

EXTERNALISATION

QUAND L'EUROPE SOUS-TRAITE SA POLITIQUE MIGRATOIRE

Abandonner les stratégies de mise à distance à tout prix des personnes migrantes à l'extérieur du territoire européen au profit du respect du droit d'asile et du droit à migrer. Protéger les droits des personnes migrantes avant de protéger les frontières.

CONTEXTE

L'externalisation de la politique migratoire européenne et des États membres consiste en **la délégation de la gestion des frontières européennes mais également des procédures d'asile en dehors du territoire européen** que ce soit au sein des États d'origine ou des États par lesquels transitent les personnes migrantes. Elle se donne pour objectif de limiter les arrivées de personnes migrantes sur le territoire européen.

Cette stratégie existe depuis de nombreuses années. Dès 2002, le Conseil Européen préconisait que dans tout accord passé par l'UE « avec quelque pays que ce soit, soit inséré une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale »¹. Toutefois, **l'externalisation des contrôles migratoires fait l'objet d'accords et de moyens accrus depuis 2015** et le

Sommet euro-africain de La Valette des 11 et 12 novembre 2015. Le plan d'action de La Valette prévoit de « s'attaquer aux causes profondes de la migration » et « renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière » en s'appuyant sur la création d'un Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) pour l'Afrique doté, fin août 2018, d'un budget de 4,09 milliards d'euros².

L'externalisation des contrôles migratoires est à la fois à l'initiative de l'Union Européenne et de certains États membres qui négocient avec des pays tiers, généralement avec le soutien de l'Union. Elle passe par la mobilisation de nombreux instruments qui se superposent, sont souvent entremêlés, ce qui en complique la compréhension. Néanmoins, on peut identifier plusieurs mécanismes mobilisés pour limiter les arrivées de migrants sur le territoire européen tels que :

(1) Conseil européen de Séville, *Conclusion de la Présidence*, 24 octobre 2002 in La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, *Rapport d'observation, Coopération UE-Afrique sur les migrations, Chronique d'un chantage*, Décembre 2017

(2) Le « fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » dit FFU est un instrument financier financé à 90% par l'aide publique au développement européenne et piloté par la Commission Européenne et les États membres de l'Union Européenne qui financent ce fond. Les pays bénéficiaires de cette aide ne sont que des observateurs de l'usage du fond. Il a pour objectif de ralentir les déplacements dans certaines zones fragiles du continent africain et les arrivées de migrant.e.s en Europe. Voir par exemple : Cour des comptes européennes, *Rapport spécial n°32, Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : un instrument souple, mais pas assez ciblé*, 2018. Consulté en ligne le 18/02/2019 : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_FR.pdf

► **La signature d'accords divers conditionnant les contreparties financières, diplomatiques ou commerciales au contrôle des migrations**

La politique européenne de voisinage lancée en 2004, les partenariats pour la mobilité lancés en 2011, les « Migration compacts » en 2016, etc. sont autant d'instruments de coopération de l'UE avec des États tiers qui conditionnent un avantage à un contrôle accru des migrations .

► **AU MAROC :** De par sa situation géographique, l'Union Européenne considère le Maroc comme un partenaire stratégique et historique pour la mise en œuvre de sa politique d'externalisation du contrôle des frontières. Dans le cadre des nombreuses négociations entre le Maroc et l'Union Européenne, l'UE conditionne le versement des fonds européens et de l'intégration dans le marché européen à l'application, par le Maroc, de mesures visant à empêcher l'accès des personnes exilées sur son territoire.

Dès 1992, l'Espagne et le Maroc ont signé un accord concernant la gestion frontalière selon lequel les autorités frontalières marocaines seraient obligés à réadmettre les ressortissants des pays tiers qui auraient transité par son territoire afin d'atteindre l'Espagne⁴. Légalisés par une loi espagnole en mars 2015, de nombreux refoulements « à chaud » sont réalisés, comme en août 2018 lorsque 116 personnes ont été refoulées vers le Maroc⁵ en violation de l'interdiction de refoulement prévu par la Convention de Genève.

Cette approche bénéficie d'un grand soutien de l'UE. La Commission a confirmé le versement de 148 millions d'euros, issus du Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, au Maroc en 2018 à des fins d'amélioration de sa gestion des frontières⁶. Cette somme complète une enveloppe d'aide plus large d'1 milliard d'euros versée par l'UE à l'État marocain depuis 2014 destinée à développer l'équité dans l'accès aux services sociaux, un développement inclusif, etc.

► **EN LIBYE :** La déclaration de Malte en date du 3 février 2017⁷ au sujet des aspects extérieurs des migrations prévoit une coopération renforcée avec la Libye en l'échange d'un soutien financier. Elle s'intègre dans la suite du plan d'action de la Valette et de la mobilisation du Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique. Cette coopération renforcée passe par exemple par la formation et l'achat d'équipement de la part de l'UE à destination des gardes côtes libyens ou encore par le soutien à la Libye dans le renforcement de ses frontières terrestres. Elle nécessite un budget important : à l'été 2017, la Commission annonce une enveloppe de 136 millions d'euros à destination de la Libye dont 46 millions d'euros pour la gestion des frontières⁸.

► **EN TURQUIE :** La déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 prévoit une coopération renforcée avec la Turquie en matière de contrôle des personnes migrantes cherchant à rejoindre l'Europe, notamment par la mise en place du mécanisme dit « un pour un », consistant à réinstaller en Europe un Syrien présent en Turquie pour chaque Syrien renvoyé depuis les îles grecques. En contrepartie de ce rôle de « garde-frontière », la Turquie a reçu une aide financière qui dépasse aujourd'hui les 6 milliards d'euros, une promesse d'exemption des visas de court séjour pour les Turcs et la relance du processus d'adhésion à l'UE.

► **L'instrumentalisation de l'aide publique au développement (APD)**

L'aide publique au développement européenne est principalement composée du fond européen de développement (FED). Elle consiste en des aides fournies aux pays dits en voie de développement qui sont orientés vers « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté » (Art. 208 du Traité de Lisbonne). Ces ressources doivent normalement répondre à certains critères d'efficacité et avoir "pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement"⁹.

(3) Pour plus d'information sur les différents cadres de partenariats entre l'UE et les États tiers en matière de contrôle des migrations voir par exemple : Commission européenne - Communiqué de presse, Cadre de partenariat pour les migrations : le point de la Commission sur un an de résultats et d'enseignements, Strasbourg, le 13 juin 2017

(4) Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente. Disponible sur <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-8976# analisis>

(5) Infomigrants, L'Espagne renvoie vers le Maroc 116 migrants entrés clandestinement à Ceuta, 28 août 2018

(6) European Commission - Press release, Western Mediterranean Route: EU reinforces support to Morocco, Brussels, 14 December 2018. Consulté en ligne le 18/02/2019 : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6705_en.htm

(7) Déclaration de Malte des chefs d'État et de gouvernement du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations, le 3 février 2017

(8) Commission européenne - Communiqué de presse, Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique adopte un programme de soutien à la gestion intégrée des migrations et des frontières en Libye d'un montant de 46 millions d'euros, Bruxelles, le 28 juillet 2017

(9) Définition de l'OCDE (site de l'OCDE Aide publique au développement, définition et champ couvert) citée par la CIMADE

Or, dans le cadre de l'externalisation des politiques migratoires, cette aide est souvent détournée de son objectif premier avec, par exemple, le conditionnement de l'aide au développement à un renforcement du contrôle des migrations, le ciblage de zones d'émigration au détriment de zones non concernées par la migration qui en auraient davantage besoin, ou encore le financement direct de projet ayant pour objectif le contrôle des migrations.

De fait le fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, dont les objectifs définis dans le plan de la Valette sont bien distincts des objectifs de développement, est financé à 90 % par l'APD.

► **AU NIGER** : Dès 2007, l'UE utilise le fonds européen de développement pour financer le renforcement opérationnel des postes frontières. En 2018, deux projets majeurs financés par le Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, représentant un montant total de 86 millions d'euros, visent à apporter un soutien aux services répressifs en vue de réduire le transit de personnes migrantes¹⁰.

► **L'intervention directe des acteurs européens en dehors du territoire de l'Union**

Afin de limiter l'accès des personnes migrantes au territoire européen, l'Union Européenne et ses États tiers. Ces interventions peuvent être ouvertement tournées vers le contrôle des migrations. Par exemple, le mandat du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, un élargissement de « Frontex », prévoit la réalisation d'opérations directement sur le territoire de ces pays tiers. Frontex possède déjà trois bureaux visant le « renforcement des capacités » en matière de contrôle des frontières en Serbie, en Turquie et au Niger.

Ces interventions peuvent aussi être déguisées derrière un objectif de protection des personnes exilées. A plusieurs reprises, et notamment lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2018, les États membres ont envisagé la création de centres en dehors du territoire européen où pourraient être examinées les demandes d'asile et d'où les personnes protégées pourraient transiter vers l'Europe de manière sécurisée. Cette proposition a été très contestée car les garanties en matière de procédure et de condition d'accueil risquent fort de ne pas être atteintes, au détriment

des droits de la majorité des personnes exilées.

► **AU NIGER** : Une cinquantaine d'agents européens, policiers, gendarmes et experts de la sécurité, ont été dépêchés par l'UE dans le cadre de la mission EUCAP Sahel Niger afin de fournir des conseils, des formations et une aide aux autorités nigériennes en matière de sécurité, de lutte contre le terrorisme, le crime organisé et la migration irrégulière. Son budget pour la période d'octobre 2018 au 30 septembre 2020 est de 63,4 millions d'euros.

Concomitamment à cette mission, le Niger a adopté, en mai 2015, une loi criminalisant le trafic illicite de migrants théoriquement plus sévère que la loi sur la traite des personnes, car elle peut aboutir à 30 ans de prison et 45 000 euros d'amende. L'application de cette loi est facilitée par la collaboration des acteurs européens présents sur place : Frontex, EUCAP Sahel,...

LES CONSTATS DE SECOURS CATHOLIQUE

Ces politiques d'externalisation ont plusieurs **conséquences tant sur les personnes migrantes que sur les sociétés des États où elles se réalisent** :

- **La mise en danger des personnes migrantes qui sont forcées d'emprunter des routes plus périlleuses pour s'exiler.** Au Niger, la militarisation du contrôle des migrations et la sécurisation des routes avec les moyens de l'Union Européenne mettent en danger la vie des personnes migrantes. Afin de ne pas se faire arrêter, les personnes prennent des risques très importants notamment lorsqu'elles traversent le désert. S'il n'existe pas de recensement systématique des décès, 1 790 personnes au moins ont été retrouvées mortes dans le Sahara entre 1996 et 2014 et ceux-ci sont en augmentation. Il est à craindre que le nombre de personnes y perdant la vie soit aussi élevé qu'en Méditerranée¹¹.

- **Le développement des cas de violation des droits fondamentaux** à l'instar du droit à demande l'asile et le principe de non-refoulement inscrits dans la convention de Genève ou encore le droit d'émigrer et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants inscrits dans la Déclaration Universelle des droits de l'homme. Au Maroc, le développement de cas de refoulement à chaud, en l'absence d'examen des demandes d'asile, viole le principe du droit d'asile et de non refoulement.

(10) Concord Europe, Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des Pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, 2018

(11) Les jours, Les noyés du désert, 16 avril 2018

- L'ingérence dans les sociétés des pays concernés par les politiques d'externalisation. Au Niger, la loi de 2015 sur le trafic de migrants adoptée sous influence européenne entre en contradiction avec le principe de libre circulation de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) puisqu'elle permet de criminaliser les acteurs du transport de personnes, y compris à l'intérieur du territoire national, même si les voyageurs sont des personnes en situation régulière d'autres pays de la CEDEAO. Pour éviter les contrôles, les transporteurs contournent désormais la ville d'Agadez et les communes situées sur les routes migratoires, déséquilibrant l'économie de la région¹².

- Le renforcement de gouvernements ou de milices aux dépens de la population locale. Ainsi, quand l'UE négocie, s'accorde et finance les autorités libyennes ou soudanaises, elle le fait au détriment des droits fondamentaux des personnes vivant dans ces pays.

« Dans la région de Zinder, département de Kantché, au sud du Niger, les citoyens nigériens sont quasiment victimes d'internement dans leur propre pays du fait également de l'externalisation qui oblige le gouvernement à empêcher coûte que coûte le déplacement vers Agadez, porte d'entrée vers le Nord. Pour voyager, les ressortissants de ce département pourvoyeur de migrants, la plupart des femmes et des enfants, vers l'Algérie doivent jouer au jeu du chat et de la souris avec les forces de sécurité. » raconte Tchernou Hamadou Boulama, Directeur des programmes d'Alternative Espaces Citoyens, Niger.

LES ENJEUX EUROPÉENS AUJOURD'HUI

Le Parlement peut intervenir à différents niveaux dans ces processus d'externalisation : au moment du vote du budget, puisqu'il valide par exemple le budget de FRONTEX, en demandant des comptes à la Commission, comme il l'a fait en 2015 demandant à avoir une visibilité sur les dépenses liées à la migration entre 2004 et 2014, ou en demandant le gel des négociations avec certains pays, comme le 24 novembre 2016, lorsque le Parlement européen a réagi en adoptant une résolution demandant le gel des négociations d'adhésion de la Turquie, dénonçant les « mesures répressives disproportionnées » et les violations des droits.

Toutefois, ces politiques européennes de mise à distance des personnes migrantes constituent un véritable enjeu démocratique en Europe dans la mesure où elles sont souvent adoptées sans l'accord du Parlement. Ainsi l'accord UE-Turquie a été signé à l'écart de tout contrôle parlementaire.

Dans la mesure où ces pratiques mettent en péril les valeurs fondamentales de la construction européenne, il est urgent d'apporter plus de transparence et de contrôle démocratique à ces pratiques.

LES PROPOSITIONS DU SECOURS CATHOLIQUE

- Garantir le respect des droits de personnes migrantes tout au long du parcours migratoire notamment en mettant en œuvre un dispositif européen de secours sur les routes de l'exil et en garantissant que les demandes de protection soient examinées selon les règles de droit aux frontières européennes ;
- Développer, concomitamment, des voies sûres et légales de migration telles que la réunification familiale, la délivrance de Visa aux fins de demande d'asile, etc.
- Réorienter les aides au développement vers les causes profondes de la pauvreté et des inégalités structurelles. Mettre en place des garanties afin que l'APD ne soit plus détournée à des fins de contrôle des migrations.

ET POUR ALLER PLUS LOIN

- Concord Europe, Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des Pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, 2018
- La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, Rapport d'observation, Coopération UE-Afrique sur les migrations, Chronique d'un chantage, Décembre 2017
- Migreurop, Note Migreurop n° 5, Externalisation tous azimuts : de l'arrangement UE - Turquie aux Migration Compacts en Afrique, Avril 2017
- Nations Unies, Déclaration de fin de mission du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, Felipe González Morales, lors de sa visite au Niger (1-8 octobre, 2018), Niamey, 8 octobre 2018
- Caritas Europa, La vision de Caritas Europa sur un partenariat renouvelé entre l'UE et les pays ACP, Janvier 2019

Pour vous impliquer, contacter :

Département accueil et droits des étrangers :
juliette.delaplace@secours-catholique.org
Campagne globale migration :
agathe.battistoni@secours-catholique.org

(12) Julia Pacual, Sous pression de l'Europe, « la violence contre les migrants subsahariens se banalise » en Afrique, 12 janvier 2019