



Novembre 2019

L'année 2019 a été marquée par l'expansion, avant tout médiatique, du *no-fly movement*. En août dernier, le fait que la jeune activiste du climat Greta Thunberg choisisse le bateau pour rallier l'ONU a suscité d'innombrables commentaires, la traversée Plymouth-New York évoquant l'époque des grandes émigrations européennes vers le Nouveau Monde.

Or, depuis une trentaine d'années, des centaines de milliers de voyageurs, souvent aussi jeunes que la militante suédoise, sont privés de la possibilité de prendre l'avion. Chaque année, ils/elles sont contraints de traverser mers et continents, en bateaux et à pied, car des barrières de papiers et des contrôles multiples les empêchent d'approcher des aéroports. L'accès aux vols internationaux demeure un privilège de riches, auquel seuls ces derniers ont le choix de renoncer. Jusqu'aux années 1980, rallier l'Europe depuis l'Afrique, l'Asie du Sud-Est ou le Moyen-Orient n'était pas une odyssée : la mobilisation financière des proches suffisait à financer l'achat de billets d'avion qui, bien que coûteux, n'atteignaient pas les sommes faramineuses aujourd'hui réclamées pour monter sur un rafiot ou à l'arrière d'un camion. L'obligation de détenir un visa, qui n'est jamais accordé aux personnes dites « à risque migratoire », est ainsi la principale cause de l'hécatombe qui s'abat sur celles et ceux qui tentent de mettre en œuvre leur droit à émigrer.

Faire converger les luttes ou se mobiliser pour une mondialisation soutenable et égalitaire passe donc par un renversement des flux aéronautiques : la décroissance des trajets nord-sud restera un repli eurocentré si elle ne s'accompagne pas d'un accès sans discrimination aux lignes qui permettent d'aller du sud vers le nord. Des visas pour tou-te-s, ou plus de visas du tout, pour que chacun-e puisse librement choisir de partir ou de rester, sans être illégalisé-e ni mis-e en péril.

PHOTOGRAPHIE : MELILLA FRONTIÈRE SUD DE L'EUROPE, AVRIL 2015.

LES VISAS : INÉGALITÉS ET MOBILITÉS À GÉOMÉTRIE VARIABLE

migreurop

Visas et contrôle à distance

Un visa est une autorisation de voyage délivrée par un État à un-e ressortissant-e étranger-e, lui permettant de se rendre sur son territoire. Le visa détermine les conditions d'entrée, de sortie et de séjour (durée, possibilité d'étudier, de travailler, de se déplacer) de son détenteur/ sa détentrice, sans pour autant être une garantie d'accès au territoire, qui dépend d'une série de décisions prises au départ (autorisation d'embarquer, de sortie du territoire) et à l'arrivée, notamment lors du franchissement de la frontière.

SUITE DE L'ARTICLE EN PAGE SUIVANTE

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999, les États membres de l'espace Schengen mènent une politique commune en matière de visas de court séjour. Cette politique repose sur l'établissement de deux listes communes, celle des pays tiers dont les ressortissant-e-s sont soumis à l'obligation de visas et celle des pays tiers dont les ressortissant-e-s en sont exemptés, et sur l'harmonisation à minima des procédures et conditions de délivrance du « visa Schengen » par les autorités consulaires concernées, qui sont détaillées dans le code communautaire sur les visas (CCV) adopté par l'Union européenne en 2009.

Le visa Schengen est de fait une instance de contrôle frontalier et migratoire « à distance ». Les autorités consulaires sont requises par le CCV de mener, dans le cadre de la procédure d'examen d'une demande de visa Schengen, une évaluation du degré de « risque migratoire » et pour la sécurité des États Schengen supposément présenté par le demandeur. Les autorités consulaires des États Schengen sont donc appelées à jouer un rôle de « police à distance » et à mettre en œuvre un contrôle frontalier et migratoire avant même que la personne concernée ne quitte son pays de départ. De nombreux travaux ont également souligné le caractère discrétionnaire de ce contrôle, puisque les règles européennes ne fixent qu'à minima la liste des justificatifs à fournir par les personnes demandeuses.

Le visa Schengen n'est toutefois pas un dispositif statique. Les listes de pays dont les ressortissant-e-s sont soumis-e-s ou non à cette obligation évoluent régulièrement. Deux tendances notables accentuent par ailleurs tant les risques de prise de décision arbitraire ou discrétionnaire que l'épaisseur de l'obstacle aux mouvements de personnes que constitue la politique européenne des visas.

La première est le développement de la sous-traitance du traitement des demandes de visas, qui pour ses aspects administratifs est depuis une quinzaine d'années de plus en plus délégué à des prestataires de service externes issus du secteur commercial privé. Le recours à ces prestataires contribue à amplifier l'obstacle que crée la demande de visa en multipliant les intermédiaires et en augmentant les coûts pour les personnes demandeuses. La procédure accentue encore l'hybridation entre acteurs privés et publics dans la conduite du contrôle frontalier et migratoire, généralisé depuis la fin des années 1980 avec la mise en place de régimes de sanctions à l'égard des transporteurs internationaux, notamment aériens, punissant l'embarquement et le transport de personnes ne disposant pas des autorisations ou documents de voyage appropriés.

La seconde tendance est le recours à la biométrie et aux fichiers électroniques. Depuis 2011, tous les dossiers de demande de visa Schengen (que le visa

soit attribué ou non) sont enregistrés pour une durée de cinq ans dans le système d'information sur les visas (VIS), qui en 2018 en comptait plus de 31 millions. Chaque dossier stocké dans le VIS inclut également les données biométriques (photos et empreintes digitales) de tous les demandeurs âgés de plus de 14 ans. Si le VIS est principalement utilisé pour vérifier l'identité des détenteurs d'un visa Schengen lors du franchissement de la frontière, les informations disponibles indiquent que les autorités des États concernés y ont également recours pour identifier des personnes à la frontière et sur le territoire. Le VIS, en d'autres termes, met en place la traçabilité biométrique et électronique de personnes étrangères au sein des États Schengen.

Plus qu'une simple mesure organisant les autorisations de voyage et de séjour, la politique européenne des visas est devenue, au fil des années, une modalité de contrôle frontalier et migratoire « à distance » dans les pays tiers et sous-traitée à des opérateurs privés, et une modalité de traçabilité des étrangers au sein de l'espace Schengen. Les récentes propositions (2018) de la Commission européenne visant à permettre l'enregistrement dans le VIS des données concernant les demandes de visa de longue durée suggèrent que ce rôle est en voie de considérable expansion.

Le visa de transit aéroportuaire, instrument de « lutte » contre l'asile

Le visa de transit aéroportuaire (VTA) fait partie des dispositifs créés, dans les années 1990, par l'Union européenne pour empêcher les personnes d'entrer sur le territoire européen. Il se définit comme « l'autorisation à transiter par la zone internationale des États membres ». La liberté de transit dans l'espace Schengen est alors restreinte pour un grand nombre de personnes qui se rendent dans un État situé hors de l'espace Schengen.

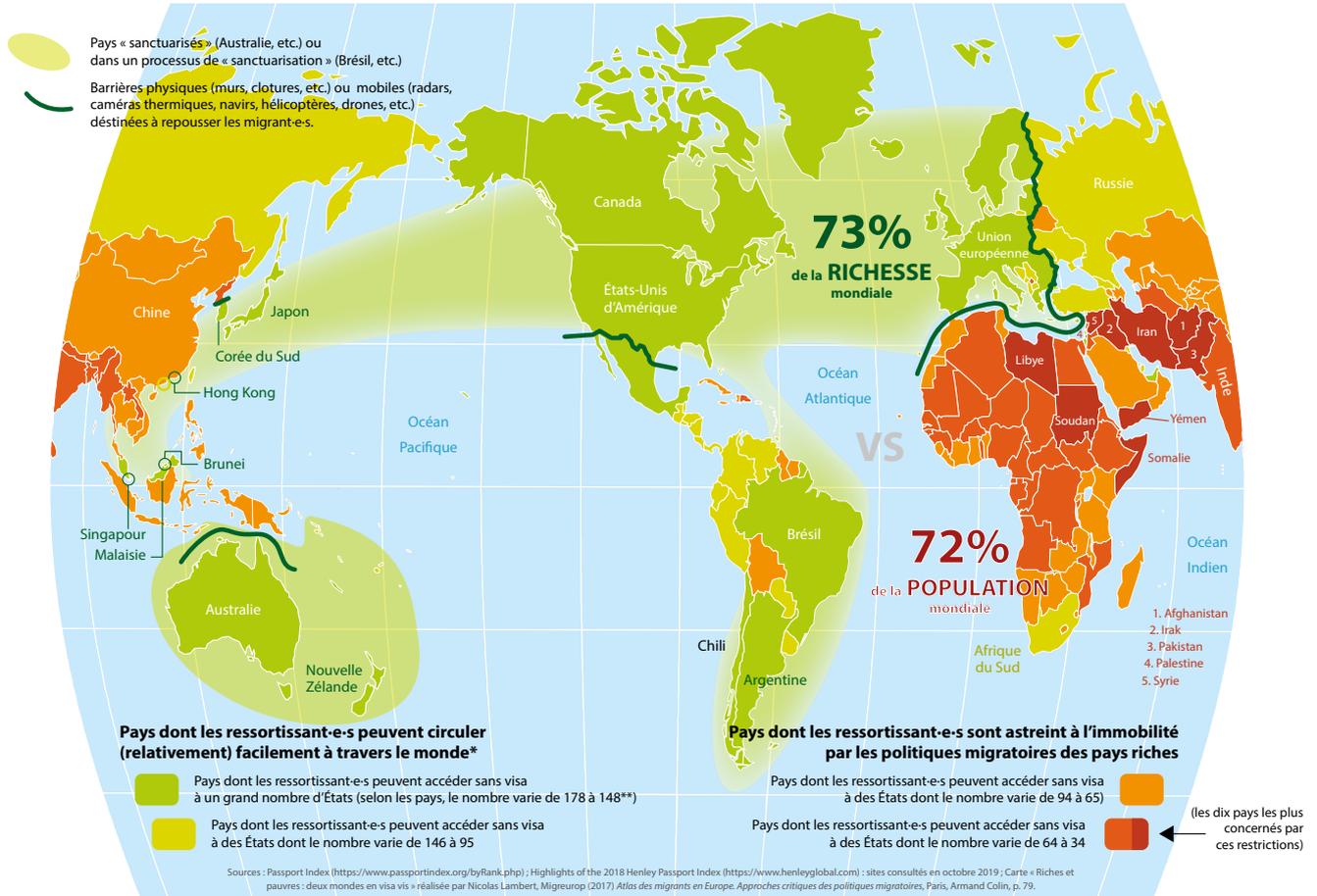
Outre la liste européenne commune des 12 nationalités soumises à VTA, chaque État peut élargir cette obligation à d'autres nationalités. Selon le code communautaire des visas, les États membres peuvent avoir recours au VTA « en cas d'urgence due à un afflux massif de migrants clandestins ». Depuis plusieurs années, la France a progressivement ajouté 17 nationalités supplémentaires soumises à VTA et plus récemment étendu cette obligation, notamment pour certain-e-s ressortissant-e-s russes, les personnes titulaires d'un passeport délivré

par la Guinée, et celles titulaires d'un document de voyage pour réfugié palestinien délivré par l'UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*) ou par les autorités égyptiennes, libanaises ou syriennes.

Il s'agit d'une stratégie visant à empêcher les départs d'exilé-e-s en leur imposant une nouvelle contrainte administrative. En effet, les compagnies aériennes, risquant des sanctions financières lorsqu'elles transportent un-e ressortissant-e de pays tiers qui ne remplit pas les conditions de voyage, bloquent les personnes non détentrices de VTA avant l'embarquement.

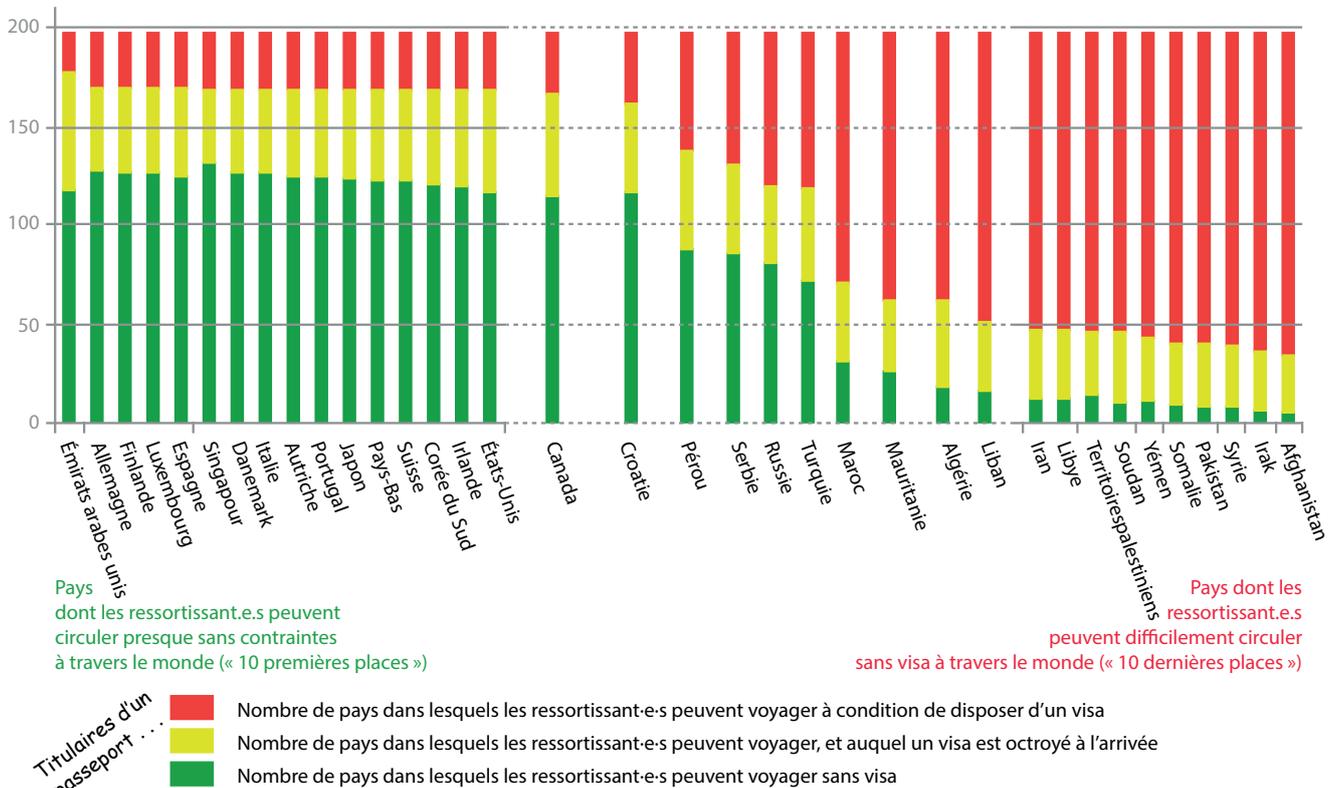
Or, en pratique, ce visa est difficile, voire impossible, à obtenir, notamment pour les ressortissant-e-s de pays dits « à risques » car susceptibles de demander l'asile. En France, la corrélation entre l'instauration d'un nouveau VTA et l'origine des personnes demandant l'asile à la frontière a été confirmée par le ministère de l'Intérieur dès 2006, et régulièrement depuis, lors des réunions annuelles sur le fonctionnement des zones d'attente. Lorsque la Syrie a été rajoutée à la liste en 2013, le ministère de l'Intérieur a argué d'une augmentation de 333 % des demandeur-euse-s d'asile syrien-ne-s (180 demandes en 2012 contre 54 en 2011). Le VTA est donc un instrument entravant le droit d'asile à la frontière.

Tous les humains n'habitent pas le monde de la même façon



* Concernant les décomptes des pays auxquels les ressortissant-e-s des différents États peuvent accéder à partir du moment où ils disposent d'un passeport, sont également pris en compte les pays qui délivrent les visas à leurs frontières. Ne sont donc pas pris en compte seulement les pays dont les autorités demandent à ce que les ressortissants disposent d'un visa avant leur départ.

** Les pays sont répartis dans chacune des 4 catégories selon une discrétisation d'effectifs égaux, c'est-à-dire que le nombre de pays est quasiment le même pour chacune des catégories (soit près de 50 pays).



Sources : Passport Index (<https://www.passportindex.org/byRank.php>), site consulté en octobre 2019.

- La situation des ressortissant-e-s des pays les plus en difficulté s'améliore très légèrement (par exemple les Afghan-ne-s qui possèdent un passeport peuvent circuler aujourd'hui dans 34 pays contre 24 en février 2018 ; de même pour les Syrien-ne-s, 39 aujourd'hui contre 28 en février 2018, etc.)
- A l'autre bout de l'échelle, on constate que pour les ressortissant-e-s des pays « les plus aisés », davantage de pays demandent un visa (7 pays pour la France ; 6 pour l'Italie ; etc.)
- Enfin parmi les pays dont les ressortissant-e-s ont plus de possibilité pour circuler avec leur seul passeport : on note les EAU (avec 45 pays qui ne demandent plus de visas pour ces ressortissants), qui viennent en tête du classement ; ensuite, le Qatar fait également un bond (avec 24 pays). Puis vient l'Ukraine (+ 23) et la Géorgie (+ 22) suivi de l'Indonésie (+ 20) et de la Chine et l'Arabie saoudite (+19).

Privatisation à tout prix des procédures : le cas du Sénégal

Au début des années 2000, les Sénégalais-e-s qui voulaient demander un visa pour la France devaient passer la nuit à la belle étoile devant le Consulat de France dans l'espoir de pouvoir y pénétrer le lendemain. Il fallait s'inscrire sur une liste et rester vigilant-e-s pour éviter qu'elle ne soit modifiée, voire déchirée par d'autres, ce qui favorisait les tentatives de corruption des agents affectés à la sécurité. Aucune infrastructure n'était prévue, obligeant les candidat-e-s à attendre de longues heures, en pleine chaleur ou sous la pluie, sans garantie d'être reçu-e-s.

Pour répondre aux protestations, les autorités consulaires françaises ont sous-traité en 2001 la gestion de l'accès à leurs services à une société privée, Africatel AVS. Cette dernière a mis en place un système obligeant les candidat-e-s au visa à acheter une carte de crédit spécifique de 5 000 francs CFA (environ huit euros pour 12 minutes de communication), seul moyen de demander rendez-vous par téléphone. Sans garantie de l'obtenir : en cas de saturation de la ligne, le crédit était épuisé avant d'avoir pu joindre quiconque. Si, par chance, la démarche aboutissait positivement, le crédit non utilisé n'était ni remboursé ni réutilisable. Et le rôle du sous-traitant s'arrêtait là : c'est alors le consulat qui recevait les candidat-e-s.

En mars 2014, c'est une autre société privée, VFS global, qui a remporté le juteux marché des visas pour la France, avec des compétences élargies : au-delà de la seule gestion des rendez-vous, VFS gère toute la procédure – à l'exception de la prise de décision – jusqu'à la remise à l'intéressé-e du passeport muni du visa.

Dans une société où 42% de la population est analphabète, toute la procédure de demande de visa est désormais subordonnée à une double condition : savoir lire et remplir un formulaire (en français) et avoir accès à internet. Une fois le dossier rempli en ligne, un lien dirige vers le site de la plateforme pour prendre un rendez-vous. En formule « standard », il arrive souvent que la date proposée dépasse de loin la date de départ prévue. C'est pourquoi, moyennant un coût supplémentaire, l'opérateur propose d'opter pour le « salon premium » permettant d'obtenir un rendez-vous à une échéance plus brève : une solution à laquelle souscrivent par nécessité une grande partie des demandeur-euse-s, mais qui n'a aucune influence sur le délai de traitement du dossier, ni, naturellement, sur la décision finale.

Aux files d'attente devant le consulat de France ont succédé les files d'attente devant les bureaux de VFS où les centaines de personnes ayant obtenu un rendez-vous pour des visas de différents pays ayant recours aux services du même sous-traitant sont obligées de rester debout, dans la rue, sans aucun aménagement spécifique, jusqu'à l'appel de leur nom par les agents de sécurité. Tout le monde n'est toutefois pas logé à la même enseigne : les citoyen-ne-s européen-ne-s (qui, souvent, viennent pour les dossiers de leurs conjoint-e-s ou enfants sénégalais) peuvent entrer directement dans les locaux sur présentation de leur carte d'identité. Les lieux sont hautement protégés : pour y accéder, chacun-e est fouillé-e (cigarettes, briquets, ordinateurs, téléphones etc. sont interdits d'accès) avant de passer par un portique de sécurité.

Une fois à l'intérieur, l'attente n'est pas terminée, mais elle est différenciée selon qu'on se trouve en salon « standard » ou en salon « premium ». Dans le second – où sont servies des boissons chaudes ou fraîches –, même si les « clients » sont plus nombreux, le traitement des dossiers est plus fluide grâce à la présence de personnel en nombre suffisant. Le public doit prendre son mal en patience dans le premier, où seul un guichet est ouvert.

Qu'ils obtiennent ou non satisfaction, les postulant-e-s auront déboursé au minimum 40 000 francs CFA (60 €) pour le coût du visa (non remboursés en cas de refus) auxquels peuvent s'ajouter jusqu'à 27 000 francs CFA (42 €) de frais correspondant aux divers services, obligatoires ou facultatifs, fournis par VFS, tels que la possibilité d'être informé par SMS de la réception du dossier par le consulat ou de la disponibilité du passeport, la livraison du passeport à domicile, etc. Pour rappel, le salaire minimum au Sénégal s'élevait, en 2019, à 90 euros.

Au-delà des implications économiques de la sous-traitance, qui transforme en activité commerciale une fonction régaliennne, l'intervention de prestataires privés dans la procédure de délivrance de visas a pour effet de mettre à distance les usager-e-s, réduisant ainsi leurs possibilités de négociation et/ou de contestation des décisions prises par les consulats.

La bibliographie est disponible sur le site internet de Migreurop : www.migreurop.org dans la rubrique **Publications/Notes**.
<http://www.migreurop.org/article2941.html>

migreurop

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

www.migreurop.org

Retrouvez migreurop sur  et sur  @migreurop

MIGREUROP - CICP - 21ter rue Voltaire 75011 Paris

Photographie : © Elsa Tyszler - Design graphique : La société
Dir. de la publication : Claudia Charles

AVEC LE SOUTIEN DE :

