



Externalisation des politiques migratoires européennes

en bref

Depuis plusieurs années, l'Union européenne (UE) multiplie les accords d'externalisation de la gestion de ses frontières. En juillet 2017, l'Italie, soutenue par l'UE et ses États membres, a ainsi signé un accord avec le gouvernement d'entente nationale libyen El-Sarraj, après avoir conclu un accord du même type avec la Turquie en 2016 et négocié des Pactes migratoires avec cinq pays africains. Après avoir fait porter sur les seules épaules des pays européens d'entrée, tels que la Grèce et l'Italie, la prise en charge des demandeurs d'asile, selon la règle dite de « Dublin », l'UE cherche ainsi à repousser au-delà de la Méditerranée la gestion de ses frontières externes. Or cette stratégie pose de sérieux problèmes, allant du contournement du droit d'asile aux violations des droits humains des personnes migrantes, en passant par l'instrumentalisation de l'aide au développement (APD) au service des politiques migratoires restrictives. C'est pourquoi une autre politique migratoire, respectueuse des droits humains et cohérente avec les objectifs de développement durable, est nécessaire.

La politique d'externalisation consiste à déléguer, à des pays « extérieurs » au continent européen, une part de la responsabilité de la gestion des questions migratoires comme l'accueil, l'asile ou encore le contrôle aux frontières. Cette stratégie a débuté dès 1999 avec le Traité européen d'Amsterdam, suivi du sommet de Tampere qui en a consacré les principes¹. Elle est accentuée depuis ces deux dernières années. L'externalisation poursuit deux objectifs principaux : réduire en amont la mobilité des personnes migrantes vers l'UE et augmenter leurs retours du territoire européen vers les pays tiers.

Loin des yeux, loin du cœur des valeurs fondatrices européennes

D'une part, la logique qui sous-tend l'externalisation permet à l'UE et à ses États membres de ne pas assumer leurs engagements en termes d'accueil conformément à la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951. D'autre part, elle permet à l'UE et à ses États membres de fuir leurs responsabilités en cas de violations de droits fondamentaux (violences et refoulement) pendant les opérations de contrôles aux frontières, qui se déroulent loin d'une opinion publique européenne qui pourrait s'en offusquer – comme c'est le cas au large des côtes et sur le sol libyen dans les centres de détention.

Les conséquences de la déclaration « UE-Turquie » conclue le 18 mars 2016 est une parfaite illustration de ces problèmes. En effet, celle-ci prévoit que les personnes arrivées à partir du 20 mars 2016 depuis la Turquie sur les îles grecques et qui ne demandent pas l'asile, ou dont la demande est déclarée irrecevable en Grèce, soient renvoyées vers la Turquie, dès lors considérée comme un « pays sûr » (ce qui n'est pas le cas ; pour preuve les éléments du rapport 2016 du réseau EUROMEDright²). L'accord consacre aussi le deal du « un pour un » : pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un Syrien de Turquie – qui n'aura pas tenté la traversée – pourra être réinstallé dans un pays de l'UE (avec un plafond de 72 000 personnes). Enfin, la Turquie s'engage à réadmettre sur son territoire toute personne en séjour irrégulier qui est passée à un moment donné par le sol turc. En échange, l'UE s'engage à verser à la Turquie 6 milliards EUR, libéraliser les visas pour les ressortissants turcs et rouvrir les épineuses négociations concernant l'adhésion de la Turquie à l'UE.

Outre le fait que cet accord pose fortement question au niveau du contrôle démocratique, car il repose sur une simple déclaration du Conseil européen et n'est pas passé par la validation des parlements européens et turc, il est très problématique au niveau juridique, car il met en péril l'exercice du droit d'asile garanti par la Convention de Genève et le droit européen³. Il suscite également de nombreuses inquiétudes au niveau du respect des droits fondamentaux pour les personnes migrantes. Selon les recherches du Programme alimentaire mondial de l'ONU, 93% des Syriens en Turquie vivent en dessous du seuil de pauvreté et ont un accès réduit au marché de l'emploi. Le travail des enfants est monnaie courante.

Acteurs et outils de l'externalisation

Plusieurs acteurs sont impliqués dans le processus d'externalisation. Il y a l'Agence européenne de garde-côtes et de gardes-frontières (Frontex) qui depuis son nouveau mandat (2016) multiplie l'envoi d'agents de liaisons dans les pays du Sud afin d'y récolter des infos sur les routes migratoires dites à risque⁴.

Autre outil d'importance au service de l'externalisation, les accords de réadmission qui permettent de faciliter et donc d'augmenter les retours (expulsions) de personnes migrantes en situation irrégulière vers les pays tiers. Entamée il y a une quarantaine d'années, cette politique connaît un nouveau souffle alors que les États membres de l'UE mènent une course de fond à la signature d'accords de réadmission⁵.

Enfin, l'« approche hot spots », développée sur les îles grecques et italiennes, depuis 2015, permet de limiter l'accueil des personnes migrantes en Europe en les triant, dès leur arrivée, selon leur pays d'origine. Certaines seront « relocalisables » en Europe, car répondant probablement aux critères d'obtention d'une protection internationale (Syriens et Erythréens), et d'autres « expulsables » vers leur pays d'origine ou de transit (Turquie, Niger, et maintenant Libye), car relevant pour la plupart de la catégorie des migrants dits « économiques⁶ ».

Ainsi, pour le réseau euro-africain Migreurop, « le blocage des personnes en migration passe par la politique de voisinage, la signature d'accords divers (coopération, APD, gestion concertée des flux migratoires ou réadmission) et de nouveaux outils comme les Pactes migratoires. Les pressions sur les États d'Afrique ou du Moyen-Orient pour qu'ils promulguent des lois réprimant "l'émigration illégale" complètent cette délégation de la surveillance des frontières de l'UE ».

L'aide publique au développement, un objet de chantage auprès des partenaires non européens

Pour faire en sorte que les pays non européens acceptent de mettre en œuvre une politique restrictive des migrations, l'Union et ses États membres monnaient leur APD. En échange de mesures permettant de limiter les départs en amont et d'augmenter les retours de l'UE des personnes migrantes jugées « indésirables » vers les pays dits « d'origine » (accords de réadmission), l'UE et ses membres donnent l'accès ou le refusent aux divers fonds de l'APD. Ils utilisent également ces fonds pour financer des projets de gestion restrictive et répressive des migrations. On parle alors d'instrumentalisation de l'APD, car on détourne celle-ci de ses objectifs premiers qui sont les objectifs de développement durable (ODD).

Cette politique est doublement contre-productive par rapport à l'objectif visé. D'une part, il a été démontré que le développement a pour effet d'augmenter dans un premier temps les migrations, jusqu'à ce que le pays concerné atteigne un niveau

moyen de revenu par habitant de 6000 à 8000 dollars par an ; ce n'est qu'au-delà de ce seuil, en-dessous duquel se trouvent largement les pays ciblés par le Fonds fiduciaire de l'UE, que la corrélation s'inverse⁷. Il est donc illusoire d'espérer inverser les flux migratoires entre l'Europe et l'Afrique en l'espace de quelques années. D'autre part, en utilisant une part de l'APD au service des politiques migratoires restrictives, on diminue d'autant les moyens disponibles pour financer les ODD et réduire les inégalités mondiales, qui représentent pourtant la principale cause des migrations économiques.

L'UE redouble pourtant d'incitants au service de cette politique. Cette pratique est décrite par Frans Timmermans, premier Vice-président à la Commission Européenne, comme « *un mélange d'avantages positifs et négatifs pour récompenser ces pays tiers qui acceptent de coopérer avec nous et sanctionner ceux qui ne veulent pas. Cela signifie utiliser les politiques commerciales et de développement en tant que levier* ».

Dans leur volonté de renforcer l'externalisation avec les pays africains, l'UE et certains États membres mettent en place des cadres de « dialogue sur les migrations et la mobilité » comme le Processus de Rabat en 2006 (avec des pays d'Afrique de l'Ouest et centrale), le Processus de Khartoum en 2014 (avec des pays de la Corne de l'Afrique) le plan d'action de « La Valette » en novembre 2015 (comprenant notamment le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Europe pour l'Afrique⁸) et en juin 2016, lancé par l'UE, le « Cadre de partenariat pour les migrations » qui donnera naissance aux « Pactes migratoires ».

Au Conseil européen du 20 octobre 2016, les 28 chefs d'État se sont mis d'accord sur le lancement de Pactes migratoires avec cinq pays pilotes africains⁹. Les conclusions du Conseil enjoignent à « *continuer à travailler à la mise en œuvre d'un cadre de partenariat pour la coopération avec différents pays d'origine ou de transit, l'accent étant mis dans un premier temps sur l'Afrique. L'objectif est d'obtenir des résultats concrets et mesurables en ce qui concerne la prévention de la migration illégale et le retour des migrants en situation irrégulière, ainsi que de créer et mettre en œuvre les moyens d'incitation nécessaires, en utilisant l'ensemble des politiques, instruments et outils dont l'UE dispose en la matière, y compris le développement et le commerce* ».

Il s'agit donc d'avancer sur des partenariats qui utilisent tous les outils dont l'UE a la compétence (APD et commerce) pour engager les États africains à endiguer le flux des migrants vers les côtes européennes et à reprendre les personnes ayant transité par leurs pays ou leurs ressortissants. On assiste donc non seulement à une instrumentalisation de l'APD à des fins de limitation des migrations, mais également à une instrumentalisation du thème de la migration à des fins de facilitation d'investissements européens dans les pays tiers¹⁰. Huit milliards EUR seront affectés d'ici 2020 aux pactes conclus avec les pays prioritaires. On peut lire dans le dernier rapport sur les Pactes migratoires de juin 2017

sur le Niger qu'il « *est l'exemple type de ce que le cadre de partenariat permet d'obtenir: l'UE et les États membres ont étroitement coordonné leurs actions et leur coopération avec les autorités nigériennes. Les contrôles aux frontières et les actions répressives contre la traite des êtres humains ont été intensifiés, ce qui a conduit à l'arrestation de passeurs et à l'augmentation sensible du nombre de migrants retournés volontairement dans leur pays d'origine depuis le Niger en bénéficiant d'une assistance* ».

Ces Pactes migratoires sont censés s'étendre à d'autres pays africains, du Maghreb et Machrek ainsi qu'à des pays asiatiques. Se pose alors le problème de la conditionnalité de l'aide et ses gardes fous en termes de respect des droits humains et d'État de droit. C'est le cas, comme évoqué ci-dessus, pour la Turquie mais également pour l'Afghanistan, le Soudan, l'Érythrée et la Libye, pays ayant été cités comme partenaires potentiels de Pactes migratoires. Le soutien de l'UE, et spécialement de l'Italie à la Libye, en vue d'empêcher les personnes migrantes de venir en Europe (sous couvert de lutte contre les trafiquants et de l'immigration irrégulière) est très problématique, car les personnes migrantes, en transit dans ce pays, y sont largement victimes de violations graves des droits de l'homme. En atteste le rapport de l'ONU de décembre 2016 confirmant que les personnes migrantes y sont victimes d'assassinats, d'arrestations arbitraires, de torture, de viol, de violence sexuelle et de travail forcé. Malgré cela, en juillet 2017, l'Italie soutenue par l'UE, a signé un nouvel accord avec les autorités de ce pays ayant pour objectif le renforcement des opérations de contrôles des gardes côtes libyens et la mise en place d'« espaces sûrs » pour migrants (centres de détention). Cet accord est cofinancé par l'Italie et le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (46 millions EUR).

Les dérives de l'externalisation

Les dérives de l'externalisation des questions migratoires sont multiples. D'une part, elle instrumentalise l'APD à des fins de gestion restrictive des migrations, alors qu'elle devrait être mobilisée intégralement au service des ODD.

D'autre part, elle viole les droits fondamentaux : tels que le droit de demander l'asile et le principe de non-refoulement (convention de Genève), le droit de quitter tout pays, y compris le sien (art 13 de la DUDH), la liberté de circulation dans l'espace CEDEAO (via les contrôles renforcés, le fichage, et la détention), l'interdiction de traitements inhumains et dégradants, le droit à la protection des données à caractère personnel et le principe de non-discrimination pour ne citer qu'eux.

Enfin, concernant les négociations autour des Pactes migratoires et de la déclaration UE-Turquie, elles s'opèrent dans l'opacité, sans consultation de la société civile et en l'absence d'un véritable contrôle démocratique des parlements.

recommandations

LE CNCD-11.11.11 DEMANDE AUX AUTORITÉS COMPÉTENTES DE

Refuser toute forme d'instrumentalisation de l'APD à des fins migratoires et consacrer l'ensemble des moyens financiers à l'atteinte des ODD :

- respecter le Traité de Lisbonne qui fixe la lutte contre la pauvreté comme priorité de la coopération au développement,
- respecter les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui définit l'alignement sur les priorités des pays partenaires comme incontournable,
- mettre fin aux conditions liant l'accès à l'APD des pays pauvres à la signature d'accords de réadmission et substituer des programmes de financement des ODD aux programmes de contrôle des frontières.

Réviser le règlement de Dublin et adopter une politique migratoire européenne intégrée sur base de critères clairs et de voies légales et sûres :

- réviser les principes de Dublin au profit d'une politique d'asile garantissant une répartition équitable entre les différents États membres de l'UE,
- rediriger les orientations de l'agenda européen sur les migrations vers un véritable agenda pour les migrations et le développement,
- substituer aux Pactes migratoires un véritable partenariat euro-africain pour le développement durable,
- garantir une transparence et un contrôle démocratique des processus de négociations autour des Accords de réadmission, des Accords techniques de l'Agence européenne de garde-côtes et de gardes-frontières (Frontex), des Pactes migratoires et des procédures liées aux projets du *Emergency Trust Fund for Africa*.

1/ Voir Claire Rodier *Les camps d'étrangers, dispositif clef de la politique d'immigration et d'asile de l'Union européenne* in dans *La mise à l'écart de l'étranger, centres fermés et expulsions*, coordonné par P-A Perrouy, éd. Labor, 2004. 2/ FIDH et EUROMEDDroits, *Turquie : Les droits humains sous couvre-feu*, février 2016, Paris.

3/ À noter que la CJUE considère que cet accord est le fait des États membres et pas de l'UE (ce qui lui permet de se déclarer incompétente) <http://www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/actualites/cour-de-justice-declaration-ueturquie-incompetence> 4/ Qui dit risque dit nécessité d'opération de renforcement des gardes-frontières et qui dit opération dit besoin de financement. En 2016, le budget de Frontex a atteint 176 millions EUR et ses moyens et son autonomie d'action ne font que s'élargir.

5/ Ces accords bilatéraux (entre pays) ou régionaux (avec l'UE) contraignent un état tiers à réadmettre ses ressortissants contrôlés en situation irrégulière en Europe ainsi que toutes personnes migrantes en situation irrégulière ayant transités par ce même pays lors de son parcours migratoire jusqu'à l'espace UE. 6/ Sur les 160 000 personnes devant être relocalisées sur deux ans (2015/ sept. 2017), seules 24 676 personnes l'ont été à la date du 26 juillet 2017. 7/ M. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, CGDEV, Working Paper n°359, March 2014.

8/ Fin 2015, la Commission UE a annoncé la création d'un nouveau fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (1.5 milliard EUR) destiné à favoriser la stabilité dans les pays du Sahel, de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique du Nord et à lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière. Plus de 90 % de ses moyens proviennent de budgets de coopération au développement existants. Nombre de projets financés par ce fonds concernent la gestion restrictive de la migration. C'est le cas du Niger et de la Libye.

9/ Sénégal, Mali, Niger, Ethiopie et Nigéria. 10/ Par ailleurs, l'UE, dans le cadre de l'EIP (external investment plan) et de la révision de l'ELM (external lending mandate) de la BEI (Banque européenne d'Investissement) a décidé d'augmenter les moyens en vue d'encourager le secteur privé à contribuer à la résilience des communautés migrantes et hôtes en Afrique du Nord, au Proche Orient et dans les Balkans. Malgré le fait que cet appui soit conditionné au respect de certaines garanties, EUROAD et Oxfam UE, dans un communiqué du 28 juin 2017, rappelaient que le Parlement devait s'assurer que l'EIP participerait bien à l'atteinte des ODD et à la lutte contre la pauvreté et non à stopper la mobilité des peuples.

pour en savoir plus

- Pour la Justice migratoire. Dossier de campagne du CNCD-11.11.11. Octobre 2017. <http://www.cncd.be/pour-la-justice-migratoire-dossier-de-campagne-2017>
- Notes politiques n°20 sur les voies légales de migration, CNCD-11.11.11, novembre 2017.
- Notes Migreurop n°4 – 5 – 6 sur Hotspot, Externalisations, Cas du Niger, Migreurop, 2017. <http://www.migreurop.org/rubrique382.html>

contact

Cécile Vanderstappen, Chargée de recherche et de plaidoyer Justice Migratoire
+ 32 (0) 2 250 12 61 / cecile.vanderstappen@cncd.be

cncd-11.11.11

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles
www.cncd.be / publications@cncd.be

Avec le soutien de
LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be

