RAPPORT D'OBSERVATION

COOPÉRATION UE-AFRIQUE SUR LES MIGRATIONS

CHRONIQUE D'UN CHANTAGE

DÉCRYPTAGE DES INSTRUMENTS FINANCIERS
ET POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE



La Cimade
L'humanité passe par l'autre

LOUJNA Tounkaranké

migreurop

La Cimade
L'humanité passe par l'autre

Édité par La Cimade
Service communication
64 rue Clisson – 75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
infos@lacimade.org
www.lacimade.org

Une publication coordonnée par :
Myriam Tixier et Anne-Sophie Wender (La Cimade).

Ont participé à la rédaction :
Hamadou Tcherno Boulama (Alternative espaces citoyens), Alessandra Capodanno (Migreurop), Claudia Charles (Migreurop), Camille Denis (Gadem), Brigitte Espuche (Migreurop), Marine De Haas (La Cimade), Eva Ottavy (La Cimade), Cécile Vanderstappen (CNCD-11.11.11).

Photographies :
Albert Chaibou / AEC, Anthony Jean, Sara Prestianni, Elsa Tyszler.
Couverture : Centre de transit de l'OIM, Agadez, Niger, mars 2017. © Sara Prestianni
Quatrième de couverture : Sauvetage par SOS Méditerranée dans les eaux internationales au large de la Libye, octobre 2017. © Anthony Jean

Édition :
Rafael Flichman

Conception graphique :
Guillaume Seyral

Maquette :
atelier des grands pêchers (adgp.fr)

Dépôt légal : décembre 2017
ISBN 978-2-900595-44-2

Impression :
Imprimerie de la Centrale
62302 Lens

Sommaire

ÉDITO 5

INTRODUCTION 6

01 DES INSTRUMENTS MULTIPLES AU SERVICE D'UNE MÊME LOGIQUE : LA FERMETURE DES FRONTIÈRES 10
1.1 Des politiques migratoires européennes d'externalisation 11
Coopération ou chantage ? 11
Des négociations déséquilibrées 12
2015 : crise de l'accueil européen et renouveau de la coopération avec les pays tiers 12
1.2 Les instruments de coopération de l'UE : la boîte à outil du chantage 14
Des cadres de dialogues régionaux 14
Des accords internationaux vers des cadres de partenariat informels 16

02 LA PROTECTION DES PERSONNES : UN ALIBI POUR BLOQUER LES POPULATIONS LOIN DE L'EUROPE 20
2.1 La protection des personnes comme prétexte au renforcement des contrôles 21
Sauver des vies en mer et lutter contre les passeurs, les faux arguments 21
Contenir les personnes migrantes dans les pays de départ et de transit en Afrique 23
Un volet « asile » et « migration légale » bien maigre 23
2.2 Le Niger : cas d'école de la coopération européenne sur les questions migratoires 24
2015 : une succession de mesures européennes au Niger 24
L'application abusive de la loi sur le trafic illicite des migrants 27
Agadez : une économie locale et une stabilité mise en péril 30
Mise en danger des personnes 30

03 RETOURS ET RÉADMISSIONS : DES EXPULSIONS MAL NOMMÉES 32
3.1 Le chantage aux accords de réadmission 33
Expulser, une obsession européenne 33
L'expulsion, un autre objectif du sommet de La Valette 34
Ceux qui ne coopèrent pas « doivent en payer les conséquences » 35
3.2 Expulser sans contrainte : le laissez-passer européen 35
Un document européen de voyage 35
Le Mali et le Sénégal affichent leur désaccord 37
3.3 Frontex, une agence d'expulsion européenne 37
Le nouveau mandat de Frontex 38
Une agence qui collabore directement avec des États non européens 38

04 FINANCEMENTS EUROPÉENS : FAUX-SEMBLANTS ET RÉALITÉS 40
4.1 Les outils financiers de l'UE et la conditionnalité de l'aide au développement 41
Des fonds pour la répression des migrations et des pays ciblés 41
Instrumentalisation de l'aide publique au développement 43
Risque d'instrumentalisation des associations 45
Déséquilibre des négociations 45
4.2 Le nouveau fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique 45
Un mécanisme d'absorption des fonds de l'APD très critiquable 47
Des pays bénéficiaires quasi-exclus du processus 47
Une mise en œuvre du fonds par des acteurs politiques 47
Entre développement et gestion des migrations : une utilisation politique des financements 48

CONCLUSION 52

ANNEXES 54



Après un sauvetage, arrivée de l'Aquarius dans le port de Palerme en Sicile, octobre 2017. © Anthony Jean

Quand l'Afrique est sommée d'aider l'Europe

Pour nombre de pays d'Afrique, la coopération des pays du Nord, la présence des organisations internationales et l'action des ONG est à double tranchant : aussi nécessaire qu'insuffisante dans un certain nombre de situations, d'urgence notamment, elle est également la contrepartie de politiques économiques et commerciales qui privent ces sociétés civiles et États d'une partie de leurs moyens d'action. Cette ambivalence d'une « aide internationale », qui ampute autant qu'elle soutient, a encore été accentuée ces dernières années par le mélange des genres entre politiques de développement, actions de « maintien de la paix » et dispositifs de contrôle de l'immigration. L'Union européenne (UE) et plusieurs États membres (notamment l'Allemagne, l'Italie et la France) se sont ainsi placés en situation de demandeurs et de donneurs d'ordres vis-à-vis de pays africains sommés de contribuer au contrôle des frontières… européennes. Dans un nouvel élan impérialiste qui la conduit à exiger de ses « partenaires » qu'ils coupent des routes migratoires parties prenantes d'espaces de circulation ancestraux, l'UE prend en effet de plus en plus les frontières africaines pour les siennes[1]. La libre circulation des personnes, notamment au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), était un des derniers vestiges d'un panafricanisme mis à mal par les nationalismes locaux, les ambitions politiques personnelles et des grandes puissances œuvrant à la fragmentation du continent africain. L'UE est en train d'y porter d'ultimes coups de boutoirs au travers de multiples « accords » et autres « pactes » pensés à la seule aune de la « défense » des frontières européennes. Depuis des années, elle a ainsi contribué à la criminalisation d'une supposée « émigration illégale » et à rendre caduc l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui consacre « le droit à quitter tout pays y compris le sien ». Au-delà des violations du droit international, le renoncement à tout principe éthique conduit même des gouvernements européens à demander la collaboration de milices libyennes ou des régimes érythréens ou soudanais pour stopper les départs. L'obsession migratoire de l'UE contribue à la fragilisation des droits humains en Afrique, ainsi qu'à attiser des comportements et pratiques xénophobes.

Emmanuel Blanchard, président de Migreurop
Jean-Claude Mas, secrétaire général de La Cimade
Moussa Tchangari, secrétaire général d'Alternative espaces citoyens

1. Claudia Charles, Pascaline Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *in* Gisti, *Plein Droit*, n° 114, octobre 2017.

INTRODUCTION

La gestion de la crise des politiques migratoires européennes par l'Afrique



Après un sauvetage, arrivée de l'Aquarius dans le port de Pozzallo en Sicile, octobre 2017. © Anthony Jean

En 2015, plus d'un million de personnes sont arrivées sur les côtes grecques et italiennes en traversant la Méditerranée. Cette situation reflétait les conséquences des guerres et crises qui perturbent certaines régions du monde : 80 % de ces personnes fuyaient en effet la Syrie (46,7 %), l'Afghanistan (20,9 %), l'Iraq (9,4 %) ou encore l'Érythrée (3,4 %)[2].

3 771 personnes sont décédées ou ont été portées disparues en Méditerranée durant cette même année. Certains drames ont marqué l'opinion publique, en particulier deux naufrages successifs en avril 2015 entraînant la mort de 1 200 personnes[3] ou encore la terrible image du corps d'Aylan Kurdi, âgé de trois ans, sur une plage turque en septembre 2015.

Mêlant émotion, indignation et peur de l'invasion, les médias et les dirigeants européens ont très rapidement évoqué une « crise des migrants ». L'Union européenne (UE) et ses États membres ont affiché leur intention de prendre des mesures urgentes pour y faire face et de changer les politiques européennes migratoires. Mais, malgré une relative volonté d'accueil affichée par Angela Merkel en Allemagne et un réel élan de solidarité d'une partie de la population et des associations européennes, c'est en réalité une crise de l'accueil des pays européens et des politiques relatives aux migrations.

En effet, les dirigeants européens ont préféré la fermeture de leurs frontières aux mesures de protection et de sauvetage. Il s'agissait avant tout d'agir vite, de montrer à l'opinion publique que des initiatives concrètes étaient prises, tout en entretenant une certaine peur de l'étranger afin de détourner les frustrations socio-économiques de la population européenne vers un bouc émissaire : « les migrants ». L'objectif poursuivi par l'UE : contenir loin des frontières européennes hommes, femmes et enfants qui tentent de rejoindre l'Europe, grâce au renforcement

2. UNHCR, *Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain. January 2015 - March 2016*.
3. *Le Monde*, « Au moins 400 migrants disparus dans un naufrage en Méditerranée », 14 avril 2015 et « Le naufrage en Méditerranée a fait au moins 800 morts selon le HCR », 19 avril 2015.



En direction de la Libye, Agadez, Niger, décembre 2012. © Albert Chaibou / AEC

des contrôles et à la collaboration des pays d'origine et de transit, également appelés pays tiers.
L'année 2015 a ainsi été marquée par une multiplication des instruments européens de coopération avec les pays non-membres de l'UE et de nouveaux financements souvent difficiles à décrypter tant sur leurs objectifs finaux que sur leurs montants. Parmi les pays ciblés par ces politiques : l'Afrique de l'Ouest, et en particulier le Niger, voisin de la Libye et désigné comme étant le « carrefour » des migrations africaines vers l'Europe.
Ces pays africains, choisis pour assumer les obligations dont l'UE veut se débarrasser, sont ainsi contraints d'adopter la même politique répressive que l'Europe à l'égard des personnes migrantes. Pourtant, les migrations intra-africaines, notamment en Afrique de l'Ouest, ont une importance particulière, notamment d'un point de vue économique, et sont consacrées par le principe de libre circulation des ressortissants des pays membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao). Les migrations vers le territoire européen ne représentent qu'une faible partie des mouvements migratoires en Afrique : en 2014, seuls 27 % des migrants africains séjournaient en Europe[4].
Cette stratégie européenne n'est pas nouvelle. Les pays voisins de l'UE, comme certains pays du Maghreb ou de l'est de l'Europe, ont été les premiers appelés à collaborer avec l'UE pour lutter contre les migrations dites irrégulières.
À l'œuvre depuis le début des années 2000, cette politique européenne a surtout provoqué des changements continuels des routes empruntées par les personnes migrantes. Là où une voie se ferme, une autre s'ouvre, mais elle est souvent plus dangereuse.

> La politique migratoire européenne contribue à mettre de plus en plus en danger les personnes tout au long de leur parcours migratoire.

Par exemple, après la baisse spectaculaire entre 2006 et 2008 des arrivées sur les îles Canaries suite aux mesures européennes et à la collaboration du Sénégal et de la Mauritanie, une autre voie migratoire s'est développée au départ de la Libye.
Cette politique conduit aussi à renforcer le « trafic de personnes » contre lequel l'UE dit lutter : les frontières étant plus difficiles à franchir, les « passeurs » se sont « professionnalisés » là où, il y a encore quelques années, les personnes migrantes pouvaient passer la frontière par elles-mêmes.
La politique migratoire européenne poursuivie depuis près de quinze ans n'a produit à ce jour aucun effet sur les arrivées en Europe qui n'ont nullement baissé[5] (sauf de manière très temporaire et localisée). Elle a en revanche contribué à mettre de plus en plus en danger les personnes tout au long de leur parcours migratoire.

4. OIM, *Migration report*, 2015.

5. Cf. rapports annuels de l'Agence Frontex de 2009 à 2016.

MÉTHODOLOGIE DE RAPPORT

Ce rapport a été conçu comme un outil de décryptage de la logique de la coopération européenne en matière migratoire et des instruments politiques et financiers de sa mise en œuvre. Il est le fruit d'un travail collectif de recherche et d'analyse des textes de l'UE, d'entretiens menés à Bruxelles avec les institutions européennes et des parlementaires européens, ainsi que des observations de terrain menées dans certains pays ciblés par les politiques européennes par des associations du collectif Loujna-Tounkaranké et du réseau euro-africain Migreurop, en particulier l'Association malienne des expulsés au Mali, le Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants au Maroc (Gadem), Alternative espaces citoyens au Niger et le Réseau migrations et développement (Remidev) au Sénégal.
La politique européenne de coopération sur les questions migratoires s'étend à de nombreuses régions et pays. Ce rapport traite du partenariat européen avec l'Afrique et plus particulièrement avec le Mali, le Maroc, le Niger et le Sénégal, en raison de l'importance de la coopération européenne avec ces pays depuis 2015. Le contexte, très mouvant depuis le début de l'élaboration de ce rapport, a été actualisé jusqu'en septembre 2017. Le rapport ne prend donc pas en compte les éventuels et probables développements depuis cette date.

01

Des instruments multiples au service d'une même logique : la fermeture des frontières

La coopération dans le domaine des migrations entre l'UE et des pays non européens s'appuie depuis le début des années 2000, et particulièrement depuis 2015, sur un grand nombre de cadres de négociation et de partenariats. La multiplication des instruments mis en place par l'UE complexifie la compréhension de son action. Néanmoins, derrière des formes de coopération présentées comme novatrices, l'objectif poursuivi demeure le même : obliger les États non européens à lutter à ses côtés contre l'immigration dite irrégulière dans le but de réduire les arrivées sur son territoire.



La triple barrière espagnole à Melilla, à gauche l'Europe, à droite, au loin, le Maroc, mars 2015. © Elsa Tyszler

1.1 DES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES D'EXTERNALISATION

La logique qui sous-tend les multiples instruments de coopération mis en place par l'UE est relativement simple et peut se résumer à deux grands objectifs :

- Empêcher les personnes migrantes d'arriver sur le territoire européen ;
- Renvoyer celles qui s'y trouvent en situation administrative irrégulière.

L'UE cherche ainsi à délocaliser les contrôles dans les pays de départ et de transit et à sous-traiter à ces États la « gestion » des migrations afin de contenir loin des frontières européennes celles et ceux considérés comme « indésirables[6] ». C'est ce qu'on appelle l'externalisation des politiques migratoires européennes. Ces politiques contribuent à rendre difficile l'accès au territoire européen, y compris pour les personnes en recherche d'une protection internationale. Elles permettent à l'UE de déléguer les contrôles aux États tiers qui endossent de ce fait la responsabilité des violations des droits humains envers les personnes migrantes. En repoussant la frontière plus au Sud, l'UE éloigne des yeux de l'opinion publique européenne les conséquences, souvent dramatiques, de ses politiques.

Coopération ou chantage ?

Pour mettre en œuvre cette politique, l'UE doit obtenir la collaboration des pays de départ et de transit pour qu'ils limitent les départs vers l'Europe et acceptent l'expulsion de leurs ressortissants. Or, ces pays n'ont pas d'intérêt direct à le faire, en particulier car les transferts d'argent de leurs nationaux installés à l'étranger sont une source de revenus considérable pour leur pays. Ils n'ont souvent pas non plus ni les

6. Cf. notamment : Migreurop, *Aux bords de l'Europe : l'externalisation des contrôles migratoires*, rapport 2010-2011.

moyens financiers ni le cadre législatif et administratif nécessaires à un accueil des personnes migrantes conforme aux standards supposément établis en matière de droits humains.
Pour convaincre ces pays, l'UE et ses États membres proposent des contreparties, conditionnées à leur collaboration : pour obtenir certains avantages, les États tiers doivent accepter de travailler avec l'UE sur les questions migratoires. Il peut s'agir de perspectives de facilitation des visas en échange de l'expulsion de personnes en situation administrative irrégulière en Europe, ou encore d'aides financières pour accroître leurs capacités à « gérer les flux migratoires ». Progressivement, cette conditionnalité s'est étendue à l'ensemble des domaines de la coopération européenne (économique, commercial, politique ou militaire), y compris l'aide au développement. Il ne s'agit plus seulement de récompenser les États qui coopèrent, mais de faire en sorte qu'ils n'aient pas les moyens de refuser cette coopération.

Il ne s'agit plus seulement de récompenser les États qui coopèrent, mais de faire en sorte qu'ils n'aient pas les moyens de refuser cette coopération.

Des négociations déséquilibrées

Cette conditionnalité grandissante accroît le déséquilibre des négociations menées par l'Europe avec la plupart des pays ciblés. L'UE, composée aujourd'hui de 28 États membres et dotée d'institutions communes, négocie avec des États dont la situation économique et parfois politique demeure fragile, et pour lesquels l'aide européenne, tous domaines confondus, est cruciale. En effet, selon la Commission européenne, « l'UE, dans son ensemble, est le principal investisseur étranger en Afrique, son principal partenaire commercial, un garant essentiel de la sécurité, sa principale source de transferts de fonds et son premier partenaire dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire[7] ». En passant des accords au niveau bilatéral plutôt qu'avec les ensembles régionaux comme la Cedeao ou l'Union africaine (UA), et en les subordonnant à l'ensemble de l'aide européenne, l'UE rencontre peu de réticences.

2015 : crise de l'accueil européen et renouveau de la coopération avec les pays tiers

Cette logique est loin d'être nouvelle. Dès 2002, le Conseil européen de Séville préconisait que dans tout accord passé par l'UE « avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale ». Le Conseil proposait de tenir compte de la disposition des États à collaborer et précisait qu'une « coopération insuffisante [...] pourrait rendre plus difficile l'approfondissement des relations entre le pays en question et l'Union[8] ».
Treize ans plus tard, les mêmes éléments sont repris dans l'agenda européen en matière de migration[9], proposé par la Commission européenne pour répondre à la mal nommée « crise migratoire ». La coopération avec les pays non-membres de l'UE doit ainsi permettre de « réduire les incitations à la migration irrégulière ». L'aide au développement est vue comme un moyen de pression sur les pays ciblés. De même, l'UE pourrait « faire usage de tous les moyens de pression et de toutes les incitations dont elle dispose » afin d'obliger les États tiers à accepter l'expulsion de leurs ressortissants (cf. partie 2).
Le sommet de La Valette (Malte) sur la migration, qui a réuni des chefs d'États européens et africains en novembre 2015, s'inscrit dans cette même logique et son plan d'action[10] développe, « conjointement » avec les pays africains, les premières décisions de l'agenda européen. À cette occasion, un « fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et le phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU), a été créé. Il était doté, à l'origine, de 1,8 milliard d'euros (cf. partie 4). Sous couvert de réduction de la pauvreté, l'UE poursuit en réalité un objectif simple : fixer les personnes dans les pays d'origine et de transit du continent africain. La question des expulsions est aussi abordée, ce qui paraît incongru au regard des objectifs affichés de soutien au développement.

7. Commission européenne, *Un nouvel élan pour le partenariat Afrique*, 4 mai 2017.
8. Conseil européen de Séville, *Conclusion de la Présidence*, 24 octobre 2002.
9. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015.
10. Sommet de La Valette, *Plan d'action*, 2015.

DES MOTS LOURDS DE SENS

Les termes techniques employés par l'UE reflètent une vision particulière de la migration et cachent souvent un contenu hautement politique.

GESTION DES FLUX MIGRATOIRES
Selon le *Larousse*, un flux désigne une grande abondance de choses ou de personnes qui semblent couler. L'utilisation de ce terme donne ainsi l'impression erronée d'arrivées massives et incontrôlables, et déshumanise les personnes migrantes. Le terme « gestion » sous-entend généralement la volonté de contrôler et bloquer ces migrations.

RETOUR, ÉLOIGNEMENT, RÉADMISSION
Termes qui désignent, en en atténuant la violence, l'expulsion d'une personne étrangère vers son pays d'origine ou un autre pays.

RETOUR VOLONTAIRE
Programmes de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou d'organismes nationaux des États membres pour accompagner les personnes en situation irrégulière souhaitant retourner chez elles. Le caractère « volontaire » de ces retours peut être questionné : les « bénéficiaires » n'ont souvent pas d'alternatives au moment de ce choix, et peuvent même, dans certains pays, être détenus. L'UE reconnaît elle-même que les personnes n'acceptent ces retours volontaires « qu'en cas de perspective sérieuse et crédible d'être renvoyées contre leur gré[11] ».

PRÉVENTION DE LA MIGRATION, INFORMATION SUR LES RISQUES
Actions menées dans les pays d'origine et de transit visant à dissuader les personnes de partir, sans qu'il ne leur soit proposé de réelles possibilités de rejoindre le territoire européen de manière régulière.

MIGRATION IRRÉGULIÈRE
Fait de passer une frontière sans document valide (passeport, visa) ou de rester dans un pays sans titre de séjour. Il s'agit d'un abus de langage car seuls l'entrée ou le séjour peuvent être administrativement irréguliers, et non le fait de migrer. Selon la Déclaration universelle des droits de l'Homme, toute personne a le droit de « quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». De plus, selon le droit international, le franchissement irrégulier d'une frontière ne peut être reproché aux réfugiés.

TRAITE DES PERSONNES
Cette expression désigne « le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte [...], aux fins d'exploitation[12] ». Régulièrement, ce terme est employé abusivement pour désigner des cas – réels ou supposés – de trafic illicite de migrants, et pour justifier la lutte contre les migrations. Une confusion préjudiciable aux victimes de traite qui nécessitent une protection spécifique.

TRAFIC ILLICITE DE MIGRANTS
Contrairement à la traite, il ne requiert pas d'éléments d'exploitation ou de contraintes. Il désigne le fait « d'assurer, afin d'en tirer [...] un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État[13] ». L'interprétation qui en est faite par certains États conduit souvent à des condamnations de personnes venues en aide aux personnes migrantes, créant ainsi un « délit de solidarité ».

11. Commission européenne, *État d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration*, 10 février 2016.
12. Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 15 novembre 2000.
13. Protocole contre le trafic illicite des migrants par terre, mer et air, 15 novembre 2000.

1.2 LES INSTRUMENTS DE COOPÉRATION DE L'UE : LA BOÎTE À OUTIL DU CHANTAGE

Si depuis près de quinze ans, la logique poursuivie par l'UE n'a guère évolué, les instruments de coopération se sont, eux, multipliés. À tel point qu'il est souvent compliqué de s'y retrouver, y compris pour les États eux-mêmes.

Des cadres de dialogues régionaux

C'est avec les pays voisins de l'UE, et particulièrement d'Afrique du Nord, que la dimension extérieure des politiques migratoires européennes s'est tout d'abord développée. Le Maroc, pays stratégique pour l'Europe, notamment dans le domaine des migrations, est ainsi le premier bénéficiaire de la politique européenne de voisinage (PEV) lancée en 2004. La PEV fixe des objectifs dans de nombreux domaines dont le contrôle des frontières, la « gestion » des migrations et l'asile. À partir de 2005, alors que les arrivées de personnes migrantes sur les îles espagnoles des Canaries augmentent, de nouveaux cadres de partenariat voient le jour, dans le but d'obtenir la collaboration d'États plus au Sud dans le renforcement des contrôles des frontières européennes.
L'UE a adopté une approche globale des migrations en 2005, prônant l'intégration des questions migratoires dans les domaines de la coopération et de l'aide au développement. Le développement y est perçu comme un outil de réduction des « flux migratoires », mais aussi comme une incitation à la collaboration des pays tiers dans la lutte contre l'immigration. À la suite des révolutions arabes et des mouvements migratoires qui en ont découlé, cet instrument a été révisé[14] et l'UE a lancé des négociations avec les pays du Maghreb pour la signature de partenariats pour la mobilité, déjà conclus avec quelques pays de l'est de l'Europe. Visant la création d'un « dialogue structuré sur les migrations, la mobilité et la sécurité », ils ont été signés en 2013 avec le Maroc et en 2014 avec la Tunisie. Ils prévoient notamment la facilitation de la délivrance des visas en contrepartie de la signature d'accords de réadmission.
En 2006, le processus de Rabat a été lancé à l'issue d'une conférence sur les migrations et le développement qui a réuni des pays européens et africains, en particulier d'Afrique du Nord et de l'Ouest. La France et l'Espagne en étaient les principales initiatrices. La déclaration finale[18] met en avant la « responsabilité partagée » des États du Nord et du Sud. Aux côtés des questions de développement, apparaissent le renforcement des capacités à « gérer les flux migratoires », le contrôle des frontières, la « lutte contre l'immigration illégale » et les expulsions. La même année, l'Espagne a lancé un « plan Afrique » comprenant aide au développement et accords de réadmission, et, durant les années suivantes, la France a conclu une dizaine d'accords de gestion concertée des flux migratoires avec des pays africains, liant également l'aide au développement à la lutte contre la « migration irrégulière[19] ».

14. Commission européenne, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, 18 novembre 2011.

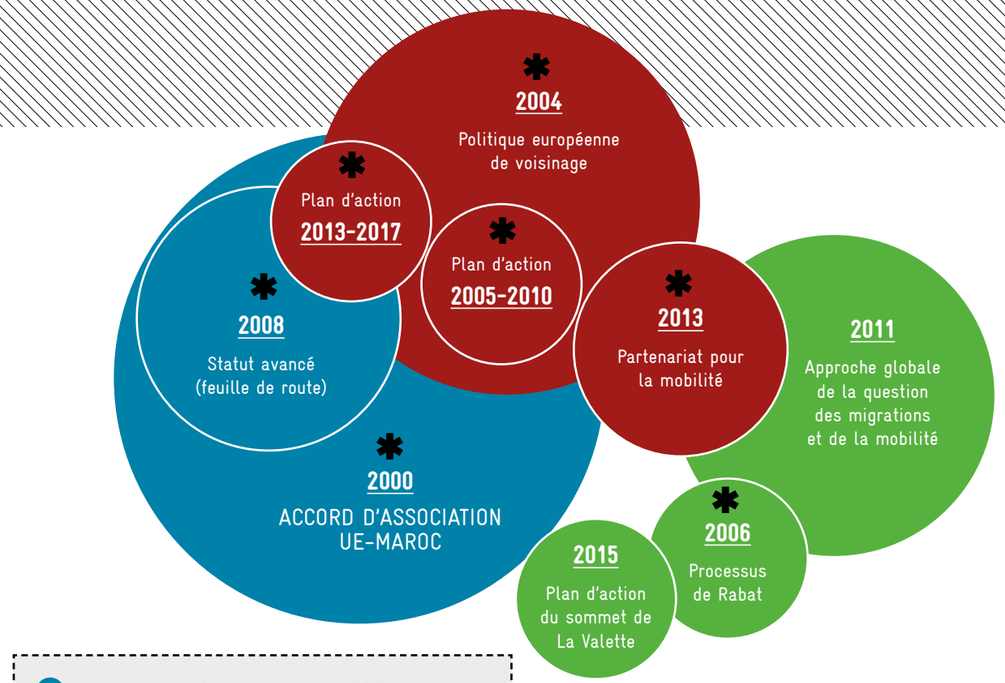
UE-MAROC, UN PARTENARIAT HISTORIQUE

Le partenariat entre le Maroc et l'UE est souvent qualifié d'historique au regard de l'ancienneté des relations qui les lient et de son caractère singulier. En effet, la position géographique du Maroc en fait un partenaire privilégié et incontournable pour l'UE, particulièrement dans le domaine des migrations. Le gouvernement marocain a d'ailleurs su jouer de cette situation stratégique et de la présence sur son territoire de personnes en migration pour faire valoir ses intérêts.
Cette collaboration se définit par une multiplicité d'accords politiques et économiques imbriqués. L'accord d'association entré en vigueur en 2000 constitue la base légale sur laquelle se fondent les différents cadres du partenariat Maroc-UE, notamment le plan d'action adopté en 2005 dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Cet accord a aussi constitué la première étape vers le « statut avancé », longtemps convoité par le Maroc. Ce statut, accordé en 2008[15], se situe entre l'accord d'association et une adhésion à l'UE, c'est-à-dire qu'il permet de partager « tout sauf les institutions[16] » et d'élargir le partenariat existant à de nouveaux domaines stratégiques. La signature en 2013, entre le Maroc, l'UE et neuf États membres, du partenariat pour la mobilité a permis à l'UE de relancer en 2015 les négociations autour de la signature d'un accord de réadmission amorcées en 2002, mais suspendues en 2010 après 15 cycles de négociations infructueuses. Le Maroc refuse notamment la clause de réadmission des ressortissants d'État tiers qui auraient transité sur son territoire avant de rejoindre l'Europe.
Le Maroc a toujours su naviguer pour obtenir un partenariat économique fort avec l'UE tout en affichant une certaine résistance aux injonctions européennes. Il a montré sa bonne volonté et son efficacité en termes de contrôle des migrations sur son territoire, qui se sont très souvent traduites par une multiplication des violations des droits des personnes en migration, particulièrement aux frontières des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla[17]. Cette stratégie a fonctionné puisque le Maroc est rapidement devenu l'un des principaux bénéficiaires des aides financières de l'Union. Mais le Maroc a aussi toujours su préserver ses relations avec les autres pays africains. Depuis le lancement de sa nouvelle politique migratoire en 2013, il s'est imposé en leader africain sur les questions de migration. Il a réintégré l'Union africaine (UA) début 2017 et en coordonne aujourd'hui le dossier migration. Il est également en passe d'entrer au sein de la Cedeao. Ainsi, l'UE et le Maroc pourraient dorénavant se livrer à un nouveau face-à-face à l'échelle continentale.

15. Document conjoint UE - Maroc sur le renforcement des relations bilatérales / Statut avancé.
16. Discours de Romano Prodi, Président de la Commission européenne (1999-2004), 14 novembre 2003.
17. APDHA, Gadem, La Cimade, Migreurop, *Ceuta et Melilla, centres de tri à ciel ouvert aux portes de l'Afrique*, décembre 2015.

Multiplicité des cadres de négociations : l'exemple du Maroc

L'UE et le Maroc sont des partenaires historiques. Les cadres de négociations sont multiples : accords bilatéraux, instruments régionaux de l'UE faisant l'objet d'un accord spécifique UE-Maroc ou encore cadres de partenariats régionaux.



Certains cercles se chevauchent pour montrer que certains accords sont liés à d'autres. L'accord d'association est la base du partenariat UE-Maroc, la plupart des autres accords y sont liés. Il est donc représenté dans une taille supérieure à celle des autres accords.

18. Partenariat euro-africain pour la migration et le développement, *Déclaration de Rabat*, 11 juillet 2006.
19. La Cimade, *Les accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement*, 20 octobre 2009.

En 2007, l'UE et l'UA ont adopté une stratégie conjointe comportant une dimension migration au sein du volet « développement humain ». Dès 2008, elle fera partie des huit domaines prioritaires de coopération dans les plans d'action successifs.
En 2014, tandis que les routes migratoires se sont déplacées vers la Libye en direction de l'Italie, un autre processus a été lancé à Rome : le processus de Khartoum qui réunit des pays de l'UE, de la Corne de l'Afrique ainsi que l'Égypte et la Tunisie. Le gouvernement italien en est le chef de file et souligne la nécessité « d'organiser la lutte contre le trafic illicite de migrants et la traite des personnes ». La dimension sécuritaire prédomine[20] : contrôle des flux migratoires, création de camps de transit, campagnes de sensibilisation visant à décourager les candidats au départ, etc.

LES ÉTATS MEMBRES : MOTEUR DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPÉENNE

Les États membres de l'UE jouent un rôle déterminant dans l'initiative et l'orientation des politiques migratoires européennes. Les exemples sont nombreux. Parmi les plus récents, celui de l'Italie, un des pays les plus concernés par les arrivées de personnes migrantes depuis la mer Méditerranée. Elle a initié le processus de Khartoum fin 2014 et se trouve aussi en première ligne des négociations avec la Libye pour le contrôle des côtes méditerranéennes. C'est encore elle qui a proposé en mai 2016 un plan appelé *Migration compact*, à l'origine des « pactes » lancés par la Commission européenne un mois plus tard.
Les États membres, dont les intérêts convergent, mènent également parfois des initiatives conjointes. Ainsi, en août 2017, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne se sont réunies à Paris avec les dirigeants du Niger, du Tchad et de la Libye, afin d'échanger sur l'évolution des migrations en Méditerranée et en Afrique. La déclaration conjointe issue de ce mini-sommet euro-africain affirme leur volonté de renforcer les contrôles aux frontières, en particulier avec la Libye, afin d'« endiguer les flux d'immigration irrégulière bien avant qu'ils n'atteignent les côtes méditerranéennes ».



Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Yamoussoukro, 2012. © AEC

Des accords internationaux vers des cadres de partenariat informels

En parallèle, l'UE a cherché à intensifier les négociations avec des États non européens afin d'aboutir à la signature d'accords communautaires de réadmission. Ces derniers visent à faciliter l'expulsion des ressortissants du pays signataire en situation administrative irrégulière en Europe, et prévoient pour la plupart la possibilité de renvoyer toute personne, quelle que soit sa nationalité, qui y aurait transité avant d'atteindre le territoire européen. L'UE peine à conclure de tels accords, notamment car les mesures incitatives, comme la promesse de facilitation des visas, apparaissent bien maigres face aux enjeux liés à la gestion du retour des personnes expulsées d'Europe, en particulier quand il s'agit de personnes qui n'ont pas la nationalité du pays de renvoi.
L'accord de Cotonou, signé en 2000 par les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), l'UE et les États membres, avec pour objectif de réduire la pauvreté, comporte un article spécifique sur la réadmission (l'article 13), prévoyant que chaque État ACP accepte l'expulsion de ses ressortissants en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre de l'UE.
Rencontrant de nombreux obstacles à la conclusion et à la mise en œuvre d'accords de réadmission, l'UE s'oriente aujourd'hui vers des instruments plus souples. Elle n'en privilégie pas moins le dialogue avec certains pays plutôt qu'avec des espaces régionaux, car cela lui confère une position de force. Selon un membre du cabinet de la Haute représentante de l'UE pour les Affaires étrangères (HRVP), Federica Mogherini, rencontrée à Bruxelles en février 2017[21], le *« grand changement »* est le *« passage d'une coopération migratoire-migratoire à une coopération plus globale »*. L'UE peut ainsi abandonner une *« coopération juridique rigide »* au profit d'une coopération *« plus politique, avec plus d'instruments à disposition »*.

> Rencontrant de nombreux obstacles à la conclusion et à la mise en œuvre d'accords de réadmission, l'UE s'oriente aujourd'hui vers des instruments plus souples.

Les pactes – également appelés *Migration compacts* ou nouveau cadre de partenariat – annoncés en juin 2016[22], vont dans ce sens. Proposés par l'Italie, ils sont inspirés de l'arrangement UE-Turquie conclu en mars 2016[23] et édifié en exemple par l'UE. Cet accord, qui vise à empêcher les arrivées depuis la Turquie, prévoit six milliards d'euros pour cette dernière d'ici 2018, en échange notamment du renvoi vers son territoire de toutes les personnes arrivées en Grèce après sa date de conclusion.
Ces pactes permettent de fixer les objectifs et les financements en fonction des pays : des « partenariats sur mesure » permettant de « recourir à toutes les politiques et à tous les instruments dont [l'UE] dispose pour obtenir des résultats concrets ». En clair, il devient impossible pour les États ciblés de coopérer avec l'UE dans un domaine spécifique sans que les objectifs européens en matière migratoire ne soient aussi abordés. Cinq pays ont été jugés « prioritaires » : le Niger, le Nigeria, le Sénégal, le Mali et l'Éthiopie. Le plan d'investissement extérieur européen (PIE) est un instrument financier supplémentaire, au côté du fonds fiduciaire d'urgence, et permettra de favoriser les investissements européens en Afrique, tout en les conditionnant à la « gestion des flux migratoires » (cf. partie 4).

20. Arci, *Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du sommet de La Valette à aujourd'hui*, 2016.

21. Entretien avec le cabinet de Federica Mogherini, Bruxelles, 14 février 2017.
22. Commission européenne, *Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, 7 juin 2016.
23. Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016.

NÉGOCIATIONS OPAQUES ET ACCORDS EN CATIMINI

Une grande partie des instruments de coopération de l'UE sur les migrations est uniquement discutée au niveau des gouvernements et des institutions européennes, hors du contrôle démocratique des parlements nationaux. Par ailleurs, il existe aussi des accords techniques ou de coopération policière passés entre gouvernements et non rendus publics. C'est ainsi qu'en août 2016, l'Italie a conclu avec le Soudan un accord de coopération policière, prévoyant notamment le renvoi des Soudanais se trouvant en situation irrégulière sur le territoire italien ainsi que la formation de la police soudanaise. En 2017, l'Italie a signé un accord avec la Libye (*Memorandum of understanding*[24]) dans l'objectif de réduire les arrivées sur ses côtes. Si son contenu a été rendu rapidement public, il n'a pas été démocratiquement discuté ni au parlement italien ni en Libye, sous le prétexte qu'il n'était qu'une annexe d'un accord signé en 2008 avec Kadhafi. L'UE soutient ce renforcement des contrôles en Méditerranée par la Libye[25], alors même que des garde-côtes libyens seraient impliqués dans les réseaux de passage comme l'a dénoncé un rapport du Conseil de sécurité de l'ONU[26]. La presse a révélé en septembre 2017 des négociations du gouvernement italien avec les trafiquants eux-mêmes. Cinq millions d'euros auraient ainsi été versés par les services secrets italiens à deux milices libyennes pour qu'elles cessent d'organiser et empêchent les départs[27]. Ces tractations pourraient être à l'origine d'une baisse des arrivées depuis la Libye à partir de l'été 2017.
Selon la présidente de Médecins sans frontières, *« sachant ce qui se passe réellement en Libye, de telles considérations relèvent au mieux de l'hypocrisie, au pire d'une complicité cynique avec le commerce organisé d'êtres humains[28] »*.

24. *Memorandum of understanding between the State of Libya and the Italian Republic*, 2 février 2017.
25. Commission européenne, *Route de la Méditerranée centrale : la Commission propose un plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire et renforcer la solidarité*, 4 juillet 2017.
26. Conseil de sécurité des Nations unies, *Rapport final du groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011), S/2017/466*, 5 mai 2017.
27. *Libération*, « Libye : la manœuvre périlleuse de l'Italie », 1er octobre 2017.
28. *Libération*, Tribune de Joanne Liu, présidente de Médecins sans frontières, « Libye : la France, l'UE et les réseaux criminels main dans la main », 6 septembre 2017.

Les instruments de coopération de l'Union européenne

Les instruments de coopération de l'UE avec des États non membres se sont multipliés ces dernières années. Leur annonce ou leur lancement est souvent en lien avec l'augmentation des arrivées dans divers pays européens. Les points de départ et d'arrivée se déplacent au fil des mesures européennes. Les États membres sont souvent moteurs dans l'adoption de ces différents instruments, certains exemples (non exhaustifs) apparaissent dans cette infographie.

2004

MAI
Lancement de la politique européenne de voisinage.

2005

SEPTEMBRE
OCTOBRE
Ceuta et Melilla : 11 personnes migrantes tuées par les forces de l'ordre et des centaines de personnes refoulées à la frontière algérienne.

DÉCEMBRE
Lancement de l'approche globale des migrations.

2006

MARS
3 000 personnes arrivées aux Canaries depuis janvier. 1 500 personnes mortes ou portées disparues durant la traversée depuis la Mauritanie ou le Sénégal depuis novembre 2005.

MARS
Un centre de détention des personnes migrantes est créé à Nouadhibou en Mauritanie avec le soutien de l'Espagne (aujourd'hui fermé).

MAI
L'Espagne annonce un plan Afrique.

JUILLET
Première conférence euroafricaine « migrations et développement ». Lancement du processus de Rabat.

SEPTEMBRE
La France signe avec le Sénégal un accord de gestion concertée des flux migratoires.

DÉCEMBRE
Plus de 31 000 personnes ont débarqué aux Canaries en 2006.

2011

JANVIER
Révolutions arabes, notamment en Tunisie.

AVRIL
20 000 Tunisiens arrivés en Italie depuis janvier.

AVRIL
L'Italie négocie avec la Tunisie un accord comprenant, pour toutes nouvelles arrivées, l'expulsion des personnes tunisiennes.

MAI
Début des négociations pour la signature de partenariats pour la mobilité visant notamment la Tunisie (signé en 2014) et le Maroc (signé en 2013).

2014

JUILLET
66 000 personnes arrivées sur les côtes européennes depuis janvier, soit 57 % de plus qu'en 2013.

NOVEMBRE
Lancement du processus de Khartoum à l'initiative de l'Italie.

2015

AVRIL
36 390 personnes arrivées sur les côtes européennes.

12 AVRIL
Naufrage en Méditerranée : 400 personnes mortes ou portées disparues.

18 AVRIL
Naufrage en Méditerranée : 800 personnes mortes ou portées disparues.

20 AVRIL
Plan d'action en 10 points sur les migrations.

13 MAI
Agenda européen en matière de migration.

9 SEPTEMBRE
Plan d'action de l'UE sur le retour.

OCTOBRE
744 000 personnes arrivées sur les côtes européennes depuis janvier, dont 218 000 pour le seul mois d'octobre.

NOVEMBRE
Sommet euroafricain de La Valette. Lancement du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

2016

MARS
850 000 personnes arrivées en Grèce depuis la Turquie en 2015. Elles sont 150 000 depuis janvier.

MARS
Signature de l'arrangement UE-Turquie

AVRIL
L'Italie propose les *Migration compacts* s'inspirant de l'arrangement UE-Turquie.

JUIN
Lancement des pactes ou *Migration compacts*.

SEPTEMBRE
Lancement du plan d'investissement extérieur pour l'UE.

2017

PRINTEMPS
Augmentation des arrivées en Italie depuis la Méditerranée centrale.

JUILLET
Renforcement du partenariat UE-Libye pour le contrôle des frontières.

28 AOÛT
Mini-sommet UE-Afrique sur les migrations à Paris (France, Italie, Espagne, Allemagne, Niger, Tchad, Libye).

- Instruments de coopération de l'UE avec des pays tiers.
- Accords ou négociations initiés par un État membre avec un pays tiers.
- Événements relatifs aux départs ou arrivées de personnes migrantes sur le territoire européen.

02

La protection des personnes : un alibi pour bloquer les populations loin de l'Europe

À la suite de nombreux débarquements de *boat people* sur les côtes méridionales durant l'année 2015, l'UE et les États membres ont multiplié les mesures de contrôle en Méditerranée, invoquant la nécessité de stopper les drames en mer. Ces mesures ne visent toutefois pas le sauvetage des embarcations en péril. En parallèle, l'UE s'appuie sur les pays non européens afin de contenir les personnes migrantes le plus loin possible des frontières européennes. Des pays voisins de l'Europe, cette collaboration s'est étendue peu à peu à des pays plus au Sud, déplaçant la frontière européenne aux portes de l'Afrique de l'Ouest, notamment au Niger, nouvelle cible de l'UE.



Bateau en Méditerranée, 2014. © Sara Prestianni

2.1 LA PROTECTION DES PERSONNES COMME PRÉTEXTE AU RENFORCEMENT DES CONTRÔLES

Tandis que les arrivées sur les côtes grecques et italiennes, notamment de personnes syriennes, se sont multipliées au printemps 2015, deux naufrages ont marqué l'opinion publique : celui du 12 avril entraînant la mort de 400 personnes et celui du 18 avril qui, en provoquant la disparition de 800 personnes, demeure le naufrage le plus meurtrier connu à ce jour en Méditerranée. Deux jours plus tard, la Commission européenne présentait un plan d'action en dix points sur les migrations[29] comprenant des « actions immédiates en réponse à la situation de crise en Méditerranée ». En mai, elle dévoilait, avec l'agenda européen en matière de migration[30], la « nouvelle » stratégie de l'UE.

Cet agenda affirme dès son introduction « l'impératif absolu » du « devoir de protection des personnes dans le besoin », laissant présager une prise de conscience des conséquences des mesures de contrôles qui poussent les personnes migrantes à prendre de plus en plus de risques. Ce n'est malheureusement qu'une façade : les mesures de protection des personnes apparaissent comme secondaires ou comme une justification à l'externalisation des politiques migratoires européennes et au déploiement de forces militaires et policières aux frontières de l'UE et dans les pays tiers.

Sauver des vies en mer et lutter contre les passeurs, les faux arguments

« L'Europe ne peut rester spectatrice quand des êtres humains perdent la vie » affirme la Commission. Et c'est par le renforcement des moyens de l'agence Frontex chargée de la surveillance des frontières européennes, que l'UE entend « aider au sauvetage des migrants en mer ». Pourtant, comme l'a rappelé le directeur de Frontex, Fabrice Leggeri, « *dans le plan d'action opérationnel [de l'agence], nous ne pouvons pas avoir de dispositions pour des actions proactives de recherches et de sauvetages. Ce n'est pas dans le mandat de Frontex*[31] ». Son rôle demeure exclusivement la lutte contre le franchissement irrégulier et le contrôle des frontières extérieures. Quand Frontex

29. Commission européenne, *Plan d'action en 10 points sur les migrations*, 20 avril 2015.
30. Commission européenne, *Agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015.
31. *The Guardian*, « EU borders chief says saving migrant's lives shouldn't be priority for patrols », 22 avril 2015.



Sauvetage par SOS Méditerranée dans les eaux internationales au large de la Libye, octobre 2017. © Anthony Jean

effectue des sauvetages, c'est dans le cadre de l'obligation internationale de prêter assistance aux embarcations en détresse, commune à l'ensemble des bateaux.

> Une grande partie des sauvetages est menée, avec des fonds privés, par des organisations humanitaires.

Actuellement, une grande partie des sauvetages en Méditerranée est menée, avec des fonds privés, par des organisations humanitaires comme Médecins sans frontière ou SOS Méditerranée, tandis que les États européens concentrent leurs forces, et les financements publics, sur la surveillance des frontières. Pourtant, courant 2017, ces ONG étaient dans le viseur des États membres, notamment de l'Italie, accusées de collusion avec les « passeurs ».
À aucun moment les dirigeants européens n'admettent que la fermeture des frontières extérieures constitue la principale raison pour laquelle des personnes prennent autant de risques dans leur parcours. Les « passeurs », pointés du doigt et coupables tout désignés, représentent un bon alibi pour les États européens dans le déni de leurs responsabilités. La lutte contre ces derniers est ainsi présentée à tort comme le meilleur moyen de sauver des vies.
L'agenda européen prévoit de « viser les réseaux criminels », grâce à deux mesures :

- Le renforcement de la collaboration entre les différentes agences européennes (notamment Frontex, chargée de la gestion des frontières extérieures de l'UE, et Europol, spécialisée dans la répression de la criminalité), en vue de « recueillir des informations sur les modes opératoires des contrebandiers » ;
- L'identification, la saisie et la destruction des embarcations utilisées par les passeurs à travers le déploiement de l'opération EUNAVFOR Med (également appelée Sophia).

Les conséquences de cette dernière opération sont dramatiques. Selon de nombreux observateurs et notamment un rapport de la chambre des *Lords* britannique[32], elle a contribué à un changement de pratique des « passeurs » : le remplacement des gros bateaux en bois – saisis par l'opération Sophia – par des bateaux pneumatiques peu sûrs et moins fiables, mettant encore plus en danger les personnes migrantes et compliquant les interventions de sauvetage. L'UE elle-même reconnaît que « le fait que ces canots constituent aujourd'hui 70 % de l'ensemble des bateaux quittant les côtes libyennes contribue à accroître la dangerosité des traversées et le nombre de décès en mer[33] ».

> Nous sommes bien loin de l'objectif affiché de sauver des vies.
> Le nombre de personnes mortes ou disparues en Méditerranée a très nettement augmenté en 2016.

Nous sommes ainsi bien loin de l'objectif affiché de sauver des vies. Le nombre de personnes mortes ou disparues en Méditerranée a très nettement augmenté en 2016 atteignant 5 022 personnes (soit 33 % de plus qu'en 2015), alors même que le nombre d'arrivées sur les côtes européennes a, lui, chuté de 64 %[34].
Cette lutte contre les « passeurs » sous couvert de protection des personnes migrantes est aussi l'argument avancé par l'UE pour imposer sa coopération militaire et policière dans le domaine des migrations à certains pays comme le Niger.

Contenir les personnes migrantes dans les pays de départ et de transit

Une grande partie des dispositions de l'agenda européen en matière de migration, présentées comme des mesures de protection et reprises dans le plan d'action du sommet de La Valette, visent à faire porter la responsabilité de l'accueil des personnes migrantes et du contrôle des frontières aux États d'origine et de transit. Il s'agit notamment de :

- Programmes régionaux de développement et de protection en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique pour aider les « pays qui supportent le poids de l'afflux des personnes déplacées » et éviter ainsi de les accueillir en Europe. Le programme de réinstallation[35] de ce même agenda prévoit 20 000 places dans des pays européens d'ici à 2020, soit 4 000 places par an, ce qui semble bien dérisoire à l'échelle des 28 États membres et au regard, par exemple, des quatre millions de réfugiés syriens présents en Turquie et au Liban[36].
- La création d'un centre polyvalent au Niger en collaboration avec l'OIM, le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les autorités de ce pays. Ce centre semblait avoir pour tâche principale d'effectuer un tri entre les personnes qui pourraient bénéficier d'une protection au niveau local ou d'une réinstallation, et celles à qui serait offert un « retour volontaire ».
- Faire de la migration une composante spécifique des missions déjà en cours au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ainsi, l'UE profite de la présence au Mali et au Niger d'EUCAP Sahel (mission civile européenne de coopération policière) depuis 2012 avec pour mandat la lutte contre le terrorisme, pour lutter aussi « contre l'immigration clandestine ».

Un volet « asile » et « migration légale » bien maigre

Un des axes de l'agenda européen porte sur les obligations de l'UE en termes d'accueil des personnes réfugiées et sur la nécessité de réformer à nouveau le régime d'asile européen commun. Sachant que la majeure partie du document traite des mesures pour empêcher les personnes d'arriver en Europe, y compris celles en quête de protection, il semble que l'UE soit bien loin d'accomplir son devoir de protection.
Cet agenda révèle par ailleurs une vision utilitariste de la migration, considérée nécessaire pour « assurer la pérennité [du] régime d'allocations sociales et pour garantir la durabilité de la croissance économique » en Europe. Dans ce domaine, les mesures restent toutefois presque anecdotiques, confirmant que les voies de migrations légales sont quasi inexistantes et destinées uniquement à certaines catégories de personnes. Il est prévu par exemple le développement de programmes européens comme Erasmus et Horizon 2020[37] afin « d'attirer des compétences spécifiques ». Ou encore la mise en place d'un programme « attractif pour les ressortissants de pays tiers hautement qualifiés » à l'image de la carte bleue européenne (permis de travail destiné aux résidents d'un pays non membre de l'UE) mais dont les résultats sont décevants (16 000 cartes délivrées en deux ans dont 13 000 par l'Allemagne).

32. House of Lord, European Union committee, *Operation Sophia: a failed mission*, 12 juillet 2017.

33. Commission européenne, HRVP, *La migration le long de la route de la Méditerranée centrale. Gérer les flux migratoires, sauver des vies*, 25 janvier 2017.
34. UNHCR, *Mediterranean, dead and missing at sea. January 2015 - 31 December 2016*.
35. Ce mécanisme, déjà existant, consiste à transférer des réfugiés déjà reconnus dans un État, vers un autre État.
36. UNHCR, Portail interagence de partage d'information, Réponse régionale à la crise des réfugiés en Syrie.
37. Programme européen pour la recherche et l'innovation.

« CENTRES DE TRI » : DE LA SÉLECTION À L'EXCLUSION

Depuis 2003, des dirigeants européens ont régulièrement annoncé des projets visant à délocaliser en dehors de l'UE le traitement des demandes d'asile. Après les « centres de traitement et de transit » proposés par Tony Blair en 2003, le projet italo-germanique de « guichet immigration en Afrique du Nord » en 2004, ou encore le « centre pilote polyvalent » au Niger tel que présenté dans l'agenda européen de mai 2015, c'est en dernier lieu le président français Emmanuel Macron qui a déclaré à la presse vouloir créer des *hotspots* en Libye, puis finalement au Niger et au Tchad.

L'approche *hotspot*[38] est déjà opérationnelle sur le territoire européen. Dans ce cadre, des lieux, décrits comme des dispositifs de premier accueil, servent à distinguer parmi les arrivants en Europe, les candidats potentiels à l'asile de ceux qui n'auraient pas le droit d'accéder au territoire européen.

Pour la présidence française, qui reprend à son compte les annonces européennes, il s'agit d'*« éviter que des gens prennent des risques fous, alors qu'ils ne sont pas éligibles à l'asile*[39] *»*. En clair, il faut tenir à distance les « indésirables » dans les États non européens qui auront la responsabilité de les accueillir (ou les renvoyer).

À la suite à cette annonce, l'Élysée s'est ravisé : de tels centres ne pourraient pas voir le jour en Libye où les *« conditions de sécurité ne sont pas réunies*[40] *»*. Néanmoins, ce projet est confirmé pour deux autres pays à l'occasion du mini-sommet euro-africain à Paris le 28 août 2017, qui a regroupé les chefs d'États nigérien, tchadien, libyen, français, italien, allemand et espagnol. Il est ainsi prévu que les agences en charge de l'asile dans les États européens se rendent au Niger et au Tchad afin de sélectionner les réfugiés, en coopération avec le HCR. Interrogé par RFI, le Premier ministre nigérien déclarait, à l'occasion de ce sommet : *« ce n'est pas une surprise,* [...] *nous comprenons bien que la France cherche des solutions à travers des mécanismes à mettre en place dans les pays de transit*[41] *»*.

Comme les précédents, ce projet soulève des questions, à la fois sur les obligations des pays européens en termes d'accès au territoire des demandeurs d'asile et sur le respect des droits des personnes migrantes et réfugiées. À ce jour, aucun des programmes de cet ordre n'a vu le jour, tant pour des raisons techniques et juridiques que par défaut d'accord entre États membres de l'UE[42] et avec les États ciblés par l'Europe. Reste à voir ce que deviendra ce projet du tri européen sur le continent africain.

38. Note de Migreurop n°4, *Des hotspots au cœur de l'archipel des camps*, octobre 2016.
39. *France 24*, « Hotspots en Libye : l'annonce problématique d'Emmanuel Macron », 27 juillet 2017.
40. *Ibid.*
41. *RFI*, « Brigi Rafini : "Problème civilisationnel, c'est un peu trop fort quand même" », 4 août 2017.
42. Claire Rodier, « Externaliser la demande d'asile », *in* Gisti, *Plein droit*, n°105, juin 2015.

2.2 LE NIGER : CAS D'ÉCOLE DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE SUR LES QUESTIONS MIGRATOIRES

Depuis 2015, le Niger est au centre des préoccupations européennes dans le domaine des migrations. Une situation que l'UE justifie par l'impossibilité de mener des projets destinés à contenir les personnes migrantes en Libye, du fait du contexte politique chaotique depuis la chute de Kadhafi. À noter toutefois que cela n'empêche nullement l'Italie, avec le soutien l'UE, de négocier notamment avec la Libye pour la surveillance des côtes méditerranéennes.

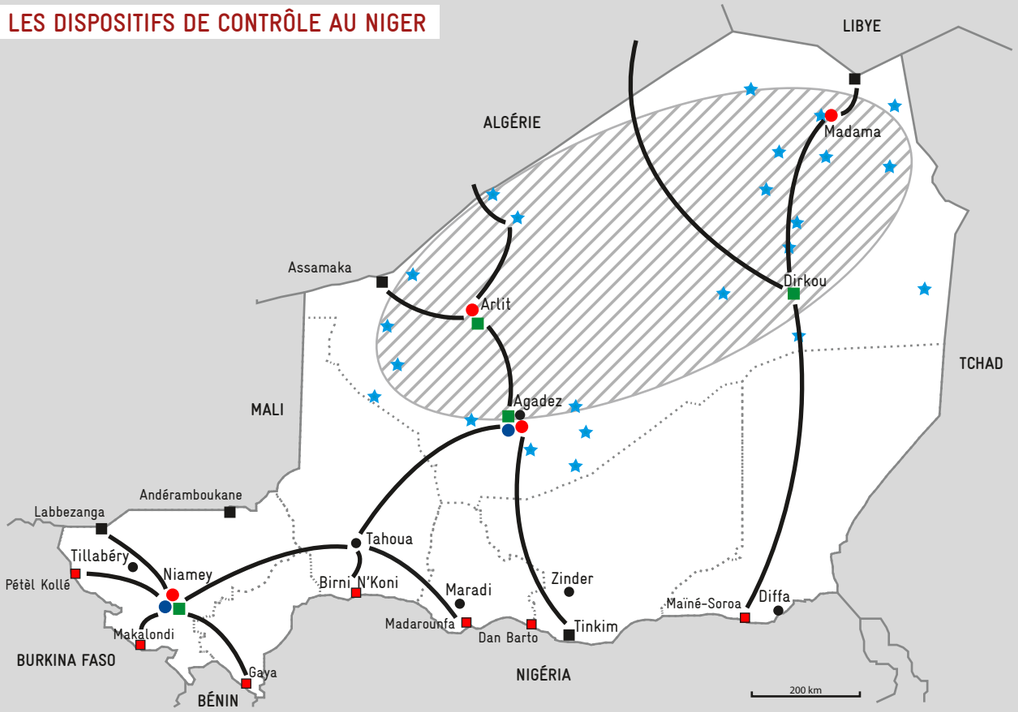
Ainsi, selon le directeur de Frontex, il faut *« juguler autant que possible les flux qui arrivent du continent africain avant qu'ils n'atteignent la Libye*[43] *»*. Le Niger est dès lors tout désigné, puisque selon cette agence, 90 % des ressortissants ouest-africains arrivés sur les côtes européennes en 2014 depuis la Libye seraient passés par le Niger[44].

2015 : une succession de mesures européennes au Niger

En 2008, dans le cadre du 10e fonds européen pour le développement (FED), le Niger s'était déjà engagé auprès de l'UE à adopter une stratégie de « gestion de l'immigration clandestine[45] ». Mais c'est à partir de 2015 que les pressions et incitations financières de l'UE se sont développées, s'accompagnant d'un intense ballet diplomatique des dirigeants européens à Niamey.

43. *Le Figaro*, « Frontex : "Il faut juguler les flux migratoires en Afrique avant qu'ils n'atteignent la Libye" », 24 janvier 2017.
44. Conseil de l'UE, *La mission EUCAP Sahel Niger contribue à prévenir l'immigration clandestine*, 13 mai 2015.
45. Niger-Communauté européenne, Document de stratégie pays et programme indicatif national 2008-2013.

LES DISPOSITIFS DE CONTRÔLE AU NIGER



- Postes-frontières où des refoulements de ressortissants de pays membres de la CEDEAO ont été constatés
- Autres postes-frontières
- Capitales régionales
- Principaux puits*
- Principaux itinéraires des migrants transitant au Niger
- Implantations de l'OIM
- Implantations militaires étrangères (France, USA, Allemagne, Italie) connues
- Implantations d'EUCAP-Sahel
- Zone de patrouilles policières conjointes Niger-France-Espagne**

* Situés sur les principales pistes traversant le Sahara (ou à proximité), les puits sont des relais cruciaux pour la survie des personnes traversant le désert. L'accentuation des contrôles de ces points de passage conduit les chauffeurs à les éviter, la prise de risque étant alors plus élevée. Cette logique de clandestinisation des routes aboutit à une croissance du nombre de morts retrouvés dans le Sahara depuis début 2017.

** Document d'action du fonds fiduciaire de l'UE à utiliser pour les décisions du comité de gestion, T05-EUTF-SAH-NE-05 & T05-EUTF-SAH-NE-06.

OCTOBRE 2013	2014	2015	2016	DEPUIS JANVIER 2017
92 migrants nigériens meurent sur la route vers l'Algérie	L'Algérie lance l'expulsion de plusieurs milliers de Nigériens et Ouest-Africains	18 migrants nigériens meurent sur la route vers l'Algérie	34 migrants nigériens meurent sur la route vers l'Algérie	• 8 migrants nigériens sont morts sur la route vers l'Algérie • 144 migrants ouest-africains sont morts sur la route vers la Libye • 159 migrants ont été secourus par l'armée nigérienne dans le désert

Alors que jusqu'en 2017, la route vers l'Algérie était la plus dangereuse pour les migrants, en raison du passage clandestin de la frontière et des politiques de contrôle algériennes, l'application de la loi de 2015 relative au trafic illicite de migrants, ainsi que le renforcement des contrôles sur la route, ont amené à une augmentation notable du nombre de morts retrouvés dans le Sahara nigérien et du nombre de personnes secourues. Les données présentées sont partielles, issues de la presse nigérienne, analysée depuis 2013 au travers de trois portails (aniamey.com ; nigerdiaspora.net ; tamtaminfo.com). Ces données rendent compte uniquement des corps décédés retrouvés, tous ne le sont pas.

Source : Florence Boyer, Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Approche critique des politiques migratoires,* Armand Colin, novembre 2017.



Centre de transit de l'OIM, Agadez, Niger, mars 2017. © Sara Prestianni

En mai 2015, l'agenda européen a ainsi intégré la migration dans le mandat de la mission d'Eucap Sahel (coopération policière civile européenne) installée au Sahel dans le cadre de la guerre au Nord Mali et de la lutte contre le terrorisme. Selon Moussa Tchangari, secrétaire général d'Alternative espaces citoyens (AEC), *« l'affaiblissement des États [du Sahel] consécutif à cette guerre a favorisé également leur enrôlement dans la politique migratoire de l'UE et de ses États membres*[46] *»*. Une antenne spécifique de cette mission a été ouverte à Agadez.

Au même moment, le Niger a adopté une loi relative au trafic illicite des migrants[47], dont l'application est largement soutenue par l'UE à travers le renforcement de sa collaboration technique et policière et notamment :

- La création d'une équipe conjointe d'investigation policière (France-Espagne-Niger)[48] ;
- Le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité et des magistrats par Eucap ;
- Ou encore des formations de la police nigérienne à la détection des faux-documents par l'OIM[49].

L'UE soutient aussi l'élaboration d'une stratégie nationale « anti-immigration irrégulière » par un appui financier et la mise à disposition d'experts auprès du comité interministériel dans le cadre de l'initiative *Migration UE Expertise* (MIEUX).

Le Niger est également l'un des trois premiers pays bénéficiaires du fonds fiduciaire d'urgence avec une enveloppe de 140 millions d'euros fin 2016 (cf. partie 4), et l'un des cinq pays « prioritaires » des pactes migratoires annoncés en juin 2016.

L'ensemble des financements associés à ces mesures sont loin du milliard d'euros réclamé par le président nigérien[50], mais restent largement suffisants pour que le Niger, l'un des pays les plus pauvres au monde[51], ne soit pas en mesure de refuser sa collaboration à l'UE. Si les dirigeants européens et nigériens se félicitent des « résultats obtenus[52] », les mesures de lutte contre les « migrations irrégulières » ont des conséquences désastreuses sur les personnes migrantes, la population d'Agadez et plus généralement sur la stabilité de cette zone déjà fragilisée.

46. Moussa Tchangari, *Sahel : aux origines de la crise sécuritaire. Conflits armés, crise de la démocratie et convoitises extérieures*, août 2017.
47. Loi 2015/36 relative au trafic illicite des migrants, 26 mai 2015.
48. Fiche projet du fonds fiduciaire, *Création d'une équipe conjointe d'investigation (ECI)*, 18 avril 2016.
49. OIM, *L'UE et l'OIM souhaitent renforcer la gestion des frontières et des migrations au Niger*, 27 novembre 2015.
50. *Niamey.com*, « Angela Merkel au Niger : le Président Issoufou plaide pour un plan Marshall pour l'Afrique », 11 octobre 2016.
51. Le Niger est avant-dernier au classement de l'indice de développement humain (PNUD, Rapport sur le développement humain 2016).
52. Rencontre à Paris sur la migration, Déclaration conjointe, *Relever le défi de la migration et de l'asile*, 28 août 2017.

L'application abusive de la loi sur le trafic illicite des migrants

La loi relative au trafic illicite des migrants, adoptée en mai 2015, permet de condamner jusqu'à trente ans de prison et 45 000 euros d'amende toute personne qui « assure l'entrée ou la sortie illégale du Niger ; [...] utilise des moyens illégaux pour permettre à une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de demeurer au Niger ou [...] profite de la vulnérabilité des migrants ». La manière dont elle est aujourd'hui appliquée va à l'encontre du principe de libre circulation à l'intérieur du Niger et dans l'espace Cedeao[53] dont le Niger est membre. En effet, les ressortissants nigériens ou Cedeao ne devraient pas être inquiétés s'ils circulent à l'intérieur du territoire nigérien. D'ailleurs, dès 2014, Frontex déplorait cette libre circulation qui permettait à une grande partie des personnes transitant par le Niger d'y entrer régulièrement[54].

Aujourd'hui, les chauffeurs de bus ou de véhicules privés se dirigeant vers le Nord sont arrêtés à partir du moment où ils transportent des personnes (étrangères ou nigériennes) en dehors des convois officiels[55] ou « s'ils sont détectés au-dessus de la ligne Seguedine-Dirkou[56] ». Leurs véhicules sont saisis et les voyageurs, y compris les ressortissants Cedeao, sont transférés au centre de l'OIM à Agadez en vue d'un retour « volontaire » vers leur pays. Cette entrave à la libre circulation des ressortissants Cedeao est appliquée sans fondement juridique.

> La manière dont est appliquée la loi relative au trafic illicite de migrants va à l'encontre du principe de libre circulation à l'intérieur du Niger et de l'espace Cedeao.

Entre août et novembre 2016, 95 véhicules ont ainsi été saisis par les forces de sécurité nigériennes et 102 personnes, suspectées d'être des passeurs, traduites en justice. Au 13 juin 2017, 20 personnes avaient été condamnées pour trafic illicite[57].

53. Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, juin 1979.
54. Frontex, AFIC, *Joint report*, 2014 et 2015.
55. En raison de l'insécurité dans le nord du Niger, des convois officiels, encadrés par des militaires, sont prévus afin de faciliter et sécuriser les déplacements dans la zone.
56. Frontex, AFIC, *Joint Report*, 2016.
57. Commission européenne, *Progress reports on the Partnership Framework with third countries under the European agenda on migration*, 2nd and 4th, 14 décembre 2016 et 13 juin 2017.



Quartier Bandabari à Niamey en face de la gare internationale d'une compagnie de transport, Niger, juin 2017. © AEC

Succession de visites diplomatiques et de mesures au Niger

Au Niger, l'adoption de différentes mesures de lutte contre les migrations « irrégulières » se sont succédées en quelques mois (de mai 2015 à décembre 2016) et ont été accompagnées d'un intense ballet diplomatique des dirigeants européens.

2015

AU NIGER

JANV.

MAI

13 MAI
Le Parlement nigérien vote une loi sur le trafic illicite des migrants.

15 MAI
Visite au Niger du ministre de l'intérieur français.

JUIN

SEPT.

17 SEPT.
Visite de la représentante des affaires étrangères de l'UE au Niger. C'est sa première visite en Afrique.

OCT.

NOV.

5 NOV.
Visite du commissaire européen à la coopération internationale et au développement. Promesse d'un appui supplémentaire de 36 millions d'euros dans le cadre du 11e FED.

EN EUROPE

13 MAI
Présentation de l'agenda européen en matière de migration. Il annonce la création d'un centre polyvalent au Niger et l'intégration de la migration dans le mandat d'EUCAP Sahel.

18 JUIN
Rencontre à Bruxelles des ministres des affaires étrangères du G5 Sahel (dont le Niger) avec la haute représentante des affaires étrangères de l'UE.

5 OCT.
Révision du budget d'EUCAP Sahel de 9,8 à 18,4 millions d'euros.

11-12 NOV.
Sommet de La Valette. Annonce d'une série de mesures et d'un premier financement de 50 millions d'euros au titre du fonds fiduciaire d'urgence (FFU) pour le Niger.

2016

AU NIGER

JANV.

AVRIL

MAI

4 MAI
Inauguration du centre d'information de l'OIM à Agadez.

Visite conjointe des ministres des affaires étrangères français et allemand.

JUIN

AOÛT

10 AOÛT
Visite du ministre allemand de la coopération économique et du développement.

SEPT.

OCT.

6 OCT.
Mission conjointe de l'UE, d'une délégation allemande et d'experts de Frontex.

7 OCT.
Première réunion du cadre de concertation sur la migration.

9 OCT.
Visite de la chancelière allemande.

NOV.

10 NOV.
Mission conjointe de l'UE et du ministre italien des affaires étrangères. Discussion sur le plan d'action de La Valette. Annonce d'un soutien de 200 millions d'euros de l'Italie.

DÉC.

10 DÉC.
Visite du ministre des affaires étrangères néerlandais.

EN EUROPE

14 JANV.
1er comité opérationnel du fonds fiduciaire. Validation des premiers projets pour le Niger.

18 AVRIL
2e comité opérationnel du fonds fiduciaire. Validation de trois nouveaux projets pour le Niger.

7 JUIN
Annonce des pactes. Le Niger est l'un des cinq pays prioritaires.

13 JUIN
3e comité opérationnel du FFU. Validation d'un nouveau projet pour le Niger.

17 JUIN
Rencontre à Bruxelles des ministres des affaires étrangères du G5 Sahel avec la haute représentante des affaires étrangères de l'UE.

20 JUIN
Conseil des affaires étrangères de l'UE. Ouverture d'un dialogue Libye-Niger-Tchad sur la « gestion de la frontière sud de la Libye ».

23 SEPT.
Rencontre en marge de l'Assemblée générale des Nations unies du Président nigérien avec la haute représentante des affaires étrangères de l'UE.

23 NOV.
Rencontre à Paris des ministres de l'intérieur ouest-africains sur le terrorisme. Le contrôle des frontières est abordé.

26 NOV.
Réunion entre le président du Niger et le commissaire européen pour la coopération internationale et le développement en marge du sommet de la francophonie.

15 DÉC.
Visite du président nigérien à Bruxelles. Annonce d'un soutien de 470 millions d'euros pour des réformes et le renforcement des capacités de l'État (en plus du FFU).

- Instruments de coopération de l'UE ou mesures européennes ou nigériennes
- Visites diplomatiques des dirigeants européens et nigériens

Agadez : une économie locale et une stabilité mise en péril

Agadez est depuis longtemps une ville de transit vers l'Algérie et la Libye. Aujourd'hui désertée par le tourisme, son économie repose en grande partie sur la migration (transport, hébergement, petits commerces). La répression envers les personnes migrantes et les transporteurs a donc comme impact direct de priver des personnes de leur activité et suscite la colère de la population.
Selon le Président du Conseil régional d'Agadez, *« la migration a toujours constitué l'activité principale sur le plan économique depuis que le tourisme a cessé. Elle a toujours été considérée comme une activité licite à Agadez. Donc avec la loi, il fallait créer des mesures compensatrices pour tous ces acteurs qui ont toujours vécu de la migration*[58] ».

Pour le ministre de l'intérieur nigérien, c'est « le prix à payer pour notre sécurité, le prix à payer pour les engagements que nous avons pris à La Valette ».

Plus généralement la collaboration du Niger dans la lutte européenne contre les migrations demeure incomprise et mal perçue des citoyens et de la plupart des élus locaux : pourquoi « compromettre une source de revenu importante dans la région, simplement parce que les États du Nord n'en veulent pas ?[59] ».
L'UE finance désormais un projet de soutien à la création d'emplois afin de trouver une alternative aux transporteurs. Mais il arrive bien tardivement et semble déconnecté de la réalité locale en tentant de reconvertir, dans l'intérêt de l'UE, des personnes qui effectuent traditionnellement ce métier depuis des générations. L'annonce des bénéficiaires, sélectionnés par les administrateurs du projet UE et non par des responsables locaux, a par ailleurs suscité le mécontentement des transporteurs non sélectionnés. Peu familiers de la gestion de projets associatifs, la plupart n'ont généralement pas rempli les critères requis pour de telles demandes[60].

Mise en danger des personnes

Pour échapper aux arrestations, les personnes migrantes se retrouvent de plus en plus confinées dans les ghettos (lieux d'hébergement des migrants) d'Agadez, y compris les plus vulnérables. Pire encore, les transporteurs prennent de plus en plus de risques pour éviter d'être arrêtés : les départs se font à l'extérieur de la ville et ne se signalent plus, comme il était habituel de le faire dans cette zone désertique où le moindre problème peut entraîner la mort des passagers.
En 2017, le Conseil régional d'Agadez a fait part de sa « consternation et indignation » face aux nombreux morts et disparus dans le désert depuis le début de l'année 2017. Selon lui, cette situation est « la conséquence des contournements par les passeurs des différents axes officiels et des points d'approvisionnement habituels d'eau depuis les nouvelles mesures répressives[61] ». Un constat partagé par l'OIM qui note une augmentation des « abandons de migrants par leurs passeurs, parfois très loin des points d'eau, pour éviter d'être arrêtés[62] ». Pour le ministre de l'intérieur nigérien, qui reconnaît également l'impact de la nouvelle loi sur les personnes migrantes, c'est *« le prix à payer pour notre sécurité, le prix à payer pour les engagements que nous avons pris à La Valette*[63] ».
Au cours de l'année 2017, les forces de sécurité nigériennes ont ouvert le feu à plusieurs reprises sur des véhicules transportant des migrants qui avaient refusé de s'arrêter. Lors d'une de ces opérations, un migrant est mort et trois autres blessés[64].
Selon la Croix-Rouge « si la situation continue, le nombre de morts dans le désert sera équivalent à celui en mer[65] ».

58. *RFI*, « Trafic de migrants : des élus d'Agadez demandent des mesures économiques », 4 juillet 2017.
59. Données recueillies lors d'une mission conjointe à Agadez du collectif Loujna-Tounkaranké, du réseau Made et de Vision Solidaire (Togo) en septembre 2016. Rapport à paraître.
60. *Nigerdiaspora*, « Agadez : la colère des acteurs de la migration », 28 août 2017.
61. Conseil régional d'Agadez, *Communiqué de presse sur la situation des migrants dans la région d'Agadez*, 30 juin 2017.
62. OIM Niger, *Rapport sur le profilage des migrants 2016*, 2017.
63. *Le Monde*, « Niger : "L'État islamique dans le Grand Sahara est la nouvelle menace" », 15 septembre 2017.
64. *Sahelien.com*, « Niger - Agadez : un migrant tué et trois autres blessés sur la route de Dirkou », 12 juin 2017.
65. *New-York Times*, "Why more migrants are dying in the Sahara", 22 août 2017.

L'OIM AU NIGER : DISSUASION ET EXPULSIONS



Agadez, Niger, octobre 2016. © AEC

L'Organisation internationale pour les migrations (OIM), présente au Niger depuis 2006, mène des campagnes d'information sur les « risques » liés à la migration. En 2010, elle a ouvert deux « centres d'accueil et de transit » près des frontières algérienne (Arlit) et libyenne (Dirkou).
En 2016, sur financements européens, l'OIM a inauguré un « centre d'information » à Agadez visant « à améliorer les connaissances des migrants sur les risques et les dangers associés à la migration irrégulière et sur les façons de migrer de manière plus sûre et légale ». Il fournit aussi une aide au retour et à la réintégration dans les pays d'origine.
Il s'agit du « centre polyvalent » annoncé par l'agenda européen dans le domaine des migrations, et dont une partie des attributions a finalement été revue. L'OIM incite aussi les communautés d'origine au Niger à empêcher leurs jeunes de partir.
Sous couvert de « protection », ces projets sont bel et bien des mécanismes de prévention de la migration et de valorisation des retours. Le centre d'Agadez accueille notamment des personnes interpellées dans le cadre de l'application de la loi sur le trafic illicite des migrants, ce qui questionne le caractère « volontaire » des retours. En effet, selon l'OIM, près de la moitié des personnes n'arrivent pas dans le centre de leur propre initiative[66]. Aucune garantie n'existe quant à la possibilité de demander l'asile. 6 000 personnes ont été accueillies dans ces centres de transit en 2016. La même année, l'OIM a assisté 5 000 personnes au retour « volontaire », tandis qu'elles n'étaient que 1 500 en 2015[67]. Une nette augmentation qui semble se confirmer puisqu'en septembre 2017, 4 000 retours volontaires avaient déjà été réalisés[68].
Sous couvert de protéger les personnes, l'OIM agit avant tout dans l'intérêt de ses financeurs : les États européens.

66. OIM Niger, rapport susmentionné.
67. Site internet de l'OIM, *Niger, informations générales*.
68. Commission européenne, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 6 septembre 2017.

03

Retours et réadmissions: des expulsions mal nommées

Augmenter les expulsions des personnes en situation irrégulière en Europe est le deuxième grand objectif de la coopération de l'UE avec les pays non membres. L'UE parle généralement de « retour », « rapatriement » ou « réadmission ». Mais quel que soit le terme employé, il s'agit en réalité du renvoi forcé des personnes vers leur pays d'origine ou vers un pays par lequel elles ont transité avant de rejoindre l'Europe. Là encore, l'UE et ses États membres tentent de convaincre les États tiers d'accepter sans condition l'expulsion de leurs ressortissants. Les annonces de renforcement du système d'expulsion sont utilisées comme une arme de dissuasion envers les personnes aspirant à rejoindre l'Europe, mais aussi comme un moyen de montrer à la population européenne des actions « concrètes ».



Lampedusa, Italie, février 2011. © Sara Prestianni

3.1 LE CHANTAGE AUX ACCORDS DE RÉADMISSION

Le « rapatriement », autrement dit l'expulsion, des personnes en séjour irrégulier est devenu une compétence de l'UE en 1999 avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. L'UE peut ainsi signer elle-même des accords de réadmission avec les pays non européens, ce que seuls les États membres pouvaient faire auparavant.

Assez rapidement, des négociations se sont ouvertes avec certains pays considérés comme prioritaires, en raison de la « pression migratoire », parmi lesquels l'Algérie, le Maroc, ou encore la Turquie. En 2017, 17 accords communautaires ont été signés, dont un seul avec un pays africain (Cap-Vert).

L'UE rencontre toutefois des obstacles pour conclure ces accords avec certains pays. Pour les convaincre d'accepter les expulsions, elle propose notamment des perspectives de facilitation de visas pour leurs nationaux. Selon un bilan de la Commission européenne en 2011[69], les deux principales difficultés sont la faiblesse des incitations offertes aux États partenaires en contrepartie de leur collaboration et la clause sur la réadmission des personnes ressortissantes d'autres pays ayant transité par leur territoire. Cette clause serait par exemple le motif du blocage des négociations avec le Maroc en cours depuis 2002.

Expulser, une obsession européenne

Dans le contexte de la prétendue « crise des migrants » de 2015, la question des expulsions est revenue au cœur de la politique migratoire européenne. La Commission estime que l'une des raisons principales de la « migration irrégulière » tient au fait que le système d'expulsion de l'UE n'est pas suffisamment « efficace » : en 2015, environ 36 % des personnes faisant l'objet d'une décision d'éloignement du territoire ont effectivement été expulsées[70].

Un plan d'action européen en matière de retour a donc été adopté en septembre 2015[71]. La Commission y affirme sa volonté de reprendre les négociations

69. Commission européenne, *Évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE*, 23 février 2011.
70. Commission européenne, *État de l'Union 2017 - La Commission présente les futures étapes d'une politique migratoire et d'asile de l'Union plus solide, plus efficace et plus juste*, 27 septembre 2017.
71. Commission européenne, *Plan d'action de l'UE en matière de retour*, 9 septembre 2015.



Convoi de migrants expulsés de Libye, Agadez, avril 2013. © Sara Prestianni

avec les pays d'Afrique du Nord et envisage des accords avec des pays d'Afrique subsaharienne. En outre, l'UE a entamé des dialogues de haut niveau visant notamment à discuter différents aspects opérationnels de la réadmission, comme « les modalités pour l'identification rapide » des personnes concernées, et la délivrance de documents de voyage, c'est-à-dire de laissez-passer consulaire (LPC) ou européen (LPE) en vue de leur retour effectif. Le Sénégal et le Mali ou encore la République Démocratique du Congo, l'Éthiopie et l'Afghanistan, sont signalés comme « pays prioritaires possibles ». Aux yeux des institutions de l'UE, il s'agit de « donner plus pour recevoir plus ». En réalité, il est question de mobiliser « l'assistance et les politiques de l'UE » pour inciter à la mise en œuvre et conclusion d'accords de réadmission[72].

L'expulsion, un autre objectif du sommet de La Valette

Parmi les priorités du plan d'action du sommet de La Valette de novembre 2015 (cf. partie 1) figure le renforcement de la capacité des autorités des pays d'origine à répondre aux demandes de réadmission, y compris par des missions en Europe des services d'immigration de pays africains afin de déterminer la nationalité des personnes en situation irrégulière. La presse malienne a ainsi rendu publique une note de l'ambassade du Mali en Allemagne annonçant l'arrivée d'une mission du ministère des Maliens de l'extérieur pour l'identification de « migrants présumés citoyens maliens » en situation irrégulière en Allemagne[73]. De même, le Sénégal aurait confirmé son intention d'envoyer une équipe d'identification en Italie. Une proposition du gouvernement italien a été envoyée à la police sénégalaise, « une réponse positive est attendue bientôt[74] ».
Ce qu'un lecteur averti pouvait lire entre les lignes du plan d'action de La Valette apparaît de manière évidente dans la mise en œuvre des pactes[75]. Le but principal est clair : réduire les « migrations illégales »

72. Conclusion du Conseil européen du 25 et 26 juin 2015.
73. *Maliactu.net*, « Mali : voici l'ordre de mission pour faciliter l'expulsion des sans-papiers Maliens », 15 décembre 2016.
74. Commission européenne, *Fifth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, 6 septembre 2017.
75. Commission européenne, *Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*, 7 juin 2016.

et accroître le nombre de personnes expulsées. Cela s'est traduit par une offensive diplomatique sans précédent, menée par la représentante pour les affaires étrangères de l'UE, à l'égard des cinq pays dans la ligne de mire pour ces « nouveaux partenariats », notamment le Niger.

Ceux qui ne coopèrent pas « doivent en payer les conséquences »

Au-delà de l'identification des personnes à expulser « en renforçant la capacité des pays tiers à garantir la bonne tenue des registres d'état civil et le bon fonctionnement des systèmes de numérisation des empreintes digitales ou des identifiants biométriques », la Commission européenne explore tous les outils possibles pour obtenir « des retours rapides, efficaces », sans nécessairement conclure d'accords de réadmission officiels[76]. Le ton est ainsi donné. En lieu et place d'accords, dont la négociation s'avère difficile et longue, l'UE s'oriente vers des partenariats plus informels où les expulsions occupent une place essentielle. Aucun choix n'est laissé aux États africains concernés, la réadmission est intégrée à l'ensemble de la coopération de l'UE, y compris concernant l'aide au développement (cf. partie 1).
Des moyens de pression supplémentaires sont prévus pour les États réticents. La Commission affirme ainsi qu'il « convient d'intégrer des mesures incitatives, tant positives que négatives, dans la politique de développement de l'UE, en récompensant les pays se conformant à leur obligation internationale de réadmettre leurs propres ressortissants [et] les pays qui coopèrent dans la gestion des flux de migrants en situation irrégulière venant de pays tiers [...]. Ceux qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour doivent également en payer les conséquences[77] ».
Les intentions européennes sont claires : les États ainsi visés devront coopérer avec l'UE, pas tant pour négocier un accord de réadmission que pour mettre en œuvre les modalités d'expulsion de leurs nationaux et des ressortissants de pays tiers ayant transité par leur territoire avant d'arriver en Europe.
Cette situation n'est pas propre aux États africains. Des pays d'Asie sont également concernés comme l'Afghanistan. Ainsi, le mémorandum conclu entre ce pays et l'UE le 2 octobre 2016[78] est en réalité un accord de réadmission des Afghans déboutés du droit d'asile en Europe. Cet arrangement, dont le Parlement européen n'a eu vent qu'*a posteriori*, a été signé la veille d'une grande conférence des bailleurs internationaux pour la reconstruction de l'Afghanistan : ce calendrier illustre bien le déséquilibre des forces lors des négociations. Dans la foulée, plusieurs Afghans ont été expulsés vers leur pays où peu d'Européens mettraient les pieds en raison de l'insécurité et de l'instabilité de sa situation politique. Alors, chantage à l'expulsion ?

3.2 EXPULSER SANS CONTRAINTE : LE LAISSEZ-PASSER EUROPÉEN

Pour pouvoir augmenter le taux d'expulsions qu'elle estime trop faible (moins de 30 % pour les pays africains[79]), l'UE a besoin de la collaboration des pays d'origine ou de transit. En effet, selon le cadre juridique international, pour être reconduite dans son pays, une personne doit être en possession d'un document de voyage attestant de sa nationalité, c'est-à-dire un passeport ou un laissez-passer délivré par ses autorités consulaires. Or, de nombreuses personnes ne sont pas identifiées par les consulats. En France par exemple, le taux de délivrance des laissez-passer consulaires était en moyenne de 37,6 % en 2013[80].

> Aucun choix n'est laissé aux États africains concernés, la réadmission est intégrée à l'ensemble de la coopération de l'UE, y compris concernant l'aide au développement.

Un document européen de voyage

Afin de contourner cette difficulté, l'UE a adopté en octobre 2016 un règlement « relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier[81] ». Ce dernier abroge une recommandation du Conseil de 1994 qui instaurait déjà ce type de document sur le principe de « présomption de nationalité ». En pratique, certains États membres y ont déjà recouru avant l'adoption du règlement. Le Royaume-Uni et

76. *Ibid.*
77. *Ibid.*
78. UE-Afghanistan, *Joint way forward on migration issues between Afghanistan and the EU*, 2 octobre 2016.
79. Commission européenne, *Plan d'action de l'UE en matière de retour*, 9 septembre 2015.
80. Ministère de l'intérieur, *Les étrangers en France*, année 2013.
81. Règlement 2016/1953, 26 octobre 2016.

UN EXEMPLE DE LAISSEZ-PASSER EUROPÉEN ÉMIS PAR LA FRANCE LE 31 AOÛT 2016.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE

DOCUMENT DE VOYAGE
VALABLE POUR UN SEUL VOYAGE
DE FRANCE AU MALI

Valable for one journey from: ...to.... / Gültig für die einmalige Reise von: ...nach...

Date de départ : 31 AOUT 2016
Departure date / Abfahrtsdatum

N° d'enregistrement : 9403074832/MA/75/2016/N°33
Registration (n°) Reg. NR.

Nom : [redacted]
Name/Name

Prénom : [redacted]
Given name/ Vornamo

Date de naissance : Né le [redacted]
Date of birth/ Geburtsdatum

Nationalité : Malienne
Nationality/ Staatsangehörigkeit

Adresse dans le pays d'origine (si connue) : [redacted]
Adress in home country (if known) / Adresse im Heimatland (falls bekannt)

Autorité de délivrance : Ministère de l'Intérieur– Direction générale des étrangers en France
Issuing authority/ Ausstellende Behörde

Lieu de délivrance : Paris
Issued at / Ausstellungsort

Date de délivrance : le 23/08/2016
Issued on / Ausstellungsdatum

Signature :
Signature / Unterschrift

L'Adjointe au Sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

Edith Hurzic

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Observations : Ce document de voyage a été établi dans le cadre d'une procédure d'éloignement du territoire français.
En annexes, la copie du passeport malien N° [redacted] établi au nom de M. [redacted] ainsi que la copie de l'acte de naissance [redacted] par la Mairie de la ville [redacted]
Et la copie de la transcription du jugement d'acte de naissance N° [redacted] par le Consulat [redacted]
Remarks / Bemerkungen

Tampon de départ : (Departure stamp/ Abfahrtsstempel)

Tampon d'arrivée : (Arrival Stamp/ Ankunftsstempel)

1. This travel document is property of the Republic of France Ministère de l'intérieur- Direction générale des étrangers en France- Préfecture de l'immigration (Ce document de voyage est la propriété de l'État français).
2. After use, or in case of loss or theft, this document (and its annexes) shall be sent to the nearest consulate or diplomatic mission, (Après utilisation, ou en cas de perte ou de vol, ce document (et ses annexes) doit être remis à la représentation consulaire ou diplomatique française la plus proche).

la France ont ainsi expulsé en 2009 des ressortissants présumés afghans par vol groupé[82].
Ce règlement permet à un État européen cherchant à expulser une personne d'établir lui-même un document de voyage, un laissez-passer européen (LPE), remplaçant le laissez-passer consulaire du pays concerné. En d'autres termes, l'UE s'octroie le droit de renvoyer une personne sans que sa nationalité n'ait été confirmée par son pays d'origine. Elle oblige ainsi les États non européens à subir une décision unilatérale, au mépris de leur souveraineté. Une démarche qui démontre, une fois de plus, le déséquilibre de la coopération dans lequel s'inscrit l'UE. Sans consultation des pays concernés, le règlement recommande uniquement de « favoriser l'acceptation par les pays tiers » de ce document de voyage européen destiné aux expulsions, « dans le cadre d'accords de réadmission ou d'autres arrangements conclus [...] avec les pays tiers, ainsi que dans le cadre de la coopération en matière de retour menée avec les pays tiers qui n'est pas couverte par des accords formels ».

> L'UE s'octroie le droit de renvoyer une personne sans que sa nationalité n'ait été confirmée par son pays d'origine.

Le Mali et le Sénégal affichent leur désaccord

Toutefois, les dirigeants africains, généralement opposés à l'expulsion de leurs ressortissants, ont refusé l'intégration du LPE dans le plan d'action du sommet de La Valette de novembre 2015[83]. En décembre 2016, le Mali a renvoyé vers la France deux personnes expulsées détentrices de laissez-passer européen[84]. Par la suite, notamment sous la pression de sa diaspora et de sa société civile, le gouvernement malien a déclaré dans un communiqué son « opposition à l'usage du laissez-passer européen » qui ne leur permettait pas « d'empêcher l'expulsion vers le Mali de non-Maliens ». Il précisait qu'il n'acceptera « en aucun cas, que des personnes simplement présumées maliennes, puissent être expulsées vers le Mali sur la base d'un tel document » et rappelait que « seul le passeport ou le laissez-passer malien donne droit à l'accès au territoire malien ». Il appelait dès lors les compagnies aériennes à refuser d'embarquer les personnes détentrices de ce document « sous peine de reconduite aux frontières par le même vol[85] ».
Au Sénégal, deux personnes expulsées par la France avec un LPE ont été renvoyées vers Paris sur le champ[86].
Selon Ousmane Diarra, président de l'Association malienne des expulsés (AME), « *ce document est plus dangereux qu'un accord de réadmission*[87] ». Au-delà de l'atteinte à la souveraineté des États qu'il constitue, il met en danger les personnes qui peuvent être expulsées vers un État dont elles ne sont pas nécessairement ressortissantes, avec des risques de refoulement, d'expulsions en cascade, de gardes à vue et d'incarcérations à l'arrivée, voire de traitements inhumains et dégradants.

3.3 FRONTEX, UNE AGENCE D'EXPULSION EUROPÉENNE

Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (initialement agence pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'UE) a été créée en 2004 avec pour mission de « promouvoir, coordonner et développer la gestion des frontières européennes ». Son budget global n'a cessé d'augmenter depuis sa création, faisant de Frontex l'agence la plus financée de l'UE avec un budget de 302 millions d'euros en 2017. Frontex coopère avec des pays tiers pour réduire les arrivées sur le territoire européen, à travers des « accords de travail » ou des réseaux d'échange d'information comme l'*African Frontex intelligence community* (AFIC, communauté du renseignement Afrique-Frontex).

82. Pascaline Chappart, « Quand l'Union européenne laisse passer... les expulsés », *in* Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Approche critique des politiques migratoires*, Armand Colin, novembre 2017.
83. Statewatch Observatory on the refugee crisis in the Med and inside the EU, *New key documents and decision making by Council of the European Union, European Commission and Agencies*, 21 October - 24 November 2015.
84. AME, « L'utilisation du laissez-passer européen par certains pays européens constitue une violation de la Convention de Vienne », 6 janvier 2017.
85. *Allincluded.nl*, « Le Mali refuse le laissez-passer européen et appelle les compagnies aériennes à ne pas les accepter », décembre 2016.
86. Réunion du Remidev avec le directeur de la police aux frontières, 23 février 2017.
87. *L'Essor*, « Plan d'action de la migration issu du sommet de La Valette : l'association malienne des expulsés exige des éclaircissements », 16 février 2017.

Le nouveau mandat de Frontex

Bien qu'une grande partie de ses actions se concentrent sur le contrôle des frontières, Frontex intervient également dans le domaine du retour. Depuis juillet 2016 et l'adoption de son nouveau mandat par le Parlement européen[88], son rôle en matière d'expulsion s'est considérablement renforcé, à tel point que la députée européenne Ska Keller considère que Frontex est devenue une « agence d'expulsion[89] ».
Frontex peut en effet désormais prendre l'initiative d'organiser des « opérations de retour conjointes », ce qui était jusqu'ici une prérogative des États membres, Frontex n'assurant qu'un rôle de soutien technique. L'objectif des États est de sous-traiter à l'agence le renvoi forcé des personnes estimées indésirables. En 2016, Frontex a coordonné l'expulsion de 10 700 personnes dans le cadre de 232 opérations – soit trois fois plus qu'en 2015 – vers neuf pays dont l'Afghanistan, la Somalie, le Soudan et la Turquie[90]. Un quart de son budget 2016 de 232,8 millions d'euros était réservé aux opérations de retour.
Ce nouveau mandat prévoit également l'obligation pour l'agence de constituer des « réserves » de « contrôleurs » des expulsions, d'escortes pour ces retours et de spécialistes sur ces questions. Leurs prérogatives sont peu précisées, ce qui laisse craindre des pratiques arbitraires. Jusqu'à présent, les personnes impliquées dans des activités de Frontex devaient se conformer à un code de conduite[91], dépourvu de force juridique contraignante.
L'agence collecte également des données personnelles des personnes étrangères sur la seule base de leur franchissement irrégulier de la frontière. Ces données, recueillies par les États membres ou lors d'opérations conjointes, servent ensuite notamment à faciliter l'identification des personnes et les procédures d'éloignement.

Une agence qui collabore directement avec des États non européens

Les possibilités de coopération de l'agence avec des États non membres de l'UE ont également été renforcées : des officiers de liaisons sont déployés dans les pays tiers considérés comme stratégiques pour renforcer le contrôle aux frontières et accélérer le rythme des expulsions vers ces pays.
Des « accords de travail » peuvent aussi être conclus entre l'agence et un pays non européen, y compris pour la délivrance de documents de voyage. Considérés comme purement « techniques », ces accords ne sont pas discutés par les parlements nationaux des États concernés. Le Parlement européen, quant à lui, est simplement informé de ces initiatives et n'a pas aujourd'hui la possibilité de les remettre en cause.
Cette coopération avec des pays non européens dans des domaines tels que l'échange d'information, la collaboration à des opérations de retour ou encore l'identification des ressortissants non européens, se réalise en dehors du contrôle des parlements. Elle reste très problématique et pose la question de la garantie du respect des droits fondamentaux des personnes expulsées.
Les organisations du collectif Frontexit[92], particulièrement mobilisées dans le cadre des négociations portant sur le nouveau mandat de l'agence, dénoncent le fait que Frontex est désormais à la tête d'un « système intégré d'expulsion » au niveau européen, alors qu'agissant à un niveau opérationnel, elle n'intervient aucunement sur le bien-fondé des décisions d'expulsion qui demeurent de la responsabilité des États membres de l'UE. Ainsi, en cas de violation du principe de non-refoulement, l'agence pourra se défausser de ses responsabilités et faire valoir qu'elle n'était que le bras opérationnel du dispositif. Un fonctionnement qui contribue à dépolitiser la question des expulsions et à diluer les responsabilités de chacun.

> Considérés comme purement « techniques », les « accords de travail » ne sont pas discutés par les parlements nationaux des États concernés.

88. Règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 14 septembre 2016.
89. KELLER Ska, *EU Border and Coast Guard: Frontex Transformed into Return Agency*, 6 juillet 2015.
90. Frontex, *Annual activity report 2016*, 21 juin 2017.
91. Frontex, *Code of conduct for all persons participating in Frontex activities (2012)* et *Code of conduct for joint return operations coordinated by Frontex (2013)*.
92. AEDH (UE), AMDH (Maroc), AMDH (Mauritanie), AME (Mali), Aracem (Mali), Arci (Italie), La Cimade (France), Ciré (Belgique), CNCD-11.11.11 (Belgique), EuroMed Droits (réseau euro-méditerranéen), Fasti (France), FIDH (réseau international), Gisti (France), Gadem (Maroc), Grami-AC (réseau régional), LDH (Belgique francophone), Migreurop (réseau euro-africain), PASCS-DM/PD (Sénégal), PLN (Belgique).

DES AGENTS EUROPÉENS DANS LES AÉROPORTS AFRICAINS



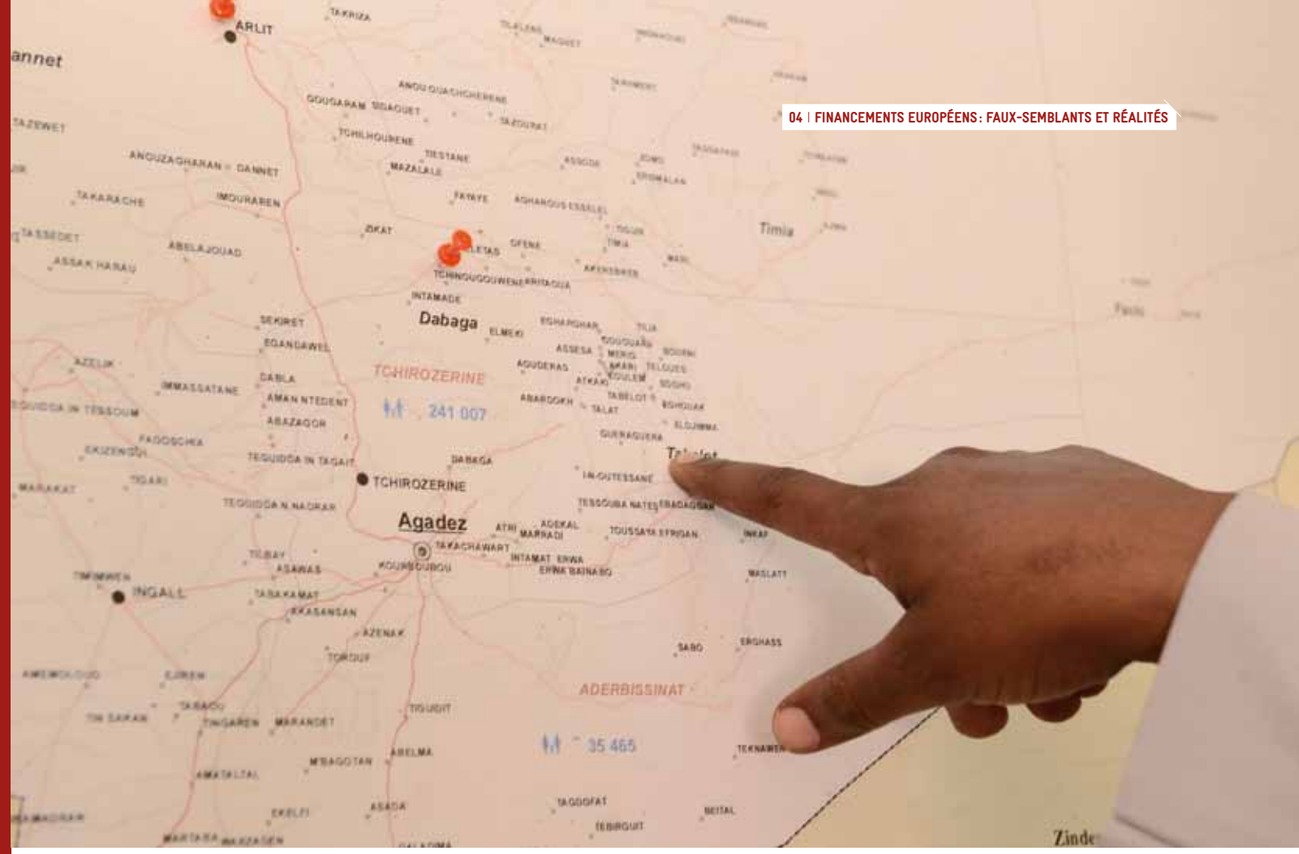
Les officiers de liaison immigration (OLI) sont des agents déployés par les États membres dans les pays tiers, notamment dans les aéroports.
Ils ont pour mandat de participer à la « gestion de l'immigration illégale » et de faciliter les expulsions. Ils participent au contrôle en amont des personnes en partance pour l'Europe, et constituent en ce sens une des premières frontières européennes dans les pays de départ, bien au-delà du continent européen.
Le 23 avril 2015, le Conseil européen a demandé le déploiement d'officiers de liaison migration européens, sur le modèle des OLI. Basés dans les délégations de l'UE dans les pays d'origine et de transit, ils ont notamment pour mission de « faciliter la coopération avec les autorités de ces pays en ce qui concerne la réadmission de leurs ressortissants qui séjournent illégalement dans l'Union ». Les autorités des pays visés devront également collaborer avec deux autres types d'agents de liaison : les agents du réseau européen des officiers de liaison « retour » (EURLO) qui ont pour but de « favoriser une coopération opérationnelle axée sur les pays d'origine » et les officiers de liaison Frontex, dont les missions – encore vagues – semblent déterminées en fonction des priorités définies par l'agence selon les pays [93]. Le premier officier de liaison Frontex a été déployé en Turquie en 2015, un autre a été envoyé en 2017 au Niger.

93. Conclusion du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour, 8 octobre 2015.

04

FINANCEMENTS EUROPÉENS : FAUX-SEMBLANTS ET RÉALITÉS

Les financements européens représentent la réelle mesure « incitative » permettant de convaincre les États tiers de collaborer dans la lutte contre les migrations. L'UE n'hésite pas en ce sens à utiliser la fragilité de certains pays en conditionnant l'aide financière européenne : l'aide au développement est ainsi devenue un des instruments privilégiés de l'UE dans sa coopération sur les questions de migration. Le nouveau fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique en est une illustration plus que marquante.



Les routes de la migration au Sahel, Niger, mars 2017. © Sara Prestianni

4.1 LES OUTILS FINANCIERS DE L'UE ET LA CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

L'UE ne dispose pas de budget spécifiquement dédié à sa coopération extérieure en matière migratoire. Les actions financées sont réparties sur plusieurs lignes budgétaires avec des objectifs thématiques (comme le développement, la sécurité, etc.) ou géographiques. Elles sont gérées par différentes directions générales (la Direction coopération internationale et développement – DG DEVCO – ou la Direction politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement – DG NEAR), ou services (le Service européen pour l'action extérieure – SEAS).
Il n'y a pas de montants prédéfinis alloués à la coopération sur les questions migratoires au sein de chaque fonds. La multiplicité des enveloppes disponibles sur un même pays (6 à 15 fonds différents en moyenne par pays, 25 projets en cours au Maroc et plus de 100 en Tunisie), ainsi que l'absence de base de données systématisée de ces projets, empêchent d'avoir une analyse globale, et conduisent à un manque de transparence et une dispersion des ressources financières.

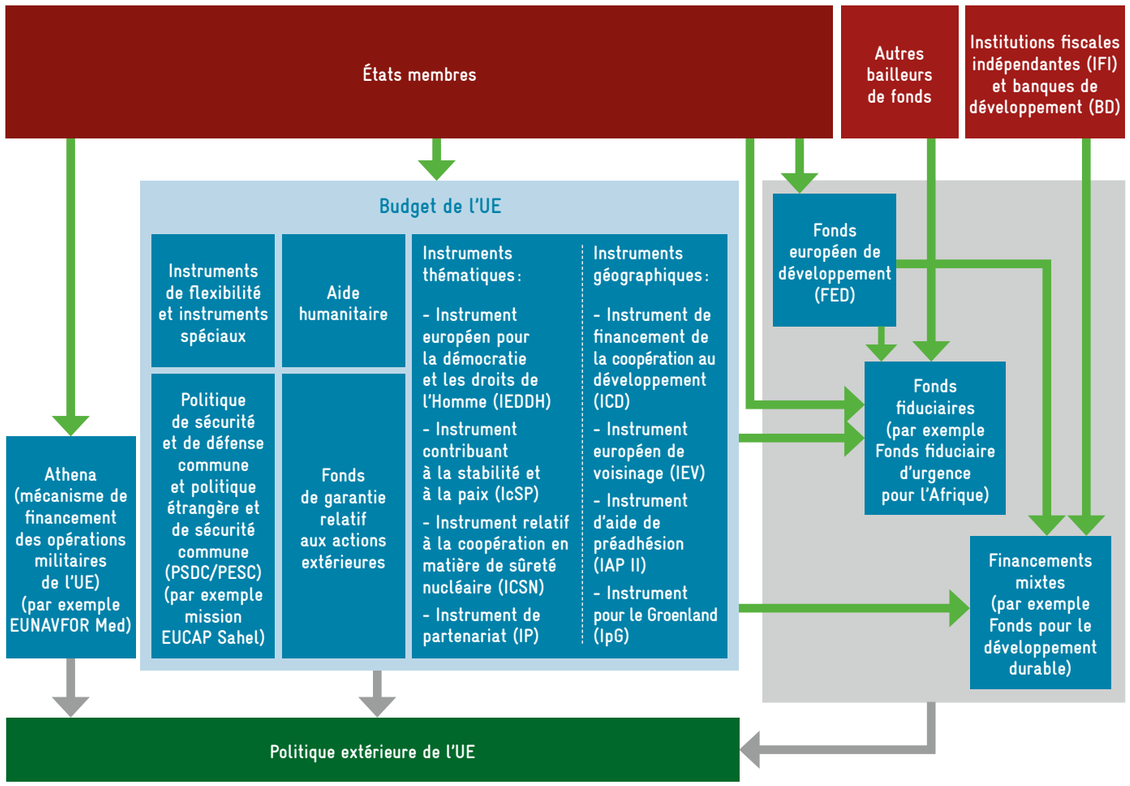
Des fonds pour la répression des migrations et des pays ciblés

Selon une étude réalisée à la demande de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires étrangères (LIBE) du Parlement européen[94], la coopération externe en matière migratoire a concerné 400 projets entre 2004 et 2014 pour un montant d'un milliard d'euros[95]. Plus de 50 % des fonds ont été alloués à des pays voisins de l'UE déjà ciblés par la politique européenne de voisinage.
29 % concernaient des projets de lutte contre les migrations « irrégulières », tandis que les projets favorisant la mobilité légale atteignaient seulement 14 % et ceux pour la protection des droits des personnes migrantes 10 %. Ainsi, la lutte contre l'immigration « irrégulière » représente plus du double des projets consacrés aux migrations légales et près d'un tiers de l'ensemble des financements.

94. Commission en charge de garantir la protection des libertés civiles et des droits fondamentaux.
95. Parlement européen, Étude pour la Commission LIBE, *EU cooperation with the third countries in the field of migration*, 2015.

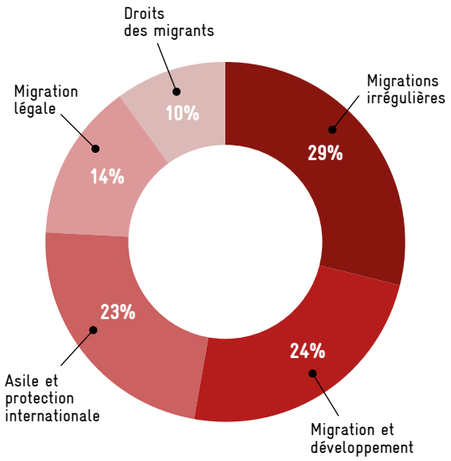
Multiplicité des budgets et instruments financiers européens pour la coopération en matière migratoire

L'UE ne dispose pas de budget spécifique dédié au financement de sa coopération extérieure en matière migratoire. Les actions financées sont réparties sur plusieurs budgets avec des objectifs thématiques ou géographiques.



Source : Parlement européen, Étude pour la commission des budgets (BUDG), "The budgetary tools for financing the EU external policy", PE 572.708, janvier 2016.

RÉPARTITION DES PROJETS DE COOPÉRATION EN MATIÈRE MIGRATOIRE MIS EN ŒUVRE PAR L'UE ENTRE 2004 ET 2014



Source : Étude pour la Commission LIBE du Parlement européen, *EU cooperation with third countries in the field of migration, 2015.*

Après 2015, les budgets alloués à la dimension extérieure des politiques migratoires se sont accrus. Une grande partie est dédiée aux aspects répressifs de la politique migratoire, comme c'est le cas du budget de la mission Eucap Sahel (doublé entre 2015 et 2016) ou encore celui de Frontex.

Instrumentalisation de l'aide publique au développement

L'aide publique au développement (APD) se définit comme l'ensemble des ressources fournies aux pays dits en voie de développement figurant sur une liste de bénéficiaires établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Ces ressources doivent répondre à certains critères et avoir pour « but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ». Ce qui signifie que le financement de matériel ou de services militaires n'est pas comptabilisable dans l'APD, tout comme la majeure partie des dépenses relatives au maintien de la paix[96].
De la même manière, les États sont engagés par la Déclaration de Paris (2005) sur « l'efficacité de l'aide » et celle de Busan (Corée du Sud, 2011) « pour une coopération efficace au service du développement ». Ces déclarations consacrent notamment la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté par les pays bénéficiaires eux-mêmes (principe d'appropriation) et l'alignement sur ces stratégies des pays donneurs, ou encore l'orientation de l'aide vers des actions qui réduisent « durablement la pauvreté et les inégalités[97] ».
Pourtant, la manière dont l'UE utilise l'aide au développement européenne dans sa coopération extérieure sur les migrations est loin de ces engagements au titre de l'APD :

- La logique européenne, concrétisée par les pactes, conditionne cette aide à la collaboration de l'État tiers concerné au blocage des personnes migrantes sur son territoire et à l'expulsion de ses ressortissants en situation irrégulière en Europe (cf. partie 1).
- L'aide au développement est perçue comme un moyen d'endiguer les migrations en travaillant sur les causes dites profondes. Il s'agit d'un présupposé qui n'est pas prouvé : à court terme, l'augmentation du niveau de vie favorise au contraire la mobilité. La corrélation entre le niveau de développement d'un pays et la diminution des migrations n'intervient qu'à long terme. Or, le fonds fiduciaire d'urgence étant par définition à court terme, il ne peut contribuer au développement durable.

L'UE privilégie l'efficacité de la lutte contre les migrations « irrégulières » à l'efficacité de l'aide au développement, contrairement à ses engagements.

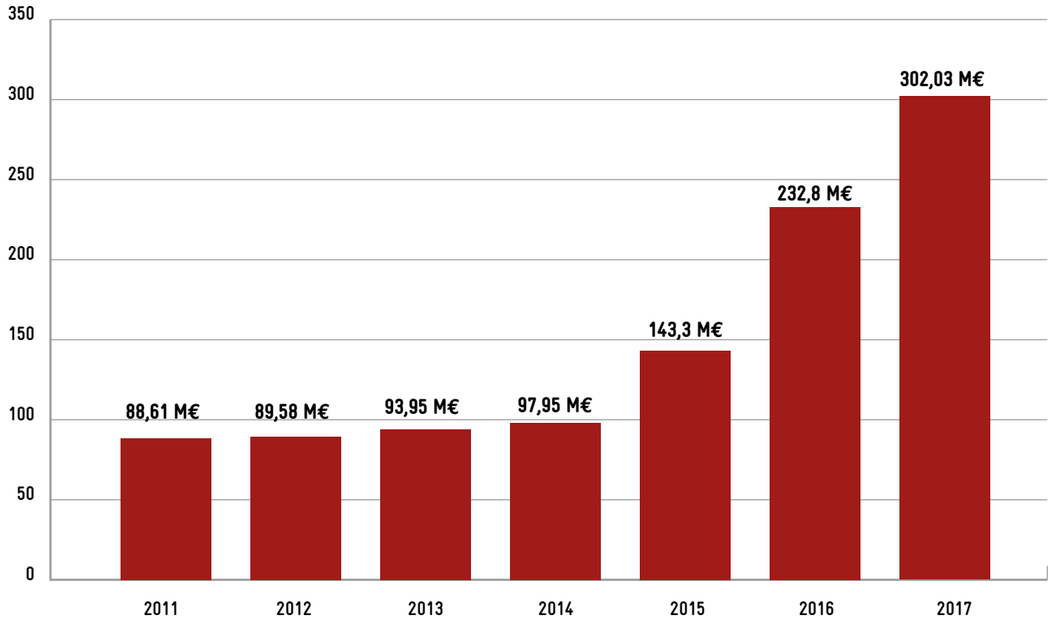
- Concevoir des projets de développement en poursuivant un objectif de réduction des départs conduit à s'éloigner des besoins réels des pays et donc de leur développement. Ainsi, les zones ciblées dans les pays par ces financements seront celles où l'émigration est la plus forte et non celles qui sont le plus dans le besoin, faisant primer les exigences des pays européens sur les nécessités des populations locales. L'UE privilégie ainsi l'efficacité de la lutte contre les migrations « irrégulières » à l'efficacité de l'aide, contrairement à ses engagements.

96. Sur le site de l'OCDE, *Aide publique au développement, définition et champ couvert.*
97. Sur le site de l'OCDE, *Les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : petit historique.*

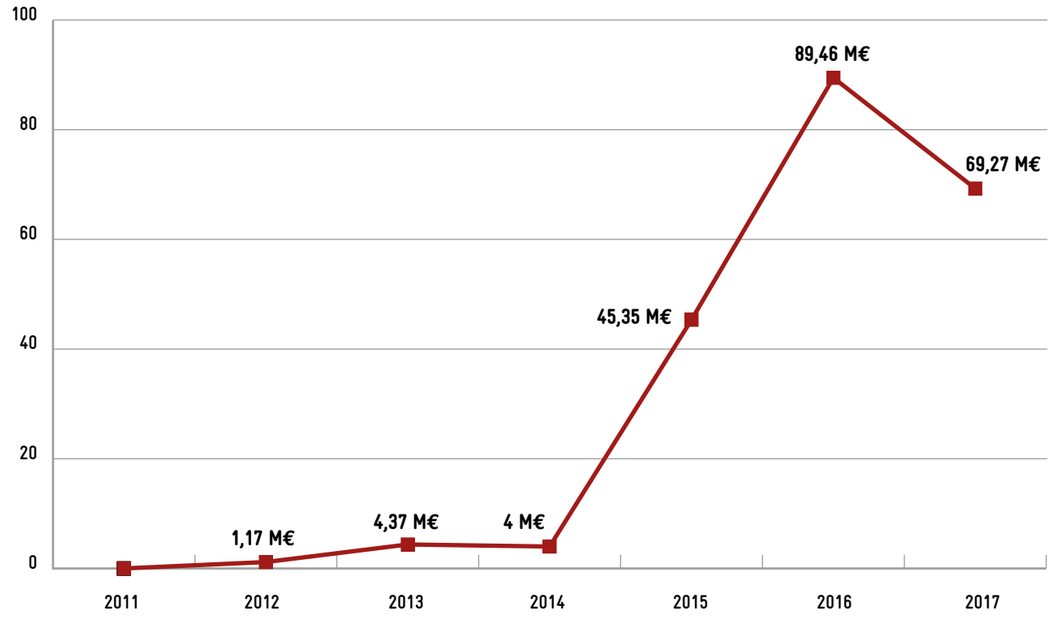
AUGMENTATION DU BUDGET DE L'AGENCE FRONTEX DE 2011 À 2017

Ce graphique se base sur les budgets révisés. Le budget 2015 a été augmenté trois fois en cours d'année.

Budget en millions d'euros



Augmentation en millions d'euros



Source : Site internet de Frontex.

- L'APD européenne sert également à financer directement des projets de lutte contre les migrations. Ainsi dès 2007, l'UE utilise le 10e FED (fonds européen de développement) pour financer le renforcement opérationnel des postes frontières et la création de brigades mobiles au Niger, ou encore des activités « destinées à une meilleure gestion des flux migratoires et du problème de l'émigration clandestine » au Sénégal. La capacité à « gérer les migrations » de ces pays est également intégrée dans l'évaluation de leur « profil de gouvernance » au même titre que le respect des droits humains ou l'État de droit. Cette évaluation conditionne le déblocage d'enveloppes financières supplémentaires.

Risque d'instrumentalisation des associations

Un autre effet pervers de cette logique est de dévoyer les missions des associations européennes qui répondent aux appels à projet de l'UE, y compris quand l'objectif poursuivi est parfois bien éloigné de leur mandat. Ainsi pour obtenir certains fonds de développement, les organisations porteuses de projet devront forcément y intégrer un objectif en lien avec les migrations.
Par ailleurs, les associations locales, plus à même de connaître le contexte, ne peuvent accéder à ce type de financements qu'à travers les agences ou associations européennes. Poussée à l'extrême dans l'attribution du fonds fiduciaire d'urgence, cette logique conduit à ce qu'en lieu et place d'appels à projet, l'UE passe directement « commande » à certains acteurs en fonction des objectifs qu'elle poursuit, comme l'ont reconnu des responsables à Bruxelles[98].

Déséquilibre des négociations

En conditionnant l'aide au développement à la collaboration des pays ciblés dans la lutte contre les migrations, l'UE accroît encore le déséquilibre des négociations. Le Niger, qui fait depuis 2015 l'objet de toutes les attentions de l'UE, en est un parfait exemple. En effet, en dehors des financements alloués pour la coopération sur les questions de migration, le Niger reçoit de l'UE 596 millions d'euros dans le cadre du 11e FED (2014-2020). Une enveloppe de 470 millions d'euros pour des réformes et le renforcement des capacités de l'État a également été annoncée en 2017. Des financements importants pour le Niger, qui ne peut risquer de les mettre en péril en refusant de coopérer avec l'Union.
Par ailleurs, le Niger collabore avec des pays européens pour lutter contre le terrorisme et en particulier contre Boko Haram qui sévit à sa frontière avec le Nigeria. Un domaine de coopération qui suscite par ailleurs d'autres questionnements en favorisant l'implantation des forces européennes au Sahel. Moussa Tchangari, d'AEC, souligne ainsi que le Président nigérien, en visite en France et en Allemagne en juin 2016 pour solliciter l'appui de ces pays *« n'a pas obtenu grand-chose. [...] Le Niger est plus apprécié du côté de Paris comme partenaire dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine [...]. Si Boko Haram est aujourd'hui pour le Niger le plus grand danger pour sa sécurité et son développement, l'immigration clandestine est pour toute l'Europe un sujet de préoccupation tout aussi important*[99]. »

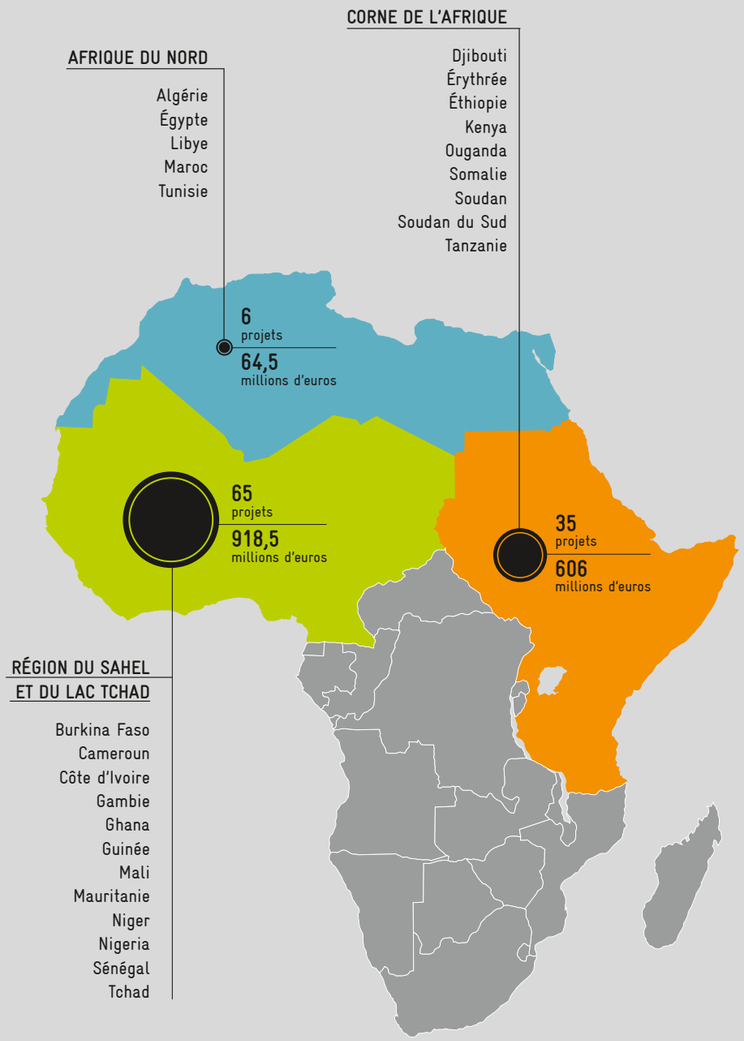
En conditionnant l'aide au développement à la collaboration des pays ciblés dans la lutte contre les migrations, l'UE accroît encore le déséquilibre des négociations.

4.2 LE NOUVEAU FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE POUR L'AFRIQUE

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 » (FFU) a été créé lors du sommet de La Valette en novembre 2015. Il a fait l'objet d'un accord entre la Commission européenne et 25 États membres ainsi que la Suisse et la Norvège[100]. Il cible 26 pays identifiés par la Commission, répartis en trois régions.

98. Entretien avec un administrateur du FFU pour le Sahel et le lac Tchad et un chargé de programme migration, DG DEVCO, 5 février 2017.
99. Moussa Tchangari, *Sahel : aux origines de la crise sécuritaire. Conflits armés, crise de la démocratie et convoitises extérieures*, août 2017.
100. Décret n°2017-576 portant publication de l'accord instituant le fonds fiduciaire d'urgence, 20 avril 2017.

LES PAYS BÉNÉFICIAIRES DU FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE POUR L'AFRIQUE



BUDGETS DU FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE POUR L'AFRIQUE AU 31 DÉCEMBRE 2016

Région du Sahel et du lac Tchad : 65 projets • 918,5 millions d'euros.
Corne de l'Afrique : 35 projets • 606 millions d'euros.
Afrique du Nord : 6 projets • 64,5 millions d'euros.

Source : Commission européenne, *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, Rapport annuel 2016.*

Selon le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, l'objectif est de réduire les arrivées en Europe par *« des actions concrètes pour maximiser les effets positifs de la migration sur le développement et lutter contre les causes profondes du phénomène migratoire »* : l'organisation des canaux légaux de migration, la protection internationale des réfugiés, la lutte contre les réseaux criminels actifs dans le trafic de migrants et la traite des êtres humains et la coopération en matière de retour[101].
Le budget initial de 1,8 milliard d'euros sur cinq ans (2015-2020) a été porté à 2,8 milliards en 2016. Au début de juillet 2017, 116 projets avaient été approuvés, pour un total de 1,9 milliard d'euros, dont un million pour la région du Sahel et du lac Tchad.

Un mécanisme d'absorption des fonds de l'APD très critiquable

Ce fonds mobilise une grande partie des financements initialement affectés au développement : 93 % provient en effet de la réaffectation d'autres fonds européens, et notamment du FED (78 %)[102]. Seuls 202 millions d'euros sont de nouvelles contributions des États membres, notamment de l'Italie (82 millions d'euros, dont 50 millions pour le Niger) et de l'Allemagne (51 millions).
La création de ce fonds permet à l'UE de réorienter des financements existants sur un mécanisme plus rapide de décaissement et de validation des projets. Elle permet aussi de rendre plus visible son action, et de faire appel à des contributions d'États non membres de l'UE, comme la Norvège et la Suisse. Ce mécanisme a déjà été utilisé pour d'autres fonds d'urgence comme le fonds d'affectation spécial pour la Syrie (Madad).
Pour certains responsables du fonds fiduciaire[103], *« aucun des objectifs de ces instruments n'a été détourné* [...]. *Le fonds fiduciaire est le véhicule de la mise en œuvre d'instruments déjà existants. Cela permet une mise en œuvre plus flexible et plus rapide »*.
Toutefois, ce mécanisme est largement critiquable :

- La réorientation de fonds initialement validés dans le budget de l'UE s'effectue sans nouveau vote du Parlement européen, ce qui entraîne un manque de contrôle démocratique important.
- Des fonds initialement dédiés au développement vont être attribués en fonction des objectifs de « gestion des flux migratoires ». L'UE risque ainsi d'orienter l'allocation vers des pays moins nécessiteux mais plus stratégiques en termes de réduction des migrations.
- Cette réorientation réduit l'implication des États concernés : les autorités locales sont uniquement « consultées » pour la mise en œuvre de ce fonds fiduciaire.

Des pays bénéficiaires quasi exclus du processus

Les modalités de mise en œuvre du fonds fiduciaire laissent peu de place aux pays bénéficiaires, rappelant une nouvelle fois le déséquilibre du rapport de force entre l'UE et les États ciblés :

- Le choix des projets s'effectue sur une analyse de l'UE unilatérale et expéditive sur la base du « risque migratoire » que représentent les pays.
- La gouvernance du fonds fiduciaire exclut les pays bénéficiaires : il est directement géré par la Direction du développement de l'UE en lien avec un comité opérationnel par région composé de la Commission européenne et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), des États membres financeurs et d'autres bailleurs de fonds. Les États bénéficiaires et les organisations régionales (notamment la Cedeao et l'Union africaine) ne sont que de simples observateurs. Ce mécanisme est contraire à la gestion des financements du FED qui transitent par un « ordonnateur » national dans chaque pays. Selon un responsable du fonds fiduciaire[104], *« les États africains ont dû accepter »* ce dispositif, car *« cela permet de gagner du temps »*.
- Les projets mis en œuvre sont avant tout des « commandes » de l'UE ou de ses États membres à certains acteurs (tels que des agences publiques ou privées, les services de coopération, ou de grosses ONG européennes) en fonction de leurs capacités et des objectifs poursuivis dans les pays concernés.

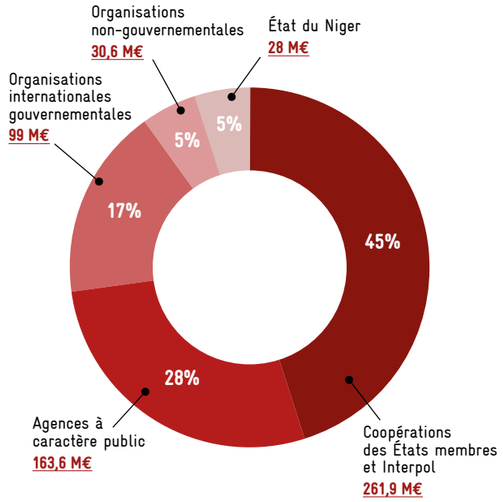
Une mise en œuvre du fonds par des acteurs politiques

Au 31 décembre 2016, 34 projets avaient été approuvés pour le Mali, le Niger et le Sénégal, représentant 583 millions d'euros :

- 73 % de ces fonds ont été attribués aux coopérations des États membres de l'UE (représentant 45 % des fonds) ou à des agences semi-publiques françaises, espagnoles et italiennes,
- Contre seulement 5 % à des ONG.

101. Commission européenne, *Le président Juncker lance le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique*, 12 novembre 2015.
102. Commission européenne, *Member States and other donors pledges, and UE contributions to EUTF for Africa*, 19 juillet 2017.
103. Entretien susmentionné.
104. Entretien susmentionné.

RÉPARTITION DES PROJETS DU FONDS FIDUCIAIRE PAR OPÉRATEURS AU 31 DÉCEMBRE 2016 (MALI, NIGER, SÉNÉGAL).



Source : DG DEVCO, *Rapport annuel 2016, Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.*

Agences à caractère public : il s'agit par exemple de la Caisse des dépôts italienne, de CIVIPOL (société de conseil et de service du ministère de l'intérieur français), d'Expertise France (agence française d'expertises techniques internationales), de la FIIAP (fondation du secteur public espagnol intervenant dans le domaine de la coopération internationale).
Organisations internationales gouvernementales : Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), Organisation internationale des migrations (OIM), Organisation internationale du travail, etc.
Ce graphique ne contient pas les projets liés au fonctionnement du FFU (2 projets pour un montant de 13 millions d'euros).

Tandis que l'Allemagne apporte 51 millions d'euros au FFU, la France, contributrice uniquement à hauteur de 3 millions d'euros, est la grande gagnante puisque l'Agence française de développement (AFD), Civipol et Expertise France se sont vu allouer 178 millions d'euros pour les pays ciblés.

Entre développement et gestion des migrations : une utilisation politique des financements

Les projets financés en Afrique sont révélateurs de l'utilisation politique qui en est faite et du dévoiement de l'aide publique au développement. Ainsi, selon un responsable du FFU, il ne s'agirait pas de projets relatifs à la *« gestion des migrations »* mais de *« renforcement de capacité des gouvernements pour assurer une gestion générale des frontières »* ou de projets de *« sensibilisation »* et de *« retours volontaires »*. *« Le fonds fiduciaire ne va pas mettre des barbelés »*. On apprécie la subtile différence.
Selon le rapport annuel de l'UE sur le FFU[105], le Mali et le Sénégal, identifiés par l'UE comme pays d'origine de « migrants irréguliers », bénéficient majoritairement de projets de développement économique (respectivement 60 et 72 % des projets). Néanmoins,

> Malgré ce qu'en dit le rapport du fonds fiduciaire, aucun projet ne soutient réellement la migration « légale », ou la protection juridique et l'asile dans cette région.

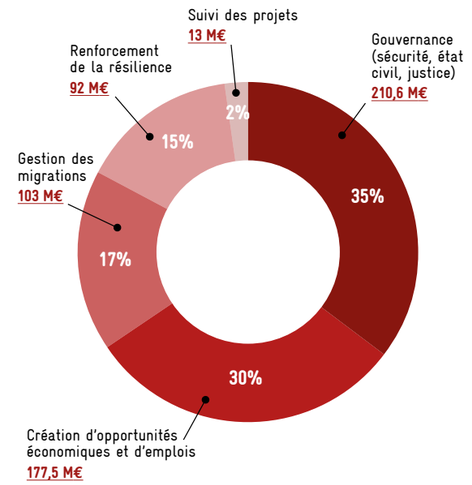
les projets de renforcement des contrôles migratoires sont également inclus dans ces chiffres. De même, 18 % des projets au Mali seraient en faveur de la « migration légale ». En réalité, il s'agit surtout d'améliorer l'identification et le suivi des personnes en migration et leur expulsion, notamment via l'intégration de la biométrie dans l'état civil[106].
Au Niger, 35 % des fonds concernent réellement des projets de développement mis en œuvre dans des régions définies comme zones de départ (Zinder et Tahoua), de transit (Agadez) ou d'accueil des personnes déplacées (lac Tchad). D'autres régions, touchées par la malnutrition infantile, mais ne comportant pas d'intérêt d'un point de vue migratoire, comme Maradi et Dosso[107] par exemple, sont laissées de côté.
La majorité des fonds est dédiée au contrôle des migrations car le Niger est principalement identifié comme un pays de transit. 7 % du budget sont ainsi alloués aux retours volontaires depuis ce pays, 28 % à des projets de « prévention de la migration et lutte contre la migration irrégulière, les passeurs et le trafic d'êtres humains ». Il faut également ajouter les 25 % de projets de « protection » des personnes migrantes. En effet, il s'agit en réalité des programmes menés par l'OIM d'assistance humanitaire, de retours volontaires et de sensibilisation aux « risques » de la migration, ainsi que du renforcement des capacités du pays à « gérer » les migrations. Des objectifs assez éloignés de ce qu'on peut attendre de projets « protection » comme l'assistance juridique, la protection des mineurs ou des victimes de traites, le droit d'asile, etc. Au total, sur les 583 millions d'euros pour le Mali, le Sénégal et le Niger, plus de 45 % sont en réalité alloués à des projets de dissuasion, prévention des migrations, de lutte contre les passeurs et au renforcement de la sécurité des frontières (30 %) ainsi qu'à des projets favorisant les expulsions depuis l'Europe (17 %). Malgré ce qu'en dit le rapport du fonds fiduciaire, aucun projet ne soutient réellement la migration « légale », ou la protection juridique et l'asile dans cette région (en dehors des projets d'assistance humanitaire aux personnes déplacées).

105. Commission européenne, *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, rapport annuel 2016*.
106. Julien Jeandesboz, « Biométrie : organiser la traçabilité des migrants », *in* Migreurop, *Atlas des migrants en Europe. Approche critique des politiques migratoires*, Armand Colin, novembre 2017.
107. *RFI*, « Malnutrition au Niger : une situation paradoxale pour l'Unicef », juin 2016.



Centre de transit de l'OIM, Agadez, Niger, mars 2017. © Sara Prestianni

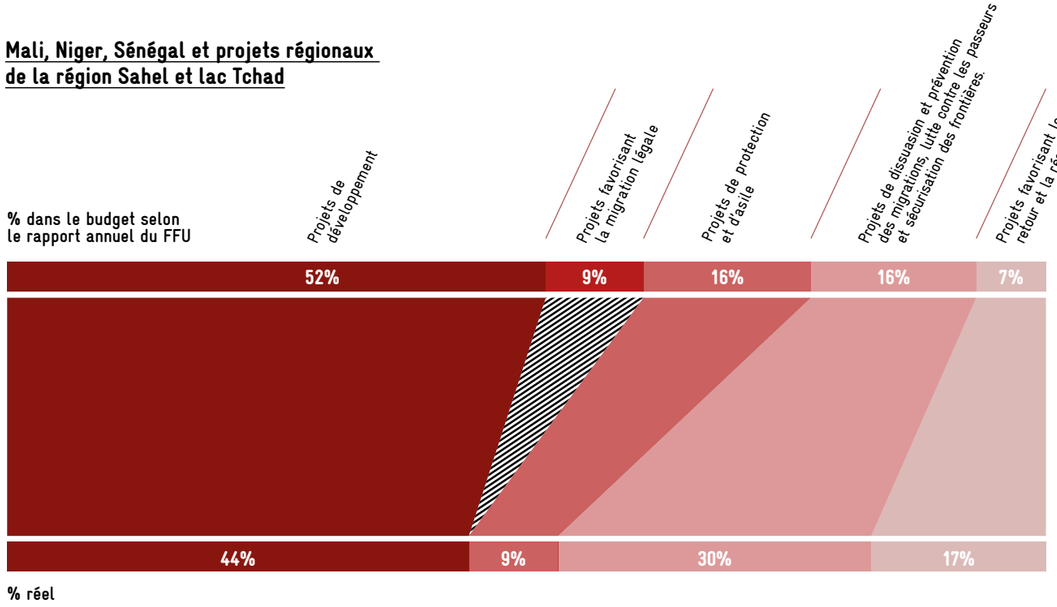
RÉPARTITION DES PROJETS DU FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE PAR OBJECTIFS (MALI, NIGER, SÉNÉGAL)

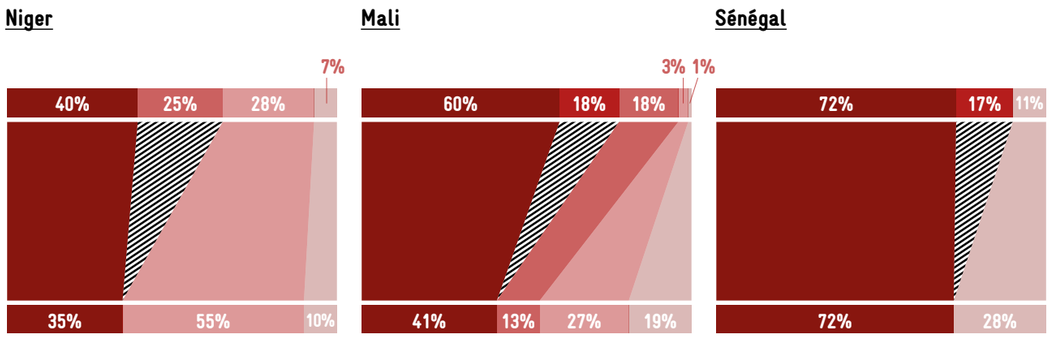


Source : Rapport annuel 2016 du fonds fiduciaire d'urgence.

RÉPARTITION DES BUDGETS DES PROJETS DU FONDS FIDUCIAIRE PAR PRIORITÉ DU PLAN D'ACTION DE LA VALETTE

Mali, Niger, Sénégal et projets régionaux de la région Sahel et lac Tchad





Le pourcentage « réel » reflète la répartition effectuée en se basant sur le contenu effectif des projets financés.

- Projets de développement
- Projets favorisant la migration légale
- Projets de protection et d'asile
- Projets de dissuasion et prévention des migrations, lutte contre les passeurs et sécurisation des frontières.
- Projets favorisant le retour et la réadmission

Source : DG DEVCO, Rapport annuel 2016, Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

FAVORISER LES INVESTISSEMENTS EUROPÉENS EN AFRIQUE POUR FIXER LES POPULATIONS

L'annonce des pactes migratoires en juin 2016 a été doublée d'une nouvelle initiative : la création d'un plan d'investissement extérieur européen (PIE) visant à favoriser les investissements européens dans les pays ciblés malgré des contextes instables (États fragiles, régions de conflits, etc.), tout en les conditionnant à la coopération de ces pays dans la lutte contre les migrations « irrégulières ». Les investissements proposés devront « contribuer au développement économique et social, en mettant l'accent sur le développement durable et la création d'emplois […] et s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière[108] ».

Ce mécanisme, tout comme les pactes, est inspiré de la proposition italienne *Migrations compact*. Un des piliers du PIE est la création du fonds européen pour le développement durable (FEDD). En soutenant les investissements « essentiellement en Afrique », le FEDD vise « à lutter contre les causes profondes socio-économiques spécifiques de la migration, y compris de la migration irrégulière, et à contribuer à la réintégration durable des migrants rentrant dans leur pays d'origine, et au renforcement des communautés de transit et d'accueil[109] ».

Le fonctionnement de ce fonds est simple : mobiliser les financements des investisseurs – privés notamment – grâce à des prêts complémentaires ou des subventions, centraliser les propositions de financements des institutions financières ou d'investisseurs et les attribuer à des projets sélectionnés selon les objectifs du PIE, et enfin garantir les investissements pour les rendre moins risqués. Dans les cas extrêmes, si l'investissement n'est pas rentable, l'UE peut, selon les conditions négociées, rembourser intégralement l'investissement à l'acteur privé.

D'un budget initial de 3,5 milliards d'euros, le FEDD a pour objectif de générer jusqu'à 44 milliards d'euros d'investissement. Les sommes mobilisées proviennent à nouveau en partie de la réaffectation de fonds déjà prévus dans le cadre du FED.

L'UE était déjà dotée d'instruments équivalents depuis 2007, mais ce plan et ce nouveau fonds doivent permettre de faciliter et coordonner l'accès à ces instruments de financement mixte (qui mettent en commun des financements privés et publics) pour les investisseurs.

Selon un membre du cabinet de Federica Mogherini[110], ce n'est pas un *« instrument de gestion des migrations »*; mais le comité opérationnel qui évaluera les projets prendra en compte *« l'intérêt »* en matière de migration des investissements. Par exemple, *« une entreprise qui veut investir à Agadez aura un fort impact sur la migration, contrairement à d'autres projets »* et sera donc privilégiée.

Grâce à cet instrument, l'UE se donne les moyens de soutenir les entreprises européennes, en particulier les moyennes entreprises, qui souhaiteraient s'implanter en Afrique tout en les contraignant à poursuivre ses objectifs en matière migratoire. Une stratégie qui contribuera à la politique d'externalisation des contrôles migratoires et risque fort de renforcer encore l'industrie de la sécurité dans le domaine des migrations et les régions concernées

108. Commission européenne, *État de l'Union 2016 – Plan d'investissement extérieur européen : questions et réponses*, 14 septembre 2016.
109. Règlement (UE) 2017/1601 instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), 26 septembre 2017.
110. Entretien susmentionné.

CONCLUSION

Une coopération au détriment des droits humains



Dirkou, Niger, décembre 2012. © Albert Chaibou / AEC

En donnant la priorité à la protection des frontières plutôt qu'à la protection des personnes qui tentent de rejoindre le territoire européen, l'UE et ses États membres bafouent les droits fondamentaux. Par ailleurs, en contraignant les États non européens à lutter à ses côtés contre les migrations et en l'imposant comme une thématique centrale de sa coopération, elle continue d'entretenir des relations déséquilibrées avec ces pays, poursuivant les seuls intérêts européens.

L'UE et ses États membres reproduisent un rapport de force avec les pays du Sud existant dans d'autres domaines, en particulier économique. Sous couvert d'aider ces pays à « se développer », les mesures « incitatives » européennes ne restent qu'un moyen de poursuivre ses objectifs et imposer sa vision des migrations. Il est urgent que les pays du Sud soient réellement considérés comme des « partenaires » et non comme des exécutants d'une politique de fermeture des frontières européennes qui ne sert ni leurs intérêts ni celles de leurs ressortissants.

Ces politiques, qui en outre ne produisent pas les effets escomptés de baisse des arrivées, ont des conséquences inacceptables sur les personnes migrantes. Les drames aux frontières ne pourront trouver d'issue tant que l'UE et ses États ne changeront pas l'orientation de leurs politiques et continueront à concentrer leurs ressources pour limiter l'accès à leur territoire au détriment des politiques d'accueil. Les personnes disparues en Méditerranée, tout comme la lutte contre les « passeurs », ne peuvent continuer de servir d'alibi pour légitimer le durcissement des politiques. La Méditerranée est, depuis quatre années consécutives, la frontière la plus meurtrière au monde : il est temps que l'UE et ses États membres tirent les leçons des politiques menées jusqu'à présent.

L'UE et ses États membres doivent impérativement respecter les obligations internationales qui les engagent, apporter la protection internationale nécessaire, et donc garantir l'accès à son territoire, et respecter les droits de toutes les personnes migrantes. Ce sont aussi les principes de droit, de liberté et de démocratie sur lesquels l'UE s'est construite qui sont en jeu.

Une réelle coopération, prenant en compte le point de vue des pays de départ et de transit, et respectant les droits humains, est essentielle. Des mesures prises dans l'urgence, avec pour seul objectif de réduire les migrations vers l'Europe, ne pourront apporter une réponse durable et respectueuse des pays concernés et des droits des personnes migrantes.

Un changement de regard sur les migrations est plus que jamais nécessaire, un dialogue vers des solutions durables et une réflexion sur la libre circulation des personnes, devraient être entamés par l'UE et ses États membres, afin d'envisager d'autres pistes préservant les droits fondamentaux des personnes et la solidarité entre les peuples.

ANNEXES

GLOSSAIRE

Externalisation
Il s'agit de la dimension externe des politiques migratoires européennes, à travers laquelle l'UE délocalise hors de ses frontières la « gestion » des migrations (l'accueil, l'asile ou le contrôle aux frontières) à des pays non membres, et se déresponsabilise des conséquences de cette sous-traitance. Cette politique débute fin 1999 avec le traité européen d'Amsterdam et vise à réduire les arrivées de personnes migrantes vers l'UE et à augmenter leurs renvois, grâce à la collaboration monnayée des pays tiers.

Frontex
L'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'UE, rebaptisée agence de garde-côtes et de garde-frontières européens, a été créée en octobre 2004. Elle est en charge du contrôle des frontières terrestres, maritimes et aériennes de l'UE. Bras armé de la politique migratoire européenne, elle dispose de moyens quasi militaires et déploie des opérations de contrôle telles que « Triton » entre l'Italie, l'Égypte et la Libye, ou « Poséidon » entre la Grèce et la Turquie.

Hotspot
L'approche hotspot a été mise en place par l'UE pour faire face à la mal nommée « crise migratoire ». L'objectif officiel est d'apporter une aide immédiate aux pays situés en « première ligne » et d'effectuer un « tri », parmi les nouveaux arrivants, entre ceux considérés comme « migrants économiques » et les demandeurs d'asile, grâce au soutien d'agences européennes telles que le Bureau européen de soutien à l'asile (EASO), Frontex et Europol. Elle permet ainsi de procéder à la relocalisation des réfugiés et demandeurs d'asile au sein d'autres États membres de l'UE. Neuf hotspots existaient en septembre 2017 en Italie et en Grèce.

Opération Eunavformed (dite Sophia)
Opération militaire européenne lancée par l'UE dans la partie sud de la Méditerranée centrale, entre l'Italie et la Libye, le 22 juin 2015 dans le but de « démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traites des êtres humains ». Rebaptisée « Sophia » en septembre 2015, son mandat initial d'un an a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2018.

Réinstallation
Mécanisme qui consiste à transférer des personnes identifiées par le HCR comme réfugiées et « particulièrement vulnérables », de leur pays d'asile vers un « pays tiers sûr », qui a accepté de les admettre, et de leur accorder à terme une protection ainsi qu'une résidence permanente.

Relocalisation
Présentée, dans l'agenda européen pour les migrations, comme une réponse « solidaire » à la « crise migratoire », la relocalisation consistait à répartir, sur deux ans (2015-2017) dans différents États membres de l'UE, 160 000 personnes éligibles à une protection, identifiées dans les hotspots grecs et italiens. Ce dispositif *ad hoc* est dédié aux ressortissants titulaires d'une nationalité dont le taux de reconnaissance du statut de réfugié atteint 75 % sur l'ensemble du territoire de l'UE. Il permet de déroger au règlement européen Dublin, qui impute la responsabilité de l'examen de la demande d'asile au pays de première arrivée.
Ce mécanisme – supposé juridiquement contraignant – s'est clôturé sur un échec du fait de la mauvaise volonté des États membres. Au 4 septembre 2017, d'après la Commission européenne, seules 27 695 personnes avaient été relocalisées.

Accord de réadmission
Accord bilatéral entre deux États, ou accord dit « communautaire » lorsqu'il est signé par l'UE et un État tiers, qui permet de faciliter les expulsions des personnes étrangères en situation administrative irrégulière depuis le territoire d'un État européen grâce à l'engagement des États d'origine ou de transit à les réadmettre sur leur territoire.

Biométrie
Technique qui permet d'identifier une personne sur la base d'éléments biologiques propres à chaque individu (empreintes digitales, image de la rétine, etc.). Elle est de plus en plus utilisée par les États dans les documents d'identité et de voyage (passeports, visas, cartes d'identité, titre de séjour, etc.). Elle permet aux États d'organiser la traçabilité des personnes, notamment étrangères.

RESSOURCES

Rapports associatifs et universitaires récents

• Arci, *Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de La Valette à aujourd'hui*, 2016.
• Charles Heller et Lorenzo Pezzani, Forensic Oceanography, *Blaming the rescuers*, juin 2017.
• APDHA, Gadem, La Cimade, Migreurop, *Ceuta et Melilla, centres de tri à ciel ouvert aux portes de l'Afrique*, décembre 2015.
• La Cimade, *Frontières européennes - Défense d'entrer ? Illustrations à travers les situations à Calais, Ceuta et Melilla et en Sicile*, juin 2016.
• Migreurop, *Atlas des migrants en Europe, Approche critique des politiques migratoires*, Armand Colin, novembre 2017.
• Moussa Tchangari, *Sahel : aux origines de la crise sécuritaire. Conflits armés, crise de la démocratie et convoitises extérieures*, août 2017.

Rapports institutionnels

• Commission européenne, *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique*, rapport annuel 2016.
• OIM Niger, *Rapport sur le profilage des migrants 2016*, 2017.
• Parlement européen, Étude pour la Commission LIBE, *EU cooperation with the third countries in the field of migration*, 2015.

Documents de l'UE

• Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015.
• Commission Européenne, *Plan d'action de l'UE en matière de retour*, 9 septembre 2015.
• Sommet de La Valette, *Plan d'action*, 2015.
• Commission européenne, Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, 7 juin 2016.
• Règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 14 septembre 2016.
• Commission européenne, *Un nouvel élan pour le partenariat Afrique*, 4 mai 2017.
• Règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du conseil instituant le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), 26 septembre 2017.

ENTRETIENS RÉALISÉS

• Cabinet de Federica Mogherini, représentante de l'UE pour les affaires étrangères, Bruxelles, 14 février 2017.
• Administrateur du Fonds fiduciaire d'urgence pour le Sahel et le lac Tchad et chargé de projet migration, DG DEVCO, Bruxelles, 15 février 2017.
• Chiara Di Capitani, assistante parlementaire de Barbara Spinelli, parlementaire européenne MEP/GUE, Bruxelles, 9 février 2017.
• Amandine Bach, chargée des questions migrations pour le groupe parlementaire GUE au Parlement européen, Bruxelles, 9 février 2017.
• Judith Sargentini, parlementaire européenne, groupe des Verts/Alliance libre européenne (Pays-Bas), Bruxelles, 9 février 2017.

ACRONYMES

APD
Aide publique au développement

AEC
Alternative espaces citoyens (Niger)

AFIC
African Frontex intelligence community (communauté du renseignement Afrique-Frontex)

AME
Association malienne des expulsés

CAD
Comité d'aide au développement

Commission LIBE
Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires étrangères du Parlement européen

Cedeao
Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

DG - DEVCO : direction générale de la coopération internationale et du développement

EUCAP Sahel
Mission civile européenne de coopération policière au Mali et au Niger

FED
Fonds européen de développement

FEDD
Fonds européen de développement durable

FFU
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

Frontex
Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Gadem
Groupe antiraciste d'accompagnement et de défense des étrangers et migrants

HCR
Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés

HRVP
Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

LPE
Laissez-passer européen

OCDE
Organisation pour la coopération et le développement économiques

OIM
Organisation internationale pour les migrations

OLI
Officiers de liaison immigration

PEV
Politique européenne de voisinage

PIE
Plan d'investissement extérieur

SEAE
Service européen pour l'action extérieure

UA
Union africaine

UE
Union européenne



Après un sauvetage, arrivée de l'Aquarius dans le port de Pozzallo en Sicile, octobre 2017. © Anthony Jean

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'ensemble des personnes et partenaires associatifs qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport et en particulier : Sarah Belaïsch (La Cimade), Emmanuel Blanchard (Migreurop), Florence Boyer (URMIS), Annette Huraux (La Cimade), Sara Prestianni (Arci), Claire Rodier (Gisti), Alternative espaces citoyens, l'Association malienne des expulsés, le CNCD 11.11.11, le Gadem, le Secours Catholique, le Réseau migration et développement (Remidev - Sénégal) et Solange Bidault pour sa relecture attentive.

Nous remercions également les personnes qui ont accepté de s'entretenir avec nous en particulier Amandine Bach (chargée des questions migrations pour le groupe parlementaire GUE au parlement européen), Chiara Di Capitani (assistante parlementaire de Barbara Spinelli), Judith Sargentini (parlementaire européenne, groupe des Verts), le représentant du cabinet de Federica Mogherini et les administrateurs du FFU rencontrés à Bruxelles.

Avec le soutien de

AFD Agence Française de Développement

Brot für die Welt

Fondation un monde par tous

Secours Catholique Caritas France

UN RAPPORT ÉDITÉ EN PARTENARIAT AVEC

LOUJNA Tounkaranké

Collectif Loujna-Tounkaranké

Le collectif regroupe 15 organisations de la société civile de 9 pays (Algérie, Côte d'Ivoire, France, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tunisie) œuvrant conjointement pour dénoncer et combattre les violations des droits dont sont victimes les personnes migrantes dans ces pays. Il est coordonné par Alternative Espaces Citoyens (Niger) et La Cimade (France). Le collectif a déjà publié plusieurs rapports et soutenu la production de documentaires sur la thématique.

migreurop

Migreurop

Migreurop est un réseau d'associations, de militants et de chercheurs présents dans une vingtaine de pays d'Europe, d'Afrique et du Proche-Orient. Son objectif est de faire connaître et de dénoncer les politiques de mise à l'écart des personnes en migration, en particulier l'enfermement dans des camps, les formes diverses d'expulsion, la fermeture des frontières ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires pratiquée par l'Union européenne et ses États membres. Le réseau contribue ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilés (dont celui de « quitter tout pays y compris le sien ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

La Cimade

Accueillir et accompagner

Chaque année, La Cimade accueille dans ses permanences plus de 100 000 personnes : migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Elle héberge près de 200 demandeurs d'asile et réfugiés dans ses centres de Béziers et de Massy.

Agir auprès des étrangers enfermés

Présente dans huit centres de rétention administrative pour accompagner et aider les personnes enfermées dans l'exercice de leurs droits, La Cimade agit également dans 75 établissements pénitentiaires.

Construire des solidarités internationales

En collaboration avec des associations partenaires dans les pays du Sud, La Cimade travaille autour de projets liés à la défense des droits des personnes migrantes dans les pays d'origine, de transit et d'accueil. Elle participe à la construction de la paix en Israël-Palestine.

Témoigner, informer et mobiliser

La Cimade intervient auprès des décideurs par des actions de plaidoyer. Elle informe et sensibilise l'opinion publique sur les réalités migratoires : mobilisations, presse, site Internet, réseaux sociaux, festival Migrant'scène. Elle construit des propositions pour changer les politiques migratoires.

Quelques chiffres pour 2017

- 100 000 personnes conseillées, accompagnées, hébergées
- 98 lieux d'accueil
- 131 permanences
- 2 000 bénévoles organisés dans 13 régions, 88 groupes locaux
- 14 associations partenaires dans 8 pays (Algérie, Côte d'Ivoire, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tunisie)

DON en CONFIANCE

Toutes ces actions sont possibles grâce au soutien des donateurs de l'association qui garantissent son indépendance et sa liberté de parole.

Pour soutenir La Cimade et faire un don :
www.lacimade.org
ou par courrier à La Cimade,
64 rue Clisson – 75013 Paris



la Cimade
L'humanité passe par l'autre

64 rue Clisson – 75013 Paris
Tél. 01 44 18 60 50
Fax 01 45 56 08 59
infos@lacimade.org

www.lacimade.org

ISBN 978-2-900595-44-2
Prix : 5 euros

9 782900 595442