

Migreurop Ljubljana 28-29 mai 2007

La politique européenne de voisinage au service de l'externalisation

Claire Rodier,
Gisti, Migreurop

L'année 2004 a marqué un tournant dans le processus d'« externalisation » par l'Union européenne de sa politique d'asile et d'immigration. Le programme dit de « La Haye », adopté par le Conseil de l'UE au mois de novembre, qui définit les objectifs à atteindre au cours des cinq années à venir, a validé le concept en réservant un chapitre à la « dimension externe de l'asile et de l'immigration ». A la lecture de ce programme, on constate un déplacement de ces matières qui relevaient jusqu'ici du domaine JAI (Justice et Affaires intérieures) vers la politique extérieure et la politique de coopération de l'UE. Ce déplacement – ou plutôt cette pénétration de la politique migratoire dans la politique extérieure de l'Union – montre qu'on est passé d'une phase d'intégration de cette question dans les relations avec les pays tiers à une phase d'exportation par l'UE tant d'une partie de la gestion de ses frontières que de ses responsabilités, notamment en matière d'asile.

C'est aussi en 2004 que dix nouveaux États membres ont rejoint l'UE. En perspective de cet élargissement, qui implique en corollaire la création de nouvelles frontières extérieures à l'est, la Commission européenne a proposé un an plus tôt la mise en place d'une « politique européenne de voisinage » (PEV), ayant pour objectif de faire partager aux pays voisins de l'Est et du Sud de l'Union les bénéfices de cette ouverture afin de « renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées ». Il s'agit, selon l'Union européenne, d'instaurer une « relation privilégiée » sur la base d'un engagement réciproque en faveur des « valeurs communes » (bonne gouvernance, respect des droits de l'homme, promotion des principes de l'économie de marché, etc). Conçue à ses débuts pour les pays de l'Est, notamment l'Ukraine et la Moldavie (qui allaient devenir les voisins le plus proches après l'élargissement de janvier 2007), la PEV a été étendue aux pays du pourtour méditerranéen. Pour ceux-ci, la PEV est censée compléter le processus de Barcelone, lequel, lancé dans les années quatre-vingt-dix, reste aux yeux des institutions européennes, un élément clé des relations de l'Union avec les pays méditerranéens. Enfin, en 2004, la politique européenne de voisinage a été étendue également aux pays du Caucase méridional : la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie.

Le « cercle des amis »

Quatorze pays sont donc concernés par la PEV : à l'Est, l'Ukraine, la Moldavie, et les trois pays du Caucase ; au Sud, les pays faisant partie du processus de Barcelone : le Maroc, la Tunisie, l'Algérie, la Jordanie, l'Égypte, le Liban, Israël, l'autorité palestinienne et la Syrie. Pour l'ancien président de la Commission européenne, Romano Prodi, il s'agit de créer un « cercle des amis », avec qui on pourrait partager « tout sauf les institutions ». La PEV comprend des domaines couverts par les trois piliers de l'Union : la politique communautaire, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la coopération judiciaire et policière en matière pénale.

S'agissant du premier pilier (politique communautaire), la PEV devrait permettre à terme aux États concernés d'accéder au marché intérieur. A l'origine, la Commission européenne proposait d'ailleurs que les quatre libertés qui sont assurées à l'intérieur du marché unique, à savoir la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux soient étendues à ces États. Mais cette proposition n'a pas été reprise par le Conseil de l'Union. Ainsi, les questions liées à la circulation des travailleurs, notamment ce qui a trait à l'égalité de traitement ou aux conditions de

vie et de travail des travailleurs migrants, et la coordination des systèmes de sécurité sociale, continueront à être prises en compte dans le cadre des accords d'association ou de coopération entre l'UE et les « voisins », et seulement si ces accords le prévoient.

Dans les conclusions du Conseil européen de la Haye de 2004, on lit qu'« *il faut intensifier la coopération et le renforcement des capacités aux frontières méridionales et orientales de l'UE, afin de permettre auxdits pays de mieux gérer les migrations et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés* », et que « *les pays qui font preuve d'une réelle volonté de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés se verront offrir une aide visant à renforcer les capacités de leur régime national d'asile et les contrôles aux frontières ainsi qu'une plus vaste coopération en matière d'immigration* ». Pour le Conseil, la PEV constitue « *le cadre stratégique pour l'intensification de la coopération avec les voisins de l'UE* » dans ces domaines, la politique de visas, les accords de réadmission, le renforcement de la capacité opérationnelle, le système de gestion des frontières étant les principaux objets de cette coopération.

En examinant les thèmes traités par la PEV on va voir qu'il y a bien eu glissement de la coopération à l'exportation par l'Union d'une partie de la gestion de ses frontières vers ses « voisins », et de transfert de ses responsabilités en matière d'asile, dont les conséquences sont lourdes pour les migrants et les réfugiés en quête de protection. L'exemple du Maroc servira à illustrer ce processus.

La PEV est organisée à travers des plans d'action nationaux et financée par un instrument spécifique.

Les plans d'action.

Les différentes thématiques de la politique européenne de voisinage sont traitées, de manière différenciée selon le pays concerné à travers les « plans d'action ». Il s'agit d'engagements bilatéraux entre l'Union européenne et le pays tiers voisin, dans lesquels sont définis les domaines qui requièrent une action spécifique, que ce soit dans le cadre du dialogue politique, du commerce, de la justice et des affaires intérieures, de l'énergie, des transports, de l'environnement, de la recherche ou de la politique sociale. Des rapports périodiques font le point sur l'état d'avancement des priorités fixées dans chaque plan et les domaines nécessitant des efforts supplémentaires compte tenu des évaluations réalisées par les autorités du pays partenaire. Ces rapports servent de base pour l'établissement des « accords européens de voisinage » qui devront remplacer, à terme, les accords d'association et de partenariat et de coopération.

Douze plans d'action ont été adoptés¹ et d'autres sont en cours de discussion, comme celui avec l'Algérie. Chaque plan est individualisé en fonction de l'État partenaire, mais certaines questions, comme la plupart de celles relatives à l'asile et à l'immigration, sont prioritaires et concernent tous les plans nationaux. Il s'agit notamment de la politique des visas (facilitation de visas), du renforcement de la capacité opérationnelle et d'intervention des unités de surveillance et de contrôles de frontières maritimes et/ou terrestres, de l'échange d'information et dialogue sur l'immigration illégale, de la sécurisation de documents de voyage et des visas, de l'échange d'information et d'expériences sur le système de gestion des frontières, de la formation des fonctionnaires compétents dans la gestion des frontières (police, police des frontières, douanes, autorités de migrations et d'asile). Les accords de réadmission sont également au cœur des préoccupations. Celui entre l'Union européenne et l'Ukraine, signé en octobre 2006, est en attente

¹ Avec Israël, la Jordanie, la Tunisie, le Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, le Liban et l'Égypte.

de ratification. Des négociations vont être entamées pour la négociation d'un accord de réadmission avec la Moldavie.

Chaque plan d'action est censé refléter les intérêts des deux parties. S'agissant du volet migration de la PEV, c'est pourtant une approche exclusivement centrée sur le bénéfice que peut en tirer l'UE qui a été mise en avant par la Commissaire européenne aux relations extérieures et à la politique de voisinage, qui expliquait en mai 2006 les progrès du processus : « *Europe needs migration. Our populations are getting smaller and growing older. Through ENP we are trying to manage migration better: welcoming those migrants we need for our economic and social well-being, while clamping down on illegal immigration.* »

L'exemple du Maroc mérite d'être mis en exergue. Adopté en 2005, le plan d'action Maroc fixe un ensemble de priorités pour les trois ans suivant son entrée en vigueur. En l'inaugurant, l'UE soulignait : « *Les relations bilatérales ont connu une évolution prometteuse. L'Union européenne apprécie la valeur du Maroc en tant qu'interlocuteur important au sein du partenariat euro-méditerranéen et elle a à cœur de développer avec ce pays un partenariat prospère et approfondi dans le cadre de la politique européenne de voisinage (...). Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, les deux parties ont réaffirmé que des valeurs communes, notamment la démocratie, l'Etat de droit, la bonne gestion des affaires publiques et le respect des droits de l'homme guideront leurs relations* ». Quelques semaines à peine avant cette déclaration, une quinzaine de migrants qui tentaient de franchir la frontière entre le Maroc et l'Espagne aux enclaves de Ceuta et Melilla étaient tombés sous les balles de la police marocaine, et plusieurs milliers avaient été déportés et abandonnés dans le désert...²

L'instrument européen de voisinage et de partenariat

Depuis 2006 il existe un « instrument européen de voisinage et de partenariat » (IEVP), nouvel instrument financier « destiné à fournir une assistance communautaire en vue de l'établissement d'une zone de prospérité et de bon voisinage couvrant l'Union européenne » ainsi que les pays partenaires. Les champs couverts par l'IEVP sont ceux de la PEV : la promotion de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance ; le développement social, l'intégration sociale, la non discrimination, l'emploi et la protection sociale (notamment la protection des travailleurs migrants) ; la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; le développement d'une économie de marché à travers le soutien au secteur privé et le développement des petites et moyennes entreprises ; une gestion frontalière efficace et sûre ; des réformes en matière de justice et des affaires intérieures (qui incluent l'asile, la migration et la réadmission).

L'instrument européen de voisinage et de partenariat est destiné à financer de programmes d'action nationaux, ou des programmes de coopération « transfrontalière », celle-ci définie comme « une coopération entre Etats membres et pays partenaires qui porte sur des défis communs, visant un intérêt commun et qui se déroule en tout endroit du territoire des Etats membres et des pays partenaires ». S'agissant des programmes d'action nationaux, c'est la Commission qui détermine l'enveloppe à octroyer selon, d'après le règlement, « des critères transparents et objectifs » et en tenant compte des besoins du pays, « le niveau d'ambition du partenariat de l'Union européenne avec un pays donné » et aussi selon les progrès accomplis pour la réalisation des objectifs communs (par exemple la lutte contre l'immigration clandestine ou encore la signature des accords de réadmission).

² Migreurop, *Guerre aux migrants. Le Livre noir de Ceuta et Melilla*, éditions Syllepse, mai 2007.

Quant à la coopération transfrontalière, des « programmes opérationnels conjoints » pourront être financés pour des actions organisées au niveau d'une frontière ou d'un groupe de frontières, qu'il s'agisse de frontières terrestres ou maritimes.

Les destinataires potentiels de l'IEVP sont très divers. Il peut concerner :

- les pays et régions partenaires, et leurs institutions ;
- les entités décentralisées des pays partenaires telles que les régions, les départements, les provinces et les municipalités ;
- les organisations internationales ;
- les institutions et les organes de la Communauté ;
- les agences de l'Union européenne (telles la FRONTEx) ;
- les organismes publics ou parapublics, les agents économiques privés, les institutions financières ou encore les personnes physiques des Etats membres ;
- des acteurs non étatiques comme les ONG, les groupements professionnels et groupes d'initiatives locaux, les coopératives, les syndicats ou organisations représentatives des acteurs économiques et sociaux, les universités, les églises et associations ou communautés religieuses, les médias.

Le règlement portant création de l'IEVP prévoit en outre qu'un pays tiers (c'est-à-dire ne faisant pas partie du champ géographique de la PEV) peut également être éligible à l'aide financière « afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'assistance communautaire » et si le programme à financer revêt un caractère global, régional ou transfrontalier. On pense à la Libye, qui n'entre pas dans le champ de la PEV, mais dont l'Union européenne a fait un partenaire incontournable de sa politique aux frontières sud (v. infra).

Pour la période 2007-2013, le montant de l'enveloppe financière alloué à l'IEVP est de 11.181.000.000 euros, dont 95% seront destinés au financement des programmes nationaux et 5% aux programmes de coopération transfrontalière.

Le cas du Maroc

Au cours des années précédentes, le Maroc a été le principal bénéficiaire de l'aide communautaire attribuée au titre du programme MEDA (fonds dédiés au partenariat de l'UE avec la zone Méditerranée). Les sommes accordées s'élèvent à près de 1 500 millions d'euros pour la période 1995-2004. Pour les années 2007-2009, selon les discussions engagées entre les deux parties (UE-Maroc) dans le cadre du plan d'action UE-Maroc, l'accent sera mis sur le domaine social, en particulier le secteur de l'éducation et de la santé, ainsi que sur les domaines de la justice, de la bonne gestion des affaires publiques, des droits de l'homme, et bien évidemment, des migrations. Pour l'année 2006, le Maroc a reçu une dotation de 265 millions d'euros, effort qui devrait être poursuivi puisqu'il a été annoncé en mars 2007 l'octroi au Maroc de 654 millions d'euros sur quatre ans. Il s'agit, selon la Commissaire européenne chargée des Relations extérieures et de la PEV, Madame Benita Ferrero-Waldner « d'intensifier les efforts [de l'UE] pour aider le Maroc dans le processus actuel de réforme et nous avons l'intention d'accroître notre contribution financière afin de soutenir le pays dans la mise en œuvre de notre plan d'action conjoint dans le cadre de la politique européenne de voisinage ».

Dans le domaine de la gestion des contrôles frontaliers, une opération de jumelage dans la zone MEDA prévoit des actions de formation des forces chargées de contrôler les frontières et l'octroi d'un appui financier aux autorités marocaines d'un montant de 67 millions d'euros pour un nouveau programme d'urgence ayant pour objectif une mise à niveau globale de la stratégie migratoire. Sont par ailleurs poursuivis les efforts en vue de la signature de l'accord de réadmission UE-Maroc, qui

fait l'objet de négociations depuis plusieurs années. A la clef de cet accord, la facilitation, la simplification et l'accélération des procédures d'octroi de visa pour les ressortissants marocains vers les pays de l'UE sont en perspective.

Au-delà du voisinage...

Si l'assistance apportée par l'UE dans le cadre de la politique de voisinage ne concerne, bien sûr, la collaboration à sa politique migratoire, il ne fait pas de doute que les efforts fournis dans ce cadre par les pays qui occupent sur le plan géographique ou géopolitique une place centrale, comme c'est le cas du Maroc, jouent un rôle prépondérant. Une analyse parallèle des rapports de voisinage entre l'UE et l'Ukraine, dont Natalia va nous donner des éléments de compréhension, conforte cette thèse. Une preuve supplémentaire de l'intérêt particulier apporté par les instances de l'UE à la capacité de leurs partenaires à monnayer le rôle de garde-frontières de l'Europe est à rechercher dans les relations qu'elle établit avec des pays qui ne sont pas inclus dans la politique de voisinage. Il s'agit par exemple de la Libye, qui n'est partie ni à la PEV, ni au processus Euromed, et avec qui n'existe a priori aucune base pour un partenariat sur les questions migratoires. Et ce d'autant plus que s'agissant d'un domaine qui touche de près au respect des droits de l'homme, la Libye n'offre aucune garantie que les migrants et demandeurs d'asile dont on lui confierait le sort verraient ces droits protégés. Ce qui n'a pas empêché l'UE, depuis plusieurs années déjà, de mettre en place avec les autorités de ce pays et de financer des dispositifs de coopération visant à lui déléguer une part toujours croissante du contrôle des migrants qui transitent par son territoire³. Il s'agit encore de la Biélorussie, qui, bien qu'elle n'ait pas été sélectionnée pour faire partie de la PEV pour cause de déficit démocratique, est considérée comme un partenaire acceptable quand il s'agit de lui déléguer la gestion des demandeurs d'asile et des migrants. La Commission européenne l'a en effet désignée comme un des pays éligibles aux programmes de protection régionale que l'UE veut mettre en place à sa frontière orientale, pour retenir en cours de parcours les demandeurs d'asile qu'elle préfère ne pas avoir à gérer sur son sol⁴. Ces deux exemples laissent décidément penser que l'UE est moins exigeante quant au respect des droits de l'homme lorsque des migrants sont concernés.

³ C. Rodier, « L'Europe et l'externalisation. La Libye en première ligne », in *Politiques migratoires, grandes et petites manœuvres*, ed. Carobella, ex-natura, 2005.

⁴ Commission européenne, *Communication relative aux programmes de protection régionale*, COM (2005) 388 final, Bruxelles, 1er septembre 2005.

Conséquences directes et indirectes des politiques européennes migratoires sur les migrants et sur les pays de la sous-région à travers l'exemple du Maroc

Anne Sophie Wender
Cimade, Gadem

Conséquences directes et indirectes des politiques européennes migratoires sur les migrants et sur les pays de la sous-région à travers l'exemple du Maroc.

Au fur et à mesure des mesures prises par l'Union européenne en vue de la fermeture de ses frontières, le Maroc s'est transformé en un pays de transit, puis en pays de « blocage », pour les migrants souhaitant se rendre en Europe.

Le Maroc qui est perçu comme une « porte d'entrée vers l'Europe » par les Etats membres subit les pressions européennes pour l'entraîner dans la lutte contre l'immigration dite clandestine que l'Union européenne s'est fixée.

Ces pressions peuvent être directes, par le biais notamment du « chantage » à l'aide au développement, cela a notamment été le cas en 2002 lorsque l'Union européenne a dû promettre 70 millions d'euros pour le développement de la région nord pour permettre l'ouverture des négociations sur l'accord de réadmission UE-Maroc – accord qui n'est à l'heure actuelle toujours pas signé et qui ne présente aucun avantage pour le Maroc puisqu'il prévoit non seulement la réadmission de ses nationaux mais aussi celle de toute personne ayant transité par son territoire.

Ces pressions peuvent être aussi plus indirectes et sont liées, la plupart du temps, au déséquilibre politique et économique des négociations entre des pays comme le Maroc et l'Union européenne. Les liens économiques et politiques entre le Maroc et l'Union européenne sont forts, l'Union Européenne est par exemple le premier investisseur au Maroc, ce qui le place évidemment dans une position favorable à l'acceptation des pressions européennes sur la question migratoire. Ces pressions indirectes sont également facilitées par le fait que le Maroc est lui-même un pays de forte émigration vers l'Europe, cette émigration peut donc devenir un élément de négociation, avec par exemple des promesses d'augmentation du nombre de délivrance de visas pour les ressortissants marocains en contre partie d'un renforcement des contrôles aux frontières. On constate également que la focalisation sur la migration de transit subsaharienne permet au Maroc de détourner l'attention de sa propre émigration marocaine.

Le Maroc s'est depuis quelques années inscrit dans cette politique répressive menée par l'Union européenne et affiche, souvent par des actes forts, son engagement aux côtés de ses partenaires européens. Cette volonté du Maroc de montrer à l'Union qu'il a rejoint son combat s'est traduite de différentes manières. :

- D'un point de vue législatif le Maroc s'est doté en 2003 d'une loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers, à l'immigration et l'émigration clandestine. C'est une loi répressive, calquée en grande partie sur le modèle français, adoptée sans vrai débat, dans l'urgence, en même temps qu'une loi sur la lutte contre le terrorisme et qui globalement ne correspond en rien au contexte du pays. Cette loi criminalise les migrants en intégrant de lourdes peines d'emprisonnement pour toutes personnes, nationales ou étrangères qui tenteraient de quitter le territoire de manière irrégulière. Disposition qui est en contradiction avec les principaux textes internationaux et notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme qui indique que toute personne « a le droit de quitter tout pays, y compris le sien » (art 13)
- D'un point de vue institutionnel, le Maroc a créé au sein du ministère de l'Intérieur une direction du contrôle des frontières et de l'immigration clandestine spécialement dédiée à ces questions et a officiellement mobilisé divers corps de police et de gendarmerie sur la question du contrôle des frontières.
- Dans la pratique, cela s'est traduit, de manière particulièrement intensive depuis la fin 2004, par une surveillance par le Maroc de ses frontières extérieures notamment celles avec les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla dans le nord du Maroc, et des opérations de rafles et de refoulements massifs des migrants.

Ce contrôle des frontières pour le compte de l'Union européenne a conduit à l'automne 2005 à ce que les forces de l'ordre tirent à balles réelles sur les migrants qui tentaient de franchir collectivement les grillages qui les séparaient de Ceuta et Melilla et tuent au moins 11 personnes et en blessent des dizaines d'autres. Ces dramatiques événements se sont accompagnés d'immenses rafles dans tout le nord du Maroc concernant des centaines de personnes qui ont ensuite été abandonnées dans une zone désertique proche de la frontière algérienne, puis à l'enfermement d'une grande partie d'entre elles dans des bases militaires pendant plusieurs semaines, et au rapatriement collectif de certaines nationalités.

Ces événements auraient pu permettre une prise de conscience de l'absurdité de cette politique ultra répressive et de ses graves conséquences sur les droits des personnes mais il n'en fut rien.

Au Maroc, après quelques mois de relatif calme, d'importantes rafles se sont à nouveau déroulées en décembre 2006 où plus de 250 personnes ont été interpellées chez elles, en pleine nuit dans les quartiers populaires de Rabat où elles résidaient. Elles ont ensuite, sans qu'aucune procédure ne soit mise en œuvre, été mises dans des bus puis lâchées dans le no man's land entre l'Algérie et le

Maroc et contraintes de marcher vers l'Algérie, parfois sous la menace des armes. Ces arrestations ont été suivies d'autres quelques jours plus tard effectuées dans la région de Nador et de Laâyoune.

Parmi les personnes raflées, comme cela avait déjà été le cas lors des événements de Ceuta et Melilla en 2005, se trouvaient des femmes, des femmes enceintes, des enfants et des bébés. Il y avait également 70 réfugiés et demandeurs d'asile reconnus comme tel par le bureau du HCR à Rabat. Dans ce no man's land où beaucoup de migrants témoignent de violences, y compris de violences sexuelles à l'encontre des femmes, de la part des forces de l'ordre marocaines ou algériennes ou de bande de délinquants maghrébins ou subsahariens, les migrants se retrouvent la plupart du temps entre militaires algériens et marocains qui chacun refusent de les faire entrer sur leur territoire. Généralement, ils finissent toutefois par revenir au Maroc et rejoignent la ville d'Oujda proche de la frontière algérienne où ils leur faut alors, pour ceux qui résident à Rabat, trouver le moyen de parcourir les 600 km qui les séparent de chez eux.

Ce type d'opérations, souvent médiatisées, ne semble poursuivre que deux objectifs : décourager les migrants et montrer à l'Union européenne que le Maroc lutte efficacement contre l'immigration dite clandestine. Dans le cas précis des refoulements de décembre, les autorités marocaines ont elles-mêmes déclaré que ces arrestations entraient dans le cadre des conclusions de la conférence ministérielle euro-africaine « migration et développement » qui s'était tenue à Rabat en juillet 2006.

Ces politiques répressives qui ne respectent absolument pas les droits des migrants, les droits des réfugiés et tout simplement les droits fondamentaux inhérents à la personne humaine ne diminuent pourtant pas le nombre de départ, mais elles ont par contre comme conséquence directe de changer les routes de l'exil et d'aggraver encore la situation des migrants qui prennent de plus en plus de risques pour parvenir à accéder au territoire européen. Quelques mois après les événements de Ceuta et Melilla, les premiers départs en pirogue de la Mauritanie et du Sénégal ont eu lieu et le nombre de mort dans l'atlantique a commencé à augmenter.

D'un point de vue du droit d'asile, le Maroc, qui est pourtant signataire de la Convention de Genève, se refuse à reconnaître la présence sur son territoire de réfugiés et à considérer comme tels les réfugiés reconnus après une procédure de détermination établie par le HCR. Cette population de réfugiés qui n'est pourtant pas très importante si on la compare aux milliers de réfugiés accueillis par certains pays notamment africains est devenue une sorte d'enjeu politique entre le Maroc, l'Union européenne et le HCR. Aujourd'hui, la procédure d'asile mise en place il y a environ un an et demi par le HCR n'apporte ni aucune protection juridique effective aux réfugiés qui peuvent à tout moment être arrêtés et refoulés aux frontières terrestres, ni aucun espoir de mener une vie normale : les réfugiés ne peuvent pas bénéficier du droit au séjour (ce qui implique qu'ils n'ont pas non plus droit au travail, droit au regroupement familial et qu'ils rencontrent de multiples difficultés telles que l'accès aux soins, la scolarisation des enfants etc..) ni de titre de voyage ce qui les bloque totalement au Maroc. Cette situation sans perspective d'avenir plonge les réfugiés dans un profond

désespoir qui conduit à des tensions dans les communautés et à des revendications auprès du HCR incapable d'assurer leur protection. Il y a encore quelques jours une vingtaine de réfugiés se sont ainsi rassemblés devant les bureaux du HCR et ont manifesté pendant plusieurs jours. Ils ont finalement, après l'échec des négociations avec le HCR, été évacués par la police à la demande du HCR.

Dans ce contexte, cette procédure de détermination du statut de réfugié ne semble aujourd'hui n'être qu'une procédure d'asile « prétexte » qui n'apporte aucune protection aux personnes mais seulement l'illusion d'une protection risquant uniquement de servir d'alibi à l'Union Européenne pour se dédouaner des atteintes qu'elles portent à ses obligations internationales (notamment celles relatives à l'accès au territoire des demandeurs d'asile et au non-refoulement) et pour faciliter le transfert de la charge de l'accueil des réfugiés au Maroc.

Ces pressions européennes sur les différents pays de transit ont également des répercussions sur l'ensemble de la région et sur les relations entre les différents pays concernés.

La première conséquence de ces mesures répressives est qu'elle agit directement sur les routes de l'exil. Nous trouvons ainsi au Maroc, en Algérie, en Libye, au Niger, au Mali, au Sénégal, en Mauritanie, des migrants qui ont parfois quitté leur pays depuis des années et qui errent entre ces pays au gré de l'ouverture et de la fermeture des voies de passages et des refoulements dont ils sont victimes du Maroc vers l'Algérie ou vers la Mauritanie, de l'Algérie et de la Mauritanie vers le Mali, de la Libye vers le Niger ou le Mali etc...

La seconde conséquence de ces pressions au niveau régional est qu'elle influe sur les politiques et les pratiques de ces États vis à vis des ressortissants des États voisins. Aujourd'hui, la plupart des pays de l'Afrique du Nord et de l'Afrique de l'Ouest entretiennent des relations historiques fortes et les pressions européennes sur la question des migrations vont avoir des conséquences importantes sur ces relations.

Le Maroc entretient par exemple des relations privilégiées depuis des siècles avec le Sénégal. De même, aujourd'hui, beaucoup de ressortissants de pays d'Afrique de l'Ouest sont dispensés de visa pour se rendre au Maghreb (notamment les Sénégalais et les Guinéens pour le Maroc, les Maliens pour l'Algérie). Les migrations entre ces pays existaient donc déjà, et existent toujours, au delà des migrations vers l'Europe (notamment pour le commerce, le travail, les études etc.) Que deviendront ces relations au fur et à mesure que les Sénégalais et les Maliens sont stigmatisés comme

« clandestins » au Maroc ou en Algérie, qu'ils sont refoulés par ces pays et que l'Union européenne exerce des pressions pour l'instauration de visas ?

L'espace CEDEAO qui réunit les pays d'Afrique de l'Ouest notamment le Niger, le Sénégal, le Mali, la Guinée consacre les liens historiques des populations de ces États en instaurant la liberté de circulation et d'installation des ressortissants des États membres. De fait un Sénégalais au Mali ou un Guinéen au Sénégal n'est pas considéré comme un « étranger » mais un citoyen à part entière. Que deviendront ces valeurs et ces droits avec les pressions européennes et notamment celles de l'Espagne qui pousse le Sénégal à signer des accords de réadmission avec les autres pays africains et qui est invité à rapatrier les migrants en transit ?

Ce sont aussi des pays qui ont connus des mouvements importants de population. Il y a encore aujourd'hui 30 000 réfugiés mauritaniens au Sénégal dont le retour pose toujours des difficultés, les réfugiés Ivoiriens au Mali ou encore Libériens au Sénégal et en Guinée sont encore nombreux. L'accueil des réfugiés est toujours une situation sensible politiquement, quelles seront les conséquences des pressions européennes relatives aux migrations sur ces populations réfugiées et sur la stabilité de la région ?

Un autre point fondamental est l'implication qu'auront les politiques répressives européennes sur les migrations sud-sud et donc sur le développement. Aujourd'hui les migrations sud-sud ont un rôle primordial pour la survie de nombreux Africains. Au Niger par exemple, qui est un pays rural, la saison sèche qui dure 9 mois impose à de nombreux Nigériens de se déplacer dans les États voisins durant cette période pour pouvoir travailler et survivre, le Sénégal a aussi, dans une moindre mesure aujourd'hui, longtemps constitué, une source de travail dans la pêche pour la population de la région. Ces migrations sud-sud ont déjà été affaiblies par la situation de conflits de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest notamment la Côte d'Ivoire qui, avant d'être en guerre, était un pôle économique important pour ces populations. Quelles seront les conséquences des pressions européennes sur ces migrations sud-sud et donc sur le développement de la région alors même que la question du développement est constamment mis en avant depuis plusieurs mois par les États membres comme moyen de « stopper » les populations ?

L'Union européenne ne voit que son propre objectif de fermeture de ses frontières, se refuse à une réelle approche globale de la question prenant en compte le contexte des pays à qui elle demande de prendre en charge les questions de gestion de flux migratoires ainsi que les conséquences que peuvent avoir ces mesures sur ces pays, y compris les conséquences sur le développement et sur la stabilité de la région, conséquences qui pourraient en outre, entraîner des mouvements de populations encore plus importants.

L'Union Européenne en voulant boucler ses frontières est en train d'imposer un modèle européen sécuritaire de gestion des flux migratoires à des pays qui historiquement ont une pratique totalement différente. Elle ne tire aucun constat d'échec et d'inefficacité de ces politiques malgré les événements de 2005 au Maroc qui ont montré que non seulement on pouvait aller jusqu'à tuer pour empêcher des personnes de franchir une frontière mais aussi que l'immigration n'avait pas diminué mais simplement changé de parcours.

Malgré cela, les États membres continuent de crier à l'invasion et de reporter la charge de l'accueil des migrants et des réfugiés sur les États « tampons ». Cet envahissement est pourtant bien relatif. Si l'on prend l'exemple de l'Espagne, les 30 000 arrivées sur les Iles canariennes qui ont été ultra médiatisées et qui ont généré un investissement financier et militaire énorme, notamment au sein de l'agence Frontex, sont bien dérisoires par rapport au nombre total des arrivées de migrants de manière irrégulière sur le territoire espagnol. Selon un syndicat de police espagnol (dont les propos ont été repris par le journal El País), les arrivées en pirogue ne concerneraient que 5% des arrivées irrégulières sur le territoire espagnol contre 80% par voie aérienne.

Pourtant c'est sur cette voie répressive que les Etats européens poursuivent leur « gestion des flux migratoires » malgré les conséquences sur la dignité humaine et les droits des migrants, sur les pays de transit conduits à prendre en charge la question du contrôle des frontières européennes, qu'ils soient ou non en capacité de le faire, et sur les relations entre ces Etats.

Ukraine, modèle de « pays tampon » ?

Natalia Shapavalova

Les migrations internationales en Ukraine sont un phénomène nouveau. A l'époque de l'URSS, il y avait un phénomène de migration interne très important, mais pas d'immigration. Le phénomène de migration interne est moindre aujourd'hui que celui d'immigration internationale. Selon les Nations Unis, l'Ukraine occupe aujourd'hui la 5ème position dans la liste des pays d'immigration Europe.

Le débat public sur la question est très faible car le phénomène ne touche que les régions frontalières. Il n'y a pas de débat au parlement, ni lors des campagnes électorales.

Durant les années 90, l'Ukraine était un pays d'émigration, essentiellement pour des raisons économiques et surtout à destination de l'Europe, des USA, du Canada. Maintenant, l'Ukraine est un pays d'immigration, tant légale qu'illégale.

L'Ukraine est une nouvelle démocratie, et les concepts de respect des droits de l'homme, de la dignité humaine, etc, sont très nouveaux. Ces idées sont venues de l'extérieur et même si maintenant des Ukrainiens les reprennent, elles demeurent encore très nouvelles.

Quels sont le flux migratoire ? Depuis 2 ans, l'Ukraine est un pays de destination, mais surtout un pays de transit, à cause de sa situation sur l'un des 5 axes d'immigration illégale vers l'UE. Les migrants viennent principalement d'Asie orientale, d'Asie du Sud Est, d'Afrique.

Le nombre de migrants détenus chaque année car en situation irrégulière est en constante augmentation. Arrêtés à la frontière verte, ils essaient généralement de passer en groupe. D'après la législation ukrainienne cela constitue un crime transnational organisé. Ce sont des groupes organisés qui mènent des actions illégales et contre lesquels le ministère de l'intérieur tâche donc de lutter. Mais c'est avant tout un business, notamment pour les Russes.

Si les migrants viennent de l'ancienne URSS alors ils n'ont pas besoin de visas pour venir en Ukraine et ensuite ils passent illégalement en UE.

La plupart des migrants entrent par la Russie et traversent la frontière slovaque et la Roumanie. Beaucoup sont arrêtés à la frontière slovaque, sur le segment russe de cette frontière, car il est plus facile de passer par cette frontière. Moins le sont à la frontière polonaise.

Moins de la moitié des personnes en situation irrégulière sont finalement expulsées. Sur l'ensemble des personnes arrêtées, il y a 15% de renvois forcés, mais seulement 10 ou 15% des retenus sont renvoyés.

Un accord de coopération existe entre l'Ukraine et les pays ex-soviétiques : il existe un processus rapide pour établir l'identité de la personne et la reconduire à la frontière. Mais pour certaines nationalités, comme par exemple les Bengalis, il est impossible de procéder à leur identification. Après 6 mois de rétention (c'est la durée maximale en rétention en Ukraine), ils sont libérés, on leur donne un document dont ils ne peuvent rien faire car ils ne sont pas du tout intégrés, ils ne parlent pas la langue, n'ont pas droit au travail... Ils réessaient donc de passer la frontière 4, 5, 6 fois !

Les étrangers renvoyés d'Ukraine viennent principalement de Russie (ils sont d'origine tchétchène surtout), d'Azerbaïdjan, de Moldavie, d'Ouzbékistan

Les demandeurs d'asile

Peu des personnes retenues demandent le statut de réfugiés en Ukraine, environ la moitié seulement. Pourquoi ? Par manque d'information ? Par manque de connaissance de leurs droits ? On ne sait pas mais seulement 2% des 1200-1400 personnes qui le demandent obtiennent le statut de réfugié, ce qui est très peu.

Selon les analystes, 90% des candidats sont des migrants économiques.

Après que le dépôt de sa demande d'asile, le demandeur peut se déplacer librement sur le territoire ukrainien. La plupart du temps il va essayer de repasser la frontière. La majorité des demandes d'asile sont donc déposées à l'occasion du passage des frontières.

10% des personnes qui ont besoin de protection échouent à obtenir le statut. Les raisons sont politiques ou législatives : seuls les réfugiés conventionnels sont protégés, pas de protection subsidiaire.

Entre le nombre de demandes d'asile et le nombre de décisions positives, on constate une disproportion. Après 2001 : la loi est devenue plus restrictive et le processus de décision a été centralisé. Il faut plus de temps pour voir aboutir la procédure d'asile.

Les défis posés par les accords de réadmission

Concernant les accords de réadmission pour les ressortissants de pays tiers, se posent divers problèmes de mise en œuvre et des problèmes pratiques :

- il n'y a pas d'autorité en charge des migrations pour contrôler l'entrée et le séjour des étrangers,
- l'Ukraine a encore une série de problèmes avec l'asile. Ce pays n'est pas à même de garantir la sécurité des migrants et demandeurs d'asile. Il n'est pas reconnu comme un pays sûr pour les demandeurs d'asile par les Nations Unies. Il ne dispose pas d'une législation pour les réfugiés non statutaires, du type protection subsidiaire,
- il manque des accords de réadmission avec les pays d'origine des migrants illégaux. La Russie n'accepte pas de réadmettre des Tchétchènes, par exemple. Certains ont été conclus mais n'entreront en vigueur que dans 2 ans.
- le processus de détermination du statut est très centralisé. Il faut 2 ans pour avoir une décision finale, 5 ans sont nécessaires en cas de recours devant les tribunaux judiciaires. Les demandeurs d'asile sont donc sans statut légal pendant une très longue période. D'autres lois doivent être promulguées, mais elles posent un problème de financement : l'Etat manque d'argent.
- face aux problèmes de défaut d'assistance médicale, ou de respect du droit au logement, les dépenses supplémentaires induites par les phénomènes d'immigration posent de réels problèmes

financiers à l'Ukraine. Par exemple, il existe un centre pour réfugiés pour 150 personnes mais 100 réfugiés seulement y vivent car il n'y a pas assez d'argent pour en prendre davantage en charge.

Le plan d'action ukrainien prévoit de créer un service unique de migration, et mettre en œuvre l'accord de réadmission.

On note d'ores et déjà que l'existence de l'accord de réadmission a obligé l'Ukraine à instaurer des dispositifs qu'elle n'avait pas.

Aujourd'hui, beaucoup de choses restent à faire pour assurer les droits des étrangers.

Le pays a besoin de l'immigration. Il faut sensibiliser la population sur ce sujet.

Turquie, la place de la gestion des « flux migratoires » dans le processus d'adhésion à l'UE?

Ceren Ozturq

Depuis 1963 la Turquie toque à la porte de l'UE. Le débat autour de l'adhésion de la Turquie est par moments très vif, et depuis le début des années 2000 le thème de l'immigration est devenu un argument contre l'adhésion : on craint une intensification des migrations des Turcs vers l'UE.

On peut identifier plusieurs phases

Politiques d'asile et immigration dans les années 90 (c'est-à-dire avant qu'elles ne deviennent objet de négociation avec l'UE) :

Alors que dans l'ensemble des pays européens nous sommes dans un contexte de fermeture des frontières, la Turquie mène une politique de visas souple et peu contraignante : elle encourage la mobilité des personnes. La volonté est de développer des relations commerciales avec la Russie, les pays ex soviétique, l'Arabie Saoudite, les pays du Maghreb et d'Afrique, la Grèce. Les ressortissants de 51 pays peuvent obtenir des visas aux frontières, dans les aéroports (visa « banderole »).

Il n'existe pas de texte sur le droit d'asile à cette période. La Convention de Genève a été signée mais avec une limitation géographique assez bizarre : elle ne s'applique qu'aux ressortissants de l'UE. Pour les ressortissants extra européen, l'asile relève de la compétence du HCR. Cette clause permet à la Turquie d'échapper à des responsabilités en matière d'asile. Cependant : deux millions de réfugiés auraient été présents sur le territoire de 1980 à 2000, dont des personnes réinstallées.

A partir du début des années 2000, évolution dans les relations UE/Turquie

Ces années marquent un tournant : d'une part l'Union européenne souhaite que soit élaborée une politique d'immigration commune, et d'autre part les flux de migrants originaires du continent africain vont vers les pays de l'Est de l'Europe. L'UE fait pression sur la Turquie pour que celle-ci exerce un contrôle plus fort des migrations en Méditerranée.

La signature de l'accord d'adhésion à l'UE a lieu en 2001, l'ouverture des négociations officielles en 2003. L'UE dispose à partir de ce moment-là du cadre légal lui permettant de contraindre la Turquie à adopter des mesures en matière d'immigration et d'asile.

Aujourd'hui :

Nous sommes toujours dans cette période de transition : il n'y a pas de textes encadrant de manière claire des politiques d'immigration. Par exemple rien ne fixe les durées de maintien en rétention... Les choses fonctionnent plutôt au cas par cas et sur le mode du rapport de forces.

Tantôt la Turquie se plie aux exigences de l'UE sur la question du « partage du fardeau » (burden sharing), qui constitue un axe fort de la politique de l'Union (ainsi, en 2002, elle a reconnu le trafic d'êtres humains comme un crime), tantôt sur de nombreux points elle reste très réticente à tenir compte des orientations européennes : en fait, la Turquie fait monter les enchères auprès de l'Union pour mettre en place les politiques qu'il lui est demandé d'appliquer.

- La souplesse de la Turquie en matière de visas ne plait pas à l'UE : la Turquie pose ses conditions pour modifier sa réglementation.
- En 2005, un plan d'action national en matière d'immigration, basé sur l'acquis communautaire, a été adopté : c'est une feuille de route pour sept ans (2005-2012) mais la Turquie là encore pose des conditions pour le mettre en œuvre.
- Entre 2002 et 2005, des accords de réadmission ont été signés avec plusieurs pays. Cependant l'Union Européenne n'est pas satisfaite car l'accord UE/Turquie n'est toujours pas conclu, malgré des négociations entamées depuis 2002.
- La Turquie veut bien supprimer la clause de limitation géographique de sa législation sur l'asile dans un avenir proche (2012 - 2014) mais elle réclame :
 - de bénéficier de fonds pour l'accueil des réfugiés,
 - que la frontière Est soit renforcée sur des fonds européens,
 - une aide financière pour l'achat de matériel de détection des faux papiers,
 - des programmes pour la prise en charge des personnes optant pour un retour volontaire.

En attendant, les prérogatives du HCR diminuent au profit de celles du Ministère de l'Intérieur. Les délais deviennent considérables : les demandeurs attendent 3 ans les décisions sur leurs dossiers, sans recevoir quasiment aucune aide et avec de grandes difficultés pour accéder à un emploi.

La Turquie devient une vraie zone d'attente.

Conclusion

Une véritable séparation spatiale s'opère entre les demandeurs d'asile et les autres migrants : les migrants illégaux se retrouvent dans les grandes métropoles tandis que les demandeurs d'asile sont assignés à résidence dans des villes éloignées de la capitale (au centre de l'Anatolie) où ils sont placés sous un étroit contrôle grâce à un système de pointage.

A Istanbul, se multiplient les rafles policières, et le racket des migrants.

Débat sur les accords de réadmission

Violaine Carrere à Natalia Shapovalova :

Les accords de réadmission ont fait l'objet, dans l'intervention de Natalia, de critiques sur leur mise en œuvre mais, à moins que je n'aie pas bien compris, il n'y avait pas de remise en cause de ces accords dans l'exposé, au contraire même, il se concluait par l'idée que les accords de réadmission avaient des effets positifs, parce qu'ils avaient incité l'Ukraine à instaurer des dispositifs dans le champ de la politique migratoire.

Natalia Shapovalova :

Oui, c'est certain. S'il n'y avait pas eu cette nouvelle donne créée par les accords de réadmission, l'Ukraine ne serait pas en train de se doter d'institutions et de réglementation en vue de gérer les phénomènes de migration.

Mais c'est difficile en Ukraine de mettre en œuvre les accords de réadmission, qui est une procédure difficile, vous devez admettre les ressortissants que vous n'avez pas pu retenir à la frontière au moment où ils la passaient ! L'Ukraine fait l'expérience des accords qu'elle a signés par exemple avec la Slovaquie. Le système ne fonctionne pas bien.

Alain Morice :

Il faut faire une distinction entre les accords bilatéraux et les accords avec IUE.

Ceren Ozturk

Si la logique des Etats était une logique de dominos, ce ne serait pas trop gênant pour la Turquie de signer de tels accords.

Dans le cadre des accords bilatéraux Grèce/Turquie, la Grèce expulse fréquemment vers la frontière turque, de façon informelle, hors accord, et il y a des personnes jetées à l'eau menottées...

La logique de l'éloignement sera toujours au détriment des migrants.

Cédric Vallet:

Avec les accords de réadmission, l'expulsion va beaucoup plus vite. C'est ça l'avantage pour les gouvernements : pouvoir expulser en masse les personnes étrangères.

Alain Morice :

Nous voulons nous opposer aux accords de réadmission comme logique d'Etat. Les accords de réadmission sont contraires à l'examen individuel des demandes de protection.

L'exemple de l'Accord discuté entre la Suisse et le Sénégal est intéressant : il appartenait au Sénégal de devoir procéder à l'identification de toutes les personnes noires que lui aurait envoyé la Suisse. Cet accord fort heureusement n'a jamais été signé !

Claire Rodier:

Si vous me permettez d'interrompre la discussion, je voudrais faire un **point sur les accords de réadmissions signés par l'Union Européenne** :

- Pays ayant déjà signé des accords de réadmission : Albanie, Sri Lanka, Macao, Hong Kong, Russie, Moldavie.
- Pays avec lesquels les négociations sont en cours : Maroc, Turquie, Pakistan, Algérie, Biélorussie... D'autres encore

Je voudrais ajouter deux éléments de réflexion, qui sont en fait des citations :

➤ Mr. Frattini, commissaire européen : *« la négociation d'accord de réadmission n'est pas facile. Bien que réciproques, en pratique, ils servent essentiellement les intérêts de la Communauté.*

Notamment pour l'expulsion de tous les nationaux venant de pays tiers. La bonne fin des négociations dépend pour beaucoup des leviers, ... des carottes, dont la communauté dispose pour obtenir l'accord du pays concerné. »

➤ Rapport du Parlement Européen : *« par rapport aux accords signés avec l'Albanie, des difficultés considérables seront rencontrées pour la mise en place de cet accord lesquelles sont nécessaires pour la mise en œuvre des accords de réadmission et procéder aux rapports forcés en général. Les autorités ont déjà fait savoir que les retours forcés ne seraient pas possibles ».*

Les accords de réadmission permettent d'accélérer l'étude des conditions de la situation individuelle de la personne. Il devrait y avoir une clause obligeant à analyser la situation du pays de renvoi avant toute signature d'accord de réadmission. Sinon le risque de violation des droits de la personne est très grand.

Caroline Inrand:

On peut actuellement renvoyer des personnes vers la Turquie, vers le Royaume-Uni, sans accord de réadmission. L'accord est une forme de concrétisation d'assujettissement à la logique de l'UE.

Aujourd'hui la tendance est d'autoriser le renvoi de ressortissants de pays tiers dans des pays qui ne sont pas les leurs.

On se dirige vers une situation où l'on n'a plus besoin d'accords de réadmission pour renvoyer les gens. Exemple : les Moldaves qui sont renvoyés en Roumanie.

Alain Morice :

Les opérations de l'agence Frontex ne relèvent plus du domaine du droit, mais d'un tout autre mode de relations, celui de pratiques commandées par les Etats. On le voit avec le renvoi de migrants en Libye, pays qui n'a pas signé la Convention de Genève.

