

# CHRONIQUE D'UN CHANTAGE

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

En 2015, plus d'un million de personnes sont arrivées sur les côtes européennes. La majorité fuyait la Syrie (46,7 %), l'Afghanistan (20,9 %), l'Irak (9,4 %) ou encore l'Érythrée (3,4 %)<sup>1</sup>. 3 771 personnes sont décédées ou ont été portées disparues en Méditerranée cette même année.

Mais, l'Union européenne (UE) a préféré la fermeture de ses frontières aux mesures de protection et de sauvetage. D'une présumée « crise des migrants », l'Europe et ses États font face à une crise de l'accueil européen et des politiques migratoires. Les objectifs poursuivis : contenir loin des frontières européennes les personnes migrantes, grâce au renforcement des contrôles et à la collaboration des pays d'origine et de transit, et renvoyer celles en situation irrégulière sur le territoire européen. L'année 2015 a ainsi été marquée par une multiplication des instruments de coopération sur les migrations et de nouveaux financements européens souvent difficiles à décrypter tant sur leurs objectifs que sur leurs montants.

À l'œuvre depuis le début des années 2000, cette politique a surtout provoqué des changements continus des routes empruntées par les personnes migrantes. Là où une voie se ferme, une autre s'ouvre, souvent plus dangereuse. Elle n'a produit à ce jour aucun effet sur les arrivées en Europe qui n'ont nullement baissé<sup>2</sup> (sauf de manière très temporaire et

localisée). Elle a en revanche contribué à mettre de plus en plus en danger les personnes migrantes.

1. UNHCR, « Nationality of arrivals to Greece, Italy and Spain. January 2015 - March 2016 ».

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

## MÉTHODOLOGIE DE RAPPORT

Ce rapport conjoint a été conçu comme un outil de décryptage de la coopération européenne sur les migrations et des instruments politiques et financiers de sa mise en œuvre. Il est le fruit d'un travail de recherche et d'analyse des textes de l'UE, d'entretiens avec des institutions européennes et des parlementaires européens, ainsi que des observations menées par des associations du collectif Loujna-Tounkaranké et du réseau Migreurop.

La coopération européenne sur les migrations s'étend à de nombreux pays, ce rapport aborde plus particulièrement le Mali, le Maroc, le Niger et le Sénégal, en raison de l'important développement de la coopération avec ces pays depuis 2015.

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

La multiplication des instruments de coopération dans le domaine des migrations complexifie la compréhension de l'action de l'UE. Néanmoins, la logique poursuivie est relativement simple et peut se résumer à deux grands objectifs : empêcher les personnes migrantes d'arriver sur le territoire européen et renvoyer celles qui s'y trouvent en situation administrative irrégulière.

### DES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES D'EXTERNALISATION

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. C'est ce qu'on appelle l'externalisation des politiques migratoires européennes. Pour mettre en œuvre cette politique, l'UE doit obtenir la collaboration des pays tiers pour qu'ils limitent les départs vers l'Europe et acceptent le retour forcé de leurs ressortissants. Elle propose ainsi des contreparties, conditionnées à leur collaboration. Progressivement, elle a étendu cette conditionnalité à l'ensemble des domaines de coopération (économique, commercial, politique ou militaire), y compris l'aide au développement. Il ne s'agit pas seulement de récompenser les États qui acceptent de coopérer, mais de faire en sorte qu'ils n'aient pas les moyens de refuser.

L'agenda européen en matière de migration<sup>3</sup> proposé par la Commission européenne en mai 2015 pour répondre à la prétendue « crise migratoire » prévoit ainsi d'utiliser la coopération avec les pays non membres et l'aide au développement pour « réduire les incitations à la migration irrégulière », ainsi que la possibilité pour l'UE de « faire usage de tous les moyens de pression et de toutes les incitations dont elle dispose » afin d'obliger ces États à accepter l'expulsion de leurs ressortissants. Sous couvert de réduction de la pauvreté, le sommet de La Valette (Malte) sur la migration de novembre 2015 développe « conjointement » avec les pays africains cette même logique<sup>4</sup> et prévoit la création d'un instrument financier : le fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

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

Les pays voisins de l'UE, notamment d'Afrique du Nord, ont été les premiers concernés par la dimension extérieure des politiques migratoires européennes, avec le lancement de la politique européenne de voisinage en 2004 puis, à partir de 2011, avec les partenariats pour la mobilité conclus avec le Maroc (2013) et la Tunisie (2014). À partir de 2005, alors que les arrivées sur les îles espagnoles des Canaries augmentaient, de nouveaux cadres de partenariat ont vu le jour, afin d'obtenir la collaboration d'États plus au sud dans le contrôle des frontières européennes. Une approche globale des migrations a été adoptée par l'UE, prônant l'intégration de ces questions dans les domaines de la coopération et du développement. En 2006, à l'initiative de l'Espagne et la France, le processus de Rabat a été lancé avec des pays d'Afrique du Nord et de l'Ouest. Puis, en 2014, tandis que les routes migratoires se déplaçaient vers la Libye en direction de l'Italie, le processus de Khartoum a été initié à Rome avec des pays de la Corne de l'Afrique ainsi que l'Égypte et la Tunisie.

En parallèle, l'UE a cherché à conclure des accords communautaires de réadmission. Ils visent à faciliter l'expulsion des ressortissants du pays signataire en situation 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. Mais face aux difficultés de conclure de tels accords avec les pays tiers qui n'y trouvent pas d'intérêt malgré les promesses de facilitation des visas, l'UE s'est orientée vers des instruments plus souples, notamment en Afrique après le sommet de La Valette. Les pactes - aussi appelés *Migration compacts* - annoncés en juin 2016<sup>5</sup>, permettent ainsi d'établir des « partenariats sur mesure » et de « recourir à toutes les politiques et à tous les instruments dont [l'UE] dispose ». 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.

3. Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, 13 mai 2015.

4. Sommet de La Valette, *Plan d'action*, 2015.

5. 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.

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

L'agenda migration adopté en mai 2015 affirme « l'impératif absolu » du « devoir de protection des personnes dans le besoin », pourtant, les mesures de protection y apparaissent comme secondaires ou comme une justification à l'externalisation des politiques européennes. L'UE entend « protéger » les personnes migrantes, d'une part à travers le renforcement de l'agence Frontex, alors que cette dernière n'a pas pour mission le sauvetage mais la surveillance des frontières européennes<sup>6</sup>. Et d'autre part, en luttant « contre les passeurs », désignés comme seuls responsables des morts en mer. Ces mesures ont contribué à un changement de pratique des « passeurs », qui a conduit à mettre davantage en danger les personnes migrantes<sup>7</sup>. L'UE est ainsi très loin d'atteindre l'objectif de sauver des vies : le nombre de personnes mortes en Méditerranée a augmenté de 33 % en 2016, alors même que les arrivées en Europe ont, elles, chuté de 64 %<sup>8</sup>. Une grande partie des dispositions de l'agenda européen en matière de migration, reprises dans le plan d'action de La Valette, visent par ailleurs à faire porter la responsabilité de l'accueil des personnes migrantes et du contrôle des frontières aux États d'origine et de transit.

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

Depuis 2015, les instruments financiers et politiques pour engager le Niger dans la lutte contre les migrations « irrégulières » se sont multipliés, dans l'objectif affiché par Frontex, de « juguler autant que possible les flux qui arrivent du continent africain avant qu'ils n'atteignent la Libye<sup>9</sup> ». En mai 2015, l'agenda européen a intégré la migration comme composante spécifique du mandat d'Eucap Sahel, une opération européenne de coopération policière civile installée au Niger depuis 2012 et dédiée à la lutte contre le terrorisme. Au même moment, le Niger a adopté une loi relative au trafic illicite des migrants dont l'application est soutenue par l'UE à travers une équipe conjointe d'investigation policière<sup>10</sup> et le renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité et des magistrats par Eucap et l'Organisation internationale des migrations (OIM). Le Niger est un des trois premiers bénéficiaires du fonds fiduciaire d'urgence (140 millions d'euros fin 2016), et un des

cinq pays prioritaires des pactes. Sur financements européens, l'OIM a ouvert un centre d'information à Agadez en 2016 qui, sous couvert de « protection », met en place des mécanismes de prévention de la migration et de promotion des retours. Des retours dont le caractère « volontaire » pose question : selon l'OIM, près de la moitié des personnes n'arrivent pas dans le centre de leur propre initiative.

La manière dont est appliquée la loi sur le trafic des migrants porte atteinte au principe de libre circulation à l'intérieur du Niger et de l'espace Cedeao<sup>11</sup>. Les transporteurs se dirigeant vers le nord sont arrêtés, leurs véhicules sont saisis et les voyageurs, y compris les ressortissants Cedeao, sont conduits au centre de l'OIM en vue d'un retour « volontaire ».

Agadez est depuis longtemps une ville de transit vers le Maghreb. Selon le Président du Conseil régional, « 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<sup>12</sup> ». La répression envers les transporteurs a comme impact direct de priver des personnes de leur activité et suscite la colère de la population. Elle a aussi des conséquences sur les personnes migrantes. Le nombre de morts dans le désert a augmenté en 2017, et serait, selon le Conseil régional d'Agadez « la conséquence des contournements par les passeurs des différents axes officiels et des points d'approvisionnement habituels d'eau depuis les nouvelles mesures répressives<sup>13</sup> ».

6. *The Guardian*, « EU borders chief says saving migrant's lives shouldn't be priority for patrols », 22 avril 2015.

7. Charles Heller et Lorenzo Pezzani, *Forensic Oceanography, Blaming the rescuers*, juin 2017.

8. UNHCR, « Mediterranean, dead and missing at sea. January 2015 - 31 December 2016 ».

9. Le Figaro, « Frontex : « Il faut juguler les flux migratoires en Afrique avant qu'ils n'atteignent la Libye » », 24 janvier 2017.

10. Fiche projet du fonds fiduciaire, « Création d'une équipe conjointe d'investigation (ECI) », 18 avril 2016.

11. Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, juin 1979.

12. RFI, « Trafic de migrants : des élus d'Agadez demandent des mesures économiques », 04 juillet 2017.

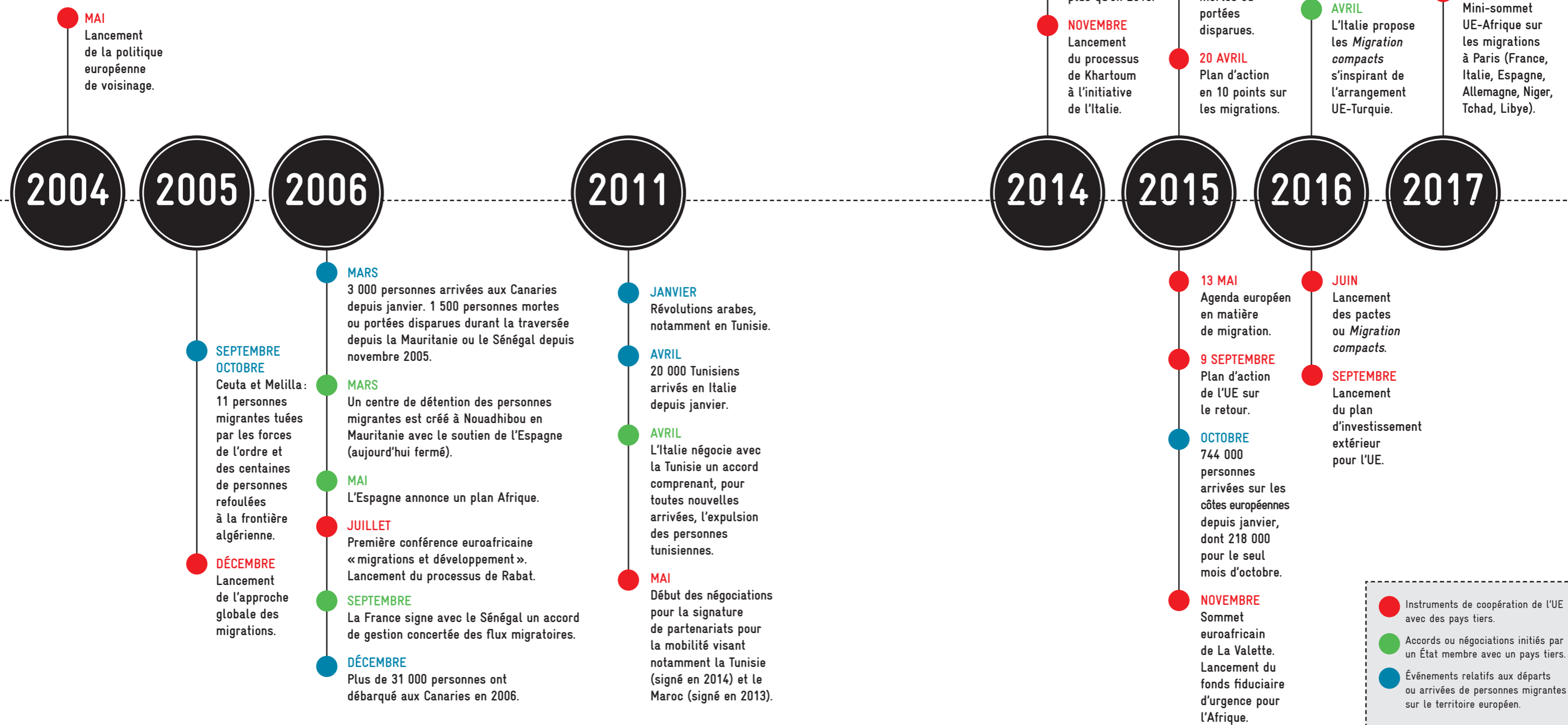
13. Conseil régional d'Agadez, « Communiqué de presse sur la situation des migrants dans la région d'Agadez », 30 juin 2017.



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

# 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.



# Retours et réadmission : des expulsions mal nommées

Augmenter les expulsions des personnes en situation irrégulière en Europe est un autre objectif de la coopération de l'UE avec les pays non membres.

## LE CHANTAGE AUX ACCORDS DE RÉADMISSION

La Commission estime que la « migration irrégulière » est en partie due à un système d'expulsion de l'UE insuffisamment « efficace ». En septembre 2015, l'UE a adopté un plan d'action européen en matière de retour et entamé des dialogues de haut niveau visant notamment à discuter avec les pays tiers les aspects opérationnels de la réadmission, comme « les modalités pour l'identification rapide » et la délivrance de documents de voyage en vue du retour effectif des personnes concernées. Le renforcement de la capacité des États d'origine à répondre aux demandes de réadmission est aussi une priorité du plan d'action de La Valette, et apparaît de manière évidente dans la mise en œuvre des pactes. Le but est clair : contourner les difficultés des accords de réadmission et ne laisser aucun choix aux États concernés en intégrant la question du retour à l'ensemble de la coopération européenne. Pour la Commission, les pays « qui ne coopèrent pas [...] doivent en payer les conséquences<sup>14</sup> ».

## EXPULSER SANS CONTRAINTE : LE LAISSEZ-PASSER EUROPÉEN

Pour être expulsée dans son pays, une personne doit posséder un document de voyage attestant de sa nationalité, c'est-à-dire un passeport ou un laissez-passer de ses autorités consulaires. Pour pouvoir augmenter le taux d'expulsions estimé trop faible, l'UE a donc besoin de la collaboration des pays d'origine. Pour contourner cette difficulté, elle a adopté en octobre 2016 un règlement<sup>15</sup> permettant à un État européen d'établir lui-même un document de voyage, un laissez-passer européen (LPE). En d'autres termes, l'UE s'octroie le droit d'expulser une personne sans que sa nationalité n'ait été confirmée par son pays d'origine. En décembre 2016, le Mali a renvoyé vers la France deux personnes expulsées avec des LPE. Par la suite, le gouvernement malien a déclaré son opposition à ce document et précisé qu'il n'acceptera « en aucun cas, que des personnes simplement présumées maliennes,

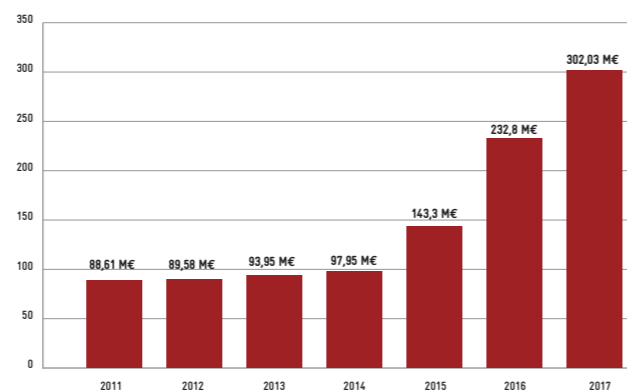
puissent être expulsées vers le Mali sur la base d'un tel document<sup>16</sup> ». Au-delà de l'atteinte à la souveraineté des États qu'il constitue, le LPE met en danger les personnes qui peuvent être expulsées vers un État dont elles ne sont pas nécessairement ressortissantes, avec des risques de refoulement, d'expulsions en cascade, d'incarcération à l'arrivée, voire de traitements inhumains et dégradants.

## FRONTEX, UNE AGENCE D'EXPULSION EUROPÉENNE

Créée en 2004, Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes<sup>17</sup>, a pour but de « promouvoir, coordonner et développer la gestion des frontières européennes ». Elle est l'agence la plus financée de l'UE avec un budget de 302 millions d'euros en 2017. Son rôle en matière de retour s'est considérablement renforcé depuis son nouveau mandat en juillet 2016<sup>18</sup>. L'agence peut désormais prendre l'initiative d'organiser des « opérations de retour conjointes », ce qui était jusqu'ici une prérogative des États. L'objectif des États membres est de sous-traiter les expulsions. Frontex collabore aussi avec les pays tiers dans un objectif de réduction des migrations vers l'Europe à travers des « accords de travail » ou des réseaux d'échange d'information comme l'*African Frontex intelligence community*<sup>19</sup>. Cette coopération se réalise en dehors du contrôle des parlements et pose la question de la garantie du respect des droits fondamentaux des personnes expulsées.

## 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. Source: site internet de Frontex.



14. 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.  
 15. Règlement relatif à l'établissement d'un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, 26 octobre 2016.  
 16. *Allinclud.nl*, « Le Mali refuse le laissez-passer européen et appelle les compagnies aériennes à ne pas les accepter », décembre 2016.  
 17. Initialement agence pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'UE.  
 18. Règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, 14 septembre 2016.  
 19. AFIC, communauté du renseignement Afrique-Frontex.

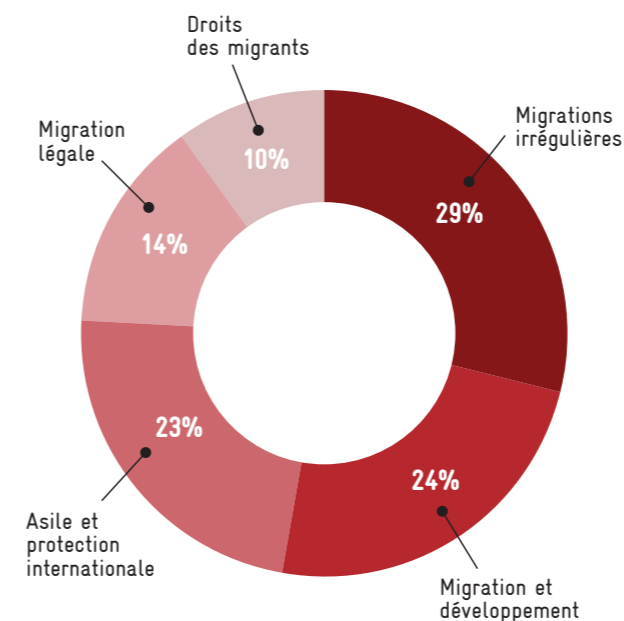
# Financements européens : faux-semblants et réalités

Les financements européens représentent la réelle mesure « incitative » de l'UE pour convaincre les États tiers de collaborer dans la lutte contre les migrations.

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

L'UE ne dispose pas de budget dédié à sa coopération sur les migrations. Celle-ci est financée sur les fonds relatifs aux objectifs thématiques (développement, sécurité, etc.) ou géographiques de l'UE, sans montants prédéfinis au sein de chaque fonds. Ceci conduit notamment à une multiplicité des enveloppes sur certains pays, un manque de transparence et une dispersion des ressources financières. Entre 2004 et 2014, sur 400 projets relatifs à la coopération en matière migratoire (1 milliard d'euros), la lutte contre l'immigration « irrégulière » représente plus du double des projets consacrés aux migrations légales<sup>20</sup>.

## 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, ces financements se sont accrus, en particulier ceux destinés à la lutte contre les migrations « irrégulières ».

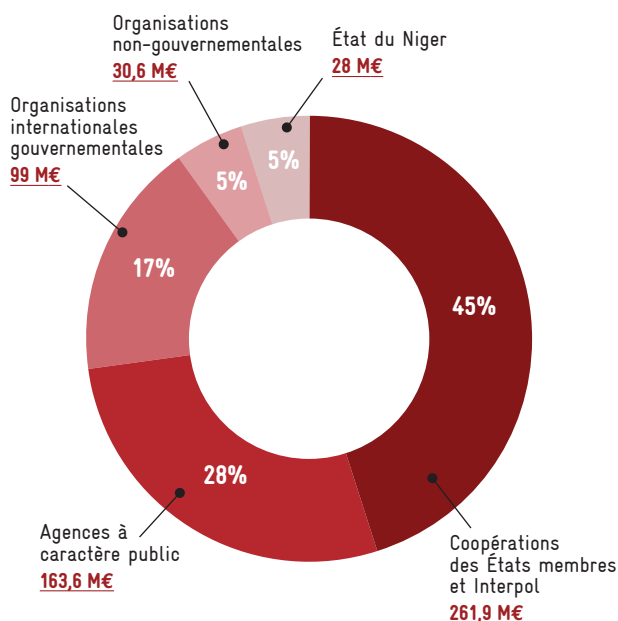
L'utilisation que l'UE fait de l'aide publique au développement (APD) dans sa coopération sur les migrations va à l'encontre de ses engagements et des critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'APD doit en effet avoir pour « but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ». Or, l'APD est utilisée par l'UE pour financer directement des projets de lutte contre les migrations. Par ailleurs, l'UE conçoit le développement comme un moyen d'endiguer les migrations en travaillant sur les causes dites profondes. Un présupposé qui n'est pas prouvé : à court terme, l'augmentation du niveau de vie favorise au contraire la mobilité. Par ailleurs, cet objectif conduit à s'éloigner des besoins réels des pays : les régions ciblées sont celles où l'émigration est la plus forte et non celles qui sont le plus dans le besoin.

## LE NOUVEAU FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE POUR L'AFRIQUE CRÉÉ LORS DU SOMMET DE LA VALETTE

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) cible 26 pays. Il vise à réduire les migrations vers l'Europe en agissant sur leurs « causes profondes » et le développement. Son budget de 1,8 milliards d'euros a été porté à 2,8 milliards en 2016. 93 % de ce budget provient de la réaffectation d'autres fonds européens, dont 78 % du fond européen de développement (FED)<sup>21</sup>. Seuls 202 millions d'euros sont de nouvelles contributions des États membres. Cette réaffectation de fonds déjà validés dans le budget de l'UE s'effectue sans nouveau vote du Parlement européen, alors même qu'en modifiant leur objectif, l'UE risque de les orienter vers des pays moins nécessaires mais plus stratégiques en termes de réduction des migrations. La mise en œuvre du FFU laisse peu de place aux pays bénéficiaires, révélant le déséquilibre de la coopération de l'UE. Par exemple, ces pays ne sont qu'observateurs au sein du comité opérationnel dirigé par les instances européennes. Fin 2016, sur 34 projets (583 millions d'euros) approuvés pour le Mali, le Niger et le Sénégal, seuls 5 % étaient attribués à des ONG contre 45 % aux coopérations des États membres de l'UE et 28 % à des agences semi-publiques européennes.

20. Parlement européen, Commission LIBE, *EU cooperation with the third countries in the field of migration, 2015*.  
 21. Commission européenne, « Member States and other donors pledges, and UE contributions to EUTF for Africa », 19 juillet 2017.  
 22. Commission européenne, *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, rapport annuel 2016*.

## 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).

L'interprétation qui est faite dans le rapport annuel du FFU<sup>22</sup> des projets financés est révélatrice de leur utilisation politique. Par exemple, au Mali, des projets de renforcement des contrôles migratoires sont comptabilisés comme projets de développement. Au total, pour le Mali, le Sénégal et le Niger, 47 % des fonds (et non 23 % comme l'indique le rapport) sont alloués à des projets de dissuasion, prévention des migrations, de lutte contre les passeurs et à la sécurité des frontières (30 %) ainsi qu'à des projets favorisant les expulsions depuis l'Europe (17 %). Malgré ce qu'en dit le rapport, 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).

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 imposant la lutte contre les migrations comme une thématique centrale de sa coopération, elle continue d'entretenir des relations déséquilibrées avec les pays tiers, poursuivant les seuls intérêts européens.

Ces politiques, qui en outre ne produisent pas les effets escomptés de baisse des arrivées, ont des conséquences inacceptables sur les 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.

22. Commission européenne, Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, rapport annuel 2016.



COMMANDER LE RAPPORT  
boutique.lacimade.org

TELECHARGER LE RAPPORT  
lacimade.org

**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

