

La migration irrégulière comme défis pour l'Europe

Avec ses frontières extérieures continuellement sous pression, l'UE a d'urgence besoin d'une stratégie cohérente pour gérer les défis liés à la migration irrégulière. La dimension humanitaire de la migration en Méditerranée représente aussi pour la Suisse, membre de l'espace Schengen, un problème urgent.

Par Alexandre Lusenti
et Lisa Watanabe

Le 15 septembre 2014, les 250 migrants à bord d'une embarcation de fortune qui a sombré au large de la Libye ont presque tous péri. Le même jour, 500 migrants tentant de rejoindre Malte au départ de l'Égypte se sont noyés quand des passeurs ont délibérément coulé leur bateau. Ces deux tragédies ponctuent une année de migration irrégulière sans précédent vers l'Union Européenne (UE). Le record de 64 300 passages de migrants irréguliers originaires d'Afrique du Nord vers l'Italie en 2011 sera en effet dépassé en 2014. Le seuil symbolique des 100 000 devrait être surpassé à la fin de l'année.

Ces chiffres illustrent l'énorme défi que représente la gestion des frontières extérieures de l'UE, devenues cruciales pour garantir la sécurité à l'intérieur de l'Europe depuis la création de l'espace Schengen en 1995. L'accord Schengen prévoyait des mesures pour renforcer les frontières extérieures, parmi lesquelles un jeu de règles communes concernant les contrôles frontaliers et les procédures d'obtention de visa. Des procédures communes de traitement des demandes d'asile ont également été ajoutées suite aux accords de Dublin de 2003.

En plus de renforcer les capacités de gestion des frontières extérieures, l'UE a aussi essayé d'empêcher les migrants irréguliers d'atteindre son territoire. L'agence européenne pour la gestion des frontières exté-



Un migrant tunisien parmi des bateaux de pêche utilisés par des migrants originaires d'Afrique du Nord pour atteindre l'île de Lampedusa au sud de l'Italie. *Stefano Rellandini / Reuters.*

rieures, Frontex, joue un rôle clé à cet égard. Elle mène des opérations d'interception non seulement en partenariat avec des Etats membres de l'espace Schengen et/ou de l'UE mais aussi avec des pays tiers. En outre, l'UE a cherché à repousser ses frontières extérieures en concluant des accords avec des pays tiers pour garantir le retour et la réadmission des migrants irréguliers dans leur pays de départ.

Mais, en dépit de ces actions, la hausse de l'immigration irrégulière liée aux soulève-

ments arabes a révélé des faiblesses au sein du système de gestion des frontières de l'UE. Une plus grande solidarité avec les Etats Schengen sous pression aux frontières extérieures est nécessaire, non seulement pour endiguer l'afflux de migrants irréguliers mais aussi pour défendre les dimensions centrales du système Schengen/Dublin. Améliorer le système de gestion des frontières n'est cependant qu'une solution à court terme. L'UE doit, en effet, faire plus pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la migration irrégulière.

L'influence de soulèvements arabes

Les migrants empruntent trois routes principales ainsi que certains aéroports internationaux pour entrer dans l'espace Schengen. La première, la «route de la Méditerranée occidentale», comprend le passage maritime entre l'Afrique du Nord et l'Espagne, les îles Baléares et la frontière terrestre avec les deux enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. Les événements dramatiques de 2005, lorsque des centaines de migrants subsahariens ont escaladé les clôtures de l'enclave de Melilla, ont incité l'Espagne à établir un système de surveillance maritime et à renforcer les patrouilles le long du détroit de Gibraltar. Ces actions ont entraîné une baisse importante des passages irréguliers entre 2006 et 2010. La hausse du chômage en Espagne due à la crise économique y a aussi contribué. Les passages irréguliers vers l'UE ont cependant connu une forte hausse en 2011, avec un pic de 8 450 détections après les troubles en Afrique du Nord (et une flambée de violence en Côte d'Ivoire). Ce nombre a néanmoins baissé sur cette route, avec seulement 3 331 détections enregistrées lors des six premiers mois de 2014.

La «route de la Méditerranée centrale» est un point d'entrée majeur de la migration irrégulière dans l'UE. Elle renferme le passage maritime entre l'Afrique du Nord, notamment la Tunisie et la Libye, et les îles italiennes de Pantelleria, Lampedusa, Sicile, et Malte. La Libye a joué un rôle central par rapport à cette route dans la mesure où de nombreux migrants d'Afrique de l'Ouest et de la Corne de l'Afrique se retrouvent en Tripolitaine avant d'entamer leur traversée. Les passages irréguliers vers

l'UE ont cependant atteint leur plus faible niveau entre 2009 et 2010 (4 500 détections) après la conclusion d'un accord de coopération migratoire entre l'Italie et la Libye en 2007. L'instabilité en Tunisie et en Libye a néanmoins déclenché un pic en termes de migration irrégulière en 2011. Après la chute du régime de Kadhafi, les passages ont diminué en 2012 pour augmenter de nouveau en 2013 à la suite de la détérioration politique et sécuritaire du

L'UE doit faire plus pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de la migration irrégulière.

pays. Pendant les six premiers mois de 2014, 56 446 migrants irréguliers ont été détectés sur cette route, principalement des Syriens, des Érythréens et des Somaliens.

La «route de la Méditerranée orientale» renferme le passage maritime entre la Turquie et Chypre et les routes terrestres depuis la Turquie via la Grèce ou la Bulgarie méridionale. Elle est appelée à rester une route de première importance étant donné que la Turquie est devenue un nœud de transit pour les migrants venus d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie. Il se peut que la libéralisation de la politique des visas de la Turquie envers les pays africains ait contribué à ce que les migrants, surtout ceux venus de Somalie, transitent légalement par la Turquie avant de se diriger vers l'Europe. En plus des Somaliens, des Syriens et des Afghans constituent la majorité des migrants empruntant cette route. Après le pic de 2011, la Grèce a néanmoins entrepris une série d'opérations de grande envergure pour renforcer le contrôle aux frontières le

long de la rivière Evros, ainsi que combattre la migration irrégulière à Athènes et Igoumenitsa. Les migrations irrégulières détectées ont été réduites par la suite à 37 200 en 2012 et à 24 800 en 2013. En outre, les autorités grecques et turques ont intensifié leur coopération en matière de contrôle aux frontières, déplaçant les principaux points d'entrée à la frontière terrestre bulgare et aux îles grecques de la mer Égée. 12 962 passages irréguliers ont été détectés sur cette route entre janvier et juin 2014.

En plus de ces routes, certains aéroports internationaux comme ceux de Francfort ou Paris comptent parmi les points d'entrée les plus importants et les moins documentés en termes de migration irrégulière vers l'UE. De fait, les chiffres exacts manquent dans la mesure où la majorité des voyageurs entrent initialement dans l'UE avec des documents de voyage valides, et prolongent leur séjour de manière illimitée sans autorisation.

Réponse de l'Europe

En réaction à l'intensification de la migration irrégulière, l'UE a renforcé les contrôles et la surveillance de ses frontières externes. Frontex a reçu 30 millions d'euros supplémentaires en 2011. La même année, elle lançait l'opération Hermes pour aider les autorités italiennes à contrôler les vaisseaux transportant des migrants et réfugiés essayant d'atteindre les îles Pélages italiennes depuis la Tunisie, ainsi que l'opération Aeoneas pour prévenir un afflux de migrants traversant la mer Ionienne depuis la Turquie et l'Égypte. Une opération commune avec la Grèce, Poseidon, a aussi été mise sur pied pour réagir à la migration maritime depuis la Turquie et l'Afrique du Nord. En 2013, les opérations Minerva et Indalo ont aussi été lancées pour lutter contre la migration maritime irrégulière entre l'Afrique du Nord et l'Espagne. L'accent est néanmoins resté sur les pays «de première ligne». Après la mort de quelque 360 migrants dans un bateau au large de Lampedusa en octobre 2013, l'Italie a mis sur pied sa propre mission de recherche et de secours, «Mare Nostrum». Alors qu'elle était conçue à l'origine pour ne durer que quelques mois, l'opération se poursuit et coûte environ 9 millions d'euros par mois à l'Italie.

Une dispute entre la France et l'Italie a, en plus du renforcement des contrôles et des activités de surveillance, généré un mécanisme d'urgence pour réagir à la non-protection des frontières externes par les États membres de l'espace Schengen. Début 2011, l'Italie a accordé à quelque 30 000 immigrants tunisiens la protection tempo-

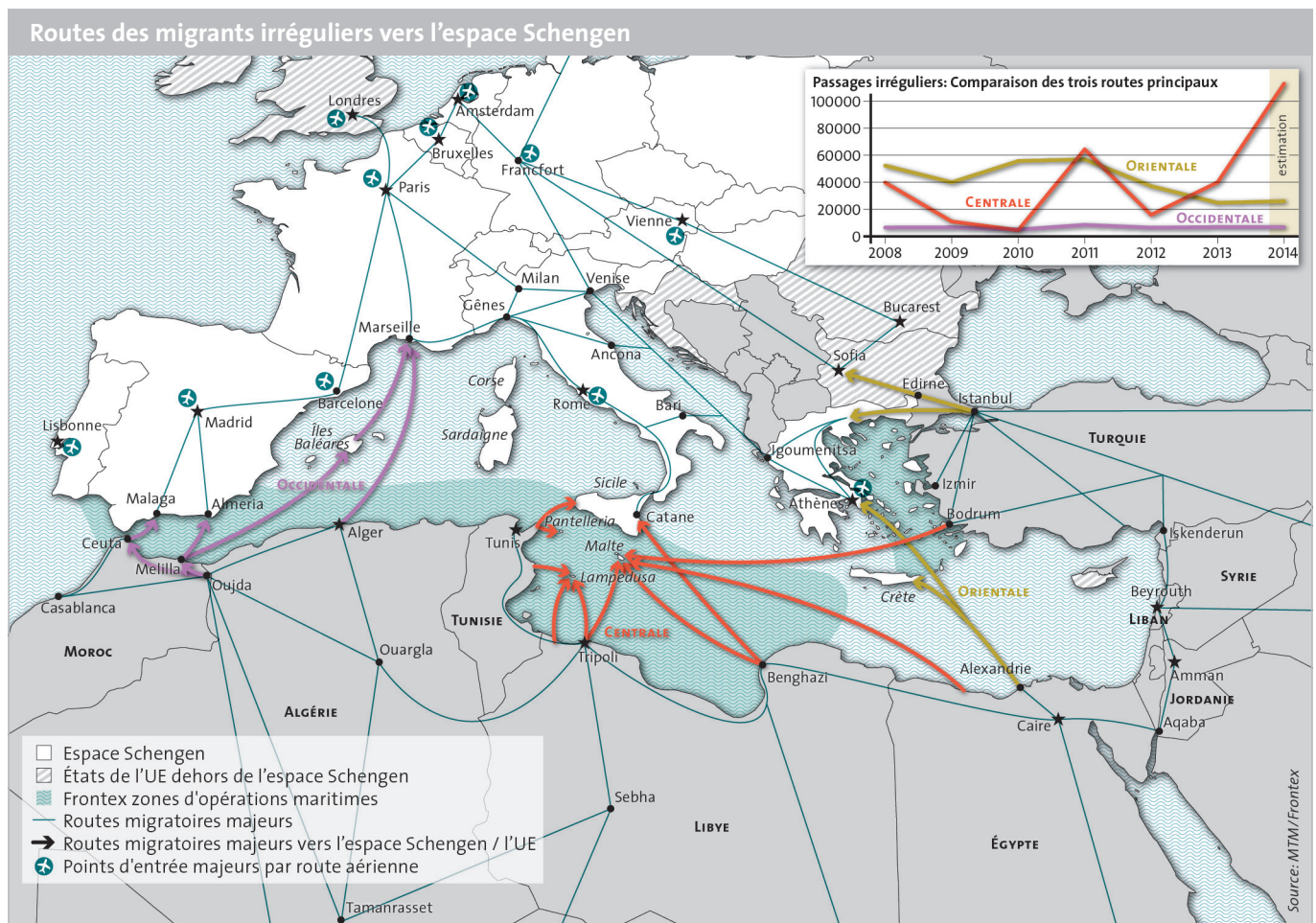
Mots-clés

Migration définit le mouvement d'une personne ou d'un groupe de personnes, que ce soit à travers la frontière internationale, ou dans un état, englobant tout type de circulation des personnes, malgré sa longueur, sa composition et ses causes.

La **migration irrégulière** signifie le mouvement de personnes qui se déroulent en dehors des normes réglementaires des pays d'origine, de transit et d'accueil. Du point de vue des pays de destination, c'est entrée, séjour ou travail dans un pays sans autorisation ou documents nécessaires selon les règlements d'immigration.

Les **demandeurs d'asile** sont des personnes qui ont demandé l'asile ou un statut de réfugié, mais qui n'ont pas encore reçu une décision finale sur leur demande en vertu du droit international pertinent et les instruments nationaux.

Refugiés se réfère à une personne qui fuit son pays de nationalité en raison de la crainte bien fondée de persécution pour des raisons de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un groupe social particulier ou de ses opinions politiques, rendant la personne incapable de se réclamer la protection de ce pays.



raire et la libre circulation à travers l'espace Schengen, incitant la France à réintroduire temporairement des contrôles à la frontière franco-italienne. L'incident a déclenché une modification du code-frontière Schengen, permettant ainsi la réintroduction immédiate de certains contrôles aux frontières intérieures lorsqu'un nombre trop important de ressortissants de pays tiers les franchissent, ou lorsque certains Etats membres de l'espace Schengen se trouvent être incapable de protéger leurs frontières extérieures. L'atteinte aux droits et à la dignité des demandeurs d'asile dans certains Etats membres, notamment en Grèce, a aussi lancé un débat sur l'amendement des régulations de Dublin qui déterminent quel Etat est responsable du traitement d'une demande d'asile. Dans le cas d'espèce, la question était la suspension provisoire du transfert des demandeurs d'asile vers des Etats dont les régimes d'asile présentent de sérieuses imperfections.

Des mesures ont aussi été prises pour repousser les frontières extérieures et «exter-

naliser» la gestion des frontières. En 2011, le système d'information des visas Schengen (VIS) a été étendu aux consulats d'Etats membres de l'espace Schengen en Algérie, en Egypte, en Libye, en Mauritanie, au Maroc et en Tunisie. L'approche révisée de son voisinage méridional par l'UE comprend aussi des partenariats avec des pays tiers exigeant qu'ils concluent des accords de réadmission avec l'UE, coopèrent avec Frontex et augmentent leurs capacités de gestion des frontières comme condition préalable à des avantages tels que des accords de facilitation de délivrance de visas et une assistance financière pour renforcer leurs capacités. A ce jour, l'UE a conclu un «partenariat pour la mobilité» avec le Maroc et des négociations sont en cours avec la Tunisie. Après dix ans de discussions, l'UE a aussi signé avec la Turquie, en décembre 2013, un accord de réadmission lié au dialogue sur la libéralisation des visas.

Importance pour la Suisse

Ayant décidé de signer des accords d'association au système Schengen/Dublin en

2005, la Suisse est aussi impliquée dans la gestion des frontières externes de l'UE et participe aux opérations menées par Frontex. En 2011, des gardes-frontière suisses ont été envoyés dans le sud de l'Italie dans le cadre de l'opération Hermes pour détecter de faux documents, fouiller des véhicules et interviewer des migrants afin de recueillir des renseignements sur les routes de transit et les passeurs. Depuis 2013, des gardes-frontière suisses ont ainsi été déployés en Grèce près de la rivière Evros pour participer à l'opération terrestre Poseidon, et sur la côte sud de l'Espagne dans le cadre de l'opération Minerva. Par ailleurs, en Août 2014, le gouvernement fédéral a mis sur pied un groupe de travail sur la migration dans l'espace méditerranéen.

Avec la modification du code frontière Schengen, la Suisse pourrait envisager de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières internes en cas d'influx important de migrants traversant les frontières extérieures de l'UE. Une modification du règlement de Dublin impliquant la suspen-

sion temporaire du transfert des demandeurs d'asile ne serait cependant pas favorable à la Suisse. En effet, la Suisse renvoie plus de demandeurs vers d'autres Etats sous Dublin que vice versa (2013: 4165 transferts vers d'autres pays Dublin, par rapport à 751 transferts vers la Suisse). La Suisse reste néanmoins ouverte en vue d'une évolution des règlements de Dublin et d'une meilleure distribution des responsabilités entre les Etats en la matière. Sur une base bilatérale, la Suisse a déjà amélioré ses pratiques en matière d'asile avec la Grèce.

A l'instar de l'UE, la Suisse cherche à dépasser ses frontières physiques pour gérer la migration irrégulière en concluant des «partenariats migratoires» conçus pour promouvoir le retour et la réintégration volontaire des migrants non autorisés. Ils s'accompagnent de mesures de libéralisation des visas et de renforcement des capacités. Des partenariats migratoires ont été conclus jusqu'à présent avec la Bosnie et Herzégovine, la Serbie, le Kosovo et le Nigeria. Un partenariat migratoire a été conclu avec la Tunisie dans le cadre du programme suisse pour l'Afrique du Nord, lancé en 2011. Il contient un certain nombre de projets visant, entre autres, à renforcer les capacités de gestion des frontières tunisiennes tout en respectant les engagements internationaux relatifs aux réfugiés, ainsi que la protection et le retour des migrants vulnérables en Tunisie.

Perspective

Les pressions migratoires du voisinage méridional de l'Europe vont probablement générer des efforts en vue d'améliorer plutôt que de réformer le système de gestion des frontières de l'UE. De nouvelles technologies sont appelées à jouer un rôle important à ce titre. Des «frontières intelligentes» calculant et informant automatiquement les autorités nationales des dépassements de séjour par des voyageurs de pays tiers devraient entrer en vigueur aux alentours de 2020. Lors de la phase initiale de mise en œuvre, le système n'enregistrera que les dates d'entrée et de sortie. Après trois ans, il sera censé aussi stocker les empreintes digitales. En parallèle, Frontex étudie la mise en place de

technologies additionnelles telles qu'un système d'aéronefs télépilotés en vue d'améliorer la reconnaissance géographique.

Des mesures pour assurer la solidarité entre les Etats membres de l'espace Schengen sont aussi prévues, Frontex constituant un instrument clé à cet égard. Etant donné que l'Italie menace de mettre fin à la mission Mare Nostrum si elle ne reçoit pas plus d'assistance de l'UE, une nouvelle mission – «Triton» – combinant les opérations Hermes et Aeneas va être lancée en automne pour compléter Mare Nostrum, et la remplacer finalement en novembre. Il est cependant peu probable que son envergure atteigne celle de Mare Nostrum. Il se peut aussi que l'évolution du rôle de Frontex donne lieu à la création d'un système européen de gardes-

La suspension temporaire du transfert des demandeurs d'asile ne serait pas favorable à la Suisse.

frontière permettant d'envoyer des fonctionnaires dans les zones sensibles aux frontières extérieures. Le besoin d'une plus grande uniformité dans la mise en œuvre du régime d'asile européen commun verra aussi le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) jouer un rôle plus important, avec un budget probablement élargi.

Bien qu'elles réduisent certaines lacunes en matière de gestion des frontières, de telles mesures pourraient n'avoir pour résultat qu'un déplacement des points de départ et des routes de transit, ainsi que le développement de méthodes de contrebande encore plus développées. Les causes de la migration irrégulière, telles que l'absence de possibilités de migration légale, continuent à ne pas être prises en compte. Les partenariats pour la mobilité de l'UE sont un pas dans la bonne direction même s'ils mettent en avant l'aspect temporaire de la mobilité, au détriment de formes plus permanentes. Du reste, même la mobilité temporaire offerte par certains Etats européens reste largement conditionnelle et dépend des engagements volontaires de chaque Etat. En fin de compte, de tels accords non contraignants empêchent l'UE de développer une approche cohérente relative à la migration irrégulière.

Les partenariats pour la mobilité posent un problème supplémentaire dans la mesure où ils impliquent le respect des droits des personnes réadmis dans des pays tiers. La meilleure manière d'aborder ce problème, comme par exemple en exigeant que les Etats signataires de ces accords de réadmission non-membres de l'UE doivent se conformer aux conventions internationales ou en établissant des mécanismes de surveillance dans les pays de retour, est largement débattue. L'UE essaie aussi de renforcer les capacités des Etats dans les régions d'origine par le biais de programmes de protection régionaux.

Il est fort probable que l'évolution future de la gestion des frontières extérieures de l'UE aille dans le sens d'une participation accrue de la Suisse aux opérations de Frontex. En 2011, 24 experts suisses ont été déployés pendant 800 jours, principalement en Italie, en Grèce, en Bulgarie, en Slovaquie et en Espagne, contre 39 pendant 1 146 jours en 2012. La Suisse a aussi signé un accord avec l'UE en juin 2014 qui lui permet de participer à l'EASO et de recevoir son soutien. Les questions des droits de l'homme soulevées par «l'externalisation» de la gestion des frontières à des pays tiers sont également importantes pour la Suisse et mettent en relief l'importance des capacités de vérification en vue de garantir le respect des obligations internationales comme celles reprises par les Conventions de Genève (1951) et des Droits de l'Homme des personnes rapatriées en Suisse.

Même si l'actualité est principalement dominée par la crise ukrainienne ou l'Etat islamique (EI), la migration irrégulière vers l'Europe reste une préoccupation constante pour les pays membres de l'espace Schengen, y compris pour la Suisse.

Alexandre Lusenti est inscrit au Master of International Affairs and Governance à l'Université de Saint-Gall. En été 2014, il a fait un stage au Centre d'études de sécurité (CSS) de l'ETH.

Dr. Lisa Watanabe est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» au Centre d'études de sécurité (CSS) de l'ETH.

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

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consulta; Relecture: Alexandre Lusenti
Layout et graphiques: Miriam Dahinden
ISSN: 2296-0228

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

Parus précédemment:

L'OTAN et la Russie après le sommet No 161
Séparatisme dans l'UE No 160
Sécurité de l'approvisionnement de l'Europe en gaz No 159
L'Egypte un an après la destitution de Morsi No 158
Indonésie: les défis du nouveau gouvernement No 157
La Chine dans l'océan Indien No 156