

**DIFFERENCES DE LEGITIMITE
POLITIQUE ENTRE LES ECHELLES
NATIONALE ET EUROPEENNE**

**Le cas de la sécurisation de la frontière
Hongroise en réponse à la « crise migratoire »**

Léon Launay

**Sous la direction de Yohann MORIVAL – Maitre de
conférences en sciences politiques**

Master 1 de Sciences Politiques parcours Affaires Européennes

2021-2022

J'ai bien pris connaissance des dispositions concernant le plagiat et je m'engage à ce que mon travail de mémoire en soit exempt.

Léon Launay

Remerciement :

Je tiens tout d'abord à remercier monsieur Morival pour son aide précieuse dans la réalisation de ce mémoire. Je remercie également monsieur Alam pour les conseils qu'il m'a apporté.

Je veux aussi remercier ma copine et mes amis Salomé, Guillaume, Lucie, Morgan, Gauthier, Viktor, Astrid, Morgan et Célia pour leur soutien.

Je remercie également les CE1 du centre social du faubourg de Béthune pour leurs conseils avisés et mon responsable Pierre-Louis pour sa compréhension.

Liste des principales abréviations utilisées :

DG : Direction générale

D66 : Démocrates 66

COREPER : Comité des représentants permanents

Conseil : Conseil de l'Union Européenne

JAI : Justice et affaire intérieures

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne

UE : Union Européenne

VDD : Parti populaire pour la liberté et la démocratie

Table des matières

Introduction	1
I- Les murs : la réponse sécuritaire du gouvernement hongrois à une « crise » migratoire.....	
a) La mise en crise des questions migratoires dans l'espace public Hongrois	5
1- L'apparition de la « crise » migratoire dans la presse hongroise entre 2015 et 2017	
2- Le rôle des autorités hongroises dans la priorisation des enjeux migratoires ...	12
b) La construction de murs comme réponse politique à cette « crise migratoire.....	14
1- La création d'une réponse idéologique sécuritaire.....	14
2- La sécurisation et la fermeture des frontières des mesures justifiées par l'« inaction européenne »	16
II- Le choix de la coopération : la réponse contrainte structurellement des institutions européennes à la « crise » migratoire.....	19
a) La mise en crise des politiques migratoires au niveau européen.....	19
1- Le rôle de la presse spécialisée	19
2- La réponse des institutions européennes à la « mise en crise » des questions migratoires.....	25
b) Une réponse contrainte par les traités : les politiques migratoires une compétence partagée.....	30
1- La place des politiques migratoires dans les traités fondateurs de l'Union Européenne	30
2- La création de la compétence de la Commission sur les politiques migratoires : la genèse de la DG Home	32
III- Les différences de légitimité comme explication de ce traitement différencié.....	34
a) Le choix de la Commission dicté par une efficacité source de sa légitimité.....	34

1-	La Commission comme organe politique légitime par la compétence	34
2-	Légitimité par l'efficacité : une préférence pour le financement des mesures davantage technicisées.....	36
b)	La légitimité de l'action hongroise : De l'affaiblissement de l'Etat de droit à l'émergence collective d'une opposition à l'Union Européenne.....	38
1-	Le contexte de crise comme justification de l'émergence d'un nouveau cadre étatique : la démocrature.....	38
2-	La légitimité par le nombre : le poids du groupe de Visegrad	41
	Bibliographie :	44
	Annexes :	55
	Annexe 1 :.....	55

Introduction

La « crise des migrants » aura explosé durant 2015 bien qu'elle fut latente depuis 2010¹. Face à cette « crise », deux réactions se sont distinguées au sein de l'Union Européenne, le choix de la répartition portée par les institutions européennes et le repli national porté par la Hongrie de Viktor Orban.

Les conjectures géopolitiques ont fait de 2015 une année riche en conflit. L'accumulation de conflit dans le monde depuis 2001 avec l'Irak et l'Afghanistan puis, la Somalie en 2009, la Libye et le Soudan en 2011 a créé un contexte particulièrement fertile pour le déplacement massif de personne. C'est la guerre syrienne qui sera déterminante dans l'explosion des flux migratoires. A partir de mars 2012 c'est 400 000 syriens qui ont quitté le pays, ce chiffre passera à 1,5 million en 2013².

Il n'aura pas fallu très longtemps pour que les réfugiés arrivent sur les côtes européennes. Dès l'été 2013, l'Italie voit un nombre croissant de réfugiés arriver, la pérennisation du conflit a poussé les syriens à fuir à trouver un nouveau foyer³. De par sa richesse et sa stabilité, l'Europe dans ce contexte apparaît comme une terre d'accueil qui se révélera malheureusement mortelle pour de nombreux réfugiés.

Les réfugiés syriens s'ajoutent alors aux flux migratoires déjà existants et issus des autres conflits dans le monde. Les drames se multiplient, et ainsi le 3 octobre 2013, 366 personnes périssent au large de Lampedusa⁴. L'Italie met alors en place l'Opération *Mare Nostrum* avec pour but à la fois de sauver des vies mais aussi d'obtenir le soutien des autres pays membres.

Suite à la médiatisation du décès d'Aylan un jeune syrien de 3 ans décédé sur une plage grecque les institutions européennes mettent en place un système prévoyant la répartition de 160 000 réfugiés au sein de l'Union européenne. De son côté, la Hongrie a eu recours à la construction d'un mur anti-migrant. A contre-courant des politiques européennes le leader

¹ Lacrois Thomas, « Migrants : l'impasse européenne », édition Armand Colin, (2016), p.7

² Ibid., p.7

³ Ibid., p.8

⁴ Ibid., p.8

Viktor Orban a ainsi fait le choix de fermer dès juin 2015 sa frontière au migrant qui transitaient via la « route des Balkans »⁵.

Dans ce mémoire je ne défendrais pas l'une ou l'autre de ces solutions, je ne questionnerais pas la véracité de la « crise migratoire », je me contenterais d'avancer une explication sur les raisons des différences dans la réaction à cette dernière. Pour cela il faut recentrer ces deux choix politiques dans un référentiel commun, celui des politiques de gestion de crise.

Apparue comme approche politique et organisationnelle durant les années 90, la gestion de crise s'est imposée dans les politiques publiques remplaçant progressivement les discours du « risque zéro »⁶. Les diagnostics de crises imposent la question de « *qu'est-ce qui s'est mal passé ?* » donnant l'impression que les problèmes publics sont issue d'erreur, de dysfonctionnement ou d'une mauvaise gestion. L'usage de la crise permet aux responsables politiques « *de légitimer leurs actions, de produire du sens ou de contester l'état du monde* »⁷.

Mettre en crise c'est placer un « *cadre politique de l'insoutenable* » permettant de définir des voies de sorties de crise⁸. Ces voies constituent selon Sara Angeli Aguiton, Lydie Cabane, Lise Cornilleau un moyen de dépasser la seule résolution de crise et permettent de redessiner « *les contours du pouvoir ou des Etats* »⁹. S'intéresser aux différences entre des politiques différentes menées dans le cadre de la gestion d'une même crise c'est interroger les logiques sous-jacentes décrites précédemment. Il faut pour cela dépasser le stade de la justification par la crise et étudier comment le processus de mise en crise constitue un terreau fertile pour un questionnement en science politique plus large.

Dans ce cadre de la mise en crise des questions migratoires je me suis intéressé à un point bien précis témoins de dissonance dans la réponse institutionnelle de l'Union européenne, le cas de la sécurisation des frontières hongroises. En réponse à l'apparition de la « crise migratoire » le leader hongrois Viktor Orban a opposé la construction d'un mur qu'il

⁵ Op. cit., Lacrois Thomas, (2016)

⁶ Angeli Aguiton, Sara, Lydie Cabane, et Lise Cornilleau. « Politiques de la « mise en crise » », *Critique internationale*, vol. 85, no. 4, 2019, pp. 9-21., Consulté le 25/05/2022 à https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/article.php?ID_ARTICLE=CR11_085_0009

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

présentait comme plus efficace aux politiques menées par l'Union Européenne qui refuse de s'impliquer dans ces mesures.

Au fil de mes lectures, il est alors apparu que la question du mur anti-migrant de Viktor Orban se trouvait à la croisée entre deux « crises » européenne, celle de la migration et celle de la légitimité. Si comme nous allons le voir la présence de la « crise migratoire » et son évolution est facilement décelable dans la presse les logiques de légitimité sont plus diffuses. Il faut analyser plus précisément les logiques liées à la sécurisation des frontières pour observer comment dans un contexte de « crise » les politiques menées depuis l'échelle européenne et national témoignent de différences de légitimité.

La question de la légitimité politique de l'Union Européenne et de sa « crise » est un sujet relativement documenté. On retrouve ainsi dans l'article de Nathalie Brack, « Construction européenne et légitimité démocratique : les relations difficiles entre l'UE et les citoyens » l'idée que l'Union européenne est globalement vue comme une perpétuelle crise de légitimité¹⁰. Cette crise est présentée comme inévitable et induite par la structure même de l'institution européenne et son histoire. Le concept de légitimité est défini par Dionysia Tamvaki comme « *l'acceptation volontaire et conforme à certaines normes, par les gouvernés, du gouvernement de leurs dirigeants.* »¹¹.

Cependant le contexte de « crise » met à mal les compétences des Etats, cette situation est selon Antoine Pécoud une opportunité pour les organisations internationales. En effet dans son article « *Une nouvelle « gouvernance » des migrations ? Ce que disent les organisations internationales* » l'auteur explique que l'apparente faillite des Etats face à la « crise migratoire » légitime l'intervention des organisations internationales dans ces domaines.

De plus, le contexte de « crise migratoire » intervient en Europe dans un contexte politique compliqué marquée depuis des années par une autre « crise » celle de la légitimité. Cependant s'il s'agit d'une question difficilement gérable pour un Etat seul il s'agit d'un autre côté d'une opportunité pour une action européenne. C'est dans cette idée j'ai construit

¹⁰ Brack, Nathalie. « Construction européenne et légitimité démocratique. Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens », *Politique européenne*, vol. 47, no. 1, 2015, pp. 146-154., Consulté le 26/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2015-1-page-146.htm>

¹¹ Tamvaki, Dionysia. « La politique européenne – Strates de légitimité », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 196, no. 2, 2010, pp. 69-88., Consulté le 26/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2010-2-page-69.htm#s1n2>

mon sujet pour questionner les questions de légitimité politique soulevées par les choix de la Hongrie et l'Union Européenne autour de la question de la sécurisation des frontières.

Je comptais dans un premier temps me diriger vers une méthode d'enquête qualitative pour déterminer de l'intérieur et selon les acteurs les logiques politiques qui agissent. des entretiens semi-directifs.

Selon Philippe Philippe Bongrand et Pascale Laborier l'entretien constitue dans le cadre d'analyse des politiques publiques l'outil le plus conforme à une démarche « d'analyse clinique »¹² des politiques publiques. J'ai donc réalisé dans un premier de nombreuses prises de contact avec des membres de la Commission européenne et de l'administration hongroise. Cependant, le manque de pertinence des entretiens obtenues et leur faible nombre m'ont fait me rediriger vers d'autres méthodologie pour étudier la gestion différenciée de la mise en crise.

La méthode choisie pour légitimer mon questionnement est l'analyse de corpus de presse. Cette méthode constitue « *une démarche fondée sur la linguistique mais qui insiste sur le lien entre le discours et le social, entre le verbal et l'institutionnel, entre les mots, les figures, les arguments et ceux qui les énoncent et les interprètent.* ». Elle permet de faire émerger la présence d'une question sociétale dans le débat public.

L'utilisation d'un corpus de texte dans mon cas est particulièrement pertinent car un rapport publié en mars 2017 à la demande du Conseil de l'Europe pointe du doigt la responsabilité des médias et notamment de la presse européenne dans la création de l'état de crise. On peut ainsi lire que selon le rapport, la presse européenne a joué un rôle essentiel dans la présentation de l'arrivée de réfugiés et de migrants en 2015 sur les rives de l'Europe comme une crise pour le continent¹³. Le rapport critique la vision alarmiste et hostile par une grande

¹² Bongrand, Philippe, et Pascale Laborier. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 73-111., Consulté le 10/05/2022 à <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-73.htm>

¹³ Myria Georgiou Rafal Zaborowski, « Couverture médiatique de la « crise des réfugiés » : perspective européenne », Rapport du Conseil de l'Europe, 2017, Consulté le 03/05/2022 à <https://edoc.coe.int/fr/rfugis/7366-couverture-mediatique-de-la-crise-des-refugies-perspective-europeenne.html>

partie de la presse notamment en Europe de l'Est mais aussi dans ce que les auteurs définissent comme la « presse de droite ».

La période 2015 à 2017 aura été celle de la prolifération des articles portant sur la « crise migratoire » dans la presse en Europe¹⁴. C'est donc sur cette période que j'ai concentré mes recherches.

J'ai divisé mon mémoire en trois parties, dans la première je vais étudier le contexte de la crise en Hongrie. Je vais commencer par présenter la forme et les raisons de l'émergence du contexte de crise migratoire dans l'espace public hongrois pour ensuite parler de la réponse politique y a été apporté

Dans une seconde partie, je vais démontrer que l'émergence du contexte de « crise migratoire » s'est également réalisée au niveau de la presse spécialisée sur l'Union européenne pour ensuite également parler de la forme qu'a prise la réponse des institutions.

La troisième et dernière partie mettra en avant les différences en matière de légitimité politique sur la question de la sécurisation des frontières et comment cela a impacté la réponse apportée par les niveaux nationaux et européens.

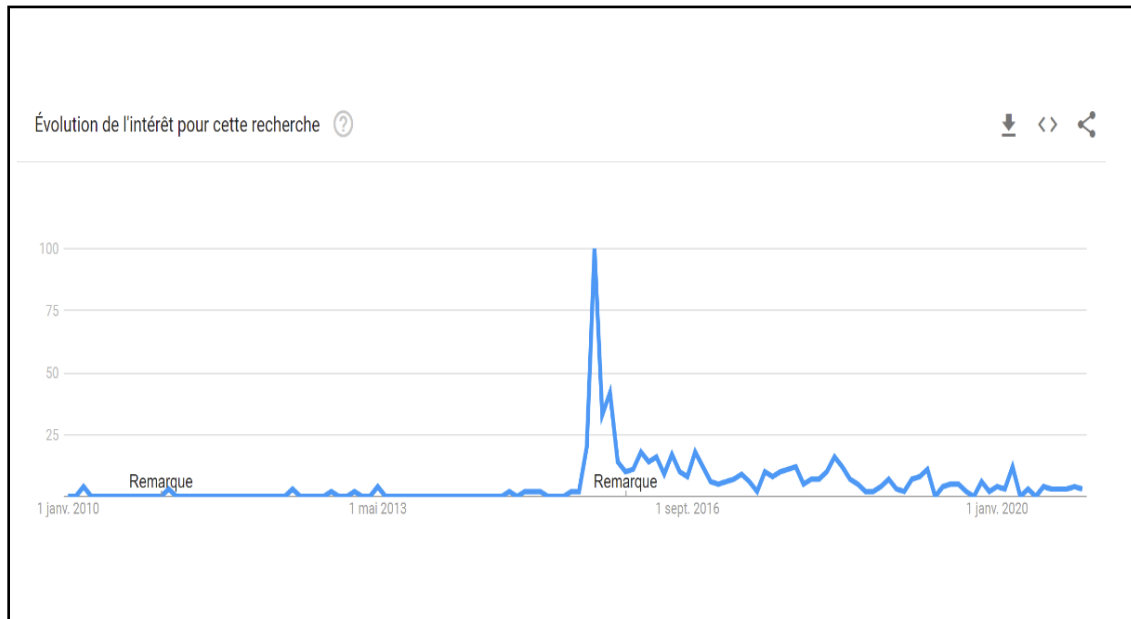
I- Les murs : la réponse sécuritaire du gouvernement hongrois à une « crise » migratoire

a) La mise en crise des questions migratoires dans l'espace public Hongrois

1- L'apparition de la « crise » migratoire dans la presse hongroise entre 2015 et 2017

Le terme de « crise migratoire » est mis en avant en 2015 et notamment à partir du mois de septembre. L'intérêt de l'opinion publique hongroise pour cette thématique connaît un bond comme en témoigne les statistiques produites par le site *Google trend*. En effet entre 2010 et 2020, le mois de septembre 2015 aura connu le plus haut taux de recherche pour le thème de « crise migratoire ».

¹⁴ Ibid.,



Source : trends.google.fr

On retrouve trois principales rhétoriques dans la mise en crise par les organes de presses hongrois des problématiques migratoires, des notions d'urgence, de menace et de conséquences.

La notion d'urgence est la première à avoir émergé dans le traitement médiatique de la « crise migratoire ». On a ainsi retrouvé un traitement médiatique assez anxiogène avec des fils d'actualités publiés tous les jours entre le 8 et le 15 septembre 2015 par le média Hirado. On peut prendre comme exemple un des premiers fils le 9 septembre 2015. Les informations sont publiées quasiment toutes les heures portant sur la « crise » à la frontière Hongroise. Le fil s'ouvre sur un extrait d'un communiqué du gouvernement sur la construction d'une *barrière de sécurité*¹⁵. Il est expliqué dans l'introduction du fil que la Hongrie est « confrontée au fait que des milliers de personnes entrent chaque jour illégalement »¹⁶. La construction de la clôture est présentée comme nécessaire car l'arrivée de migrant serait massive.

Le média rapporte différents « accidents » à la frontière impliquant notamment des migrants qui, s'échapperaient des lieux de contrôles établis par la police et comment ces derniers

15 La crise migratoire minute par minute, hirado.hu (09/09/2015), Consulté le 09/05/2022 à <https://hirado.hu/2015/09/09/kaotikus-a-helyzet-roszkenel-migransvalsag-percrol-percre/#>

16 Ibid.

parviennent à « garder la situation en main »¹⁷. Le récit pousse l'idée d'une véritable crise qui est suivie heure par heure. De plus l'information relativement peu précise laisse la place à l'interprétation des lecteurs au travers des informations chiffrées publiées au conditionnel avec des termes vagues comme « environ », « trois bus presque remplis » ou encore « 200-300 personnes »¹⁸. Les titres des dépêches sont très clairement à tendance alarmiste et grossissent le trait de l'information comme « Une syrienne a attaqué un policier à Rösztke ». Dans celle-ci une femme poursuivie par les policiers a projeté un morceau de béton qui aurait « touché l'uniforme d'un policier sans pour autant le blesser »¹⁹. Le fil d'actualité se clos par une dépêche portant sur le filtrage des migrants à la frontière pour empêcher l'entrée de terroristes sur le territoire hongrois.

D'autres médias hongrois ont aussi suivi ce modèle d'information par fil d'actualité comme l'hebdomadaire indépendant *Heti Világgazdaság* (HVG) titrant ainsi le 21 septembre 2015, « La Hongrie est devenue une porte d'entrée : la crise des réfugiés minute par minute »²⁰. On y parle d'une foule immense de 19000 réfugiés qui serait arrivée en Hongrie dont la situation constituerait la pire situation de la crise des réfugiés en Europe. Le fil d'actualité couvre la période du 21 septembre au 05 novembre 2015.

A travers ces fils d'actualités les médias rassemblent un corpus d'informations liées aux migrants sous une seule appellation de « crise migratoire ». Les fils décrivent cette « crise » minute par minute à l'image d'un évènement qui évoluerait et s'aggraverait au fur et à mesure de la journée.

Le deuxième traitement médiatique instaurant une « crise migratoire » dans les médias Hongrois est celle de la « menace » extérieur pour le pays. Parmi les articles on retrouve des titres comme « La migration illégale est la plus grande menace aujourd'hui » dans un article du média *Origo* daté du 6 septembre²¹. La rhétorique de la guerre devient à partir de la fin du mois de septembre très présentes dans les médias hongrois, on peut ainsi lire « Un

17 Ibid.

18 Ibid.

19 Ibid.

20 Minute par minute, « La Hongrie est devenue une porte d'entrée - la crise des réfugiés », *hvg.hu*, (05/09/2015), Consulté le 09/05/2022 à : https://hvg.hu/itthon/20150921_Magyarorszag_atjarohaz_lett_percrol_per

21 Lengyel Tibor, Toroczkai : La migration illégale est la plus grande menace aujourd'hui, *origo.hu*, (06/09/2015), Consulté le 16/05/2022 à <https://www.origo.hu/itthon/20150609-asotthalom-jobbik-polgarmester-toroczkai-laszlo-bevandorlok-fal.html>

nouveau front s'est ouvert à la frontière sud de la Hongrie dans la lutte contre l'afflux de réfugiés » dans un article du site du quotidien hongrois NOL daté du 18 septembre 2015 ou encore « *Une autre vague de réfugiés attaque la Croatie* » dans un article du quotidien Blikk paru le même jour²². Le JT sur la chaîne publique M1 s'est ouvert le 29 novembre sur le titre « *Grave conflit à la frontière gréco-macédonienne* ». Il est ainsi raconté que cet affrontement opposant la police et des migrants suite au refus des autorités de laisser passer ces derniers. La crise migratoire est également présentée comme atteignant un pic jamais vu en Europe.

La troisième façon de médiatiser la « crise migratoire » est la mise en scène de la réponse politique et de son efficacité. Ainsi la pertinence de la politique migratoire menée par le gouvernement hongrois est une problématique qui apparaît durant la fin de l'année 2015. Le site nationaliste à vocation scientifique Aspektus a ainsi publié le 7 octobre 2015 un article vantant le soutien apporté par d'autres gouvernements aux mesures hongroises, notamment venant du président Estonien²³. Les auteurs évoquent également le soutien populaire dont le peuple estonien aurait donné une démonstration en manifestant le 3 octobre pour soutenir les mesures hongroises.

De la même manière en décembre 2015, la télévision a diffusé de nombreux programmes soutenant le gouvernement et notamment sa position à l'international. On retrouve parmi les sujets d'actualité du JT des titres comme « *selon le New-York Times la position de Viktor Orban est de plus en plus acceptée* »²⁴, ou encore « *Le chef d'Etat (Viktor Orban) a appelé les partis politiques (slovénes) à s'unir pour lutter contre la crise migratoire* »²⁵. Le média place également durant la fin de l'année 2015 la « crise migratoire » comme centrale dans la politique internationale, « *Sommet de l'UE sur la migration - le principal problème est la protection des frontières extérieures* » et le gouvernement de Viktor Orban comme leader de la lutte dans la protection des frontières²⁶.

22 « Une autre vague de réfugié attaque la Croatie », *blikk.hu*, (18/09/2015), Consulté le 09/05/2022 à : <https://www.blikk.hu/aktualis/politika/percrol-percre-horvatorszag-felol-tamad-az-ujabb-menekult-hullam/5b00kt>

23 New aspect, « Soutien estonien dans le dossier des réfugiés », *aspektus.eu* (07/10/2015), Consulté le 09/05/2022 à <http://www.aspektus.eu/content/eszt-tamogatas-menekult-ugyben>

24 « Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (21/12/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2015/12/21/a-new-york-times-szerint-orban-viktor-allaspontja-egyre-elfogadottabb/>

25 « Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (23/12/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2015/12/23/szlovenia-folytatja-a-keritesepitest/>

26 « Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (18/12/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2015/12/18/unios-csucs-a-migracirol-a-fo-kerdes-a-kulso-hatarok-vedelme/>

Dès janvier 2016, la télévision publique M1 dresse le bilan de l'année 2015 et de la crise migratoire dans un sujet diffusé le 03/01/2016. La chaîne explique que « *UE était en état de crise constante l'année dernière* »²⁷. L'échec de la gestion de la crise est imputé aux gouvernements des pays comme la France et l'Italie qui seraient en retard dans « *les réformes structurelles* » nécessaires pour lutter contre la « *crise* » migratoire²⁸. Le sujet conclue en définissant 2016 comme une année « *cruciale* » dans la résolution de la crise.

La quatrième phase de la mise en crise des questions migratoire a été celle de la médiatisation des conséquences. En effet durant l'année 2016, les médias hongrois se sont davantage intéressés aux conséquences de la « *crise migratoire* ». L'*Institut de recherche sur les migrations* hongrois, organisme publique de recherche, a publié un article le 7 novembre 2016 expliquant les conséquences économiques que la « *crise migratoire* » a produit et produira sur les pays d'accueil. La « *migration massive* » qui exercerait une pression sur l'Europe depuis 2015 pose « *de sérieux défis économiques au continent* ».

Rapidement les médias nationaux et notamment la télévision publique replace les conséquences de la crise migratoire dans un contexte plus large. En analysant les sujets du journal télévisé d'information de la chaîne M1, le premier en termes d'audience en Hongrie on remarque que dès le début de l'année 2016, on s'intéresse davantage à la crise migratoire dans son contexte européen. La « *crise* » est désormais présentée comme un risque pour l'UE et notamment pour l'avenir de l'espace Schengen. Un JT titre ainsi le 20 janvier « *Paris et Bucarest ont peur de la désintégration de Schengen* »²⁹, ou encore le 25 janvier « *L'Union Européenne en tant qu'institution politique a fait faillite* »³⁰. Dans le « *journal du dimanche* » du 02/02/2016 deux économistes dressent un portrait plutôt négatif de l'avenir de l'UE expliquant notamment que selon eux il existe un risque que l'UE s'effondre dans les prochaines années³¹.

27 « *Híradó* (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (03/01/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/01/03/szakerto-folyamatos-valsag-uzemmodban-volt-az-eu-tavaly/>

28 Ibid.

29 « *Híradó* (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (20/01/2016), Consulté le 09/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/01/20/parizs-es-bukarest-is-fel-schengen-szetesesetol/>

30 « *Híradó* (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (25/01/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/01/25/orban-balazs-az-europai-unio-mint-politikai-intezmeny-csodot-mondott/>

31 « *Journal du dimanche* », *Chaines M1*, (02/02/2016), Consulté le 10/05/2022 à <https://mediaklikk.hu/2016/02/02/valos-veszely-hogy-az-eu-szethullik-mondjak-kozgazdaszok/>

Le dernier volet de la médiatisation de la crise migratoire se trouve dans le soutien apporté, dans la majorité des articles auxquels j'ai eu accès, aux réponses apportées par le gouvernement aux problématiques rencontrées. La Hongrie et en particulier le gouvernement de Viktor Orban est régulièrement présenté comme tentant de préserver l'unité d'une Europe qui serait en train d'exploser face à la « *crise migratoire* ».

Le site à vocation scientifique Aspektus a publié le 7 octobre 2015 un article mettant en avant le soutien apporté par d'autres gouvernements aux mesures hongroises notamment venant du président estonien³². Les auteurs évoquent également le soutien populaire dont le peuple estonien aurait donné une démonstration en manifestant le 3 octobre pour soutenir les mesures hongroises.

Une rhétorique se met en place durant l'année 2016 plaçant la Hongrie comme porteuse d'une vérité que l'Europe ne saurait voir. On peut ainsi entendre dans une interview accordée le 29/02/2016 par István Kovács un réalisateur et homme politique proche du président hongrois que « *L'Europe doit rompre avec l'idéologie qui confond les mensonges avec la vérité et rend impossible la résolution des problèmes* »³³. Petit à petit la crise migratoire devient crise européenne. En septembre 2016, le secrétaire d'Etat hongrois Nándor Csepreghy s'est exprimé sur M1 expliquant que l'Europe devrait s'inspirer des mesures innovantes portées par la Hongrie³⁴. Plus généralement il a appelé à l'union de l'Europe face à la crise migratoire qu'il fallait pour s'en sortir « *une politique d'asile commune acceptable pour tout le monde.* ».

L'action du gouvernement n'est pour autant pas exempte de critiques. Le média d'investigation Atlatzso publie dès décembre 2015 un article intitulé « *La panique morale maximale : voici comment le gouvernement hongrois a géré la crise des réfugiés en 2015* ». Dans cet article il est expliqué comment le gouvernement loin de réellement agir n'a fait que

³² New aspect, « Soutien estonien dans le dossier des réfugiés », *aspektus.eu* (07/10/2015), Consulté le 09/05/2022 à <http://www.aspektus.eu/content/eszt-tamogatas-menekult-ugyben>

³³ « Híradó (Journal télévisé) », *Chânes M1*, (29/02/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/02/29/alapjogokert-kozpont-orban-megoldasa-vetekszik-merkelevel/>

³⁴ « Híradó (Journal télévisé) », *Chânes M1*, (03/09/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/03/09/csepreghy-unortodox-megoldasok-tehetik-erosebbe-europat/>

répondre à la crise à l'aide de mesures improvisées au fur et à mesure de la médiatisation des problématiques³⁵.

Les médias pro-gouvernementaux sont aussi accusés de faire écho à la propagande anti-réfugiés du gouvernement. La télévision MTVA, contrôlée par l'État, a fréquemment diffusé des "actualités" anti-migrants pendant le Championnat d'Europe de football de juin et les Jeux olympiques d'août, montrant les demandeurs d'asile et les réfugiés comme des criminels, des terroristes et des parasites pour les systèmes de protection sociale européens³⁶.

Les médias et les politiques mentionnent rarement ou jamais dans le contexte de la crise des réfugiés européens les événements de guerre, les régimes répressifs, les horreurs que ces personnes fuient. Au contraire, la cabale anti-migrants grandit. Récemment, George Schöpflin, membre du parti Fidesz au Parlement européen, a suggéré dans son message Twitter que des têtes de porc soient placées sur la clôture installée à la frontière commune avec la Serbie pour dissuader les immigrants musulmans de passer en Hongrie³⁷.

Bien que de moins en moins documentée, la crise migratoire reste néanmoins bien présente dans la presse quotidienne hongroise et en particulier à la télévision publique. La chaîne M1 continue très régulièrement de publier des reportages sur les tensions aux frontières de la Hongrie.

Si effectivement le rôle de la presse nationale a été important dans la mise en crise des questions migratoires en Hongrie, il est nécessaire de replacer son rôle dans le contexte politique hongrois. L'ONG Reporter sans Frontière qualifie Viktor Orban de « prédateur de la liberté de la presse » car celui-ci a construit au fil des années un empire médiatique soumis à l'État³⁸. Il ne faut donc pas entièrement séparer les responsabilités entre l'État et la presse dans un état comme la Hongrie. Le baromètre de la liberté de la presse de Reporter Sans Frontières classait la Hongrie 65^{ème} sur 180 en 2015, le pays est désormais 85^{ème} signe que la mainmise du gouvernement ne cesse de gagner du terrain sur la presse hongroise.

35 « La panique morale maximale : voici comment le gouvernement hongrois a géré la crise des réfugiés en 2015 », *atlatszo.hu*, (23/12/2015), Consulté le 10/05/2020 à : <https://atlatszo.hu/kozpenz/2015/12/23/a-kimaxolt-moralis-panik-igy-kezelte-a-magyar-kormany-2015-ben-a-menekultvalsagot/>

36 Ibid.

37 Op. cit., *atlatszo.hu*, (23/12/2015)

38 Reporter sans frontières, « Fiche par pays : Hongrie », *rsf.org*, Consulté le 09/05/2022 à : <https://rsf.org/fr/pays/hongrie>

2- Le rôle des autorités hongroises dans la priorisation des enjeux migratoires

La priorisation des questions sécuritaires fait entièrement partie de la ligne politique du gouvernement de Viktor Orban. Le chef d'Etat et son parti n'ont eu de cesse de présenter les problématiques migratoires sous la forme d'une crise urgente constituant une priorité pour les citoyens hongrois.

Il s'agit selon Celine Canta dans son article « La Hongrie, chien de garde de l'Europe » d'un processus sur le long terme de « criminalisation et de restriction des libertés de la société hongroise »³⁹. Viktor Orban a donc saisi l'afflux de migrants durant l'année 2015 pour mettre en crise la question migratoire et légitimer ainsi la prise de décisions autoritaires et liberticides sur l'ensemble de la société hongroise.

En effet comme l'expliquent Angeli Aguiton, Sara, Lydie Cabane, et Lise Cornilleau dans leur article « Politique de la mise en crise »⁴⁰, les diagnostics de crise imposent une lecture dans laquelle les problèmes publics sont perçus comme résultants d'erreurs, de dysfonctionnements et/ou d'une mauvaise gestion⁴¹. La crise est donc un moyen de justification de l'action publique présentée comme réformatrice. La mise en scène de la « crise » migratoire depuis 2012 a permis aux gouvernements de passer des mesures sécuritaires décrites comme nécessaires.

Dans le cas de la Hongrie, Viktor Orban a constitué la mise en crise des politiques migratoires à travers la figure du « réfugié » qu'il a mobilisé comme l'ennemi contre lequel la nation doit se défendre. Dans cette constitution de la crise migratoire comme danger vital pour la nation Viktor Orban s'est en parti appuyé sur les attentats de novembre 2015 à Paris. Quelques jours après le 13 novembre 2015 le 1^{er} ministre Hongrois s'est exprimé dans une interview publiée dans Politico. Il a ainsi déclaré « *bien sûr, ce n'est généralement pas admis, mais le fait est que tous les terroristes sont essentiellement des migrants. La question est de*

39 Cantat, Céline, « La Hongrie, chien de garde de l'Europe ». *Plein droit*, 111, (2016), p.19-22., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-19.htm>

40 Op.cit., Angeli Aguiton, S., Cabane, L. & Cornilleau, L., (2019),

41 Ibid.

savoir quand ils ont migré vers l'Union européenne »⁴². Selon Vincent Geisser loin d'être uniquement opportuniste et liée aux attentats cette déclaration s'inscrit dans ce qu'il décrit comme « une longue dérive sécuritaire et identitaire »⁴³. Pour Céline Cantat cette dérive sécuritaire serait liée à une situation économique compliquée depuis la restauration néolibérale qui a découlée de la fin de l'URSS⁴⁴.

C'est notamment dans ce but de décaler les problématiques économiques et sociétales vers « la crise migratoire » que Viktor Orban a mené une campagne massive entre 2015 et 2016 pour créer une crise légitimant ainsi le dirigeant malgré un bilan contestable. Le point d'orgue de cette stratégie a été la campagne du referendum de mars 2016 qui a selon Céline Cantat choqué par son racisme mais aussi marqué « une étape supplémentaire dans le tournant autoritaire emprunté par les autorités hongroises »⁴⁵. Ce referendum portait sur l'acceptation ou non du plan de relocalisation des réfugiés au sein de l'UE⁴⁶. Le gouvernement a massivement milité pour le « non » à travers une campagne qui a choqué à la fois par son ampleur mais aussi par sa violence. En effet le gouvernement a investi l'espace public avec des panneaux d'affichage porteurs de messages xénophobes⁴⁷. On pouvait ainsi lire des slogans sur fond bleu comme « Si vous venez en Hongrie, vous ne pouvez pas prendre le travail des Hongrois. »⁴⁸. Dans le but de mobiliser la population derrière cette crise migratoire le 1^{er} ministre hongrois est allé jusqu'à utiliser des milliers de fonctionnaires afin de démarcher les électeurs pour les encourager à aller voter « non »⁴⁹.

Cette campagne qui aura couté au pays 15 milliard de florin soit 48,7 millions d'euro aura été marquée par sa violence mais aussi par son échec⁵⁰. En effet, même si le résultat paraît

42 Kaminski, Matthew, « Viktor Orbán: « All the terrorists are migrants » », *Politico*, (23/11/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-interview-terrorists-migrants-eu-russia-putin-borders-schengen/>

43 Geisser, Vincent. « Immigration et terrorisme : « corrélation magique » et instrumentalisation politique », *Migrations Société*, vol. 182, no. 4, (2020), pp. 3-13., Consulté le 25/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-4-page-3.htm>

44 Op.cit., Cantat, Céline. (2016).

45 Ibid.,

46 Bouanchaud Cécile, « Référendum antimigrants en Hongrie : « Un échec grave pour Viktor Orban » », *lemonde.fr* (03/10/2016), Consulté le 10/05/2022 à : https://www.lemonde.fr/international/article/2016/10/03/referendum-antimigrants-en-hongrie-un-echec-grave-pour-viktor-orban_5007575_3210.html

47 Ibid.

48 « La Hongrie, un pays xenophobe ? », *euronews*, (21/07/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2016/07/21/la-hongrie-un-pays-xenophobe>

49 Op.cit., Cantat, Céline. (2016).

50 Op. cit., Bouanchaud Cécile, (2016)

sans appel avec 98,32% de « non » la mobilisation n'a pas dépassé les 40% du corps électoral rendant conformément à la loi hongroise invalide le résultat car inférieur à 50%⁵¹.

Malgré l'échec du référendum, la campagne médiatique aura réussi à intégrer la crainte du migrant dans l'imaginaire collectif hongrois. Une étude du *Pew Research Center* publiée un mois avant le scrutin établissait que les Hongrois étaient le peuple européen le plus opposé à l'accueil de réfugiés fuyant la guerre et la violence⁵². La « crise migratoire » comme fantasme sécuritaire s'est donc bel est bien ancrée dans le débat public Hongrois, rapidement entre 2015 et 2017.

Cette mise en crise des questions migratoires s'est intégrée dans un contexte politique complexe servant autant à légitimer le gouvernement de Viktor Orbán qu'à réellement faire face à l'afflux de migrants.

b) La construction de murs comme réponse politique à cette « crise migratoire »

1- La création d'une réponse idéologique sécuritaire

Vers la fin de 2014, Viktor Orbán pour répondre à une baisse de sa popularité s'est appuyé sur le contexte terroriste et migratoire pour commencer à associer « multiculturalisme et immigration, sur le sol européen avec le terrorisme ». Le principal but de cette association et de créer à travers la mise en crise des questions migratoires la figure du migrant comme ennemi menaçant la nation. Conséquence directe de cette légitimation par la peur est la nécessité de réagir car mettre en crise une politique publique c'est démontrer qu'une problématique est tellement critique qu'elle pousse les solutions existantes « à la limite » du soutenable⁵³. Il s'agit de « *problèmes préalablement considérés comme gouvernables, mais qui réclameraient dès lors de nouvelles formes d'interventions publiques ou privées.* »⁵⁴. Dans le cas de la Hongrie cette nouvelle forme d'intervention a été la fermeture des frontières par la construction de murs anti-migrants.

51 Ibid.

52 Philippe Connor, « Une majorité d'Européens sont favorables à l'accueil de réfugiés, mais la plupart désapprouvent la manière dont l'UE traite la question », *pewresearch.org*, (19/09/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>

53 Op.cit., Angeli Aguiton, S., Cabane, L. & Cornilleau, L., (2019),

54 Ibid.,

Le but poursuivi par la construction d'un mur anti-migrant n'est en rien l'efficacité mais plutôt comme décrit dans l'article de Céline Favier, Marion Tamic, Diane Dewalle et Chloé Hass, « La logique de multiplication des murs : entre discours et réalité », « l'impact idéologique des murs » serait davantage recherché par les gouvernements que la résolution des « conflits »⁵⁵.

Cet « impact idéologique » est décrit dans le livre de Wendy Brown, *Murs. Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique* paru en 2009, elle y explique que le mur est une réponse simple et facilement compréhensible à des problématiques migratoires complexes et dont l'ampleur est difficilement appréhendable par la majorité de la population. Il renvoie à une conception ancienne de la défense où l'on construisait des murs autour des cités pour se défendre en cas d'invasion. Cette défense physique n'a en réalité qu'un résultat proche du nul de zéro dans le contexte actuel qui n'a rien d'une attaque militaire. Cette conception du problème permet néanmoins de justifier la construction des murs en réponse à une invasion, à un pillage des ressources.

Le mur anti-migrant construit par le gouvernement hongrois est donc davantage une mesure résultant d'une conception idéologique sécuritaire qu'une réelle solution à la question de la gestion des flux migratoires et de l'accueil des migrants. Le mur colle donc parfaitement avec la logique politique de Viktor Orbán positionnant l'arrivée des migrants comme une invasion menaçant la Hongrie. Il s'agit d'une politique publique de communication maîtrisée correspondant dans l'imaginaire collectif à une protection efficace face à une menace extérieures.

Cependant en dehors de l'impact en termes de communication et d'idéologie les murs restent des structures à l'efficacité fortement discutable. Dans l'article « La logique de multiplication des murs : entre discours et réalité » les autrices y expliquent que le mur quelle que soit sa structure physique ne suffit pas à lui seul⁵⁶. Le mur doit en effet être accompagné d'en ensemble de mesures de surveillance et de sécurisation pour réellement remplir son rôle de barrière, on parle ainsi de militarisation des frontières⁵⁷. Toutes ces mesures ont un coût,

55 Favier, Céline, et al. « La logique de multiplication des murs : entre discours et réalité », *Après-demain*, vol. 51, n° 3, 2019, pp. 9-10., Consulté le 23/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-apres-demain-2019-3-page-9.htm>

56 Op. cit., Favier, Céline, et al, (2019)

57 Ibid.,

selon le Wall Street Journal la Hongrie aurait ainsi déboursé 106 millions de dollars pour la construction du premier mur avec la Serbie et la Croatie en 2015⁵⁸. Certaines sources hongroises parlent également d'un budget total alloué à l'entretien et à la surveillance de la frontière atteignant les 22 milliards de dollars⁵⁹.

2- *La sécurisation et la fermeture des frontières des mesures justifiées par l'« inaction européenne »*

Parce que la réalité effective de la crise et de la menace qu'elle constitue est plus que contestable le gouvernement hongrois face à des mesures aux coûts aussi énormes et à l'efficacité aussi relative Viktor Orbán a justifié son choix par l'inaction des institutions européennes face à la « crise migratoire ». Il développe dès 2014 une rhétorique que Renata Varga définit comme « populiste » pour déshumaniser et criminaliser les migrants nourrissant ainsi les craintes qu'ils représenteraient pour l'économie, la sécurité et la culture européenne⁶⁰.

Le dirigeant Hongrois a ainsi, selon Céline Cantat priorisé les enjeux sécuritaires et en particulier la militarisation des frontières pour contester le pouvoir des États membres dominants⁶¹. De cette priorisation découlent différentes mesures sécuritaires avec la principale qui est la construction de murs aux frontières extérieures du pays. Cette position s'est retrouvée confortée dès lors que les pays occidentaux ont commencé à critiquer le choix de l'usage de mur⁶². Face à ces critiques Viktor Orbán a justifié sa politique par le rôle de « garde-frontières » que remplirait la Hongrie. Le pays comme tous ceux situés aux frontières extérieures de l'UE s'est en effet vu confié un rôle de « garde-frontières » imposé par la libre circulation découlant de l'espace Schengen⁶³. Afin d'obtenir son adhésion en 2004, la

58 Feher Margit, « Hungary Plans to Soon Complete Fence to Limit Migrants », *wsj.com*, (05/08/2015), Consulté le 12/05/2022 à : <https://www.wsj.com/articles/hungary-plans-to-soon-complete-fence-to-limit-migrants1438804229>

59 « Sur les vingt-deux milliards, le gouvernement Orbán construit un mur de haine », *Népszabadság*, (18/06/2015), Consulté le 09/05/2020 à : <http://nol.hu/belfold/lehuzzuk-a-vasfuggonyt-15407212>

60 Varga Renáta, « Construction du leadership national et européen de Viktor Orbán à travers les multiples représentations des frontières ». *Management & Gouvernance* n°18/2017, p. 33-40, Consulté le 22/05/2022 à : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01632909>

61 Op. cit., Cantat Cécile, (2016)

62 Ibid.,

63 Ibid.,

Hongrie a dû revoir et renforcer sa politique de surveillance à ses trois frontières extérieures, la Croatie (avant son adhésion en 2013), la Serbie et l'Ukraine⁶⁴.

En s'appuyant sur son rôle de garde-frontières le 1^{er} ministre hongrois s'est ainsi constitué une image de défenseur de l'Europe face à la « menace migratoire ». Viktor Orbán a ainsi exprimé plusieurs fois que la Hongrie *devait* « *défendre la culture hongroise et européenne* » contre une « *invasion venant de l'extérieur* »⁶⁵. La sécurisation des frontières devient donc un moyen à la fois de se positionner en défenseur de l'Union Européenne face à la crise migratoire mais aussi de s'opposer à des politiques vues comme « délirantes » de Bruxelles⁶⁶.

La mobilisation d'une menace extérieure à l'Europe constitue pour Renata Varga le socle principal de la communication visant à légitimer la politique de la « nécessaire protection du territoire »⁶⁷. A travers la construction d'un mur militarisé Viktor Orbán ne conçoit pas par exemple de réellement de séparer la Hongrie et la Serbie ce qui serait contraire à ses intérêts. Le mur est un moyen de nourrir un imaginaire européen différent défini par Renata Varga comme une « *représentation visuelle de la rhétorique populiste de guerre des civilisations* ». Pour Viktor Orbán l'Europe doit défendre sa « civilisation » à travers la militarisation et la fermeture des frontières.

Viktor Orbán s'est donc positionné comme leader de cette défense européenne face à « l'inaction » des institutions. Fort de son rôle le dirigeant a fait légaliser une série de mesures pour augmenter son contrôle de la frontière. Le 3 septembre est adopté un plan « *migrant* » (*megszavazott migránsügyi*) qui prévoit notamment la création de procédures et de règles spéciales dans un certain nombre de domaines pour répondre à ce que le gouvernement nomme une « crise d'immigration massive »⁶⁸. Le 15 septembre 2015 le

64 Ibid.,

65 Ibid.

66 Op. cit., Cantat Cécile, (2016)

67 Op. cit., Renata Varga, (2017)

68 Cantat, Céline. « Répression, négligence et solidarité. Quel accueil pour les migrants en Hongrie ? », Annalisa Lendaro éd., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. La Découverte, 2019, pp. 273-298, Consulté le 23/05/2022 à : <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/la-crise-de-l-accueil--9782348042843-page-273.htm>, 273.htm,

franchissement de la barrière est considéré comme un crime par le code pénal hongrois et peut être désormais puni de d'emprisonnement.

Viktor Orban s'en prend donc régulièrement à l'UE dans ses discours considérant que « les fanatiques bruxellois de l'internationalisme » mettent « en danger l'Europe ». Il oppose dans sa communication nationale le pouvoir de l'étranger incarné par Bruxelles et le pouvoir du peuple qu'il incarne en tant que leader. Le mur est donc présenté par le leader hongrois comme une solution que les technocrates de Bruxelles n'oseraient pas voir soit par incompetence soit par idéologie

Cependant, cette rhétorique n'est pas pensée dans le but d'affaiblir l'Union européenne mais plutôt selon Renata Varga à placer Viktor Orban comme « *figure marquante d'une politique européenne alternative* »⁶⁹. Le 1^{er} ministre loin d'être eurosceptique reste très attaché à la libre circulation des biens et des personnes qui profite largement à son pays. Il est allé jusqu'à défendre le camp du « *remain* » durant le Brexit⁷⁰. Cette position ambivalente est notamment due aux intérêts économiques que le dirigeant voit dans l'ouverture des frontières intérieures à l'espace Schengen.

Viktor Orban nourrit donc à travers la construction de murs justifiés par la mise en crise des questions migratoires deux aspects de sa politique. Premièrement, il consolide sa position en tant que leader. Il se positionne en défenseur de sa nation face à une menace en constituant le mur comme barrière face à l'ennemi, le migrant. Au niveau européen le 1^{er} ministre joue un jeu ambivalent entre sa position de leader contestataire des politiques prises par Bruxelles et les intérêts économiques que procurent la libre circulation et l'effacement des frontières. Viktor Orban mobilise donc le mur comme une rhétorique sécuritaire porteuse d'une conception de l'Union Européenne qui lui est propre, celle d'une Europe forteresse fermée sur l'extérieure et ouverte sur un marché intérieur.

Cependant, comme nous allons le voir Viktor Orban n'est pas le seul à avoir répondu à la « crise migratoire ». Bien que d'une manière différente l'Union Européenne a également été confronté à la mise en crise des questions migratoires entre 2015 et 2017 nous allons maintenant voir de quelle manière cela s'est fait et quelle a été la réponse apportée.

69 Op. cit., Renata Varga, (2017)

70 Ibid.

II- Le choix de la coopération : la réponse contrainte structurellement des institutions européennes à la « crise » migratoire

Les politiques migratoires ne sont pas une problématique nouvelle pour les pays européens. A partir des années 50, les états européens connaissent une forte demande de main d'œuvre liée à la croissance économique. L'Europe du nord devient dans son ensemble une terre d'immigration. Deux systèmes d'accueil sont mis en place : l'immigration temporaire répondant à des besoins temporaires et l'immigration permanente. Si durant l'après-guerre c'est le premier modèle qui prédomine, vers les années 70 des pays comme le Royaume-Uni, la France ou les pays Bas ont recours à une immigration permanente venant des anciennes colonies. Cependant, la réalité de ces formes différenciées d'immigrations est à relativiser. En effet, l'arrivée de migrants est généralement pensée comme temporaire mais l'immigration de travail provisoire se transforme régulièrement en installation permanente.

Dès les années 70, les Etats européens annoncent petit à petit la fermeture de leurs frontières et mettent fin aux migrations économiques. Les politiques de regroupement familial préservent une immigration à un niveau relativement stable jusqu'au milieu des années 90. Avec les processus de démocratisation et de développement liés à l'entrée des pays du sud de l'Europe dans l'Union Européenne ces derniers deviennent également des terres attractives d'immigration.

a) La mise en crise des politiques migratoires au niveau européen

Néanmoins depuis 2015, il est apparu, que ce soit dans la presse ou le discours politique européen, la notion de « crise » pour parler des questions migratoires. Je vais donc dans cette partie analyser l'émergence et le traitement de la crise dans l'espace public européen à travers la presse spécialisée et dans un second temps présenter la réponse des institutions européennes à cette mise en crise

1- Le rôle de la presse spécialisée

Comme défini dans la première partie, la presse joue un rôle primordial dans la mise en crise d'une politique. Dans cette seconde partie je vais analyser le traitement médiatique afin de démontrer l'importance de la présence de la notion de « crise migratoire » dans les médias spécialisés sur l'Union Européenne et la forme que ce traitement médiatique a pris.

La mise en crise des questions migratoires a eu deux principaux volets dans les médias spécialisés sur l'Union Européenne. Le premier c'est la notion de drame lié aux traversées de la méditerranée par des réfugiés. Dès le 02 janvier 2015 la chaîne spécialisée sur l'Union Européenne Euronews publie un article décrivant 2014 comme une année noire pour l'immigration. On retrouve des titres de dépêches rapportant la dangerosité de la traversée et la multiplication des drames comme « Naufrage de migrants en Méditerranée : 200 disparus selon des survivants »⁷¹ ou encore « Drame en Méditerranée : 29 migrants meurent de froid »⁷².

Le média Euractiv publie des articles à partir de mars 2015 rapportant les drames liés à l'afflux de migrants via la méditerranée. L'article le plus ancien disponible sur le site internet date du 16 mars 2015, on peut dès lors y lire que « *La pression migratoire ne fait que s'accroître* »⁷³. Différents chiffres sont donnés sur l'immigration illégale mais également sur le nombre de morts durant les traversées. Si le lien est fait entre l'arrivée de ces migrants et le risque terroriste pour l'Union Européenne la plupart des articles publiés entre mars et avril 2015 font état de la « crise migratoire » principalement à travers les différents drames humanitaires liés aux traversées de la Méditerranée. On retrouve des titres comme « *Impuissante face au drame des migrants, l'UE convoque un sommet extraordinaire* »⁷⁴, ou encore « *L'UE tâtonne dans la lutte contre le drame des migrants en Méditerranée* »⁷⁵.

Les publications rapportent notamment les mesures prises par l'Union Européenne tout en jugeant l'ampleur insuffisante. Par exemple Euronews titre en avril 2015 « Le sommet UE sur la migration n'a pas été à la hauteur des attentes »⁷⁶. La chaîne ne parle toujours pas

⁷¹ « Naufrage de migrants en Méditerranée : 200 disparus selon des survivants », *Euronews* (11/02/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/02/11/naufage-de-migrants-en-mediterranee-200-disparus-selon-des-survivants-hcr>

⁷² « Drame en Méditerranée : 29 migrants meurent de froid », *euronews.com* (09/02/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/02/09/drame-en-mediterranee-29-migrants-meurent-de-froid>

⁷³ Georgi Gotev, « Les ministres de l'Intérieur imaginent des centres d'asile à l'étranger », *euractiv.com* (16/03/2015), Consulté le 16/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/les-ministres-de-l-interieur-imaginent-des-centres-d-asile-a-l-etranger/>

⁷⁴ EURACTIV France avec l'AFP, L'Europe sommée de réagir après un nouveau naufrage en Méditerranée, *euractiv.com*, (16/04/2015), Consulté 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/sud-mediterranee/news/l-europe-somme-de-reagir-apres-un-nouveau-naufage-en-mediterranee/>

⁷⁵ Georgi Gotev, « Impuissante face au drame des migrants, l'UE convoque un sommet extraordinaire », *euractiv.com*, (16/04/2015), Consulté 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/impuissante-face-au-drame-des-migrants-l-ue-convoque-un-sommet-extraordinaire/>

⁷⁶ « Le sommet UE sur la migration n'a pas été à la hauteur des attentes », *euronews.com*, (24/04/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/my-europe/2015/04/24/le-sommet-ue-sur-la-migration-n-a-pas-ete-a-la-hauteur-des-attentes>

en mai de « crise migratoire » mais les politiques mises en place par Bruxelles sont introduites comme répondant au « drame des migrants »⁷⁷. L'objectif n'est pas de stopper l'immigration mais de mettre fin aux trafics des passeurs et aux drames qui en découlent. La crise migratoire est mise en avant par son caractère dramatique qui est largement imputé à l'Union Européenne par son incapacité à agir. Suite à un nouvel accident ayant coûté la vie à 700 personnes, Euractiv a publié un fil d'actualité à propos d'un sommet exceptionnel des chefs d'Etat européen pour discuter de la « crise de l'immigration »⁷⁸.

Dans ces articles la notion d'accident est utilisée pour parler des nombreux morts dus aux déplacements de population dans le monde. Parmi le vocabulaire utilisé on retrouve aussi la notion de sauvetage dans de nombreuses dépêches publiées sur le site de la chaîne Euronews.

Pendant le mois d'août 2015, les articles sur les naufrages en méditerranée se multiplient. L'action européenne semble limitée pendant un temps aux opérations de secours.. L'émission "No Comment" titre ainsi « Les services d'urgence espagnols ont secouru 28 migrants d'Afrique subsaharienne lundi 10 Août avec trois navires au large de la ville de Tarifa. »⁷⁹ ou encore « Sauvetage international pour les migrants du Sahara et de Palestine »⁸⁰. En parallèle le champ lexical du dépassement est fortement mobilisé dans les titres d'articles. On retrouve des mots comme « débordé », « terrassé », « dépassé » pour décrire les pays de l'Union Européenne face à la « crise migratoire ».

La fin de l'année 2015 marque un tournant dans la mise en crise, les articles rapportant les drames et les décès de réfugiés s'entremêlent avec ceux rapportant les mesures sécuritaires prises par les pays membres. Les attentats de Paris relancent également une série d'articles portant sur les risques terroristes liés à la « crise migratoire ».

⁷⁷ Audrey Tilve, Bruxelles dévoile son plan en réponse au drame des migrants, *euronews.com* (13/05/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/my-europe/2015/05/13/bruxelles-devoile-son-plan-en-reponse-au-drame-des-migrants>

⁷⁸ Ecaterina Casinge, En direct: le sommet extraordinaire sur la crise de l'immigration en Méditerranée, *euractiv.com* (23/04/2022), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/en-direct-le-sommet-extraordinaire-sur-la-crise-de-l-immigration-en-mediterranee/>

⁷⁹ Emission no comment, Sauvetage de migrants en Espagne, *euronews.com*, (12/08/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/08/12/sauvetage-de-migrants-en-espagne>

⁸⁰ Emission no comment, Sauvetage international pour les migrants du Sahara et de Palestine, *euronews.com* (12/08/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/08/13/sauvetage-international-pour-les-migrants-du-sahara-et-de-palestine>

Bien que relativement peu mentionnée en tant que telle, la gestion de la « crise migratoire » laisse place en 2016 à la gestion de la « crise humanitaire ». On peut ainsi lire des articles portant entre février et avril 2016 sur les conséquences humanitaires de l'ingérence européenne comme par exemple « *Les femmes migrantes sont dans une situation de vulnérabilité insurmontable* »⁸¹, ou « *Le camp d'Idomeni, une catastrophe européenne* »⁸². Le caractère dramatique et l'urgence de la situation reste ancrés à travers les récits de ces drames.

Le deuxième volet de la mise en crise médiatique des questions migratoires européennes se trouve dans la mise en avant de la difficulté à mettre en place une coopération entre les Etats membres. Si le premier article de 2015 parlant de la crise des « migrants » date, comme nous l'avons vu du 2 janvier, il faut attendre le 4 avril pour qu'un article mentionne la réaction d'un pays. Dans l'article « Arrivée de 10 000 clandestins : l'Italie réclame l'aide de l'UE », il est mentionné une nouvelle vague migratoire arrivant sur les côtes italiennes⁸³. La parole est donnée au gouvernement italien dont le ministre des affaires étrangères a déclaré : « *Le problème est européen mais le remède est italien, ça ne va pas. La surveillance et les secours en mer pèsent à 90 % sur nos épaules* ». Le problème est désormais européenisé.

Quelques jours plus tard, un article mentionne la réaction des institutions européennes, « Sous le feu des critiques » l'Union Européenne envisagerait d'organiser un sommet spécial pour « freiner le flot de réfugiés ».

Cependant l'europeanisation des problématiques reste limitée, le seul pays européen mentionné dans les articles parlant des flux migratoires reste l'Italie. Alors que les articles mentionnant les conséquences dramatiques de la « crise » qui s'abat sur l'Europe se multiplient, les interlocuteurs nationaux restent limités.

⁸¹ Cécile Barbière « Les femmes migrantes sont dans une situation de vulnérabilité insurmontable », *euractiv.com*, (15/03/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/les-femmes-migrantes-sont-dans-une-situation-de-vulnerabilite-insurmontable/>

⁸² Matthias Meisner, « Le camp d'Idomeni, une catastrophe européenne », *euractiv.com*, (01/04/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/idomeni-refugee-camp-europes-catastrophe/>

⁸³ Sandrine Delorme, « Arrivée de 10 000 clandestins : l'Italie réclame l'aide de l'UE », *euronews.com*, (17/04/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/04/17/arrivee-de-10-000-clandestins-l-italie-reclame-l-aide-de-l-ue>

Ce n'est que le 21 mai 2015 que la problématique de l'arrivée de migrants est présentée sous un autre angle que celui des côtes Italiennes. Pour la première fois un article rapporte l'arrivée de migrants sur les côtes grecques⁸⁴. Durant le même mois la « crise migratoire » est mondialisée, des articles rapportent des « accidents » dans des pays non européens comme la Malaisie ou la Birmanie⁸⁵.

A partir de juin 2015, il est fait mention de la route des Balkans. Cette prise en compte semble faire suite à la publication d'un article parlant de la fermeture de la frontière que la Hongrie partage avec la Serbie⁸⁶. La politique de la Hongrie apparaît au cœur des débats, les articles mettent dès lors l'accent sur la difficulté à trouver un accord sur la répartition des migrants au sein de l'Union Européenne. Dans l'article « Répartition des migrants : l'effort très inégal des Européens », il est rappelé que loin des engagements pris dans les traités, les états sont loin de « partager le fardeau » équitablement.

Dans des articles comme « *L'Espagne en désaccord avec Bruxelles sur l'immigration* »⁸⁷, « *Juncker défend les accords Schengen en pleine crise migratoire* »⁸⁸, « *Les États membres rejettent les quotas de migrants* »⁸⁹, ou encore « *Le Conseil européen va-t-il claquer la porte aux migrants ?* ». Ces articles mettent tous en scène les négociations entre l'Union Européenne et les Etats membres autour de la nécessaire solidarité face à la « crise ». On peut ainsi lire que la dimension solidaire est celle qui fait le plus débat et la répartition des migrants afin de soulager les Etats les plus touchés comme l'Italie ou la Grèce est très clairement présentée comme source de tensions.

⁸⁴ « Les îles grecques face à une immigration clandestine massive », *euronews.com*, (21/05/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/05/21/les-iles-grecques-face-a-une-immigration-clandestine-massive>

⁸⁵ « 400 migrants débarqués en Indonésie, l'ONU appelle à les sauver », *euronews.com*, (23/05/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/05/23/400-migrants-debarques-en-indonesie-l-onu-appelle-a-les-sauver>

⁸⁶ « La Hongrie ordonne la fermeture de sa frontière avec la Serbie », *euronews.com*, (17/06/2022), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/06/17/la-hongrie-ordonne-la-fermeture-de-sa-frontiere-avec-la-serbie>

⁸⁷ Fernando Heller, « L'Espagne en désaccord avec Bruxelles sur l'immigration », *euractiv.com* (09/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/l-espagne-en-desaccord-avec-bruxelles-sur-l-immigration/>

⁸⁸ Marion Candau, « Juncker défend les accords Schengen en pleine crise migratoire », *euractiv.com*, (16/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/juncker-defend-les-accords-schengen-en-pleine-crise-migratoire/>

⁸⁹ Manon Flausch, « Les États membres rejettent les quotas de migrants », *euractiv.com* (17/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/les-etats-membres-rejettent-les-quotas-de-migrants/>

Dans l'article « *L'immigration crispe les dirigeants européens réunis à Bruxelles* » paru le 26 juin 2015 on peut également lire que la Commission aurait été incapable de trouver un compromis entre les Etats membres et même que les négociations ont été source de conflits entre dirigeants⁹⁰. Cette tension reste au cœur des articles durant le reste de l'été. Dans « Des eurodéputés se rendent dans des centres d'accueil pour migrants en Sicile » , on peut ainsi lire que malgré les efforts des parlementaires européens pour trouver un accord « *Les discussions des États membres sur la stratégie européenne restent tendues.* »⁹¹. La solidarité source de tension est présentée comme une véritable faiblesse pour dans la réponse de l'Union Européenne.

Après l'Italie et la Grèce, c'est la Hongrie qui est présentée comme le lieu où se concentrent les problématiques migratoires dès septembre 2015. Des articles d'Euronews titrent par exemple le 4 septembre « *La crise des migrants s'intensifie en Hongrie* »⁹², « *Des milliers de réfugiés cherchent à quitter la Hongrie* »⁹³ ou « *Plusieurs milliers de migrants passent à nouveau de Hongrie en Autriche* »⁹⁴. Si la Hongrie est présentée par Euronews comme concentrant les problèmes, l'Allemagne en est la solution. On peut lire durant septembre 2015 des articles portant sur les efforts de l'Allemagne pour accueillir des migrants notamment en termes de moyens débloqués⁹⁵. L'Allemagne et la Hongrie restent pendant un moment les principaux sujets de la chaîne Euronews pour parler de évoquer la « crise migratoire ».

De manière globale, la présence médiatique de la question migratoire diminue fortement en 2016 et encore davantage en 2017. En 2017 le média Euractiv n'a publié que 75 articles

⁹⁰ EURACTIV France avec l'AFP, « *L'immigration crispe les dirigeants européens réunis à Bruxelles* », *euractiv.com*, (26/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/l-immigration-crispe-les-dirigeants-europeens-reunis-a-bruxelles/>

⁹¹ Chiara Teofili et Manon Flausch, « *Les discussions des États membres sur la stratégie européenne restent tendues.* », *euractiv.com*, (27/07/2015), Consulté à : <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/des-eurodeputes-se-rendent-dans-des-centres-d-accueil-pour-migrants-en-sicile/>

⁹² « *La crise des migrants s'intensifie en Hongrie* », *euronews.com*, (04/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/04/la-crise-des-migrants-s-intensifie-en-hongrie>

⁹³ « *Des milliers de réfugiés cherchent à quitter la Hongrie* », *euronews.com*, (04/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/04/des-milliers-de-refugies-cherchent-a-quitter-la-hongrie>

⁹⁴ « *Plusieurs milliers de migrants passent à nouveau de Hongrie en Autriche* », *euronews.com*, (05/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/05/plusieurs-milliers-de-migrants-passent-a-nouveau-de-hongrie-en-autriche>

⁹⁵ « *L'Allemagne débloque six milliards d'euros pour gérer l'afflux de migrants* », *euronews.com*, (07/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/07/l-allemande-debloque-six-milliards-d-euros-pour-gerer-l-afflux-de-migrants>

correspondants aux mots clés « crise » et « migrant » alors qu'il en avait publié 165 en 2016. Parmi ces articles très peu font directement référence à la crise migratoire comme sujet principal. On peut néanmoins lire quand même quelques articles portant sur les drames humanitaires qui continuent de se produire en Europe⁹⁶.

Les titres des articles parus en 2017 semblent se répéter, on parle régulièrement de situations intenable dans différents pays et de tentatives d'accords européens. Les articles alternent entre des informations sur « la crise » liée à la présence des migrants en Europe comme « *Fortes tensions dans le camp de migrants de Moria* »⁹⁷, et d'autres sur les efforts souvent symboliques réalisés par les pays européens ou leurs ressortissants comme « *La flamme olympique dans les mains d'un réfugié syrien* »⁹⁸.

A l'image de la Hongrie, les médias ont joué un rôle dans l'intégration des questions migratoires en tant que crise dans le débat public européen. Quelques différences sont néanmoins à relever. Tout d'abord les thèmes sécuritaires sont quasiment absents des articles européens. On parle d'avantage comme décrit précédemment des drames humanitaires et des problèmes de coopération que d'une menace migratoire.

2- La réponse des institutions européennes à la « mise en crise » des questions migratoires

Pour Antoine Pécoud, la crise migratoire constitue un contexte favorable au développement des organisations internationales⁹⁹. C'est lorsque les Etats se retrouvent incapables de gérer les problèmes sur la seule base de leur légitimité souveraine que les organisations internationales comme l'Union Européenne ou l'ONU trouvent leur raison d'être.

⁹⁶ Dani Drăgan, Ioana Morovan, Ovidiu Vanghele et Paula Căbescu, « Récit d'un voyage contre la mort: une escale en Serbie », *euractiv.ro* (23/03/2017), Consulté le 18/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/monde/news/recit-dun-voyage-contre-la-mort-une-escale-en-serbie/>

⁹⁷ Pierre Le Duff, « Fortes tensions dans le camp de migrants de Moria sur Lesbos », *euronews.com*, (27/04/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2016/04/27/fortes-tensions-dans-le-camp-de-migrants-de-moria-sur-lesbos>

⁹⁸ Vincent Ménard, « La flamme olympique dans les mains d'un réfugié syrien », *euronews.com*, (26/04/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2016/04/26/la-flamme-olympique-dans-les-mains-d-un-refugie-syrien>

⁹⁹ Pécoud, Antoine. « Une nouvelle « gouvernance » des migrations ? Ce que disent les organisations internationales », *Mouvements*, vol. 93, no. 1, 2018, pp. 41-50., Consulté le 26/05/2022 à : <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGpFqVHmJFfMjwnkRMdGWWNJMhQ?projector=1&mes sagePartId=0.0>

Dans le cas de l'Union Européenne, la crise migratoire de 2015 a lancé une nouvelle étape dans la gestion des flux migratoires. Selon le site du parlement européen la politique migratoire de l'Union Européenne trouve même ses débuts dans une réunion extraordinaire du conseil européen le 23 avril 2015¹⁰⁰. En réponse aux drames liés aux traversées illégales de migrants, les chefs d'Etats se sont engagés à « *faire en sorte que plus personne ne meure en mer.* »¹⁰¹. Un des principaux volets mis en avant est le renforcement de la coopération entre les Etats-Membres. Dans cette optique, le compte-rendu de la réunion se finit par la phrase suivante « *Le Conseil européen attend avec intérêt la communication de la Commission concernant un programme européen en matière de migration, afin d'élaborer une approche à l'égard de la question des migrations qui soit plus systémique et d'une portée géographique plus vaste.* »¹⁰².

Répondant à la demande du Conseil, la Commission Européenne publie le 23 mai un agenda européen en matière de migration. Ce document contient un ensemble de mesures mettant à l'agenda la gestion de la crise migratoire avec quatre principaux piliers d'actions : « *Réduire les incitations à la migration irrégulière* », « *Gestion des frontières : sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures* », « *Le devoir de protection de l'Europe: une politique commune solide en matière d'asile* » et « *Une nouvelle politique de migration légale* »¹⁰³. La Commission européenne a réagi conformément à la théorie d' Angeli Aguiton, Sara, Lydie Cabane, et Lise Cornilleau dans leur article « *Politique de la mise en crise* » , selon elles les diagnostics de crise imposent des solutions nouvelles et jamais vues pour faire face à des enjeux présentés comme d'une ampleur complètement nouvelle¹⁰⁴. La Commission présente ainsi des mesures comme de « *nouvelles normes* », des « *nouveaux processus* » ou encore de « *révision des bases juridiques* »¹⁰⁵. Face à la « *mise en crise* » des

¹⁰⁰ Politique migratoire de l'UE, « Historique », *consilium.europa.eu*, Mis à jour le 04/04/2022, Consulté le 20/05/2020 à <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>

¹⁰¹ Communiqué de presse, « Réunion extraordinaire du Conseil européen » *consilium.europa.eu*, (23/04/2015), Consulté le 20/05/2022 à : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

¹⁰² Ibid.,

¹⁰³ Communication de presse, « Un agenda européen en matière de migration », *ec.europa.eu*, (13/05/2015), Consulté le 20/05/2022 à : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=ES#:~:text=Le%20pr%C3%A9sent%20agenda%20fait%20la,aux%20probl%C3%A8mes%20qu'elles%20posent.>

¹⁰⁴ Op. cit., Angeli Aguiton, S., Cabane, L. & Cornilleau, L. (2019).

¹⁰⁵ Op. cit., « Un agenda européen en matière de migration »

questions migratoires et à leurs enjeux conséquents, les institutions européennes se sentent tenues de présenter des actions nouvelles de grande envergure.

Néanmoins agir à l'échelle d'une organisation comme l'Union Européenne sur des problématiques aussi larges que les questions migratoires n'est pas simple. Le texte sera débattu durant des séances du Conseil qui se sont tenues les 16 juin 2015, 26 juin 2015 et 20 juillet 2015¹⁰⁶. Résultat de ces négociations le 9 septembre 2015, la Commission propose un second ensemble de propositions pour faire face à « la crise des réfugiés »¹⁰⁷. L'évolution de la crise et la médiatisation des enjeux en Grèce, Italie et Hongrie ont entraîné un changement dans les ~~des~~ objectifs de la Commission. On parle désormais davantage de renforcer les politiques de relocalisation, de retour et d'externalisation de la gestion de la crise que véritablement de changement institutionnel contrairement à la 1^{ère} proposition¹⁰⁸. Cet accord sera voté et accepté le 22 septembre 2015.

L'urgence de la « crise migratoire » et l'élan qui caractérisait la première réunion du Conseil semblent laisser place à la réelle et difficile nécessité du consensus. Les réunions du 15 octobre 2015 et du 9 novembre 2015 reprennent en très grande majorité les enjeux déjà soulevés dans les deux propositions de la Commission¹⁰⁹. Les priorités sont mises sur l'externalisation, le renforcement des frontières et les retours et réadmissions.

A partir de fin 2015 le thème abordé devient principalement la protection des frontières. La Commission Européenne publie le 15 décembre un ensemble de propositions afin de sécuriser les frontières extérieures de l'UE et à externaliser la politique migratoire avec la Turquie comme principal partenaire. Contrairement à la médiatisation qui en est faite, la gestion de la « crise migratoire » par l'Union Européenne prend de moins en moins en compte le caractère dramatique des traversées. Dans la réunion du conseil Européen du 17 décembre, les thèmes abordés sont la constitution de Hotspot, la relocalisation, les retours, le contrôle des frontières et l'externalisation. On parle ainsi de « défaillance » dans la gestion

¹⁰⁶ Op. cit., « Historique de la politique migratoire de l'UE »

¹⁰⁷ Communication de presse, « Crise des réfugiés: la Commission européenne engage une action décisive », *ec.europa.eu*, (09/09/2015), Consulté le 20/05/2022 à : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_15_5596

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Op. cit., « Historique de la politique migratoire de l'UE »

des hotspots et à l'enregistrement des arrivants. Les thèmes sont loin des premiers engagements humanitaires pris par le Conseil Européen en avril 2015¹¹⁰.

L'année 2016 voit émerger comme principale mesure portée par l'Union Européenne le plan d'action UE-Turquie. Si durant le Conseil Européen du 18 février les dirigeants se sont présentés comme discutant d'une seule voix avec la Turquie, ils ont également rappelé la nécessité de trouver un compromis sur l'ensemble des politiques migratoires. Faisant suite à ce Conseil, les chefs d'Etat européens ont tenu le 7 mars 2016 une réunion avec la Turquie portant sur l'accord visant à limiter les flux vers la Grèce.

Pour autant l'idée de solution purement européenne et portée par l'UE n'a pas disparu. Deux principaux projets émergent en 2016, l'institution d'un corps de garde-frontière européen et la création d'un régime d'asile européen.

La Commission Européenne a ainsi présenté le 13 juillet 2016 un projet de réforme du régime d'asile européen pour « *parvenir à une politique d'asile pleinement efficace, équitable et humaine, c'est-à-dire une politique qui puisse être performante en période de pression migratoire tant normale qu'élevée* »¹¹¹. Ce projet a été longuement discuté par le Parlement et le Conseil jusqu'à la fin de la législature achevée en mai 2019. Cependant, aucun consensus n'ayant été trouvé en raison du blocage de dossiers notamment au Conseil, le projet n'a fait l'objet d'aucune finalité législative. Afin de pallier à l'échec de la réforme de la RAEC, la Commission a publié le 23 septembre 2020, le nouveau pacte sur la migration et l'asile . Ce pacte a pour but d'établir un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité dans le cadre de la politique migratoire. La Commission propose d'intégrer la procédure d'asile dans la gestion globale des migrations en l'associant au contrôle préalable et au retour.

Cependant toutes les mesures portées par la Commission Européenne n'ont pas connu l'échec. En effet en septembre 2015, le président de la Commission Jean-Claude Juncker a annoncé que la Commission présenterait « *des mesures ambitieuses à cet égard et notamment la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pleinement*

¹¹⁰ Op. cit., « Réunion extraordinaire du Conseil européen »

¹¹¹ Communiqué de presse, « Achèvement de la réforme du régime d'asile européen commun: sur la voie d'une politique d'asile efficace, équitable et humaine », *ec.europa.eu*, (13/07/2016) Consulté le 22/05/2022 à : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_2433

opérationnel ». La mise en place de telles mesures est ensuite apparue dans le programme de travail de la Commission pour l'année 2016.

La Commission Européenne a donc publié via la DG Migration and Home Affairs le 15 décembre 2015 une proposition de mesures dont l'objectif est d'instituer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pour instituer une gestion européenne commune des frontières extérieures de l'Union. Cette gestion des frontières vise à améliorer la gestion des flux migratoires et d'assurer « *un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union* ». Dès ce premier document la Commission affirme la volonté de garantir la libre circulation des personnes conformément aux règles de l'espace Schengen.

La procédure a donc débuté avec la publication de cette proposition de la Commission européenne le 15 décembre 2015. Une première lecture du texte a été réalisée par le Conseil de l'UE et les membres du COREPER le 17 décembre 2015. Des discussions ont eu lieu entre des chambres de représentant nationaux et le conseil comme notamment le 18 février 2016. Les différents groupes parlementaires de la chambre des représentants des Pays-Bas ont exprimé leurs accords/désaccords, leurs craintes et leurs questionnements vis-à-vis de la mesure. Les groupes parlementaires VVD, D66 ont exprimé un avis globalement positif alors que les groupes parlementaires ChristenUnie et SGP ont exprimé un avis au contraire globalement négatif. Des craintes sont exprimées sur le rôle prépondérant et autonome de Frontex dans la mise en place de cette politique. Il s'agit du premier avis rendu par un groupe parlementaire.

En se basant sur les résultats des réunions du groupe "Frontières/Comité mixte", du groupe "Intégration, migration et éloignement" et des conseillers JAI, le Conseil a présenté le 9 mars 2016 des suggestions de compromis au COREPER . Les négociations ont principalement porté sur les procédures d'actions rapides de l'agence mais aussi sur la constitution des équipes d'intervention. Elles ont aussi abordé la question des procédures de retour, la protection des droits fondamentaux des migrants et la possibilité pour Frontex d'acquérir et d'utiliser de sa propre initiative du matériel technique.

Dans un document publié le 15 juillet 2016 par le Conseil de l'Union Européenne le projet présenté par le parlement suite à la première lecture est considéré comme acceptable par le Conseil car représentant un compromis entre les différentes positions. De plus, il est expliqué que la nécessité de signer l'acte au cours de la réunion plénière de septembre entrainera une

adoption du règlement par procédure écrite notamment à cause des délais réduits. La signature est dès lors prévue du mardi 13 septembre 2016, à 18h00 au mercredi 14 septembre, à 11h00. Le texte est ainsi voté le 14 septembre 2016.

La réponse des institutions européennes a été en comparaison de celle de la Hongrie plutôt lente et compliquée à la fois à concevoir et à mettre en place. Cette difficulté s'explique certes par la nécessité d'agir par consensus au sein de l'Union Européenne mais aussi par la place particulière donnée comme compétence en termes de politique migratoire par les traités européens.

b) Une réponse contrainte par les traités : les politiques migratoires une compétence partagée

La politique migratoire de l'Union Européenne repose sur 3 axes principaux : la politique d'immigration, la politique d'asile et la gestion des frontières extérieures. Nous allons donc voir dans cette partie quelle place prennent ces compétences dans les traités européens mais aussi dans l'administration européenne.

1- La place des politiques migratoires dans les traités fondateurs de l'Union Européenne

Les compétences de l'UE pour développer une politique d'immigration sont consacrées par les Articles 79 et 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹¹². Selon l'article 79 « *L'Union développe une politique commune de l'immigration visant à assurer, à tous les stades, une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.* »¹¹³. Dans cet article, le Parlement et le Conseil statuent également sur des mesures dans les domaines de la délivrance de visa, des droits des ressortissants de pays tiers en séjour dans un pays membre, de la lutte contre l'immigration clandestine et contre le trafic d'êtres

¹¹² Fiches thématiques sur l'Union européenne, « Politique d'immigration », *europarl.europa.eu*, (09/2021), Consulté le 22/05/2022 à : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/152/politique-d-immigration>

¹¹³ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 79 », *doctrine.fr*, Consulté le 22/05/2022 à : https://www.doctrine.fr/l/traite-fonctionnement-union-europeenne/article-79/UE_TFUE_79?source=decisionPageLink

humains¹¹⁴. Des compétences sont également confiées à l'Union Européenne sur les accords conclus avec des pays tiers dans le cadre des procédures de réadmission. Le Parlement et le Conseil sont désormais en mesure d'imposer des mesures aux pays membres pour favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers¹¹⁵. Ce texte n'impacte cependant pas la liberté des Etats à contrôler le nombre de ressortissants de pays tiers sur le territoire. L'article 80 lui consacre les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités Etatiques lorsque cela est nécessaire¹¹⁶. La solidarité est donc bien plus qu'une valeur c'est depuis le traité de Lisbonne une contrainte légale induite par l'adhésion à l'Union Européenne.

Les compétences de l'Union Européenne à mener une politique d'asile sont elles consacrées par les articles 67 du traité de Lisbonne et l'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹¹⁷. L'article 67 du TFUE établit trois points : la constitution d'un espace « *de liberté, de sécurité et de justice* » dans le respect des droits de l'Homme et des lois des pays¹¹⁸. Cet article établit également comme mission pour l'Union européenne de développer une politique commune en matière d'asile¹¹⁹. Un alinéa est également consacré au partage d'informations entre les différentes administrations au niveau judiciaire¹²⁰. L'article 18 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre le droit à l'asile : « *Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne.* »¹²¹. Ces deux articles sont le fondement actuel de la compétence de l'Union Européenne en termes d'asile.

Le dernier volet de la politique migratoire européenne est celui du contrôle extérieur des frontières. Si dans les faits cette responsabilité revient aux Etats au nom de leur souveraineté territoriale, la libre circulation au sein de l'espace Schengen a entraîné l'instauration de normes communes de contrôles aux frontières extérieures. Le paragraphe 2 de l'article 3 du

¹¹⁴ Ibid.,

¹¹⁵ Ibid.,

¹¹⁶ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 80 », *doctrine.fr*, Consulté le 22/05/2022 à : https://www.doctrine.fr/l/traite-fonctionnement-union-europeenne/article-80/UE_TFUE_80

¹¹⁷ Op. cit., Fiches thématiques sur l'Union européenne, « Politique d'immigration »

¹¹⁸ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 67 », *doctrine.fr*, Consulté le 22/05/2022 à : https://www.doctrine.fr/l/traite-fonctionnement-union-europeenne/article-67/UE_TFUE_67

¹¹⁹ Ibid.,

¹²⁰ Ibid.,

¹²¹ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, « Article 18 », *Journal officiel des Communautés européennes*, (18/12/2000), Consulté le 22/05/2022 : à https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

traité sur l'Union Européenne acte que « *L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.* »¹²². Dans le but d'assurer la sécurité au sein de l'espace de libre circulation, l'Union Européenne se donne les capacités d'agir notamment à travers le paragraphe 2 de l'article 67 du traité de Lisbonne. Si l'Union Européenne a comme devoir de garantir la libre circulation au sein de l'espace Schengen elle doit également développer « *une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers.* »¹²³.

Si les politiques migratoires restent des compétences partagées entre les Etats membres et l'Union Européenne, les traités ont donné une vraie légitimité législative à l'action des institutions pour répondre la « crise migratoire » de 2015.

2- La création de la compétence de la Commission sur les politiques migratoires : la genèse de la DG Home

Lors de la crise de 2015, c'est la direction générale migration et sécurité intérieure aussi appelée « DG Home » qui a été chargée d'élaborer les politiques migratoires portées par l'Union Européenne. Le poste de Commissaire Migration, aux Affaires intérieures et à la Citoyenneté a été créé en 2010 pour succéder à celui de Commissaire européen à la Justice, la Liberté et la Sécurité. Ce dernier a été séparé entre la DG Justice et la DG Home suite à l'instauration par le traité sur l'Union Européenne du 3^{ème} pilier de l'Union Européenne, la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures¹²⁴.

¹²² Traité sur l'Union Européenne, « Article 3 paragraphe 2 », *Journal officiel des Communautés européennes*, (26/10/2012), Consulté le 23/05/2022 à : https://eur-lex.europa.eu/ressource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹²³ Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 67 paragraphe 2 », *Journal officiel des Communautés européennes*, (26/10/2012), Consulté le 23/05/2022 à : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>

¹²⁴ Evènements historiques de la construction européenne, « Le troisième pilier de l'Union européenne: justice et affaires intérieures », *cvce.eu*, Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9370a173-d882-4484-974a-f4002c3bd17a>

Les domaines visés sont : « *politique d'asile, règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union, politique d'immigration et politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, lutte contre la toxicomanie et la fraude de dimension internationale, coopération judiciaire en matière civile et pénale, coopération douanière et policière.* »¹²⁵.

Afin d'assurer la gestion de ces problématiques qui restent très sensibles, c'est la Commission européenne qui y est associée entraînant la création de la DG Home. Cependant, c'est une méthode intergouvernementale qui est choisie, la Commission est associée au processus mais ne possède pas le monopole de l'initiative. Le Conseil et les Etats membres gardent un pouvoir d'initiative¹²⁶.

Le traité de Lisbonne met fin à l'organisation en trois piliers des compétences de l'Union Européenne. L'action de la DG Home devient désormais comprise dans ce qui est nommé comme « les compétences partagées »¹²⁷. Comme nous l'avons vu, ce traité confie également à la Commission Européenne des compétences diverses dans le but de garantir "L'espace de liberté, de sécurité et de justice" consacré par le traité de Lisbonne. Au fil des années, la DG Home gagne en importance au sein de la Commission, elle passe de 392 collaborateurs en 2016 soit 1,2% des effectifs totaux à 502 en 2022 correspondant désormais à 1,6% des effectifs totaux¹²⁸.

Comme la Hongrie, l'Union européenne a également expérimenté durant l'année 2015 une mise en crise des questions migratoires. Cette mise en crise s'est faite sur un fond bien moins politisé dans la presse européenne que dans la presse hongroise. Néanmoins, la mobilisation politique de la « crise » a amené l'Union Européenne à produire une réponse institutionnelle. Cette réponse de la Commission dans un contexte de crise s'ancre pourtant dans une volonté d'institutionnaliser les questions migratoires via les traités. De cette volonté a découlé la création de la DG Home porteuse des compétences de la Commission en matière de politique migratoire. Bien que similaire à la Hongrie dans le schéma de la mise en crise, la réponse

¹²⁵ Ibid.,

¹²⁶ Ibid.,

¹²⁷ Rapport d'information, Traité de Lisbonne, senat.fr, Consulté le 24/05/2022 à <https://www.senat.fr/rap/r07-076/r07-07611.html>

¹²⁸ Personnel de la Commission, « Statistiques », ec.europa.eu, Consulté le 24/05/2022 à https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_fr#relatedlinks

portée par la Commission a été radicalement différente et opposée au choix de construire un mur.

III- Les différences de légitimité comme explication de ce traitement différencié

Que ce soit la Hongrie ou la Commission européenne, les deux ont vécu une mise en crise des questions migratoires à partir de 2015. Cependant, alors que la Hongrie a choisi le repli sur soi et la fermeture des frontières, les politiques menées par la Commission Européenne se sont-elles basées sur la coopération et la surveillance technicisée des frontières. Nous allons voir dans cette partie pourquoi face à la « crise » ces différentes institutions pourtant liées par un même contexte de crise ont choisi des directions radicalement différentes et comment ces choix sont révélateurs de différences dans la légitimité politique.

a) Le choix de la Commission dicté par une efficacité source de sa légitimité

1- La Commission comme organe politique légitime par la compétence

La légitimité est un concept ambigu produit par de nombreux facteurs. Il s'agit de « *l'acceptation volontaire et conforme à certaines normes, par les gouvernés, du gouvernement de leurs dirigeants.* »¹²⁹. La recherche d'un ordre politique légitime est devenue depuis l'avènement de la mondialisation une nouvelle quête menée par les gouvernements du monde entier¹³⁰. Dans ce contexte, l'Union Européenne en tant qu'organisation supranationale constitue une expérience sans précédent cristallisant le débat autour de la légitimité et l'illégitimité¹³¹. Il a en effet été complexe d'obtenir le consentement du public vis-à-vis des décisions prises par les différentes instances de l'Union Européenne. La légitimité du pouvoir politique est établie par son respect du cadre législatif et le consentement des individus qui lui sont subordonnés.

Une vision inter gouvernementaliste expliquerait que cette légalité est nécessaire et suffisante pour asseoir la légitimité de la Commission Européenne¹³². En effet, dans cette

¹²⁹ Tamvaki, Dionysia. « La politique européenne – Strates de légitimité », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 196, no. 2, 2010, pp. 69-88., Consulté le 23/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2010-2-page-69.htm#s1n2>

¹³⁰ Ibid.,

¹³¹ Ibid.,

¹³² Op. cit., Tamvaki, Dionysia, (2010),

conception le régime européen se légitime en vertu du légal et de l'autorité qui en découle. Cette légitimité découlerait de la ratification des traités par les Etats membres. Excepté que dans le cas des politiques migratoires il s'agit de compétences partagées entre les Etats membres et l'Union européenne. L'action de la Commission européenne est donc soumise à l'acceptation des Etats membres.

Dans le cas de la Commission Européenne dont le pouvoir ne découle pas d'une légitimité démocratique, on parle d' « *autodétermination démocratique* ». Selon Dionysia Tamyaki, ce principe exige que ceux qui exercent le pouvoir politique prennent réellement en compte des préférences réelles du « *démos* ». C'est cette prise en compte qui est facteur d'acceptation par les gouvernés des contraintes produites par l'action politique. Les résultats positifs du travail accompli par les autorités politiques sont source de justifications populaires de type fonctionnel pour l'exercice du pouvoir.

La Commission utilise, selon Cécile Robert, l'expertise comme « *registre de légitimation* » à sa production de politique publique¹³³. Dépositaire d'un quasi-monopole de l'initiative, elle reste une administration sans légitimité politique propre. La commission doit donc produire des politiques publiques qui réduisent l'aspect politique du choix et mettent en avant des « choix en valeur »¹³⁴. Elle privilégie des justifications dont la légitimité repose sur d'autres sources d'autorité comme le Conseil, le parlement, ou l'expertise.

La Commission paraît donc légitime à agir car on la considère comme la plus à même de gérer des problématiques présentées depuis la mise en crise comme d'une ampleur jamais vue. C'est dans ce rôle de technicien que la Commission s'est vue confier le 24 avril 2015 par le conseil Européen, la responsabilité de produire une « *solution* » à la « crise migratoire »¹³⁵. La Commission a donc dû répondre à deux volets afin de légitimer la solution produite. En premier il a fallu répondre aux attentes formulées par le Conseil et acceptables par celui-ci mais aussi produire une solution techniquement, légalement et politiquement défendable.

¹³³ Robert, Cécile. « Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ? », *Éducation et sociétés*, vol. 29, no. 1, (2012), pp. 57-70., Consulté le 23/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2012-1-page-57.htm>

¹³⁴ Ibid.,

¹³⁵ Op. cit., Communiqué de presse, « Réunion extraordinaire du Conseil européen »

2- *Légitimité par l'efficacité : une préférence pour le financement des mesures davantage technicisées*

Résultat de ces contraintes : la Commission n'a pas opté face à la mise en crise des questions migratoires pour une mesure brutale et visuelle comme la Hongrie avec la construction de mur. La Commission a en effet exprimé son opposition au financement de murs anti-migrants comme solution à la « crise migratoire ». Le 07 octobre 2021, 12 pays membres de l'Union Européenne, l'Autriche, la Bulgarie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, la Grèce, la Hongrie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Slovaquie ont signé une lettre intitulée « *Adaptation du cadre juridique de l'UE aux nouvelles réalités* »¹³⁶. Dans ce document, les états demandent principalement une mise à jour du Code des frontières Schengen afin d'autoriser les « *barrières physiques* » dans le cadre de la protection de leurs frontières

*« Les récents développements aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) indiquent que l'UE doit adapter le cadre juridique existant aux nouvelles réalités, ce qui nous permettra de faire face de manière adéquate aux tentatives d'instrumentalisation de l'immigration clandestine à des fins politiques et à d'autres menaces hybrides »*¹³⁷.

La réponse des institutions européennes et en particulier de la Commission a été claire. Ylva Johansson, commissaire aux Affaires intérieures, a expliqué que si les pays avaient effectivement « *la possibilité et le droit de construire des clôtures* » l'utilisation des fonds européens pour leur construction était « *une autre question* ». De son côté, la Présidente de la Commission, Ursula Von der Leyen a rappelé la position commune du Parlement et de la Commission sur le financement des murs anti-migrants. Elle a ainsi déclaré durant un sommet réunissant les chefs d'états des pays membres « *qu'il n'y aurait pas de financement de barbelés et de murs* ».

¹³⁶ Alexandra Brzozowski, « Protection des frontières : douze Etats membres appellent au financement de « barrière physiques », *euractiv.com*, 07/10/2021, Consulté le : 14/04/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/protection-des-frontieres-douze-etats-membres-appellent-au-financement-de-%E2%80%89barrieres-physiques%E2%80%89/>

¹³⁷ Ibid.,

Cette réponse est présentée comme motivée par des logiques d'efficacité. En effet, dans un communiqué que l'on m'a adressé suite à une demande d'entretien, j'ai pu lire différentes justifications apportées. La logique de l'efficacité de l'utilisation des fonds européens est d'abord mise en avant :

« The Commission's objective is to always use EU funds where they have the highest added value. This is a key reason why the Commission insists to focus EU financial support on integrated border management solutions – such as border surveillance – that ensure that irregular border crossings do not go undetected, and that link to an effective and speedy migration management and asylum system. »¹³⁸.

La Commission justifie son choix dans le refus du financement des murs par celui plus efficace de gestion et de surveillance technicisées des frontières. L'argument technique n'est pas le seul mis en avant car directement après on peut lire que ce choix est également dicté par le respect des valeurs et des lois de l'Union Européenne.

« The Commission, assisted by Union agencies, actively supports long-term, sophisticated border management and surveillance solutions, consistent with the European values and EU law »¹³⁹.

L'argument des valeurs comme justification des mesures technicisées est fortement mis en avant en citant notamment la prise de position de la présidente de la Commission Madame Von der Leyen :

« We should not forget the historic importance of breaking down the walls and fences that divided the European continent. The mission of the European Union is to construct a Europe, which further develops fundamental rights, freedom, democracy, equality and the rule of law. The Commission does not finance walls or fences for border surveillance. As the President von der Leyen said on 22 October 2021, it is the Commission's long standing position that there will be no funding for barbed wire or walls. »¹⁴⁰

¹³⁸ Cf Annexe 1

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

Le Communiqué fini en rappelant néanmoins l'ampleur de l'action de la Commission qui a débloqué 2,8 milliards d'euros en 2018 pour la gestion des frontières sur le long terme ainsi que pour l'aide d'urgence. Il est également annoncé que pour le budget 2021-2027 ce chiffre passera à 6,25 milliards.

Dans cette communication officielle de la DG Home on peut voir apparaître les deux registres de justification de la Commission. Premièrement, le caractère technique de la réponse choisie qui est présentée comme une meilleure utilisation des fonds européens. Deuxièmement, la Commission repose son choix sur des valeurs qui ne sont pas uniquement les siennes mais bien celles de l'Union Européenne tout entière.

Les politiques menées par la Commission européenne et notamment celle en matière de politique migratoire sont donc contraintes par des notions de légitimité entre technicité et légalité. Légitimée par la mission confiée par le Conseil, la Commission européenne a décidé de ne pas se diriger vers la construction de murs malgré les pressions de certains Etats membres. Ce choix a été justifié par des logiques d'efficacité donc techniques mais également sur des logiques plus idéologiques s'appuyant sur des valeurs qui seraient celles de toutes l'Union Européenne.

La supériorité du droit européen sur le droit national et les compétences de l'Union Européenne ancrées par les traités auraient dû permettre une réponse collective commune menée par la Commission au nom de sa compétence. Cependant nous allons voir que face aux arguments techniques de la Commission européenne la Hongrie de Viktor Orban a opposé un positionnement idéologique fort légitimé au niveau national et européen.

b) La légitimité de l'action hongroise : De l'affaiblissement de l'Etat de droit à l'émergence collective d'une opposition à l'Union Européenne

1- Le contexte de crise comme justification de l'émergence d'un nouveau cadre étatique : la démocratie

Lorsque en 2015, la mise en crise des questions migratoires pousse les gouvernements et l'Union européenne à agir, Viktor Orban choisit d'imposer sa légitimité démocratique d'élus par les hongrois à la « *recherche d'une solution à un défi commun par une Union*

européenne » dont la légitimité est présentée comme plus indirecte¹⁴¹. La construction d'un mur anti-migrants est une contestation claire de la politique menée par l'Union Européenne. Cette position du leader hongrois est légitimée par son inscription dans un courant politique plus large : celui de l'affaiblissement des idéaux démocratiques en Europe. Ce phénomène est décrit par Bastien Nivet comme un « *moment de confusion politique et démocratique marqué par la fragilisation du modèle libéral-démocratique* »¹⁴². Ce modèle était censé dans l'après-guerre associer « *démocratie, État de droit, libéralisme politique et économique et progrès social dans sa dimension interne, et ouverture et multilatéralisme dans sa dimension internationale.* »¹⁴³. Cependant affaibli notamment par les « crises » économique, politique et migratoire auxquelles il doit faire face, ce système connaît depuis les années 30 une crise sans précédent¹⁴⁴.

Cet affaiblissement s'est concrétisé par l'apparition d'un nouveau modèle étatique, la démocrature¹⁴⁵. Théorisé par Pierre Hassner à la fin de la guerre froide, ce terme qualifie la transition de certains pays sortant du communisme, entre autoritarisme et démocratie. Aujourd'hui ce terme désigne une réalité stratégique et politique différente. Une démocrature définit « *un mode de gouvernement original qui se revendique comme plus stable, plus efficace et plus apte à répondre aux attentes du peuple que la démocratie, qu'il s'agisse de prospérité, de cohésion sociale ou de sécurité.* »¹⁴⁶.

C'est une conception étatique qui convient parfaitement à la Hongrie de Viktor Orban. Comme elle, la démocrature est caractérisée par une forme de gouvernance autoritaire basée sur le culte d'un homme fort et sur l'exacerbation d'idéologies identitaires, nationalistes et religieuses¹⁴⁷. Elle ne s'appuie pas comme les dictatures du XXe siècle sur la terreur de masse pour imposer sa politique mais sur le contrôle et la répression de toute opposition

¹⁴¹ Nivet, Bastien. « L'Union européenne à l'heure du moment « réactionnaire » », *Revue internationale et stratégique*, vol. 106, no. 2, 2017, pp. 101-110., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2017-2-page-101.htm>

¹⁴² Ibid.,

¹⁴³ Ibid.,

¹⁴⁴ Baverez, Nicolas. « Les démocratures contre la démocratie », *Pouvoirs*, vol. 169, no. 2, 2019, pp. 5-17., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2019-2-page-5.htm>

¹⁴⁵ Ibid.,

¹⁴⁶ Ibid.,

¹⁴⁷ Ibid.,

politique. Elle retourne contre la notion de liberté politique le progrès technologique et le capitalisme.

La démocrature « *révère la force* » et la place en principe de légitimation du pouvoir¹⁴⁸. Elle désigne la démocratie comme ennemi et entend favoriser l'avènement d'un monde post-occidental. La démocrature cristallise un conflit politique globalisé contre la démocratie dont l'issue ne peut pas être ni économique, ni diplomatique.

Si le contexte de crise migratoire a fortement favorisé le développement de l'état de démocrature en Hongrie il s'agit d'un contexte politique développé par Viktor Orban depuis des années. Les élections parlementaires de 2010 ont largement donné vainqueur le parti Fidesz de Viktor Orban avec 52% des suffrages exprimé lui donnant suffisamment de sièges pour être en mesure d'amender la constitution¹⁴⁹. Viktor Orban a ainsi nommé ce résultat et les modifications qui en ont découlé une « révolution électorale ». Pendant les années suivante le gouvernement hongrois a ainsi fait voter environ trois cent cinquante lois changeant profondément les fondements de l'Etat de droit démocratique en Hongrie. Il a ainsi déclassé le pouvoir judiciaire vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et législatif lors des amendements à la Constitution adopté le 11 mars 2013 à Budapest¹⁵⁰. Ces amendements retirent ainsi une grande partie des pouvoirs de la Cours constitutionnelle hongroise mettant en péril l'équilibre démocratique du pays.

C'est donc dans ce cadre étatique d'une démocrature qu'il a lui-même constitué que Viktor Orban trouve la légitimité à mener des politiques aussi démocratiquement contestables que la construction d'un mur. Le mur permet à la démocrature dirigée par Viktor Orban d'affirmer sa capacité à agir face à la « *crise migratoire* » dont il a fortement participé à l'apparition. En effet, dans un contexte où les démocraties ne font que reculer, les démocratures font la démonstration de leur capacité à agir, à « *user de la force* » et à déployer leur stratégie à court terme¹⁵¹. C'est en partie l'affaiblissement des démocraties face à la

¹⁴⁸ Ibid.,

¹⁴⁹ Rupnik, Jacques. « Régression postdémocratique en Hongrie », *Esprit*, vol. , no. 5, 2013, pp. 109-117., Consulté le 25/05/2022 à : https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/article.php?ID_ARTICLE=ESPRI_1305_0109

¹⁵⁰ Ibid.,

¹⁵¹ Op. cit., Baverez, Nicolas, (2019)

« crise migratoire » qui a donné à Viktor Orban l'opportunité de légitimer publiquement la construction de murs anti-migrants.

2- La légitimité par le nombre : le poids du groupe de Visegrad

L'affaiblissement des démocraties n'est pas le seul facteur expliquant la légitimité de la Hongrie à proposer une contre-vision de la gestion migratoire face à l'Union européenne. La crise migratoire a permis l'unification du groupe de Visegrad face aux enjeux migratoires¹⁵². Les dirigeants de ces quatre pays sont en effet considérés durant la crise migratoire comme souverainistes flirtant même avec l'extrême droite. Considéré comme le leader du groupe de Visegrad, Viktor Orban chercherait à sortir son pays de l'isolement en démontrant que loin d'être renfermée sur elle-même sa politique peut « séduire » d'autres pays de l'Union Européenne¹⁵³.

Initialement pensé comme un groupe avec pour but l'adhésion de ses membres à l'Union Européenne, le groupe de Visegrad ne s'est pour autant pas totalement dissous après l'adhésion de ces pays. Dans les années suivantes le V4 a changé de positionnement et a développé une politique étrangère plus ou moins commune, focalisée sur des objectifs comme « *le renforcement de l'identité de l'Europe centrale au sein de l'UE, la promotion de la coopération régionale entre les pays d'Europe centrale et la promotion des processus de démocratisation dans le voisinage à l'Est, en Ukraine, en Biélorussie et en Moldavie, dans le cadre de la politique du Partenariat oriental de la politique de voisinage, et dans les pays des Balkans occidentaux.* ».

Dès 2015, les prises de position Hongroises sur les questions migratoires s'affirment autour d'une orientation commune au sein du V4 vis-à-vis des politiques migratoires. Les chefs de gouvernement opposent dès le début de la « crise » un bloc aux initiatives européennes et notamment la proposition de la Commission sur les quotas de répartition des demandeurs d'asiles¹⁵⁴. L'approche commune des politiques migratoires du groupe de Visegrad est régulièrement montrée du doigt car présentée comme excluant face à l'Europe de l'Ouest

¹⁵² Mink, Georges. « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, vol. , no. 2, 2016, pp. 89-101., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-2-page->

¹⁵³ Ibid.,

¹⁵⁴ Cantat, Céline. « La politique migratoire du groupe de Visegrád : une anomalie morale au sein de l'Union européenne ? », *Migrations Société*, vol. 186, no. 4, 2021, pp. 57-74., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revue-migrations-societe-2021-4-page-57.htm>

présentée comme « un idéal démocratique et universel »¹⁵⁵. Cette position entraîne un effet secondaire polarisant les discours sur la politique européenne de l'Union autour de cette opposition morale entre Est et Ouest¹⁵⁶. Cependant la position du groupe de Visegrad volontairement radicale vis-à-vis du reste des pays membres n'est pas une exception morale. Elle s'ancre dans un projet sociétal plus large comprenant une vision économique, sociale et idéologique commune aux quatre pays¹⁵⁷.

Pour Viktor Orban, affirmer sa position comme dans la continuité de celle du groupe de Visegrad est d'une grande utilité. Ce n'est qu'ensemble que ces pays pourtant loin de compter parmi ceux les plus influents ont réussi à imposer leur vision de la politique européenne dans le débat¹⁵⁸. À eux quatre, ils représentent 12,4 % de la population de l'UE quasiment autant que la France et sont représentés par 108 députés européens, soit 14,3 % contre 9,8% pour la France. Ensemble ils cumulent environ 7 % du PIB européen (plus de 11 % pour la France)¹⁵⁹.

L'appartenance au groupe de Visegrad permet au gouvernement de Viktor Orban de légitimer sa politique migratoire par l'intégration de ses décisions dans un cadre idéologique et géopolitique plus large.

Conclusion :

La mise en crise des problématiques migratoires a eu lieu dans des temporalités similaires aux niveaux européens et hongrois. Cependant, du fait de contextes politiques, sociaux et géopolitiques les deux institutions pourtant liées par l'Union Européenne ont eu des postures très différentes. Alors que la Hongrie de Viktor Orban a choisi de se replier sur sa souveraineté nationale l'Union européenne a proposé un plan de coopération interétatique. Malgré une légitimité donnée par les traités l'Union Européenne n'a pas pu imposer la coopération.

¹⁵⁵ Ibid.,

¹⁵⁶ Ibid.,

¹⁵⁷ Op.cit., Cantat Céline, (2021)

¹⁵⁸ Gura, Radovan, et Gilles Rouet. « Intégration régionale, désintégration européenne. Le groupe de Visegrád (V4) et l'Union européenne », *Hermès, La Revue*, vol. 77, no. 1, 2017, pp. 126-131., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2017-1-page-126.htm>

¹⁵⁹ Ibid.,

Ces choix loin de se résumer à des préférences idéologiques témoignent de logique différenciée en termes de légitimité. Les mesures portées par la Commission européennes se sont reposées sur la légitimité technique de cette dernière. Le choix a été fait de la surveillance des frontières et de la répartition des migrants plutôt que la fermeture des frontières plébiscité par la Hongrie.

Viktor Orban a porté en effet des mesures radicalement différentes de celles de la Commission, la fermeture physique de ses frontières. De l'autre côté Viktor Orban a constitué un climat politique et légal en Hongrie favorisant la prise de mesure démocratiquement contestable comme la construction de mur. Cependant, la politique hongroise s'inscrit dans un contexte plus large de « crise démocratique » en Europe donnant de plus en plus de légitimité à des dirigeants autoritaires. Le positionnement du chef d'état hongrois en leader du groupe de Visegrad lui a également permis de légitimer sa politique.

Contrairement à la Commission européenne, Viktor Orban s'est donc appuyé sur des sources de légitimité différentes et ne relevant ni de la compétence, ni de l'efficacité mais plutôt de logique idéologique sécuritaire et autoritaire.

Bibliographie :

Article de presse :

Dossier de presse Hongrie :

Bouanchaud Cécile, « Référendum antimigrants en Hongrie : « Un échec grave pour Viktor Orban » », *lemonde.fr* (03/10/2016), Consulté le 10/05/2022 à : https://www.lemonde.fr/international/article/2016/10/03/referendum-antimigrants-en-hongrie-un-echec-grave-pour-viktor-orban_5007575_3210.html

Feher Margit, « Hungary Plans to Soon Complete Fence to Limit Migrants », *wsj.com*, (05/08/2015), Consulté le 12/05/2022 à : <https://www.wsj.com/articles/hungary-plans-to-soon-complete-fence-to-limit-migrants1438804229>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (21/12/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2015/12/21/a-new-york-times-szerint-orban-viktor-allaspontja-egyre-elfogadottabb/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (23/12/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2015/12/23/szlovenia-folytatja-a-keritesepitest/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (18/12/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2015/12/18/unios-csucs-a-migraciorol-a-fo-kerdes-a-kulso-hatarok-vedelme/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (03/01/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/01/03/szakerto-folyamatos-valsag-uzemmodban-volt-az-eu-tavaly/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (20/01/2016), Consulté le 09/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/01/20/parizs-es-bukarest-is-fel-schengen-szetesesetol/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (25/01/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/01/25/orban-balazs-az-europai-unio-mint-politikai-intezmeny-csodot-mondott/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (29/02/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/02/29/alapjogokert-kozpont-orban-megoldasa-vetekszik-merkelevel/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (03/09/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://mediaklikk.hu/2016/03/09/csepreghy-unortodox-megoldasok-tehetik-erosebbe-europat/>

« Híradó (Journal télévisé) », *Chaines M1*, (10/10/2015), Consulté le 09/05/2020 à : <https://mediaklikk.hu/2015/10/10/hatarozott-cselekvest-ker-az-eu-tol-menekultugyben-ader-janos-es-a-v4-ek/>

« Journal du dimanche », *Chaines M1*, (02/02/2016), Consulté le 10/05/2022 à <https://mediaklikk.hu/2016/02/02/valos-veszely-hogy-az-eu-szethullik-mondjak-kozgazdaszok/>

Kaminski, Matthew, « Viktor Orbán: « All the terrorists are migrants » », *Politico*, (23/11/2015), Consulté le 10/05/2022 à : <https://www.politico.eu/article/viktor-orban-interview-terrorists-migrants-eu-russia-putin-borders-schengen/>

« La crise migratoire minute par minute », *hirado.hu*, (09/09/2015), Consulté le 09/05/2022 à <https://hirado.hu/2015/09/09/kaotikus-a-helyzet-rozkenel-migransvalsag-percrol-percre/#>

« La Hongrie, un pays xenophobe ? », *euronews*, (21/07/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2016/07/21/la-hongrie-un-pays-xenophobe>

« La panique morale maximale : voici comment le gouvernement hongrois a géré la crise des réfugiés en 2015 », *atlatszo.hu*, (23/12/2015), Consulté le 10/05/2020 à : <https://atlatszo.hu/kozpenz/2015/12/23/a-kimaxolt-moralis-panik-igy-kezelte-a-magyar-kormany-2015-ben-a-menekultvalsagot/>

Lengyel Tibor, Toroczkai : La migration illégale est la plus grande menace aujourd'hui, *origo.hu*, (06/09/2015), Consulté le 16/05/2022 à <https://www.origo.hu/itthon/20150609-asotthalom-jobbik-polgarmester-toroczkai-laszlo-bevanderlok-fal.html>

Minute par minute, « La Hongrie est devenue une porte d'entrée - la crise des réfugiés », *hvg.hu*, (05/09/2015), Consulté le 09/05/2022 à : https://hvg.hu/itthon/20150921_Magyarország_atjarohaz_lett__percrol_per

New aspect, « Soutien estonien dans le dossier des réfugiés », *aspektus.eu* (07/10/2015), Consulté le 09/05/2022 à <http://www.aspektus.eu/content/eszt-tamogatas-menekult-ugyben>

« Une autre vague de réfugié attaque la Croatie », *blikk.hu*, (18/09/2015), Consulté le 09/05/2022 à : <https://www.blikk.hu/aktualis/politika/percrol-percre-horvatorszag-felol-tamad-az-ujabb-menekult-hullam/5b00kty>

Philippe Connor, « Une majorité d'Européens sont favorables à l'accueil de réfugiés, mais la plupart désapprouvent la manière dont l'UE traite la question », *pewresearch.org*, (19/09/2016), Consulté le 10/05/2022 à : <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/>

Reporter sans frontières, « Fiche par pays : Hongrie », *rsf.org* , Consulté le 09/05/2022 à : <https://rsf.org/fr/pays/hongrie>

« Sur les vingt-deux milliards, le gouvernement Orbán construit un mur de haine », *Népszabadság*, (18/06/2015), Consulté le 09/05/2020 à : <http://nol.hu/belfold/lehuzzuk-a-vasfuggonyt-15407212>

Dossier de presse UE :

Alexandra Brzozowski, « Protection des frontières : douze Etats membres appellent au financement de « barrière physiques », *euractiv.com*, 07/10/2021, Consulté le : 14/04/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/protection-des-frontieres-douze-etats-membres-appellent-au-financement-de-%E2%80%89barrieres-physiques%E2%80%89/>

Barbière Cécile, « Les femmes migrantes sont dans une situation de vulnérabilité insurmontable », *euractiv.com*, (15/03/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/migrations/news/les-femmes-migrantes-sont-dans-une-situation-de-vulnerabilite-insurmontable/>

Candau Marion, « Juncker défend les accords Schengen en pleine crise migratoire », *euractiv.com*, (16/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/juncker-defend-les-accords-schengen-en-pleine-crise-migratoire/>

Casinge Ecaterina, « En direct: le sommet extraordinaire sur la crise de l'immigration en Méditerranée », *euractiv.com* (23/04/2022), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/en-direct-le-sommet-extraordinaire-sur-la-crise-de-l-immigration-en-mediterranee/>

Communiqué de presse, « Réunion extraordinaire du Conseil européen » *consilium.europa.eu*, (23/04/2015), Consulté le 20/05/2022 à : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>

Communication de presse, « Un agenda européen en matière de migration », *ec.europa.eu*, (13/05/2015), Consulté le 20/05/2022 à : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=ES#:~:text=Le%20pr%C3%A9sent%20agenda%20fait%20la,aux%20probl%C3%A8mes%20qu'elles%20posent.>

Communication de presse, « Crise des réfugiés: la Commission européenne engage une action décisive », *ec.europa.eu*, (09/09/2015), Consulté le 20/05/2022 à : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_15_5596

Communiqué de presse, « Achèvement de la réforme du régime d'asile européen commun: sur la voie d'une politique d'asile efficace, équitable et humaine », *ec.europa.eu*, (13/07/2016) Consulté le 22/05/2022 à : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_16_2433

Dani Drăgan, Morovan Ioana, Vanghele Ovidiu et Căbescu Paula, « Récit d'un voyage contre la mort: une escale en Serbie », *euractiv.ro* (23/03/2017), Consulté le 18/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/monde/news/recit-dun-voyage-contre-la-mort-une-escale-en-serbie/>

« Drame en Méditerranée : 29 migrants meurent de froid », *euronews.com* (09/02/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/02/09/drame-en-mediterranee-29-migrants-meurent-de-froid>

Delorme Sandrine, « Arrivée de 10 000 clandestins : l'Italie réclame l'aide de l'UE », *euronews.com*, (17/04/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/04/17/arrivee-de-10-000-clandestins-l-italie-reclame-l-aide-de-l-ue>

« Des milliers de réfugiés cherchent à quitter la Hongrie », *euronews.com*, (04/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/04/des-milliers-de-refugies-cherchent-a-quitter-la-hongrie>

EURACTIV France avec l'AFP, L'Europe sommée de réagir après un nouveau naufrage en Méditerranée, *euractiv.com*, (16/04/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/sud-mediterranee/news/l-europe-sommee-de-reagir-apres-un-nouveau-naufrage--en-mediterranee>

EURACTIV France avec l'AFP, « L'immigration crispe les dirigeants européens réunis à Bruxelles », *euractiv.com* (26/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/l-immigration-crispe-les-dirigeants-europeens-reunis-a-bruxelles/>

Evènements historiques de la construction européenne, « Le troisième pilier de l'Union européenne: justice et affaires intérieures », *cvce.eu*, Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9370a173-d882-4484-974a-f4002c3bd17a>

Fiches thématiques sur l'Union européenne, « Politique d'immigration », *europarl.europa.eu*, (09/2021), Consulté le 22/05/2022 à : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/152/politique-d-immigration>

Gotev Georgi, « Les ministres de l'Intérieur imaginent des centres d'asile à Flausch Manon, « Les États membres rejettent les quotas de migrants », *euractiv.com* (17/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/les-etats-membres-rejettent-les-quotas-de-migrants/>

« Les ministres de l'intérieur imaginent des centres d'asile à l'étranger », *euractiv.com* (16/03/2015), Consulté le 16/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/justice-affaires-interieures/news/les-ministres-de-l-interieur-imaginent-des-centres-d-asile-a-l-etranger/>

Gotev Georgi, « Impuissante face au drame des migrants, l'UE convoque un sommet extraordinaire », *euractiv.com*, (16/04/2015), Consulté 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/impuissante-face-au-drame-des-migrants-l-ue-convoque-un-sommet-extraordinaire/>

Heller Fernando, « L'Espagne en désaccord avec Bruxelles sur l'immigration », *euractiv.com* (09/06/2015), Consulté le 17/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/l-espagne-en-desaccord-avec-bruxelles-sur-l-immigration/>

« La crise des migrants s'intensifie en Hongrie », *euronews.com*, (04/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/04/la-crise-des-migrants-s-intensifie-en-hongrie>

« La Hongrie ordonne la fermeture de sa frontière avec la Serbie », *euronews.com*, (17/06/2022), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/06/17/la-hongrie-ordonne-la-fermeture-de-sa-frontiere-avec-la-serbie>

« L'Allemagne débloque six milliards d'euros pour gérer l'afflux de migrants », *euronews.com*, (07/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/07/l-allemande-debloque-six-milliards-d-euros-pour-gerer-l-afflux-de-migrants>

Le Duff Pierre, « Fortes tensions dans le camp de migrants de Moria sur Lesbos », *euronews.com*, (27/04/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2016/04/27/fortes-tensions-dans-le-camp-de-migrants-de-moria-sur-lesbos>

« Le sommet UE sur la migration n'a pas été à la hauteur des attentes », *euronews.com*, (24/04/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/my-europe/2015/04/24/le-sommet-ue-sur-la-migration-n-a-pas-ete-a-la-hauteur-des-attentes>

« Les îles grecques face à une immigration clandestine massive », *euronews.com*, (21/05/2015), Consulté le 18/05/2022 à :

<https://fr.euronews.com/2015/05/21/les-iles-grecques-face-a-une-immigration-clandestine-massive>

Ménard Vincent, « La flamme olympique dans les mains d'un réfugié syrien », *euronews.com*, (26/04/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2016/04/26/la-flamme-olympique-dans-les-mains-d-un-refugie-syrien>

Meisner Matthias, « Le camp d'Idomeni, une catastrophe européenne », *euractiv.com*, (01/04/2016), Consulté le 18/05/2022 à : <https://www.euractiv.fr/section/l-europe-dans-le-monde/news/idomeni-refugee-camp-europes-catastrophe/>

« Naufrage de migrants en Méditerranée : 200 disparus selon des survivants », *euronews.com* (11/02/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/02/11/naufrage-de-migrants-en-mediterranee-200-disparus-selon-des-survivants-hcr>

No comment, « Sauvetage de migrants en Espagne », *euronews.com*(12/08/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/08/12/sauvetage-de-migrants-en-espagne>

Personnel de la Commission, « Statistiques », *ec.europa.eu*, Consulté le 24/05/2022 à https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_fr#relatedlinks

Politique migratoire de l'UE, « Historique », *consilium.europa.eu*, Mis à jour le 04/04/2022, Consulté le 20/05/2020 à <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>

« Plusieurs milliers de migrants passent à nouveau de Hongrie en Autriche », *euronews.com*, (05/09/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/09/05/plusieurs-milliers-de-migrants-passent-a-nouveau-de-hongrie-en-autriche>

Rapport d'information, « Traité de Lisbonne », *senat.fr*, Consulté le 24/05/2022 à <https://www.senat.fr/rap/r07-076/r07-07611.html>

Teofili Chiara et Flausch Manon, « Les discussions des États membres sur la stratégie européenne restent tendues. », *euractiv.com*, (27/07/2015), Consulté à :

<https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/des-eurodeputes-se-rendent-dans-des-centres-d-accueil-pour-migrants-en-sicile>

Tilve Audrey, « Bruxelles dévoile son plan en réponse au drame des migrants », *euronews.com* (13/05/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/my-europe/2015/05/13/bruxelles-devoile-son-plan-en-reponse-au-drame-des-migrants>

« 400 migrants débarqués en Indonésie, l'ONU appelle à les sauver », *euronews.com*, (23/05/2015), Consulté le 18/05/2022 à : <https://fr.euronews.com/2015/05/23/400-migrants-debarques-en-indonesie-l-onu-appelle-a-les-sauver>

Articles :

Méthodologie d'enquête :

Bongrand, Philippe, et Pascale Laborier. « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, no. 1, 2005, pp. 73-111., Consulté le 10/05/2022 à <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-73.htm>

Jeanne-Perrier, Valérie. « Analyser le discours de presse. RINGOOT Roselyne, Armand Colin, 2014, 216 pages. », *Communication & langages*, vol. 183, no. 1, 2015, pp. 179-180., Consulté le 10/05/2022 à <https://www.cairn.info/revue-communication-et-langages1-2015-1-page-179.htm>

Mise en crise :

Analisa Lendaro éd., La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances. La Découverte, 2019, pp. 273-298., Consulté à : <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/la-crise-de-l-accueil--9782348042843-page-273.htm>

Angeli Aguiton, Sara, Lydie Cabane, et Lise Cornilleau. « Politiques de la « mise en crise » », *Critique internationale*, vol. 85, no. 4, 2019, pp. 9-21., Consulté le 25/05/2022 à https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/article.php?ID_ARTICLE=CRII_085_0009

Favier, Céline, et al. « La logique de multiplication des murs : entre discours et réalité », *Après-demain*, vol. 51, nf, no. 3, 2019, pp. 9-10., Consulté le 23/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-apres-demain-2019-3-page-9.htm>

Geisser, Vincent. « Immigration et terrorisme : « corrélation magique » et instrumentalisation politique », *Migrations Société*, vol. 182, no. 4, 2020, pp. 3-13., Consulté le 25/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-4-page-3.htm>

Politique migratoire de l'UE Politique hongroise :

Cantat, Céline, « La Hongrie, chien de garde de l'Europe ». *Plein droit*, 111, (2016), p.19-22., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-19.htm>

Cantat, Céline. « La politique migratoire du groupe de Visegrád : une anomalie morale au sein de l'Union européenne ? », *Migrations Société*, vol. 186, no. 4, 2021, pp. 57-74., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/revue-migrations-societe-2021-4-page-57.htm>

Cantat, Céline. « Répression, négligence et solidarité. Quel accueil pour les migrants en Hongrie ? », Annalisa Lendaro éd., *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. La Découverte, 2019, pp. 273-298, Consulté le 23/05/2022 à : <https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/la-crise-de-l-accueil--9782348042843-page-273.htm>,

Mink, Georges. « L'Europe centrale à l'épreuve de l'autoritarisme », *Politique étrangère*, vol. , no. 2, 2016, pp. 89-101., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-2-page->

Rupnik, Jacques. « Régression postdémocratique en Hongrie », *Esprit*, vol. , no. 5, 2013, pp. 109-117., Consulté le 25/05/2022 à : https://www-cairn-info.ressources-electroniques.univ-lille.fr/article.php?ID_ARTICLE=ESPRI_1305_0109

Varga Renáta, « Construction du leadership national et européen de Viktor Orbán à travers les multiples représentations des frontières ». *Management & Gouvernance* n°18/2017, p. 33-40, Consulté le 22/05/2022 à : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01632909>

Politique européenne :

Brack, Nathalie. « Construction européenne et légitimité démocratique. Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens », *Politique européenne*, vol. 47, no. 1, 2015, pp. 146-154., Consulté le 26/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2015-1-page-146.htm>

Baverez, Nicolas. « Les démocratures contre la démocratie », *Pouvoirs*, vol. 169, no. 2, 2019, pp. 5-17., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2019-2-page-5.htm>

Gura, Radovan, et Gilles Rouet. « Intégration régionale, désintégration européenne. Le groupe de Visegrád (V4) et l'Union européenne », *Hermès, La Revue*, vol. 77, no. 1, 2017, pp. 126-131., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2017-1-page-126.htm>

Nivet, Bastien. « L'Union européenne à l'heure du moment « réactionnaire » », *Revue internationale et stratégique*, vol. 106, no. 2, 2017, pp. 101-110., Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2017-2-page-101.htm>

Robert, Cécile. « Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ? », *Éducation et sociétés*, vol. 29, no. 1, 2012, pp. 57-70., Consulté le 23/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-education-et-societes-2012-1-page-57.htm>

Tamvaki, Dionysia. « La politique européenne – Strates de légitimité », *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 196, no. 2, 2010, pp. 69-88., Consulté le 23/05/2022 à : <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-sociales-2010-2-page-69.htm#s1n2>

Webographie :

Evènements historiques de la construction européenne, « Le troisième pilier de l'Union européenne: justice et affaires intérieures », *cvce.eu*, Consulté le 24/05/2022 à : <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/9370a173-d882-4484-974a-f4002c3bd17a>

Fiches thématiques sur l'Union européenne, « Politique d'immigration », *europarl.europa.eu*, (09/2021), Consulté le 22/05/2022 à : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/152/politique-d-immigration>

Myria Georgiou Rafal Zaborowski, « Couverture médiatique de la « crise des réfugiés » : perspective européenne », Rapport du Conseil de l'Europe, 2017, Consulté le 03/05/2022 à <https://edoc.coe.int/fr/rfugis/7366-couverture-mediatique-de-la-crise-des-refugies-perspective-europeenne.html>

Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 79 », *doctrine.fr*, Consulté le 22/05/2022 à : https://www.doctrine.fr/l/traite-fonctionnement-union-europeenne/article-79/UE_TFUE_79?source=decisionPageLink

Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 80 », *doctrine.fr*, Consulté le 22/05/2022 à : https://www.doctrine.fr/l/traite-fonctionnement-union-europeenne/article-80/UE_TFUE_80

Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 67 », *doctrine.fr*, Consulté le 22/05/2022 à : https://www.doctrine.fr/l/traite-fonctionnement-union-europeenne/article-67/UE_TFUE_67

Traité sur l'Union Européenne, « Article 3 paragraphe 2 », *Journal officiel des Communautés européennes*, (26/10/2012), Consulté le 23/05/2022 à : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0002.02/DOC_1&format=PDF

Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, « Article 67 paragraphe 2 », *Journal officiel des Communautés européennes*, (26/10/2012), Consulté le 23/05/2022 à : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>

Ouvrages :

Thomas Lacrois, « Migrants : l'impasse européenne », *édition Armand Colin*, (2016), pp. 192.

Annexes :

Annexe 1 :



EUROPEAN COMMISSION

DIRECTORATE-GENERAL FOR MIGRATION AND HOME AFFAIRS

Directorate E – HOME Affairs Funds

E.1 – Funds Programming & Agencies Coordination Brussels

HOME.E.1/FC

Dear Sir,

I would like to thank you for the interest you have shown during your European Affairs Master programme at the University of Lille, for the European construction, its challenges and future, as you mentioned in your email dated on 6/01/2022 and registered under reference no. Ares(2022)97985.

In reply to your questions about the construction of walls on the borders of Member States, and in particular following the crisis at the borders with Belarus, the Commission has communicated on various occasions and maintains its position that EU funds are not supporting the construction of physical barriers.

The Commission's objective is to always use EU funds where they have the highest added value. This is a key reason why the Commission insists to focus EU financial support on integrated border management solutions – such as border surveillance – that ensure that irregular border crossings do not go undetected, and that link to an effective and speedy migration management and asylum system.

We should not forget the historic importance of breaking down the walls and fences that divided the European continent. The mission of the European Union is to construct a Europe, which further develops fundamental rights, freedom, democracy, equality and the rule of law. The Commission does not finance walls or fences for border surveillance. As the

President von der Leyen said on 22 October 2021, it is the Commission's longstanding position that there will be no funding for barbed wire or walls.

The Commission, assisted by Union agencies, actively supports long-term, sophisticated border management and surveillance solutions, consistent with the European values and EU law. In the last funding cycle (2014-2020), a total of €2.8 billion was allocated to Member States for long-term border management projects as well as for emergency assistance. For the current funding period (2021-2027), €6.25 billion will be allocated to Member States for border management and visa policy.

In addition, staff from EU agencies such as EASO, Frontex and Europol are ready to be deployed to the external borders to assist Member States when needed.

Update information is available on the web-site of the Directorate General for Migration and Home Affairs (https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en).

Léon Launay
launayleon@gmail.com

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË - Tel. +32 22991111

Should you require further information please do not hesitate to contact us. Yours faithfully,

Tina SVENDSTRUP

Head of Unit

