

Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations

Other Publication**Author(s):**

Watanabe, Lisa

Publication date:

2018-09

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000284089>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

Politique de sécurité: analyses du CSS 230

Externalisation – le pari de l’UE sur les migrations

Bien que la migration irrégulière vers l’Europe ait diminué, il est considéré comme essentiel d’éviter la récurrence des événements de 2015. L’UE dépend de plus en plus de la coopération avec les pays tiers pour réduire la pression migratoire. Cela étant, cette coopération omet souvent de tenir compte suffisamment des contextes des partenaires, qui pourraient compromettre les propres objectifs de l’UE et ses valeurs.

Par Lisa Watanabe

Les arrivées irrégulières en Europe ont diminué ces trois dernières années. Alors que plus d’un million de personnes sont arrivées irrégulièrement en 2015, ce chiffre a chuté à 382 000 en 2016, puis davantage en 2017 à quelque 186 000. Avec environ 58 000 arrivées irrégulières durant la première moitié de 2018, la tendance à la baisse pourrait se poursuivre cette année. La réduction globale des quantités découle principalement du fait que moins de migrants et de réfugiés prennent la route de la Méditerranée orientale (principalement de la Turquie vers la Grèce), en raison d’une part de la coopération accrue sur la migration entre l’UE et la Turquie, et d’autre part de la fermeture proche de la route des Balkans occidentaux (principalement de la Grèce à la Hongrie ou à la Croatie via la Macédoine et la Serbie).

En plus de la réduction du nombre total d’arrivées irrégulières, l’importance relative des routes de migration méditerranéennes a subi des changements. Alors que la route de la Méditerranée orientale a perdu en importance de fin 2015 à fin 2017, la route de la Méditerranée centrale (principalement de la Libye à l’Italie), qui était la route principale en 2014 (voir [analyse CSS no 162](#)), est redevenue progressivement la route principale pour ceux qui essaient de rejoindre l’Europe irrégulièrement. 2017 a également vu un retour sur la scène de la route de la Méditerranée occidentale (prin-



La route de la Méditerranée occidentale a été utilisée plus fréquemment depuis 2017. Sur la photo: Des migrants secourus par l’ONG Proactiva Open Arms devant le rocher de Gibraltar. *Juan Medina / Reuters*

cipalement du Maroc à l’Espagne), autrefois considérée comme en grande partie fermée en conséquence d’une coopération de longue date pour la gestion de la migration entre le Maroc et l’Espagne. L’importance relative de ces routes pourrait changer à nouveau en 2018.

Les principales nationalités de ceux qui tentent d’entrer en Europe irrégulièrement ont également changé. Lorsque la migration irrégulière vers l’Europe culminait en

2015, les Syriens, les Irakiens et les Afghans avaient tendance à être les nationalités les plus représentées, notamment le long de la route de la Méditerranée orientale. Toutefois, alors que les routes de la Méditerranée centrale et occidentale ont gagné en importance, une plus grande proportion de ceux qui arrivent irrégulièrement en Europe viennent plutôt des pays d’Afrique du Nord, de l’Ouest et de l’Est. Le continent africain est ainsi devenu une source croissante de migration irrégulière vers l’Europe, et ce

pour diverses raisons, y compris le manque de perspectives économiques et l'instabilité.

Gestion des migrations internes

Bien que les arrivées irrégulières aient baissé depuis 2015, les crises dans le voisinage européen pourraient les faire culminer à nouveau. Si tel était le cas, l'UE pourrait encore lutter pour s'en sortir. Au cœur du problème se trouvent les insuffisances de son régime d'asile commun (RAEC), notamment les règlements Dublin, créés initialement en dehors du cadre de l'UE en 1990, puis incorporés dans le droit de l'UE en 1999. Ils s'appliquent maintenant aux 28 pays de l'UE, plus l'Islande, la Norvège et la Suisse. En vertu de ces règles, le premier pays dans lequel le requérant d'asile arrive dans l'espace Dublin est normalement responsable du traitement de sa demande d'asile. En conséquence, un fardeau disproportionné est placé sur les principaux pays d'arrivée le long de la frontière extérieure commune, comme la Grèce et l'Italie. Mettre trop de pression sur ces pays augmente les chances de mouvements migratoires secondaires vers les autres Etats de Dublin, en raison de l'incapacité d'enregistrer chaque nouvelle arrivée et des variations dans le traitement des requérants d'asile dans les Etats de l'UE / de Dublin qui peut encourager ceux-ci à essayer d'autres pays où ils pensent que leurs chances d'obtenir l'asile sont élevées.

Pourtant, les mouvements secondaires ne se limitent pas à saper le régime de Dublin. Ils peuvent également compromettre le principe de libre circulation des personnes de l'UE en rendant un élément de celui-ci, les voyages sans contrôles aux frontières, moins réalisable. Ce dernier se base sur

Le Code frontières Schengen a été modifié afin de permettre des contrôles de tous les individus traversant la frontière extérieure commune.

l'accord de Schengen de 1985 et la convention de Schengen de 1990. Comme les règlements Dublin, ceux-ci ont été lancés en dehors de l'UE, puis intégrés dans le droit UE en 1999. Aujourd'hui, 22 pays de l'UE forment l'espace Schengen, aux côtés du Liechtenstein, de l'Islande, de la Norvège et de la Suisse. En 2015, les craintes de mouvements secondaires irréguliers ont poussé la Hongrie et la Slovaquie, deux Etats UE Schengen, à construire des clôtures. De plus, un certain nombre d'Etats

La Suisse et la coopération européenne en matière de migration

La Suisse contribue aux développements en réponse aux événements de 2015 à travers ses accords d'association à Schengen / Dublin ainsi que par le biais de sa participation volontaire à certaines agences et initiatives de l'UE. Par **solidarité avec les autres Etats de Dublin**, la Suisse a accepté d'accueillir 1 500 personnes d'Italie et de Grèce en vertu du programme de transfert de l'UE, et des spécialistes suisses en matière d'asile ont été déployés au Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) afin de fournir leur assistance dans le cadre d'opérations dans des « hot spots » établis en Grèce et en Italie. La Suisse a également **l'intention de contribuer sous forme de personnel à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (EBCG)** et de l'aider à améliorer le taux de retours de ressortissants de pays tiers séjournant irrégulièrement dans l'espace Schengen. La Suisse a aussi adopté l'amendement du Code frontières Schengen introduisant des contrôles systématiques de toutes les personnes traversant les frontières de Schengen, y compris celles en provenance de pays Schengen, et sera liée par toute modification supplémentaire du Code frontières Schengen.

Alors que la plupart des changements proposés au régime d'asile commun de l'UE ne concernent pas la Suisse en tant que pays non-UE, certains la concernent. La contribution actuelle de la Suisse au BEAA signifie qu'elle choisirait probablement de participer à l'agence pour l'asile qui est à l'étude. Toute modification des règlements Dublin affecterait également la Suisse. S'il est convenu d'un **mécanisme de solidarité obligatoire**, ce qui paraît peu probable, **la Suisse serait tenue d'y participer**. Cependant, si un mécanisme de solidarité volontaire voit le jour, la Suisse ne sera pas obligée d'y participer mais choisira probablement de le faire par solidarité.

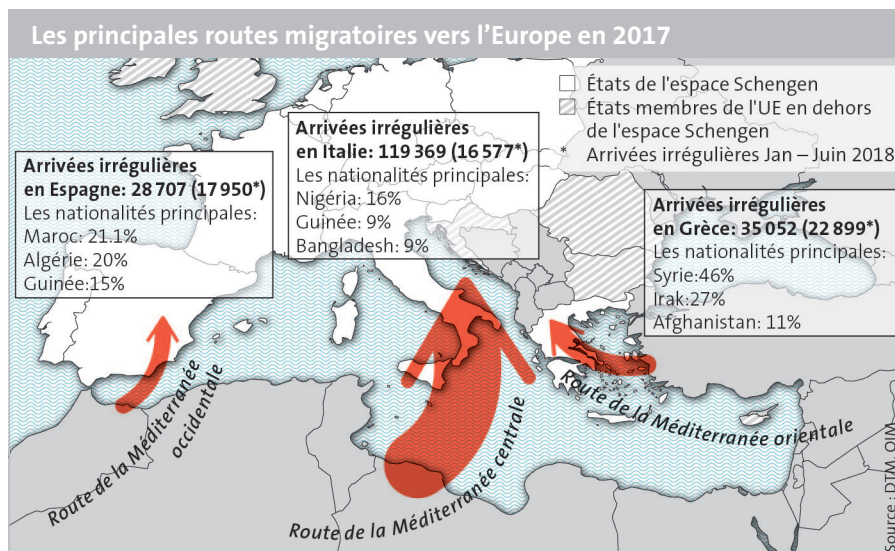
Pour faire avancer ses objectifs de migration, la Suisse a conclu **des partenariats de migration bilatéraux avec des Etats tiers non-UE**, dont certains présentent un rapport avec la route de la Méditerranée centrale (c.-à-d. Tunisie et Nigeria), et coopère également avec des organisations internationales, y compris le HCR et l'IOM. Alors que certaines de ces actions sont informellement coordonnées avec l'UE à un niveau local, elles restent distinctes de la dimension externe de gestion des migrations de l'UE.

UE / Schengen (Allemagne, Danemark, Norvège, Suède et Autriche) ont temporairement réimposé les contrôles aux frontières en raison soit de mouvements migratoires secondaires prévus, soit des menaces qui en résultent pour l'intérêt public.

Afin de rétablir le fonctionnement normal de l'espace Schengen, l'UE a pris un certain nombre de mesures permettant d'améliorer la sécurité à la frontière extérieure de Schengen. Des « hot spots » (centres de traitement spéciaux) ont été mis sur pied en Grèce et en Italie pour garantir que toutes les nouvelles arrivées seront enregistrées et les empreintes digitales saisies dans la base de données Eurodac, que les Etats de Dublin peuvent consulter afin de déterminer où les requérants d'asile ont débarqué en premier. Une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (EBCG) a également été créée à partir de Frontex (l'agence de gestion des frontières de l'UE) afin d'avoir une meilleure vue d'ensemble de la gestion des frontières des pays membres de Schengen, d'augmenter le soutien opérationnel disponible, de faciliter l'action dans les situations urgentes et d'améliorer la coordination entre les Etats membres de l'UE et les pays tiers concernant le retour de ceux qui ne remplissent pas les conditions d'octroi de l'asile. En outre, le Code frontières Schen-

gen a été modifié afin de permettre des contrôles de tous les individus traversant la frontière extérieure commune, y compris les ressortissants de pays UE / Schengen.

Afin de réduire la pression sur la Grèce et l'Italie, l'UE a établi un programme de transfert afin de redistribuer les personnes susceptibles d'obtenir l'asile vers d'autres pays au sein de l'Union ainsi que d'autres pays non UE de Dublin qui choisissent de participer. Toutefois, les progrès ont été lents, certains Etats de l'UE ayant refusé d'accepter les quotas obligatoires de personnes dans le besoin. En raison des positions divergentes concernant la question du partage du fardeau, les discussions sur les modifications des règlements Dublin ont également abouti à une impasse. Dans un geste de plus grande solidarité qui ne respecte pas le mécanisme de transfert automatique proposé par la Commission européenne, des Etats membres de l'UE ont convenu que les centres sécurisés pour le traitement des personnes secourues devraient être établis dans les pays de l'UE, ne serait-ce que sur une base volontaire. Ils ont également l'intention d'examiner la possibilité de centres de débarquement régionaux dans des pays tiers. Des négociations sont aussi en cours sur des mesures moins controversées telles que le renforcement de la base de données Eurodac, l'harmonisation supplémentaire du traitement des requérants d'asile et des conditions de



réception et la transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) en agence pour l'asile afin de faciliter la mise en œuvre des réformes.

Coopération avec la Turquie

En contraste avec la lenteur des réformes des RAEC de l'UE, en particulier celles qui modifieraient les règlements Dublin et affecteraient la quantité de requérants d'asile que les pays UE/Dublin recevraient, la coopération avec les pays tiers afin de réduire les arrivées irrégulières a bien avancé. Afin de réduire les départs de la Turquie vers l'Europe, l'UE a conclu en octobre 2015 un plan d'action commun avec la Turquie en vertu duquel celle-ci a accepté d'aligner ses exigences en matière de visas sur celles de l'UE, surtout en ce qui concerne les pays constituant une source importante de migration irrégulière vers l'Europe, notamment la Syrie, d'augmenter l'interception de ceux qui essaient d'entrer en Grèce irrégulièrement à partir de la Turquie, d'améliorer la coopération sur la réadmission de migrants qui ont passé par la Turquie mais n'ont pas le droit d'asile et de combattre les réseaux de contrebande. En échange, l'UE a accepté d'améliorer l'échange d'informations sur les réseaux de contrebande avec la Turquie et de fournir un soutien financier aussi bien pour les réfugiés syriens hébergés en Turquie que pour le renforcement des capacités de la Garde côtière turque.

Afin de réduire davantage les arrivées irrégulières de la Turquie vers la Grèce, l'UE et la Turquie ont émis une déclaration UE-Turquie en mars 2016. Dans celle-ci, la Turquie s'est engagée à partir de ce mo-

ment à réadmettre tous ceux qui traversent de Turquie en Grèce et soit ne demandent pas l'asile soit n'y ont pas droit, ainsi que tous ceux qui sont secourus dans les eaux territoriales turques. En reconnaissance de cela, l'UE a accepté de revigorer la procédure d'adhésion de la Turquie, d'accélérer la levée des obligations de visa pour les citoyens turcs et de réinstaller un Syrien de Turquie dans l'UE pour chaque Syrien retourné en Turquie.

Les mesures prises par la Turquie semblent effectivement avoir contribué à la réduction du nombre d'arrivées irrégulières via la route de la Méditerranée orientale. Cela étant, les arrangements coopératifs avec la Turquie ne sont pas des accords internationaux juridiquement obligatoires. En tant que tels, ils laissent l'UE vulnérable face aux menaces du gouvernement turc de cesser la coopération, qui se poursuit en dépit des tensions dans les relations UE-Turquie après la tentative de coup d'Etat en 2016. Il existe également des doutes concernant la question de savoir si la déclaration UE-Turquie en particulier applique les normes internationales en matière de protection. Le statut de la Turquie comme pays sûr vers lequel les Syriens peuvent être renvoyés est contesté, car la Turquie n'accorde l'asile complet qu'aux réfugiés non-européens, et certains estiment qu'elle a violé le principe de non-refoulement en renvoyant des requérants d'asile syriens à la frontière turque.

Réduire le transit à travers la Libye

Malgré les failles de l'accord UE-Turquie, son impact sur les arrivées irrégulières a encouragé l'UE à rechercher des arrange-

ments similaires avec des pays présentant un rapport avec la route de la Méditerranée centrale. En tant que principal point de départ pour l'Europe sur cette route, la Libye aurait été un candidat de première importance pour un tel accord. Cependant, le manque de partenaire gouvernemental fiable a restreint la portée de la coopération UE-Libye. Celle-ci demeure limitée à l'entraînement de la Marine et de la Garde côtière libyennes pour combattre le trafic et la contrebande de personnes dans les eaux libyennes à travers son opération EUNAVFOR Med Sophia et au rétablissement graduel de sa mission d'assistance aux frontières, EUBAM Libye.

Compte tenu des limites concernant les actions possibles de l'UE en Libye, l'Union approuve et finance partiellement les efforts italiens de travailler avec un certain nombre d'acteurs libyens afin d'endiguer la migration irrégulière. La base de cette coopération est un protocole d'accord (PA) signé en février 2017 par l'Italie et le gouvernement libyen d'entente nationale bénéficiant du soutien des Nations Unies. Dans ce PA, l'Italie a accepté de travailler avec les institutions libyennes responsables de la lutte contre la migration irrégulière et de la sécurisation des frontières libyennes, ainsi que de fournir de l'aide au développement afin d'aider à créer des revenus alternatifs pour les communautés tributaires de la contrebande et du trafic de personnes. Sur cette base, la coopération s'est depuis développée afin d'inclure un engagement avec un certain nombre d'intermédiaires supplémentaires, y compris des tribus et des maires.

L'augmentation conséquente du contrôle des frontières maritimes de la Libye en particulier a entraîné une diminution des départs de Libye vers l'Italie, justifiant apparemment les initiatives de l'UE et celles bénéficiant de son appui. Cela étant, les mesures prises par l'UE et l'Italie ont également accru la vulnérabilité des migrants et réfugiés en Libye, en augmentant la quantité de temps passé dans des 'refuges' fournis par les contrebandiers, ainsi que l'exposition aux risques de kidnapping, d'extorsion et d'abus dans les centres de détention aussi bien officiels qu'informels. Leur détresse étant devenue apparente, le HCR et l'IOM ont intensifié les opérations pour évacuer les migrants vers leurs pays d'origine et réinstaller les réfugiés dans des pays tiers sûrs, ce que l'UE soutient, cela va sans dire.

Connaissant le besoin d'engager un éventail plus large de pays d'origine et de transit à réduire le transit vers la Libye, l'UE a conclu

depuis la mi-2016 des accords politiques spécifiques par pays, non obligatoires juridiquement, ou ce qu'il est convenu d'appeler des «compacts», avec l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal. Les *compacts* sont dans une large mesure soutenus par un nouvel instrument financier, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, créé en 2016. Afin de maximiser la force d'appui sur les pays tiers, ils puisent dans un éventail de domaines politiques (c.-à-d. développement, commerce, sécurité, éducation et mobilité), ainsi que dans la coopération bilatérale existant en matière de migrations entre les pays tiers et les États membres individuels de l'UE, et ont recours à des incitants positifs et négatifs. L'objectif à court terme déclaré par

La promesse de meilleures voies de réinstallation de réfugiés dans l'UE risque de ne pas se réaliser comme prévu.

L'UE est de combattre la contrebande et le trafic de personnes, d'augmenter le retour de ceux qui séjournent irrégulièrement dans l'UE vers les pays d'origine et de transit, d'encourager les migrants et les réfugiés à rester près de chez eux et d'accroître les possibilités de réinstallation dans l'UE pour les réfugiés remplissant les conditions de protection. Sur le long terme, les *compacts* sont censés s'attaquer également aux causes de la migration irrégulière.

Jusqu'à ce jour, les *compacts* ont abouti à un certain progrès dans le domaine de la lutte contre la contrebande et le trafic de personnes, ainsi qu'à une amélioration de la sécurité des frontières. Cependant, ils ne parviennent généralement pas à atteindre l'objectif d'augmentation des réadmissions fixé par l'UE. Les pays d'Afrique subsaharienne ont tendance à dépendre fortement de contributions des communautés de la diaspora en Europe et sont donc peu disposés à coopérer sur cette question. Les *compacts* ont également été critiqués pour subordonner l'aide au développement, les relations commerciales et les autres domaines politiques à l'agenda de migration de l'UE, ce qui pourrait être contreproductif à longue échéance. Qui plus est, les gros

efforts consacrés au maintien des migrants et réfugiés près de chez eux ne sont pas accompagnés par des mesures permettant de garantir le respect des droits des migrants et réfugiés. Finalement, la promesse de meilleures voies de réinstallation de réfugiés dans l'UE risque de ne pas se réaliser comme prévu, étant donné les grandes controverses engendrées récemment par l'acceptation de réfugiés en Europe.

Partenariat avec l'Afrique du Nord

Une disparité d'agendas similaire a également marqué la coopération entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord avec lesquels l'UE souhaite coopérer plus étroitement sur les migrations afin de les empêcher de remplacer la Libye comme point de départ clé vers l'Europe. Traditionnellement, la coopération avec eux en matière de migrations a eu lieu dans le cadre de la Politique européenne de voisinage à travers des partenariats pour la mobilité. En vertu de ceux-ci, les pays partenaires acceptent de renforcer leurs contrôles aux frontières et de réadmettre les ressortissants qui séjournent irrégulièrement dans l'UE, ainsi que de reprendre les ressortissants de pays tiers qui ont transité sur leurs territoires. Les avantages promis en échange de cette coopération incluent principalement la facilitation des visas pour des catégories de personnes privilégiées telles qu'étudiants et entrepreneurs, ainsi que des voies légales améliorées pour la migration de main d'œuvre vers l'UE.

Cela étant, jusqu'à présent, le Maroc et la Tunisie sont les seuls pays d'Afrique du Nord ayant conclu des partenariats pour la mobilité, en 2013 et 2014 respectivement, et la coopération sur la réadmission et le retour a été lente. Comme c'est le cas pour les pays d'Afrique subsaharienne, les contributions sont très importantes pour les pays d'Afrique du Nord, et le retour des ressortissants de pays tiers est controversé en raison du fait qu'ils sont probablement incapables de les rapatrier dans leurs pays d'origine. En raison du climat anti-immigration dans les États membres de l'UE, il est devenu difficile pour cette dernière de tenir ses engagements en matière de facilitation de visas et de mobilité accrue, ce qui

réduit la force d'appui de l'UE et engendre le cynisme de ses partenaires.

L'UE espère à présent profiter de la flexibilité supplémentaire fournie par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique afin de donner une nouvelle impulsion à la coopération en matière de migration avec les pays d'Afrique du Nord, en particulier l'Égypte, le Maroc et la Tunisie. Cela semble bien avoir porté quelques fruits. En 2017, l'Égypte a entamé un dialogue sur la migration avec l'UE, et de nouveaux projets liés à la migration ont été lancés avec le Maroc et la Tunisie. Toutefois, l'aide supplémentaire offerte par l'UE ne sera pas forcément suffisante pour encourager le progrès en matière de réadmissions et de retours. Il est par ailleurs peu probable qu'elle s'étende à l'accueil de centres régionaux de débarquement. L'Égypte, le Maroc et la Tunisie ont déjà refusé d'héberger de tels centres.

Vers une approche plus durable

Il ne fait aucun doute que la coopération avec les pays tiers doit faire partie de l'approche de l'UE en matière de migrations. Cela étant, les arrangements coopératifs accordant trop d'importance au but à court terme de l'UE consistant à décourager les migrants et réfugiés de tenter de rejoindre l'Europe et négligeant les intérêts des pays tiers en matière de migration risquent d'aboutir à des résultats décevants, même si l'on applique des pénalités pour manque de coopération. Puis encore, ils sont susceptibles de compromettre sciemment les droits de réfugiés et migrants. L'UE doit développer une approche plus durable de la gestion des migrations qui adopte une vision plus à long terme et plus réaliste des contextes locaux des partenaires. Cela ne devrait toutefois pas être vu comme un succédané pour une manière unifiée et efficiente de gérer la migration irrégulière au sein de l'UE elle-même, si l'Union et l'Europe élargie veulent éviter une répétition des événements de 2015.

Dr Lisa Watanabe est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) à l'ETH Zurich. Elle est notamment l'auteur de l'étude [Borderline Practices – Irregular Migration and EU External Relations](#).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Traduction: Interserv

Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000284089

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Gestion de la religion dans les conflits: l'approche suisse No 229

Les droits de l'homme en terrain mouvant No 228

La subsidiarité et la politique de sécurité suisse No 227

Le terrorisme et les attitudes à l'égard de l'islam No 226

Le système Poutine No 225

La cybersécurité dans les relations sino-américaines No 224