

# EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES DE L'UNION EUROPÉENNE

## Enjeux et perspectives

*Théo BURATTI*

*Avant-propos par*

*Théo BURATTI et Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | JUIL 20

**RSE & Diversité**





COMPRENDRE POUR AGIR

EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES DE L'UNION  
EUROPÉENNE  
Enjeux et perspectives

*Théo BURATTI*

*Avant-propos par Théo BURATTI et Denis STOKKINK*

# SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION	3
<b>I – Le processus européen d’externalisation des frontières</b>	<b>4</b>
1. Vers une implication croissante des pays tiers	4
2. Risques de violation des engagements internationaux	10
<b>II – D’une conditionnalité démocratique à la conditionnalité migratoire</b>	<b>12</b>
1. La conditionnalité politique : instrument historique de « soft power » européen	12
2. Vers une nouvelle forme de conditionnalité	13
<b>III – L’externalisation : une solution de long terme ?</b>	<b>15</b>
PERSPECTIVES	16
BIBLIOGRAPHIE	17

# AVANT-PROPOS

Depuis la création de l'espace Schengen, l'Union européenne multiplie les politiques migratoires restrictives. L'obsession sécuritaire de contrôle des frontières engendre une multiplication des dispositifs de surveillance, de tri et de détention des migrants aux frontières extérieures de l'UE. Pour renforcer sa forteresse et se prémunir des flux de migrants « indésirables », l'Europe cherche même à outrepasser les limites de son territoire en étendant ses douves jusque dans les pays d'origine et de transit des migrants et réfugiés.

La dimension extérieure est effectivement devenue la clé de voute de la politique migratoire européenne. Ce processus d'externalisation des frontières de l'UE permet d'endiguer les flux de migrants le plus en amont possible tout en facilitant l'expulsion et la réadmission des personnes en situation irrégulière. Profitant d'un rapport de force déséquilibré, l'UE délègue le contrôle de ses frontières à des pays tiers et sous-traite ses propres responsabilités en matière de protection internationale, en contrepartie d'un ensemble d'aides (financières, au développement, commerciales, etc.).

Alors que se négocie actuellement le prochain Cadre financier pluriannuel 2021-2027 – dans lequel le financement des politiques en matière de migration et de gestion des frontières est à l'ordre du jour – et que la Présidente de la Commission européenne a annoncé vouloir construire un nouveau pacte européen pour l'immigration et l'asile, POUR LA SOLIDARITÉ-PLS consacre une note d'analyse permettant de faire un point sur plus de vingt ans d'externalisation. Cette sous-traitance des politiques migratoires faisant des pays tiers les gendarmes de l'Europe n'est pas sans conséquences sur les engagements internationaux de l'UE – qui bafoue ses propres valeurs fondatrices – et sur les droits des migrants et réfugiés.

POUR LA SOLIDARITÉ-PLS demande à l'Union européenne et aux États membres d'instaurer une politique migratoire respectueuse des droits humains, qui permet d'assumer nos responsabilités en matière de protection internationale – par l'ouverture de voies légales à l'immigration – et qui instaure des partenariats équilibrés avec les pays tiers, pour qu'ils soient à la fois au service des droits et de la sécurité des migrants, mais aussi des objectifs de développement.

Solidairement vôtres,

Théo Buratti et Denis Stokkink

# INTRODUCTION

L'Union européenne a connu durant l'année 2015 un afflux de requérants d'asile sans précédent. Plus d'un million de personnes sont arrivées dans l'espace Schengen pour y chercher refuge. Cette situation a largement été décrite par les politiques et les médias européens comme une « crise migratoire ».

Pour faire face à cette situation, l'Union européenne a renforcé de façon accrue sa coopération avec les pays tiers en multipliant les accords. En effet, la maîtrise et le contrôle des flux de migrants et réfugiés sont au cœur des enjeux et décisions politiques de l'Union européenne, qui s'est progressivement orientée vers une pratique externalisée de sa politique d'immigration.

Devenue l'un des principaux piliers de la politique migratoire européenne, l'externalisation vise « *le transfert d'activités auprès d'un pays tiers ou d'un acteur non-étatique* »<sup>1</sup>. Pour ce faire, l'Union européenne n'hésite pas à signer des accords avec les pays de transit et d'origine des réfugiés, consistant à leur déléguer la gestion des flux migratoires. L'UE a ainsi conclu un accord avec la Turquie en 2016, a appuyé l'accord entre l'Italie et la Libye – renouvelé pour 3 ans en février 2020.

Le Sommet de La Valette, tenu en novembre 2015 et réunissant les 28 États membres et 34 États africains illustre cette stratégie de coopération. Concrètement, à travers le plan d'action sur lequel il aboutit, l'Union européenne renforce son aide au développement au moyen d'un Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique afin de lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants. En contrepartie, elle délègue la gouvernance migratoire aux mains de pays comme notamment le Soudan, le Soudan du Sud ou l'Érythrée, gouvernements instables, autoritaires, répressifs<sup>2</sup>.

Dans cette note, POUR LA SOLIDARITÉ-PLS analyse d'abord ce processus européen d'externalisation des frontières et les questionnements qu'il soulève quant au respect des engagements internationaux de l'UE en matière de protection internationale. Il traite ensuite des effets de cette externalisation sur les relations entre l'UE et les pays tiers avec lesquels elle entretient des partenariats. Ne sommes-nous pas en train d'assister à une instrumentalisation de l'aide au développement au profit des intérêts sécuritaires européens en matière de migration et d'asile ?

---

<sup>1</sup> Riccardo Passarella, *L'externalisation de l'asile dans l'Union européenne – Une évaluation critique de la coopération européenne avec des pays tiers* (Mémoire présenté pour l'obtention du Master « Droit européen de l'asile »), 2018, p. 22.

<sup>2</sup> Human Rights Watch, *World Report*, New-York, Seven Stories Press, 2017, 688 p. <https://cutt.ly/kyiF7MW>

# I – LE PROCESSUS EUROPÉEN D'EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES

## 1. VERS UNE IMPLICATION CROISSANTE DES PAYS TIERS

---

La coopération européenne en matière d'immigration et d'asile a émergé avec l'instauration de l'espace Schengen en mars 1995, instituant la libre circulation en Europe par la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, une politique migratoire commune vit le jour progressivement, introduite d'abord par le Traité d'Amsterdam de 1999, suivi par le Traité de Lisbonne de 2009. Cette politique migratoire commune est fondée sur une logique sécuritaire.

Les migrants et réfugiés apparaissent en effet comme les boucs émissaires contemporains, catalyseurs de toutes les peurs et les incertitudes liées au nouveau monde global et ouvert dans lequel les frontières westphaliennes – lignes fixes délimitant le territoire et la souveraineté d'un État-nation – s'effacent<sup>3</sup>. Dans la majorité des États membres de l'Union européenne confrontés à un afflux de réfugiés, règne un climat de suspicion<sup>4</sup> : derrière chaque requérant d'asile semble pouvoir se cacher un indésirable – migrant économique ou criminel – qu'il s'agirait de démasquer.

On observe effectivement une tendance commune depuis les années 1980 vers une politisation et une sécurisation des questions migratoires et d'asile en Europe, s'articulant dans les discours politiques autour de quatre axes : socio-économique – *l'asile et l'immigration sont liés aux enjeux de chômage, aux crises de l'État social et aux difficultés économiques* –, sécuritaire – *les enjeux d'immigration et d'asile sont liés de façon croissante avec ceux de souveraineté, de contrôle du territoire et de frontières* –, identitaire – *les migrants et réfugiés sont présentés comme une menace à l'identité nationale ainsi qu'à l'équilibre démographique des sociétés d'accueil* – et enfin politique – *les discours anti-immigrants sont souvent perçus comme facilitant les gains électoraux*<sup>5</sup>.

Alors, afin de permettre la mobilité des individus considérés comme « désirables » économiquement tout en assurant la sécurité de cet espace de libre circulation, la frontière extérieure et la coopération policière sont renforcées et la gestion de l'immigration et de l'asile des États membres est en partie harmonisée. Ainsi est signée en 1990 la convention de Dublin, visant à définir les mécanismes d'asile entre les États membres dans le but d'éviter le dépôt de multiples demandes par un même requérant. Il est décidé dans le cadre du règlement Dublin II que l'État membre responsable du traitement de la demande d'asile est le premier par lequel est entré le requérant. Ce principe du premier État responsable a été vivement critiqué comme étant porteur des intérêts nationaux des États les plus puissants de l'Union qui satellisent les demandes d'asile aux portes de ladite « forteresse » et leur permet de se décharger du traitement des demandes de protection internationale en refoulant les requérants à leur frontière<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? », *Cultures & Conflits*, 58, 2005, p. 53-101. Voir aussi Didier Bigo, « L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires », *Revue européenne des migrations internationales*, 14 (1), 1998, p. 25-46.

<sup>4</sup> Peter Gale, « The refugee crisis and fear: Populist politics and media discourse », *Journal of sociology*, 40(4), 2004, p. 321-340. Voir aussi Jef Huysmans, *The politics of insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London, UK: Routledge, 2006, 208 p.

<sup>5</sup> Ayse Ceyhan & Anastassia Tsoukala, « The securitization of migrants in western societies: Ambivalent discourse and policies », *Alternatives*, 27(1), 2002, p. 24.

<sup>6</sup> Liza Schuster, « A comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments », *Refugee Studies*, 13(1), 2000, p. 118-132.

Cette satellisation des demandes d'asile aux premiers pays d'accueil (majoritairement la Grèce et l'Italie) est accompagnée par une stratégie d'externalisation des frontières et des politiques migratoires, visant à endiguer les flux de migrants et réfugiés avant même leur arrivée aux portes de l'espace Schengen.

L'externalisation est un terme qui trouve ses sources dans le domaine économique et signifie « *pousser une activité en dehors de son établissement, pour la confier à un sous-traitant contre rémunération* »<sup>7</sup>. L'externalisation se mesure à travers deux dispositifs : « *le retour des migrants irréguliers et le blocage des migrants dans les pays tiers* »<sup>8</sup>. L'Union européenne et les États membres multiplient ces stratégies de délégation, de sous-traitance, impliquant aussi bien des acteurs non-étatiques que des États tiers. Ainsi, des acteurs privés sont utilisés comme *gatekeepers* pour mettre en place ces politiques restrictives, comme les compagnies aériennes, jugées responsables si leur service permet à un demandeur d'asile de pénétrer dans l'espace Schengen sans se présenter aux frontières extérieures<sup>9</sup>.

La dimension extérieure devient progressivement l'un des principaux piliers de la politique migratoire européenne, avec une implication croissante des pays tiers – d'origine et de transit. Celle-ci se décline de deux manières : la première est préventive et axée sur l'aide au développement dans les pays de départ des demandeurs afin de lutter contre les causes profondes forçant les personnes à émigrer ; la seconde vise à la signature d'accords avec les pays d'origine ou de transit pour endiguer les flux avant leur entrée sur le territoire de l'Union<sup>10</sup>.

Cette volonté croissante de contrôle à distance n'est pas nouvelle et émerge dans l'agenda européen dès le début des années 2000 pour se retrouver au centre des préoccupations au cours de l'année 2003 sous l'impulsion du Royaume-Uni – suivant le modèle australien –, en préparation du Sommet européen de Thessalonique. C'est en novembre 2004 par le programme de La Haye<sup>11</sup> que l'implication des États tiers dans la gestion des flux migratoires est institutionnalisée. Cette volonté part initialement d'un bon sens, de la « *nécessité de protéger les réfugiés au plus près de leur région d'origine, là où la majorité d'entre eux ont interrompu leur exil* »<sup>12</sup>. C'est donc pour lutter « *contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains [...] qu'une coopération accrue avec les pays tiers* »<sup>13</sup> est mise en place en 2004.

C'est à ce moment qu'est créée l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, nommée Frontex<sup>14</sup>. Cette agence est le bras opérationnel et technique de l'externalisation des contrôles aux frontières. Dotée d'un « *arsenal quasi-militaire* »<sup>15</sup>, les développements législatifs successifs qui lui accordent un pouvoir discrétionnaire croissant, de plus en plus de prérogatives, de moyens économiques, humains et matériels, illustrent la gestion sécuritaire des politiques européennes d'immigration. Les hausses considérables et continues du budget de l'Agence témoignent de ce phénomène de sécurisation : dotée d'un budget de 6,3 millions d'euros annuel à sa création en 2005, celui-ci dépasse les 330 millions d'euros en 2019<sup>16</sup>. Disposant « *de la capacité de négocier ses propres accords opérationnels avec les autorités de pays tiers* », elle a notamment conclu des « *partenariats techniques avec les polices d'Ukraine, de Géorgie, d'Albanie, ou encore de Turquie, de Libye et de Mauritanie afin d'y faciliter la gestion commune des flux migratoires* »<sup>17</sup>. Le 13 novembre 2019, une nouvelle législation visant à renforcer les prérogatives et moyens humains de Frontex a de

---

<sup>7</sup> Riccardo Passarella, *op. cit.*

<sup>8</sup> Ndeye Dienaba Ndiaye, « L'implication des pays tiers dans la lutte de l'Union européenne contre l'immigration irrégulière », *Études internationales*, 49(2), 2018, p. 321.

<sup>9</sup> Gallya Lahav, « Migration and Security: The Role of Non-State actors and Civil Liberties », United Nations, New-York: UN, 2003, p.89-106.

<sup>10</sup> Claire Rodier, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, 105,(2), 2015, p.10-13. Voir aussi Christina Boswell, « The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy », *International Affairs*, 79(3), 2003.

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 10 mai 2005, *Le programme de La Haye: dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.*

<sup>12</sup> Emmanuel Blanchard, « Qu'est-ce que l'externalisation ? », Imsi, 2006.

<sup>13</sup> Communication de la Commission, 2005, *op.cit.*

<sup>14</sup> L'agence FRONTEX fut créée par le règlement 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004.

<sup>15</sup> Caroline Intran et Anna Sibley, « Faire sombrer Frontex », *Plein droit*, vol. 103, no. 4, 2014, pp. 40-43.

<sup>16</sup> Frontex, « Budget 2019 », <https://cutt.ly/ZyniyZs>

<sup>17</sup> Claire Rodier, « Frontex, l'agence tout risque », *Plein Droit*, 87, 2010.

nouveau été adoptée. Celle-ci renforce les compétences de coopération de l'agence avec les pays tiers, qui peut désormais conclure des nouveaux accords allant au-delà de la limitation actuelle aux pays du voisinage de l'UE. De plus, un nouveau corps permanent atteignant 10.000 agents d'ici 2027 sera constitué afin d'aider les États membres en matière de contrôle des frontières et de retour. Pour cela, la Commission européenne propose de tripler le budget de l'agence dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027<sup>18</sup>.

Les réformes de Frontex		
Règlement (CE) n° 2007/2004 <sup>19</sup>	Oct. 2004	Création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex). Missions : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion de la coordination d'opérations menées conjointement entre États membres ou impliquant des États tiers pour la surveillance et la protection de la frontière extérieure.</li> <li>• Appui et organisation des opérations de retour.</li> <li>• Formation des garde-frontières nationaux.</li> <li>• Analyse de risques (surveillance).</li> </ul>
Règlement (CE) n° 863/2007 (également nommé « RABIT ») <sup>20</sup>	Juil. 2007	Renforcement des compétences de l'agence Frontex avec l'instauration du règlement <i>Rapid Border Intervention Team</i> (RABIT). Les États membres peuvent désormais faire appel à l'agence Frontex en cas de pression migratoire « <i>urgente et exceptionnelle</i> », cette dernière s'étant dotée d'une capacité d'intervention rapide.
Règlement (UE) n° 1168/2011 <sup>21</sup>	Oct. 2011	Renforcement conséquent des moyens humains et matériels de Frontex. <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'agence peut désormais acquérir et louer ses propres équipements, et n'est ainsi plus dépendante des attributions des États membres comme auparavant.</li> <li>• Constitution des « <i>équipes européennes de gardes-frontières</i> », détachés par les États membres</li> <li>• Renforcement de la coopération avec les pays tiers. Mise en place de projets d'assistance technique avec les pays tiers, possibilité de formation des garde-frontières de ces pays, coordination des opérations de retour directement avec les pays tiers. Renforcement de l'analyse de risques et de l'échange d'informations avec les pays tiers.</li> </ul>
Règlement (EU) n° 2016/1624 <sup>22</sup>	Sept. 2016	Remplacement de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures par l' <b>Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes</b> . Des prérogatives étendues dans une logique de surveillance militarisée qui reste similaire. Nouveaux pouvoirs : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'un droit d'intervention dans les pays membres (Art. 19). Possibilité d'intervention directe aux frontières d'un État membre sans obtention de son consentement préalable. Si l'analyse de risques et de vulnérabilité effectuée par l'Agence met en évidence le manque de moyens opérationnels d'un État membre et que ce dernier ne se soumet pas aux mesures contraignantes de l'Agence pour y remédier, alors cette dernière peut déployer du personnel.</li> <li>• Augmentation des moyens d'intervention de l'Agence vis-à-vis des pays tiers. Coordonne et organise les opérations de retour de sa propre initiative. Elle dispose désormais d'un mandat d'intervention dans les pays tiers pour y lancer, avec leur accord, des opérations conjointes.</li> <li>• Création d'un corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens.</li> <li>• Élargissement du champ de la surveillance et de l'échange de données et d'informations entre l'Agence et les pays tiers. L'agence est désormais</li> </ul>

<sup>18</sup> Parlement européen, *Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres – Analyse de la proposition de la Commission*, 2018, <https://urlz.fr/cFOE>

<sup>19</sup> Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 2007/2004*, 2004, <https://urlz.fr/cAox>

<sup>20</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 863/2007*, 2007, <https://urlz.fr/cAoQ>

<sup>21</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 1168/2011*, 2011, <https://urlz.fr/cAp3>

<sup>22</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 2016/1624*, 2016, <https://urlz.fr/cAp9>

		mandatée pour contribuer à la lutte contre les crimes transfrontaliers et le terrorisme – participant à brouiller les frontières entre asile, migration et criminalité.
Règlement (UE) n° 2019/1896 <sup>23</sup>	Nov. 2019	Renforcement conséquent des prérogatives et moyens humains de l'agence : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitution d'un corps permanent de 10 000 agents d'ici 2027</li> <li>• Renforcement des compétences de l'agence en matière de coopération avec les pays tiers, qui peut désormais conclure des accords dépassant la limite actuelle aux pays de voisinage de l'UE.</li> </ul>

Depuis le début de la décennie 2010 et spécialement depuis le début de ladite « crise migratoire » de 2015, l'Union européenne a renforcé de façon accrue sa stratégie d'externalisation des contrôles migratoires par la conclusion de nombreux traités et accords de coopération avec les pays tiers – qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. L'objectif officiel est de lutter contre la traite d'êtres humains et l'immigration illégale, tout en ouvrant des voies légales pour accéder à l'asile en Europe. En effet, le Conseil européen a, à de multiples reprises, clairement indiqué que « *le renforcement de la coopération avec les pays tiers afin d'éviter que des migrants n'entreprennent des voyages périlleux à destination de l'Union européenne devrait être une priorité* »<sup>24</sup>.

L'arrivée de nombreux requérants depuis 2015 a mis en exergue les limites du système Dublin faisant porter la grande majorité de la charge du traitement des demandes aux premiers pays d'entrée dans l'espace Schengen<sup>25</sup>. Aussi, cette crise a montré les limites de la solidarité entre les États membres avec les échecs successifs de la répartition des requérants entre les 28 États de l'UE<sup>26</sup> et explique pourquoi la dimension extérieure de la gestion des réfugiés est de plus en plus centrale et privilégiée.

Ainsi, dès 2011, date à laquelle la Turquie est devenue une terre d'exil pour les réfugiés syriens, l'Union européenne l'a incitée à intensifier sa lutte contre l'immigration et à maîtriser ses flux migratoires. Un accord de réadmission est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2014 avec ce candidat à l'adhésion à l'UE. En 2015, les négociations se sont intensifiées, alors que la Turquie comptait plus de trois millions de réfugiés syriens, irakiens et afghans sur son territoire, jusqu'à la conclusion de l'accord UE-Turquie, entré en vigueur le 18 mars 2016. Par celui-ci, la Turquie s'engageait à limiter drastiquement les nouvelles arrivées de réfugiés sur son territoire, acceptait de contenir les réfugiés déjà présents en veillant à l'amélioration de leurs conditions d'accueil avec l'aide de l'UE et s'engageait à lutter contre les réseaux de passeurs avec la coopération de l'agence Frontex. En contrepartie, l'Union européenne s'engageait à soutenir financièrement la Turquie (entre 2016 et juillet 2019, plus de 5,6 milliards d'euros ont déjà été versés à la Turquie dans le financement de cette politique d'endiguement<sup>27</sup>), à relancer les négociations sur la libéralisation des visas de courte durée et le processus d'adhésion à l'UE<sup>28</sup>.

L'accord UE-Turquie ayant rempli ses objectifs d'endiguement drastique des flux migratoires avant leur arrivée en Grèce, la Commission européenne et les États membres ont entrepris un renforcement intense des négociations diplomatiques avec les États africains considérés comme les principaux pays d'origine et de transit conduisant à l'Europe par la Libye<sup>29</sup>. Ainsi, le sommet de La Valette de novembre 2015, réunissant les 28 États membres et 34 États africains, marque l'intensification du dialogue euro-africain sur le développement et la migration, engagé depuis 2006 avec le processus de Rabat et

<sup>23</sup> Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 2019/1896*, 2019, <https://urlz.fr/cFJ2>

<sup>24</sup> Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 2017, <https://urlz.fr/cApk>

<sup>25</sup> Voici pourquoi de nombreux chercheurs préfèrent utiliser les termes de « crise des politiques d'asile » ou « crise de la solidarité » plutôt que « crise des réfugiés » ou « crise migratoire ». La crise des politiques d'asile est une expression d'autant plus adaptée quand on compare le nombre de migrants sur le sol européen, à celui des pays proches de lieux de conflits, à l'image du Liban (où les réfugiés représentent quasiment un tiers de la population).

<sup>26</sup> Georgi Gotev, « Bruxelles abandonne la relocalisation obligatoire des réfugiés », *Euractiv*, 2017, <https://urlz.fr/cApu>

<sup>27</sup> Commission européenne, *Facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie : 5,6 milliards d'euros sur 6 milliards désormais alloués à l'aide aux réfugiés*, 2019, <https://urlz.fr/cApD>

<sup>28</sup> Catherine Teule, « « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit*, vol. 114, n° 3, 2017, pp. 23-26.

<sup>29</sup> Claudia Charles et Pascaline Chappart. « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, vol. 114, n° 3, 2017, pp. 7-10.

poursuivi par le processus de Khartoum en 2014. Il aboutit à la création d'un plan d'action qui, « *sous couvert de quelques dispositions concernant le développement et la migration légale* » fait prévaloir « *le retour ou la réadmission des migrants en situation irrégulière* »<sup>30</sup>. Est ainsi créé le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique « *pour s'attaquer aux causes profondes des déplacements forcés et de la migration irrégulière et pour contribuer à une meilleure gestion des migrations* ». De novembre 2015 à juillet 2019, son budget s'élevait à 4,5 milliards d'euros<sup>31</sup>.

Ce Fonds d'urgence s'ajoute à toute une série d'aides publiques au développement, l'Union européenne et ses États membres constituant ensemble le premier bailleur de fonds au monde. Il a été élaboré en vue d'apporter une réponse rapide et souple aux différentes dimensions de la situation d'urgence de 2015 dans la région du Sahel, de la Corne, et de l'Afrique du nord. Ce Fonds a la particularité de mêler des enjeux de développement de long terme (par la subvention de projets soutenant l'offre de services de base pour les populations locales comme la sécurité alimentaire, la santé, l'éducation etc. ; par des programmes économiques ouvrant des perspectives d'emploi ; ou encore par le financement de projets visant à améliorer la gouvernance globale et ainsi prévenir des conflits) et des enjeux plus sécuritaires de court terme visant à améliorer la gestion des migrations (« *limiter et prévenir la migration irrégulière, accorder des réadmissions et des retours effectifs, favoriser la migration et la mobilité légales* »<sup>32</sup>).

Aussi, étant une des principales routes migratoires vers l'Europe, l'Italie et l'UE ont mis en place depuis 2015 une série de mesures visant à fermer la route migratoire par la Libye et la Méditerranée centrale. Dans le cadre de l'opération militaire EUNAVFOR MED, nommée Sophia, visant à « *démanteler le modèle économique des passeurs et des trafiquants d'êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale* »<sup>33</sup> par l'intensification de la surveillance aérienne et navale, l'Union européenne a directement soutenu et formé les garde-côtes et la marine libyenne afin d'empêcher les requérants d'asile d'emprunter cette voie périlleuse. S'additionne à cela l'accord bilatéral conclu entre l'Italie et la Libye en 2017, soutenu par l'UE, visant également à renforcer le contrôle des flux migratoires et empêcher leur départ par une formation des garde-côtes. Ces mesures ont été vivement critiquées pour faire de la Libye le « gendarme de l'Europe ».

Ainsi, l'externalisation des politiques migratoires est une stratégie utilisée depuis longtemps par l'Union européenne, qui s'est vue considérablement renforcée durant la crise des politiques d'asile de 2015.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p7.

<sup>31</sup> Commission européenne, *Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique : nouvelles actions en matière de migration visant à protéger les personnes vulnérables et à favoriser la résilience des communautés d'accueil en Afrique du Nord*, 2019, <https://urlz.fr/cApN>

<sup>32</sup> Commission européenne, *Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique*, 2015, <https://urlz.fr/cFLx>

<sup>33</sup> Conseil de l'Union européenne, *EUNAVFOR MED opération Sophia : prorogation du mandat jusqu'au 31 mars 2020*, 2019, <https://urlz.fr/cApV>

### Les dates clés du processus d'externalisation<sup>34</sup>

2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de Cotonou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ L'UE, dans le cadre du partenariat avec les pays ACP impose deux principes :               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La clause des droits humains exigeant le respect des droits fondamentaux sous peine de suspension de l'accord.</li> <li>2. La clause de réadmission de leurs ressortissants et des migrants ayant transité sur leur territoire.</li> </ol> </li> </ul>
2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommet de Séville</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Définit deux objectifs prioritaires : 1. La lutte contre l'immigration illégale ; 2. L'octroi de l'aide au développement conditionnée à la volonté des pays tiers d'empêcher l'émigration et réadmettre leurs ressortissants.</li> </ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de la politique européenne de voisinage (PEV)</li> <li>• Sommet de Thessalonique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Implication des pays limitrophes dans la cogestion des frontières (formation des acteurs en charge, échange d'informations, surveillance).</li> <li>○ Proposition britannique – non retenue – d'installation de centres de traitement des demandes d'asile directement dans les pays d'origine et de transit.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Règlement (CE) n° 2007/2004</li> <li>• Programme de La Haye</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Création de l'Agence Frontex, bras armé de l'externalisation, en charge de la gestion intégrée des frontières extérieures.</li> <li>○ Institutionnalisation de la volonté de développer la dimension extérieure de la politique d'asile et de migration.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1<sup>ère</sup> conférence euro-africaine « migration et développement »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plan d'action concret adopté dans ce processus de Rabat liant objectif de développement et lutte contre l'immigration irrégulière.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traité d'amitié Italie-Libye</li> <li>• Pacte européen pour l'asile et l'immigration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Volonté de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine par la mise en place d'un système de surveillance électronique des frontières libyennes (financé à 50/50 entre l'Italie et l'UE) – accord reconduit en 2011.</li> <li>○ Appel à poursuivre la négociation bilatérale et communautaire d'accords de réadmission avec les pays tiers.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord UE-Libye</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accord signé en octobre 2010 visant à lutter conjointement contre les migrants irréguliers.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption du système Eurosur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Système européen de surveillance des frontières, géré par Frontex qui est un instrument d'échange d'informations visant à renforcer le contrôle des frontières extérieures (outils : satellites, drones, hélicoptères, etc.).</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processus de Khartoum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dialogue régional visant à renforcer la collaboration entre pays d'origine et de transit de la Corne de l'Afrique et l'UE afin de lutter contre le trafic de migrants.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sommet de La Valette</li> <li>• Opération Sophia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Plan d'action UE-Afrique visant à s'attaquer aux causes profondes de la migration et améliorer la coopération en matière de retour, réadmission. Ce sommet débouche sur la création du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.</li> <li>○ Vise à lutter contre les trafiquants d'êtres humains et les passeurs en Méditerranée centrale, afin de sauver des vies. Formation des garde-côtes libyens.</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord UE-Turquie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accord visant au blocage des réfugiés et à la réadmission des migrants irréguliers en Turquie. En contrepartie, pour chaque migrant irrégulier réadmis sur le sol turc, un requérant syrien sera admis sur le sol européen pour traiter sa demande d'asile dans une limite de 72 000 personnes.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord Italie-Libye</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accord de coopération pour la formation des garde-côtes et l'assistance technique visant à endiguer les flux en Libye et former au sauvetage en mer. Cet accord largement critiqué a été renouvelé pour 3 ans début 2020.</li> </ul>

<sup>34</sup> Pour une chronologie précise des développements politiques migratoires, voir notamment : Alain Morice, *Chronologie critique des politiques migratoires européennes*, 2014, <https://urliz.fr/cAqg>

## 2. RISQUES DE VIOLATION DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

---

Cette stratégie d'externalisation n'est pas sans conséquences sur les engagements internationaux contractés par l'Union européenne et ses États membres en matière de protection internationale. Tous sont signataires de la Convention de Genève de 1951 et du protocole de 1967, qui entérinent le droit à la protection internationale comme droit fondamental et définissent le statut de réfugié comme :

*« Toute personne qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »*

— Convention de Genève, 1951, Art.1 (section A)<sup>35</sup>

Ces engagements, européens et internationaux, définissent les devoirs des États signataires en matière de protection internationale et les droits inaliénables des personnes cherchant asile et protection. Pourtant, Gigauri<sup>36</sup> montre que les États occidentaux sont plongés dans un paradoxe libéral. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États libéraux ont largement adhéré à des régimes visant la protection des droits fondamentaux. Cependant les droits, même universels, sont toujours concrétisés au niveau national. Dès lors, il existe une tension entre les « lois d'inclusion » – imposées aux États par la ratification de régimes de droit universels – et les « politiques restrictives » mises en place – qui sont l'expression de la souveraineté politique et légale, du droit inaliénable de l'État de désigner l'étranger et de choisir qui exclure du territoire national et des droits. C'est ainsi pour se sortir de ce « paradoxe libéral » et se soustraire aux obligations légales et morales qui leur incombent, que les États européens ont développé des stratégies d'externalisation.

Ainsi, lorsque l'Union européenne externalise ses frontières, elle délègue la responsabilité en matière de protection et d'asile à des États dans lesquels les droits fondamentaux ne sont absolument pas garantis. L'endiguement des flux de demandeurs d'asile et leur rétention dans les États d'origine et de transit se dressent contre le droit de « toute personne [...] de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays », prévu par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

Par l'externalisation, l'Union européenne enfreint également le principe de non-refoulement, prévu par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (Art.33, §1) comme par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme :

*« Aucune personne visée au paragraphe 1 de l'article premier ne sera soumise à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ou, si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile, l'expulsion ou le refoulement vers tout État où elle risque d'être victime de persécutions. »*

— CEDH, Art.3<sup>37</sup>

L'Union européenne et ses États membres dérogent ainsi à l'interdiction de non-refoulement, lorsque sont menées des politiques de « push-back » en mer méditerranée par le biais de Frontex et que les

---

<sup>35</sup> UN General Assembly, *Convention relative au statut des réfugiés*, 1951 <https://cutt.ly/xyiN2mD>

<sup>36</sup> George Gigauri, « Resolving the liberal paradox, Citizens rights and alien rights in the United-Kingdom », *Refugee Studies Center*, 31, 2006.

<sup>37</sup> Conseil de l'Europe, *Convention européenne des droits de l'Homme*, 1950, <https://urlz.fr/bmEe>

requérants d'asile sont forcés de retourner en Libye, ou qu'ils interdisent l'entrée sur l'espace Schengen en refoulant les demandeurs à la frontière turque. Ces opérations de refoulement ont été largement dénoncées par de nombreuses ONG.

La Libye n'a par ailleurs pas ratifié la Convention de Genève de 1951 et ne garantit aucun droit aux requérants, alors considérés comme criminels. Un marché aux esclaves, conséquence (in)directe de l'externalisation des frontières de la forteresse européenne, avait même été dénoncé par de nombreuses organisations internationales. L'Union européenne nie l'accès à la protection aux requérants d'asile, en coopérant avec des pays qui ne respectent pas les standards internationaux et se rend directement complice et responsable des violences, tortures, détentions arbitraires et traitements inhumains et dégradants dont ils font souvent l'objet.

De plus, l'Union européenne participe directement au financement et à l'équipement technique de pays autocratiques et autoritaires, que ce soit par le biais des accords conclus avec la Turquie, ou par la mise en place du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique. Les exemples de la Libye et du Soudan sont particulièrement frappants. Ces financements ont participé à (re)légitimer sur la scène internationale des dictateurs comme Omar el Béchir, faisant pourtant l'objet de mandats d'arrêt de la Cour pénale internationale pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre au Darfour<sup>38</sup>. Frontex a, par le biais de l'accord de coopération Italie-Libye de 2017 appuyé par l'UE, directement participé au renfort des moyens techniques de surveillance, d'interception et de contrôle des flux de réfugiés et formé les garde-côtes libyens. On sait pourtant que les droits fondamentaux des migrants sont quotidiennement violés dans cet État. Cet accord a par ailleurs été reconduit début février 2020 pour une durée de trois ans, sans aucun amendement.

---

<sup>38</sup> La Cimade, *L'externalisation des politiques migratoires de l'Union Européenne au Soudan*, 2017, <https://cutt.ly/2yiMHQM>

## II – D’UNE CONDITIONNALITÉ DÉMOCRATIQUE À LA CONDITIONNALITÉ MIGRATOIRE

### 1. LA CONDITIONNALITÉ POLITIQUE : INSTRUMENT HISTORIQUE DE « SOFT POWER » EUROPÉEN

Afin de pouvoir analyser l’impact des questions migratoires sur les relations qu’entretient l’Union Européenne avec les États tiers, il implique de revenir plus en détail sur la conditionnalité politique, instrument historique régissant les relations extérieures.

*« Par conditionnalité politique, il est convenu d’entendre la subordination de l’engagement ou de la poursuite d’une coopération avec un État tiers, ou encore l’acceptation de sa participation à une organisation (adhésion, suspension, exclusion), au respect de ce dernier d’un certain nombre de conditions politiques. »*

— Catherine Schneider et Edwige Tucny<sup>39</sup>

Plus simplement, la conditionnalité s’apparente à la politique de la carotte et du bâton : « *Soumettre un droit ou encore un avantage (comme l’aide au développement) au respect d’un certain nombre de critères, de droits ou de pratiques* »<sup>40</sup>. On parle alors d’un côté de conditionnalité incitative/positive/constructive, et de l’autre restrictive/négative.

La conditionnalité s’est imposée depuis les années 1990 comme un instrument privilégié régissant les relations qu’entretient l’Union européenne avec ses partenaires extérieurs, notamment les relations avec les pays candidats à l’adhésion européenne. En effet, les critères de Copenhague, formulés par le Conseil européen lors du Sommet de Copenhague en 1993, forment un ensemble de prérequis politiques et économiques que les candidats doivent remplir avant de pouvoir amorcer la procédure formelle d’adhésion. Parmi les prérequis politiques est introduite la clause des droits humains, qui concrétise la conditionnalité démocratique<sup>41</sup>.

Cette conditionnalité démocratique, qui impose certains standards en matière de respect des droits humains, devient dès lors centrale dans les relations avec les pays tiers, notamment avec ses partenaires des pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cette exigence réoriente l’aide au développement de l’Union européenne à une époque où « *la communauté internationale découvre qu’il n’y a pas de développement sans un certain degré de démocratie, pas de démocratie sans respect des droits de l’Homme, et enfin, pas de démocratie sans développement* »<sup>42</sup>.

La toute première incursion de la clause des droits humains dans les relations de partenariat avec les pays ACP s’est faite dans la Convention de Lomé III au début des années 1980. Taxée de néocolonialisme et d’ingérence, celle-ci se limite à une « *référence vague à la Charte des Nations-Unies* »<sup>43</sup>. On ne peut alors pas parler de conditionnalité démocratique, puisque l’obtention d’avantages

<sup>39</sup> Catherine Schneider et Edwige Tucny. « Réflexions sur la conditionnante politique appliquée à l’élargissement de l’Union européenne aux pays d’Europe centrale et orientale », *Revue d’études comparatives Est-Ouest*, 33, 2002, p. 12.

<sup>40</sup> Ode Jacquemin, « La conditionnalité démocratique de l’Union européenne. Une voie pour l’universalisation des droits de l’Homme ? » *CRIDHO*, Working Paper, 3, 2006, p. 4.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 5.

(aide au développement ou accord économique) n'est pas directement liée au respect de cette clause. Avec l'accord de Lomé IV de 1990, la clause des droits humains devient plus prégnante et se développe une véritable conditionnalité. L'article 5 érige son respect comme fondement du cadre de partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP<sup>44</sup>.

Mais c'est avec l'accord de Cotonou signé en 2000 que la conditionnalité démocratique passe d'une mesure incitative à une mesure restrictive. La clause des droits humains y est érigée en élément essentiel et le non-respect des critères peut ainsi légalement conduire à la suspension des accords, par des mesures rapides prévues à cet effet.

La conditionnalité politique, outil régissant les relations extérieures de l'Union européenne, fait l'objet de nombreuses critiques. Elle est notamment décrite comme un instrument néocolonialiste, par lequel l'Union fait preuve d'ingérence. Elle est aussi largement critiquée pour n'être qu'une stratégie rhétorique, davantage mise en place pour les effets symboliques que l'Union européenne en retire en tant que défenseuse des droits universels, que pour les effets réels concernant le respect des droits fondamentaux. Aussi, l'utilisation de cette conditionnalité a été vivement attaquée pour son utilisation « à la carte », dépendante des intérêts, notamment économiques, de l'Union.

Aujourd'hui, les intérêts sécuritaires concernant les questions migratoires semblent influencer l'utilisation de cet outil et modifient le cadre de partenariat avec les pays tiers, d'origine et de transit des migrations.

## 2. VERS UNE NOUVELLE FORME DE CONDITIONNALITÉ

---

Pour mettre en œuvre sa stratégie d'externalisation des politiques d'asile et d'immigration, l'Union européenne se sert d'une nouvelle conditionnalité que l'on pourrait qualifier de migratoire.

Cette conditionnalité migratoire semble entrer frontalement en contradiction avec la conditionnalité démocratique. En effet, « *dans des cas particuliers d'urgence migratoire, il existe alors la possibilité de supporter des gouvernements peu, ou pas du tout démocratiques, en échange d'une gestion effective du contrôle des flux* »<sup>45</sup>. Pourtant, l'une ne s'efface pas en faveur de l'autre, mais les deux tendent à coexister dans le cadre des partenariats UE-ACP, mettant ainsi en lumière l'aspect symbolique de la conditionnalité démocratique.

Pour satisfaire ses intérêts sécuritaires concernant les questions migratoires et mettre en œuvre sa stratégie d'externalisation, l'Union européenne exerce une pression croissante sur les États tiers en utilisant des accords multilatéraux comme leviers. C'est ainsi que la nouvelle conditionnalité migratoire s'immisce au sein des accords économiques et commerciaux et « *s'invite dans le champ du développement* »<sup>46</sup>.

C'est au travers de l'article 13 des accords de Cotonou signés en 2000 qui introduit la « directive retour », qu'une première intrication entre accord économique et délégation de la gestion des flux migratoires est mise en place par l'Union européenne<sup>47</sup>. Cette dernière profite du large déséquilibre entre les parties de la négociation, pour forcer l'inclusion de cette disposition. Celle-ci prévoit que « *chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres*

---

<sup>44</sup> Dominique Caccamisi, « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 65, 2005, p. 285-353.

<sup>45</sup> Lorenzo Gabrielli, « Développement et migrations dans l'espace euro-africain : une nouvelle conditionnalité migratoire ? », *Les cahiers de la Coopération Internationale*, 10, 2009, p. 22.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>47</sup> Aurelia Wa Kabwe-Segatti, « Dimension extérieure de la politique d'immigration de l'Union européenne », *Hommes & migrations*, 1279, 2009, p. 140-153.

formalités »<sup>48</sup>. Le volet 13 de l'accord prévoit ainsi la réadmission des ressortissants du pays en question « *mais également des migrants qui sont passés par ce pays* »<sup>49</sup>.

Depuis lors, la transposition des intérêts sécuritaires sur les questions migratoires est de plus en plus prégnante dans les cadres de partenariats entre l'UE et les pays tiers. L'Union européenne se sert ouvertement de l'aide publique au développement, des accords commerciaux et d'autres avantages pour mettre en place une série de mesures conditionnelles, incitatives et restrictives, permettant d'imposer l'externalisation des frontières dans ses relations extérieures.

Avec les pays d'Afrique d'origine et de transit, le Fonds fiduciaire d'urgence mis en place au Sommet de la Valette en 2015 « *est devenu le signe renforcé, voire d'un alignement, entre les objectifs des politiques migratoires, de sécurité et de développement* »<sup>50</sup>.

Cette conditionnalité migratoire, qui participe à une réorientation des objectifs poursuivis par l'aide au développement est loin d'être dissimulée, voire même assumée par la Commission européenne :

*« 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, les pays qui coopèrent dans la gestion des flux de migrants en situation irrégulière venant de pays tiers et les pays qui prennent des mesures pour héberger comme il se doit les personnes fuyant les conflits et persécutions. Ceux qui ne coopèrent pas en matière de réadmission et de retour doivent également en payer les conséquences. »*

— Communication de la Commission, 2016<sup>51</sup>

La conditionnalité migratoire a également tenu une place importante dans la négociation de l'accord UE-Turquie. En contrepartie de l'endiguement des flux de requérants en Turquie, l'Union européenne a proposé un ensemble de mesures incitatives : elle s'est engagée à financer à hauteur de 6 milliards d'euros la gestion des réfugiés sur ce territoire, mais également à libéraliser les visas de court terme et relancer le processus d'adhésion à l'UE.

Cette délégation de la gestion des flux migratoires aux pays tiers a comme effet indirect de modifier le rapport de force entre l'UE et ces derniers. En effet, les migrants et requérants d'asile sont de façon croissante utilisés stratégiquement par les pays tiers comme moyen de chantage dans les processus de négociation avec l'UE, au détriment des droits et de la sécurité des migrants. De nombreux pays ont aujourd'hui compris que leur éligibilité au Fonds fiduciaire augmentait à mesure que les ressortissants issus de ces pays étaient nombreux en Europe<sup>52</sup>. De plus, la Turquie mobilise l'argument de la menace migratoire, en faisant planer le présage d'une ouverture des frontières vers l'Europe<sup>53</sup> et d'une nouvelle crise, pour exiger plus de financements européens et plus de liberté diplomatique, notamment concernant le conflit opposant directement Ankara et Damas depuis le 3 février 2020 au Nord-Ouest de la Syrie.

<sup>48</sup> Commission européenne, *Accords de Cotonou*, 23 juin 2000.

<sup>49</sup> Lorenzo Gabrielli, « Développement et migrations dans l'espace euro-africain : une nouvelle conditionnalité migratoire ? », *Les cahiers de la Coopération Internationale*, 10, 2009, p. 22.

<sup>50</sup> Mathieu Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations : Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l'Ifri*, 2018.

<sup>51</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement, COM, 2016, <https://cutt.ly/fyi0pFB>

<sup>52</sup> Observatoire ouest africain des migrations, « Processus de La Valette : Round 2 », <https://cutt.ly/kvi0YJ3>

<sup>53</sup> Cette menace a par ailleurs été mise à exécution début mars 2020.

### III – L'EXTERNALISATION : UNE SOLUTION DE LONG TERME ?

Comme nous avons pu le constater, la dimension extérieure est progressivement devenue l'un des piliers de la politique migratoire européenne. Celle-ci peut se scinder en deux sortes : la première est préventive et basée sur l'aide au développement ; la seconde vise à externaliser les contrôles et endiguer les flux dans une optique sécuritaire par la signature d'accords avec les pays de transit et d'origine.

La prévention des flux migratoires basée sur l'aide au développement obéit à une logique de long terme. Elle vise à traiter et solutionner les causes profondes, structurelles, qui forcent les individus à devoir émigrer. L'externalisation, quant à elle, est régie par une logique de court terme empreinte d'un caractère sécuritaire qui vise à « *générer des résultats plus immédiats, au moins sur le plan symbolique* »<sup>54</sup>.

L'instrumentalisation partielle mais croissante de l'aide au développement pour atteindre les objectifs d'externalisation sécuritaires et de court terme représente un réel danger. Le risque est de voir détourner les financements normalement voués à traiter les causes profondes et structurelles de migration pour répondre aux objectifs sécuritaires des États membres. Ne pas s'attaquer aux – ou traiter de manière secondaire les – causes profondes des migrations, permettra de maquiller sur le court terme ledit « problème migratoire », mais ne permettra pas de mettre en place les réponses adaptées, concrètes et nécessaires, aussi bien pour l'Union européenne que pour la sécurité des migrants forcés.

Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, lancé en 2015 est à 89% financé par des transferts issus du Fonds européen de développement (FED) et du budget de l'UE<sup>55</sup>. Dans un rapport analysant l'allocation des financements de ce Fonds, Oxfam met en lumière que sur une enveloppe de 400 millions d'euros consacrée à la gestion des migrations, la grande majorité était consacrée « *à restreindre et décourager la migration irrégulière par des mesures de confinement et de contrôle (55% [...]), à mener des actions de sensibilisation aux dangers de la migration irrégulière (4%), ainsi qu'à mettre en œuvre des réformes stratégiques pour les retours (25%)* »<sup>56</sup>. Seulement 3% du budget total étaient consacrés au développement de voies de migration sûres et légales, objectif pourtant officiellement prioritaire de l'Union européenne dans sa politique d'externalisation.

Ainsi, la primauté des logiques sécuritaires participe à instrumentaliser les objectifs de l'aide au développement, qui plutôt que de favoriser la sécurité des migrants forcés, les pousse à opter pour des itinéraires toujours plus périlleux.

---

<sup>54</sup> Lorenzo Gabrielli, « Développement et migrations dans l'espace euro-africain : une nouvelle conditionnalité migratoire ? », *Les cahiers de la Coopération Internationale*, 10, 2009, p. 2.

<sup>55</sup> Cour des comptes européenne, *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : un instrument souple, mais pas assez ciblé*, 2018, <https://urlz.fr/cArx>

<sup>56</sup> Elise Kervyn et Raphael Shilhav, « Une urgence pour qui ? Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : routes migratoires et aide au développement en Afrique », *Note d'information d'Oxfam*, 2017, <https://urlz.fr/cArn>

# PERSPECTIVES

La dimension extérieure des politiques migratoires occupe une place de plus en plus centrale. L'Union européenne, dans une stratégie d'endiguement, tend à imposer la délégation du contrôle des flux migratoires aux pays tiers – d'origine et de transit – par le biais de la conditionnalité.

Cette volonté d'externalisation, souvent régie par des objectifs sécuritaires de court terme visant à décourager les migrants et réfugiés de tenter de rejoindre l'Union européenne, risque de déboucher sur des résultats décevants et mettre à mal les droits des migrants et réfugiés, comme les engagements internationaux de l'Union en matière de protection internationale.

Pourtant, la coopération avec les pays tiers en matière de migration doit nécessairement faire partie de l'approche de l'Union européenne. Il faut toutefois faire preuve de prudence, afin que l'aide au développement ne devienne pas un instrument au service de l'externalisation. Il est alors indispensable de réformer la nature et les objectifs de la coopération avec les pays tiers (notamment avec la Libye et la Turquie), de manière à ce que les priorités soient toujours de protéger les droits des migrants et réfugiés et de chercher à mettre en place des réponses de long terme et adaptées, afin d'apporter des solutions aux facteurs forçant les personnes à migrer. Il est nécessaire que l'Union européenne déploie une approche plus durable de la gestion des migrations ainsi qu'une « vision à long terme et plus réaliste des contextes locaux des partenaires »<sup>57</sup> pour éviter une répétition des événements dramatiques de 2015.

Ursula von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, a annoncé dans son programme pour l'Europe vouloir bâtir un nouveau pacte sur l'immigration et l'asile<sup>58</sup>. Il est en effet primordial de réformer les règles de Dublin, afin de définir un nouveau mode de répartition de la charge et distribuer équitablement et de manière solidaire entre les États membres le traitement des demandes de protection internationale. Il est aussi indispensable que l'Union européenne développe et renforce des voies légales de migration vers l'Europe, permettant à la fois de lutter contre les activités économiques des passeurs, de protéger la vie des migrants qui sont actuellement dans l'obligation d'utiliser des routes de plus en plus dangereuses, mais également de réduire les dépenses de l'UE dans les opérations de sauvetage.

Toutefois, les développements législatifs récents et les mesures proposées par la Commission européenne dans les négociations autour du cadre financier pluriannuel 2021-2027 semblent perpétuer les logiques sécuritaires d'externalisation et d'endiguement par un renforcement des frontières extérieures. Ainsi, comme vu précédemment, une nouvelle législation a été adoptée en novembre 2019 visant à renforcer les prérogatives et moyens de l'Agence Frontex, bras armé de l'externalisation. L'objectif de ce développement est de rendre plus efficace les procédures de retour pour les migrants irréguliers, de renforcer la coopération avec les pays tiers, et de solidifier la frontière extérieure de l'UE par la constitution d'un corps permanent composé de 10 000 agents d'ici 2027. Les propositions de la Commission européenne autour du prochain budget de l'UE pour la période 2021-2027 prévoient un triplement du budget de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, afin de pouvoir constituer le corps permanent et renforcer les moyens matériels de l'agence<sup>59</sup>.

Face au renforcement de la forteresse européenne, POUR LA SOLIDARITÉ-PLS continuera de prendre position pour que l'Union européenne et les États membres assument leurs responsabilités en matière de protection internationale et instaurent une relation équilibrée avec les pays tiers.

---

<sup>57</sup> Lisa Watanabe, « Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations », *Politique de sécurité : analyse du CSS*, n°230, 2018, <https://urlz.fr/cAtG>

<sup>58</sup> Ursula von der Leyen, *Une union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe*, 2019, <https://urlz.fr/cAuD>

<sup>59</sup> Parlement européen, *Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres – Analyse de la proposition de la Commission*, 2018, <https://urlz.fr/cFOF>

# BIBLIOGRAPHIE

## DOCUMENTS INSTITUTIONNELS

---

- Commission européenne, *Accords de Cotonou*, 23 juin 2000, <https://cutt.ly/Yyi1Khc>
- Commission européenne, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil*, 2017, <https://urlz.fr/cApk>
- Commission européenne, *Facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie : 5,6 milliards d'euros sur 6 milliards désormais alloués à l'aide aux réfugiés*, 2019, <https://urlz.fr/cApD>
- Commission européenne, *Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique : nouvelles actions en matière de migration visant à protéger les personnes vulnérables et à favoriser la résilience des communautés d'accueil en Afrique du Nord*, 2019, <https://urlz.fr/cApN>
- Commission européenne, *Un budget de l'UE pour l'avenir*, 2018, <https://urlz.fr/cAvd>
- Commission européenne, *Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique*, 2015, <https://urlz.fr/cFLx>
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Le programme de La Haye : dix priorités pour les cinq prochaines années. Un partenariat pour le renouveau européen dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*, 10 mai 2005, [COM\(2005\) 184](https://eur-lex.europa.eu/COM(2005)184).
- Conseil de l'Europe, *Convention européenne des droits de l'homme*, 1950, <https://urlz.fr/bmEe>
- Conseil de l'Union européenne, *EUNAVFOR MED opération Sophia : prorogation du mandat jusqu'au 31 mars 2020*, 2019, <https://urlz.fr/cApV>
- Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 2007/2004*, 2004, <https://urlz.fr/cAox>
- Cour des comptes européenne, *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : un instrument souple, mais pas assez ciblé*, 2018, <https://urlz.fr/cArx>
- Frontex, *Budget 2019*, <https://cutt.ly/ZynjyZs>
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 863/2007*, 2007, <https://urlz.fr/cAoQ>
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 1168/2011*, 2011, <https://urlz.fr/cAp3>
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, *Règlement (UE) n° 2016/1624*, 2016, <https://urlz.fr/cAp9>
- Parlement européen, *Corps européen de garde-frontières et garde-côtes : 10 000 agents d'ici 2027*, 2019, <https://cutt.ly/yync19k>
- Parlement européen, *Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres – Analyse de la proposition de la Commission*, 2018, <https://urlz.fr/cFOF>
- Nations Unis, *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, 1948.
- UN General Assembly, *Convention relative au statut des réfugiés*, 1951, <https://cutt.ly/xyiN2mD>
- Ursula Von der Leyen, *Une union plus ambitieuse : Mon programme pour l'Europe*, 2019, <https://urlz.fr/cAuD>

## PUBLICATIONS

---

- Didier Bigo, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? », *Cultures & Conflits*, 58, 2005, p. 53-101.
- Didier Bigo, « L'immigration à la croisée des chemins sécuritaires », *Revue européenne des migrations internationales*, 14 (1), 1998, p. 25-46.
- Emmanuel Blanchard, « Externaliser pour contourner le droit », *Revue Projet*, vol. 308, n° 1, 2009, p. 62-66. <https://doi.org/10.3917/pro.308.0062>
- Christina Boswell, « The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy », *International Affairs*, 79(3), 2003, p. 619-638.
- Dominique Caccamisi, « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 65, 2005, p. 285-353.
- Ayse Ceyhan & Anastassia Tsoukala, « The securitization of migrants in western societies: Ambivalent discourse and policies », *Alternatives*, 27(1), 2002, p. 21-39.
- Claudia Charles et Pascaline Chappart. « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit*, vol. 114, n° 3, 2017, pp. 7-10. <https://doi.org/10.3917/pld.114.0007>
- Lorenzo Gabrielli, « Développement et migrations dans l'espace euro-africain : une nouvelle conditionnalité migratoire ? », *Les cahiers de la Coopération Internationale*, 10, 2009, p.14-23.
- Peter Gale, « The refugee crisis and fear: Populist politics and media discourse », *Journal of sociology*, 40(4), 2004, p. 321-340.
- George Gigauri, « Resolving the liberal paradox, Citizens rights and alien rights in the United-Kingdom », *Refugee Studies Center*, 31, 2006.
- Virginie Guiraudon, « Logiques et pratiques de l'État délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures & Conflits*, 2002, 45(1), p. 51-63. <https://cutt.ly/iyiVtDH>
- Human Rights Watch, *World Report*, New-York, Seven Stories Press, 2017, 688 p. <https://cutt.ly/kyiF7MW>
- Jef Huysmans, *The politics of insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London, UK: Routledge, 2006, 208 p.
- Caroline Intran et Anna Sibley, « Faire sombrer Frontex », *Plein droit*, vol. 103, n° 4, 2014, pp. 40-43. <https://doi.org/10.3917/pld.103.0040>
- Ode Jacquemin, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? » *CRIDHO*, Working Paper, 3, 2006, 27 p.
- Aurelia Wa Kabwe-Segatti, « Dimension extérieure de la politique d'immigration de l'Union européenne », *Hommes & migrations*, 1279, 2009, p.140-153. <https://cutt.ly/Qyi1S24>
- Gallya Lahav, « Migration and Security: The Role of Non-State actors and Civil Liberties », United Nations, New-York: UN, 2003, p. 89-106. <https://cutt.ly/YyiVh4O>
- Alain Morice, *Chronologie critique des politiques migratoires européennes*, 2014, <https://urlz.fr/cAqg>
- Ndeye Dienaba Ndiaye, « L'implication des pays tiers dans la lutte de l'Union européenne contre l'immigration irrégulière », *Études internationales*, 49(2), 2018, p. 317-353. <https://cutt.ly/LyiC129>
- Elise Kervyn et Raphael Shilhav, « Une urgence pour qui ? Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : routes migratoires et aide au développement en Afrique », *Note d'information d'Oxfam*, 2017, <https://urlz.fr/cArn>
- Riccardo Passarella, *L'externalisation de l'asile dans l'Union européenne – Une évaluation critique de la coopération européenne avec des pays tiers* (Mémoire présenté pour l'obtention du Master « Droit européen de l'asile »), 2018, 64 p.

- Claire Rodier, « Externaliser la demande d'asile », *Plein droit*, 105(2), 2015, p.10-13. <https://doi.org/10.3917/pld.105.0010>
- Claire Rodier, « Frontex, l'agence tout risque », *Plein Droit*, 87, 2010.
- Catherine Schneider et Edwige Tucny. « Réflexions sur la conditionnante politique appliquée à l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 33, 2002, p. 11-44.
- Liza Schuster, « A comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments », *Refugee Studies*, 13(1), 2000, p. 118-132.
- Mathieu Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations : Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l'Ifri*, 2018, p.30.
- Catherine Teule, « « Accord » UE-Turquie : le troc indigne », *Plein droit*, vol. 114, n° 3, 2017, pp. 23-26.
- Lisa Watanabe, « Externalisation – le pari de l'UE sur les migrations », *Politique de sécurité : analyse du CSS*, n°230, 2018, <https://urlz.fr/cAtG>
- Aristide Zolberg, « Managing a World on the Move », *Population and Development Review*, 32, 2006, p. 222–253. [www.jstor.org/stable/20058950](http://www.jstor.org/stable/20058950)

## ARTICLES DE PRESSE ET SITES INTERNET

---

- Emmanuel Blanchard, *Qu'est-ce que l'externalisation ?*, lmsi, 2006. <https://cutt.ly/lyiB2ZY>
- Georgi Gotev, *Bruxelles abandonne la relocalisation obligatoire des réfugiés*, Euractiv, 2017. <https://urlz.fr/cApu>
- La Cimade, *L'externalisation des politiques migratoires de l'Union Européenne au Soudan*, 2017. <https://cutt.ly/2yiMHQM>
- Observatoire ouest africain des migrations, « Processus de La Valette : Round 2 ». <https://cutt.ly/kyi0YJ3>
- Toute l'Europe, « La politique d'immigration de l'UE : externaliser la crise ? », 2017. <https://urlz.fr/c5T5>

*Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée  
par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.*

# POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

*Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.*

*POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.*

## ACTIVITÉS

---

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

### Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

**Mène des travaux de recherche et d'analyse** de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu) et disponibles en version papier.

2

**Conseille, forme et accompagne** sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

**Conçoit et réalise des projets transnationaux** en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

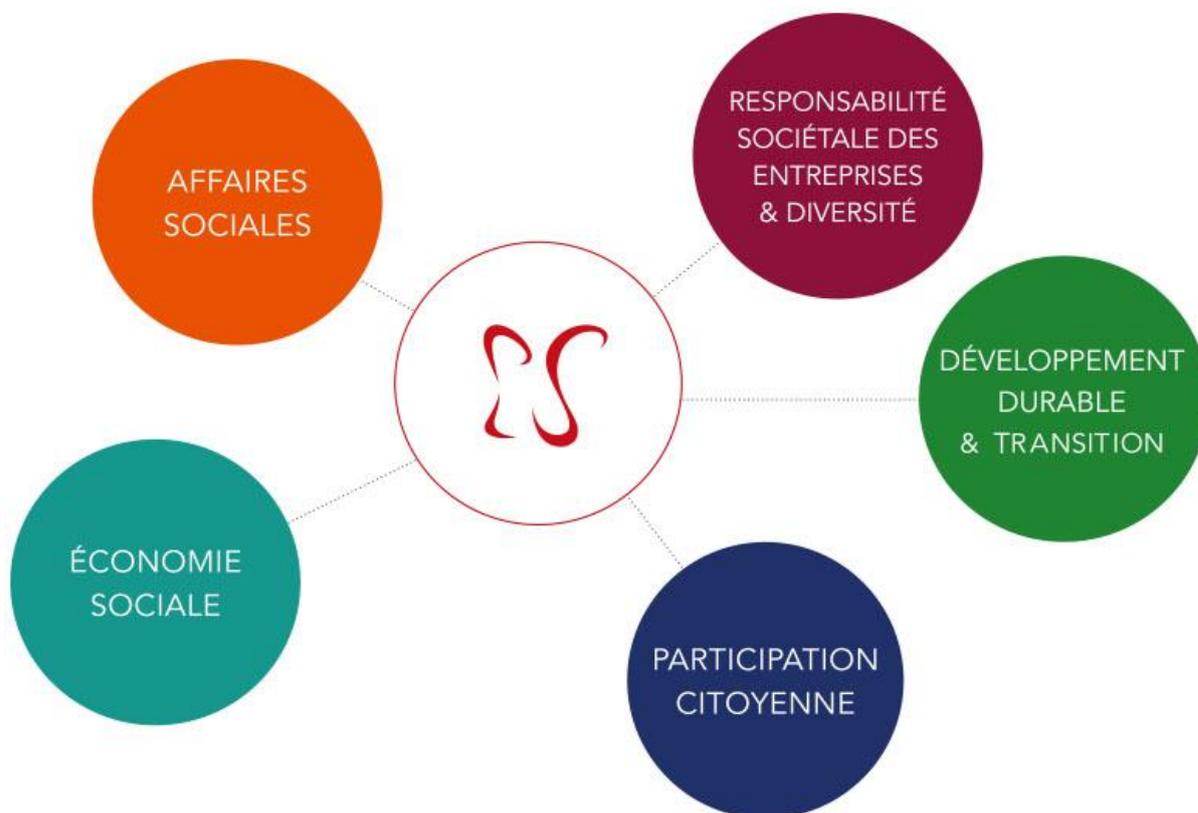
4

**Organise des conférences** qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

## THÉMATIQUES

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



## OBSERVATOIRES EUROPÉENS

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens:

- [www.ess-europe.eu](http://www.ess-europe.eu)
- [www.transition-europe.eu](http://www.transition-europe.eu)
- [www.diversite-europe.eu](http://www.diversite-europe.eu)
- [www.participation-citoyenne.eu](http://www.participation-citoyenne.eu)

# COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

## NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

---

- *Vers une économie circulaire 2.0*, Alexis WILLEMOT, juin 2020.
- *Mobilité dans les villes et qualité de l'air : l'équation insoluble ?*, Olivier BODART, mai 2020.
- *Green Deal et participation citoyenne*, Thomas RENAUX, mai 2020.
- *Démocratie participative : enjeux et perspectives*, Olivier BODART et Anaïs LUNEAU, avril 2020.
- *Les données personnelles : le nouvel or noir aux multiples enjeux*, Clara SERVEL et Alexis WILLEMOT, janvier 2020.
- *L'inclusion des « Roms » dans l'UE : 2 Notes d'analyse*, Safia FALEK, août 2019.
- *Le développement durable dans l'agenda politique européen*, Camille JOSEPH, juillet 2019.
- *Mobilité durable : 3 Notes d'analyse*, Marion PIGNEL, juillet 2019.
- *La relation Union européenne – Chine : De la naïveté au réalisme*, Alexis WILLEMOT, juillet 2019.
- *Réfugié.e.s LGBTQI+ : les enjeux de la protection internationale*, Safia FALEK, juin 2019.
- *Politique migratoire européenne : de l'asile à l'expulsion ?* Anaïs LUNEAU, juin 2019.

## CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

---

- *Vers une économie circulaire en Europe*. Anna-Lena REBAUD, septembre 2017.
- *Face aux nouvelles formes d'emploi, quelles réponses au plan européen ?* PLS & SMart, n°36, juin 2017.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France*. PLS & SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie*. PLS & SMart, n°34, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes*. Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie*. Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.

## ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

---

- *Crise sociale au Chili*, Raul Gonzalez MEYER, juin 2020.
- *Innovation sociale dans le monde: Quels bénéfices?*, Youssef NAFIL, mai 2020.
- *Economie circulaire et ressources humaines: Une étonnante corrélation*, Mathilde MOSSE, décembre 2019.
- *Les travailleurs autonomes en Europe : action collective et représentation d'intérêts*, Pascale CHARHON, juin 2019.
- *Enseignement et formation professionnelle en alternance : Vers une filière d'excellence*, Marie SCHULLER, décembre 2018.
- *Politiques de prévention à Bruxelles : Historique et besoins en formation*, Marie SCHULLER, septembre 2018.
- *Les Régions ultrapériphériques : défis et perspectives*, Paul HAMMOUD, Antoine MASQUELIN, Tristan THOMAS, février 2018.
- *Finance et bien-être, une réflexion participative*. Marie Leprêtre, décembre 2016.
- *Pour l'intégration en apprentissage des jeunes vulnérables*. Sanjin Plakalo, décembre 2016.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

## RSE & Diversité

*La responsabilité sociétale des entreprises est la prise en compte nécessaire par l'entreprise de l'impact social, économique et environnemental de ses modes de production et de fonctionnement. Au sein de la politique entrepreneuriale, la diversité est un outil d'égalité de traitement au service de l'intégration de toutes et tous sur le marché du travail. POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, qui observe et dissémine les meilleures pratiques en matière de RSE et diversité au niveau européen, a introduit le concept de mécénat de compétences en Belgique et accompagne des acteurs privés et publics dans l'implémentation de pratiques innovantes telles que le parrainage professionnel, l'implication des entreprises dans le bien-être des travailleurs ou encore l'incitation à l'égalité des genres en matière professionnelle.*

Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink

[www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

Avec le soutien de

