



## Externalisation des frontières

### Suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 02

3 juillet 2024

« Comme tous les murs, il était ambigu, à double face. Ce qui était à l'intérieur et ce qui était à l'extérieur dépendait du côté où l'on se trouvait ».

Ursula K. Le Guin, *Les Dépossédés*

#### Contenu

À propos de ce bulletin .....	2
Éditorial .....	2
Développements thématiques et régionaux.....	4
Gestion des frontières.....	4
Expulsion et réadmission .....	7
Partenariats en matière de migration .....	11
Budgets et financement .....	12
Analyse : Un puits sans fond : des milliards d'euros supplémentaires pour les contrôles frontaliers externalisés.....	12
Analyse : Les sanctions sur les visas au but d'augmenter les expulsions.....	19

## À propos de ce bulletin

Ce projet, mené par *Statewatch* et *migration-control.info* et financé par *Brot für die Welt*, *Misereor*, *medico* international et *Pro Asyl*, a pour objectif de rendre public les politiques, plans et pratiques d'externalisation de l'UE. Il vise à mettre en lumière leur impact sur les droits des personnes en déplacement, ainsi que sur les normes démocratiques, la transparence et la responsabilité. Il cherche à pallier le manque d'information du public en publiant les documents pertinents de l'UE, principalement ceux produits ou discutés par le Conseil de l'UE à ce stade. Il traite également de l'excès d'informations provenant des différentes institutions de l'UE, des groupes de travail et des gouvernements nationaux impliqués dans l'agenda de l'externalisation, en résumant les développements thématiques et régionaux et en analysant en profondeur les questions clés.

## Éditorial

Le 1er février dernier, Son Excellence Willem van de Voorde, « Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire » et représentant permanent de la Belgique auprès de l'UE, a reçu une lettre de Juan Fernando López Aguilar, alors président de la commission des libertés civiles du Parlement européen (LIBE).

Dans cette lettre, M. Aguilar sollicitait des informations sur le *Mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations* (MOCADDEM).

Ce mécanisme, rattaché au Conseil de l'UE, a été mis en place en janvier 2022 pour « préparer et proposer des actions opérationnelles » dans ou avec des États non membres de l'UE que l'UE cherche à intégrer à son programme de contrôle des migrations. [Sa base juridique](#) ne repose pas sur la législation européenne en matière d'immigration et d'asile, mais sur des [pouvoirs d'urgence](#) liés à « une attaque terroriste ou une catastrophe naturelle ou causée par l'homme ».

Au-delà de ces informations, peu de détails sont connus sur le fonctionnement du MOCADDEM. Dans sa lettre, M. Aguilar relève :

*« En tant que commission compétente en matière d'asile et de migration au Parlement européen, la LIBE devrait avoir accès aux documents et informations pertinents concernant le MOCADDEM, en raison de ses attributions dans ce domaine et conformément au principe de coopération loyale entre les institutions ».*

Contrairement aux autorités espagnoles, qui n'ont pas répondu à la lettre de M. Aguilar en juillet dernier, les autorités belges ont, elles, [répondu](#), mais refusant catégoriquement sa demande.

*« Compte tenu de la nature opérationnelle et spécifique du travail du MOCADDEM, j'ai le regret de vous informer que le Conseil ne peut accéder à votre demande »,* a écrit M. van de Voorde. De plus, il a affirmé que le Parlement n'est pas compétent sur les questions traitées par le MOCADDEM.

« Le MOCADÉM n'adopte aucune « mesure » relevant des compétences de votre commission, comme décrites dans l'annexe VI du règlement du Parlement », a déclaré l'ambassadeur.

Ce point de vue est à débattre. Le règlement précise que la commission LIBE est responsable des « mesures concernant l'entrée et la circulation des personnes, l'asile et la migration », des « mesures concernant une gestion intégrée des frontières », ainsi que de celles liées aux « organes et agences » de l'UE opérant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice » de l'UE, comme Frontex (Agence chargé de la gestion des frontières).

La question est donc de savoir ce qu'est une « mesure ». Dans ce bulletin, nous publions près de [deux douzaines de documents produits ou discutés pour les réunions du MOCADÉM au cours des huit derniers mois](#), qui révèlent que les fonctionnaires ont été très occupés.

Des dizaines, voire des centaines « actions » ont été mises en œuvre par les agences et institutions de l'UE pour contrôler, surveiller et réglementer la circulation des personnes hors de l'UE. Le MOCADÉM est chargé de préparer une grande partie de ces actions : son mandat légal lui permet de proposer des « actions opérationnelles » au Comité des Représentants Permanents (Coreper), organe actuellement présidé par M. van de Voorde, « dans le cadre des relations entre l'UE et les pays tiers en matière de migration ».

Une « action opérationnelle » est-elle une « mesure » ? Une « action », telle que le projet de 40 millions d'euros pour la « gestion des frontières » en Tunisie, mentionné dans un des documents de MOCADÉM, est-elle une « mesure » ? Le Parlement européen a-t-il le droit d'examiner le soutien de l'UE aux contrôles migratoires dans les pays tiers ? Les gouvernements de l'UE cherchent-ils à éviter un contrôle démocratique sur leurs efforts pour renforcer les liens politiques et financiers avec les pays du « voisinage sud » et au-delà, dans le but de freiner les flux migratoires (migrant-es et réfugié-es) ?

Si les avocats peuvent débattre des trois premières questions, la réponse à la dernière est, sans aucun doute, oui. Les documents que nous publions montrent que les « actions opérationnelles » coordonnées par le MOCADÉM sont vastes et coûteuses, couvrant des États de l'Atlantique à l'océan Indien, avec des budgets se chiffrant en centaines de millions d'euros. Comme le révèle l'une des analyses de ce bulletin, une partie de ces dépenses est officiellement classée comme aide au développement.

Il faut un état d'esprit particulier pour considérer que l'achat d'équipements de surveillance pour la police des frontières d'un gouvernement autoritaire « [favorise et vise spécifiquement le développement économique et le bien-être des pays en développement](#) ». Pourtant, nous en sommes là. Les gouvernements européens peuvent utiliser d'importantes sommes d'argent public pour soutenir les agences répressives d'États étrangers, qui commettent ensuite des violations des droits humains, tandis que les représentants élus se voient refuser le droit d'examiner ces actions.

C'est précisément pour ces raisons que ce bulletin existe. Nous espérons qu'il vous sera utile dans votre lutte contre l'externalisation actuelle des contrôles des frontières et de l'immigration, un programme ancien et inefficace, qui sert les intérêts des élites et profiteurs, tout en renforçant un ordre politique violent et exclusif. Il n'a jamais été plus urgent de s'y opposer.

- Chris Jones, *Statewatch*

## Développements thématiques et régionaux

Les résumés ci-dessous concernent des documents produits ou discutés par cinq groupes de travail du Conseil de l'UE :

- Groupe de travail sur les aspects externes des migrations (EMWP)
- Comité stratégique sur les frontières, l'immigration et l'asile (CSIFA)
- Groupe de travail sur les visas
- Groupe de travail sur les frontières
- Groupe de travail sur l'intégration, la migration et l'expulsion (IMEX)

Ils incluent également des documents relatifs au Mécanisme opérationnel pour la dimension externe des migrations (MOCADDEM).

Tous les documents résumés ici, ainsi que d'autres, sont disponibles dans nos [archives documentaires](#), qui couvrent également des sections Conseil européen et le Conseil « Justice et affaires intérieures ».

### Contenu

- Gestion des frontières
- Expulsion et réadmission
- Partenariats migratoires
- Budgets et financement

## Gestion des frontières

Lors de la [réunion du groupe de travail sur les frontières du 6 juin](#), **la surveillance des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE** a été discutée dans le cadre de la mise en œuvre du règlement sur l'examen analytique. Ce règlement impose la création de mécanismes nationaux indépendants pour « veiller au respect du droit européen et international », et « garantir que les allégations de violations des droits fondamentaux soient traitées et suivies par les États membres ouvrant ainsi des enquêtes sur ces allégations et suivant leur évolution ».

Ces mécanismes, dotés de financements adéquats et d'un accès illimité aux sites et documents, doivent « effectuer des inspections aléatoires et émettre des recommandations annuelles ». L'Agence des droits fondamentaux de l'UE doit fournir des orientations aux États membres et offrir des conseils méthodologiques et de formation. Les États membres ont deux ans pour se conformer à ce règlement.

Un autre document, discuté lors de la [même réunion](#), portait sur les **campagnes d'information** liées à la mise en **service du système d'entrée/sortie (EES)** prévue pour l'automne 2024. Ces campagnes « visent à informer le public et les ressortissants de pays tiers sur le SEE, les données qu'il stocke, les autorités y ayant accès et les droits des personnes concernées ». Les campagnes devraient cibler les ressortissants de pays tiers souhaitant se rendre sur le territoire de l'UE, et les États membres doivent diffuser largement ces informations, notamment dans les centres de transport, les consulats et les bureaux des transporteurs, ainsi qu'à travers une campagne sur les réseaux sociaux. La réunion a également abordé une présentation de la Commission européenne sur **la loi relative à l'intelligence artificielle et sa relation avec la gestion des frontières**.

Le 17 mai, lors de la [réunion du groupe de travail sur les aspects extérieurs des migrations](#), le **HCR** et l'**OIM** ont présenté des exposés, et la **Commission et le Service européen pour l'action extérieure** ont fourni des informations sur la « situation migratoire sur la route de la **Méditerranée orientale** ». La présidence a également fourni des informations sur les réseaux locaux et régionaux de liaison européens pour l'immigration et sur les cadres de coopération avec la Libye, la Macédoine du Nord, le Pakistan, ainsi que le processus de Khartoum (voir Partenariats ci-dessous).

Les [réunions du MOCADDEM depuis septembre dernier](#) ont largement couvert la gestion des frontières, la lutte contre le trafic de migrants et les opérations de recherche et de sauvetage dans des pays tels que la Bosnie-Herzégovine, la Libye, en passant par le Sénégal et la Turquie entre autres.

La **Tunisie** est un pays où, depuis l'accord de juillet dernier, l'UE et les États membres mènent des activités intensives. Les relations et projets y ont été abordés lors de presque toutes les réunions du MOCADDEM depuis septembre. Concernant la gestion des frontières, un document de la [réunion du 16 février](#) communiqué à *Statewatch* détaille un soutien financier important : plus de 100 millions d'euros sont investis dans des projets de recherche et sauvetage, contrôle des frontières et coopération policière internationale. Le **Centre international pour le développement des politiques migratoires** met en œuvre une grande partie de ces projets.

Au Maroc, l'UE a alloué au moins 200 millions d'euros pour des projets visant « la gestion des frontières dans le respect des normes internationales en matière de droits humains, la gouvernance migratoire et l'intégration des réfugiés », selon un document de la [réunion du 16 février](#). En Mauritanie, plus de 50 millions d'euros sont destinés à des projets de contrôle des frontières et de maintien de l'ordre. Le projet GARSI 3 a attiré l'attention lorsque des véhicules financés par l'UE ont été utilisés pour [réprimer la contestation populaire](#) au Sénégal. Le document indique que GARSI 3 a reçu 10,5 millions d'euros du budget NDICI.

Lors de la [réunion du MOCADÉM le 19 avril](#), les **Balkans occidentaux** étaient à l'ordre du jour avec un document communiqué à *Statewatch* indiquant que les déploiements de Frontex dans la région sont une priorité, avec des accords de statut renouvelés et élargis pour permettre des déploiements plus variés. Selon la base juridique de Frontex pour 2019, l'agence peut maintenant être déployée aux frontières entre deux États non membres de l'UE, en plus des frontières entre un État non membre et un État membre. Des fonds de l'instrument d'aide à la préadhésion (IPA III) financent déjà des travaux importants dans la région, incluant des formations par Frontex sur la surveillance, le filtrage, le débriefing et les droits fondamentaux.

La coopération policière contre le trafic de migrant·es et la traite dans les Balkans occidentaux est également abordée, précisant que tous les États de la région ont désormais au moins un officier de liaison à Europol. Un programme de lutte contre le trafic de migrant·es, d'une valeur de 36 millions d'euros, devait être adopté en juin 2023 dans le cadre du budget de l'IAP. Le document mentionne également « des missions d'interopérabilité prévues entre partenaires des Balkans occidentaux pour évaluer les besoins aux points de passage frontaliers ».

L'année dernière, lors d'une [réunion du MOCADÉM en novembre](#), un document s'est penché sur la route de la **Méditerranée orientale**, avec une attention particulière sur la **Turquie**. Le « dossier action » indiquait que l'UE fournirait 220 millions d'euros pour renforcer la surveillance à la frontière turque avec l'**Iran** et proposait la création d'un « Centre de coopération internationale en matière de migrations » à **Istanbul**. Selon un document du **Centre international pour le développement des politiques migratoires**, ce centre aurait pour « rôle principal » de « favoriser la coopération opérationnelle en gestion des frontières, en ciblant la route migratoire de la Méditerranée orientale, notamment la **Turquie**, les **Balkans occidentaux**, l'**Asie centrale** et le **Moyen-Orient** ».

La [réunion du groupe de travail sur les visas du 24 avril](#) a abordé l'avenir de la politique des visas, notamment la nécessité d'empêcher les ressortissants de pays tiers « d'exploiter les voies légales » pour déposer des demandes d'asile. La lutte contre les « abus de la politique des visas » est jugée cruciale pour « préserver la viabilité des systèmes d'asile des États membres ». Un **nouveau mécanisme de suspension des visas** est en discussion dans les trilogues, mais ne devrait être utilisé qu'en dernier recours. Le manque de statistiques sur le nombre de personnes abusant des visas pour entrer dans l'espace Schengen et demander l'asile a été souligné, suggérant un besoin de renforcer les contrôles du système d'information sur les visas (VIS).

Concernant les « solutions innovantes » pour la fraude aux visas, plus de 20 États membres de l'UE et de l'espace Schengen la considèrent comme une infraction pénale. Cependant, le cadre juridique de l'UE n'inclut pas de poursuites pour cette fraude et pour le dépassement de la durée de validité d'un visa, limitant les sanctions à des mesures administratives, telles que des interdictions d'entrée sur le territoire. Les délégations demandent des mesures supplémentaires, inspirées des sanctions prévues par l'article 25a du code des visas. La présidence belge a souligné l'importance d'explorer toutes les options, y compris le

renforcement du cadre juridique, tandis que l'Allemagne a présenté un [un manuel sur la fraude aux visas](#).

Ainsi, lors d'une réunion informelle du [SCIFA](#) en mai, la « dimension extérieure » de la politique des visas a également été discutée.

## Expulsion et réadmission

L'expulsion, la réadmission et les sujets connexes ont été abordés par plusieurs groupes de travail au courant des derniers mois, notamment le groupe IMEX (Expulsion). Parmi les sujets de discussion, figure le **plan visant à améliorer l'efficacité du système de retour, à exploiter le potentiel des officiers de liaison** déployés à l'étranger, et à travailler la **refonte du règlement du système d'information Schengen et des alertes de retour**.

Lors de la réunion de IMEX du 23 avril 2024, des présentations de la présidence et de la Commission ont été suivies d'un échange sur le thème « **Rendre le système de retour de l'UE plus efficace : poursuite de la réflexion sur l'avenir de la politique de retour** ». Un suivi a également été effectué sur la conférence de Fedasil (Belgique) des 19 et 20 mars 2024, concernant le **retour volontaire et la réintégration**. Les discussions autour de **l'article 25 bis du code des visas** ont porté sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre, la coopération avec les pays prioritaires sans mesures restrictives et l'évaluation du mécanisme, y compris le document d'évaluation de la réforme du code des visas présenté par la Commission. La présidence a aussi partagé ses « meilleures pratiques » en matière de retours au groupe Schengen.

Lors de la [réunion du 7 juin](#), un document de travail de la présidence sur l'amélioration des statistiques de retour a été discuté. Il propose une évaluation critique des paramètres actuels et des suggestions pour élargir le cadre de collecte de données. Les paramètres incluent l'efficacité des retours, le lien avec les décisions négatives en matière d'asile, le respect des droits humains, la durabilité (pour éviter la réémigration) et les coûts des retours (ressources humaines et financières).

Le cadre de collecte de données sur les retours repose sur la collecte effectuée par Eurostat depuis 2008 et l'implication croissante de Frontex, qui a commencé en 2011 via le réseau d'analyse des risques de Frontex (FRAN) et l'application IRMA pour la gestion de la migration irrégulière. Des appels à améliorer cette collecte ont été lancés dans la stratégie opérationnelle du coordinateur des retours de l'UE, dans la politique stratégique pluriannuelle pour la gestion intégrée des frontières (mars 2023), ainsi que par la Commission et le Conseil

Cela a conduit à des actions concrètes, telles que la suspension par **l'Agence européenne pour l'asile** de sa collecte de données au profit de celles de Frontex à partir de 2023, la création d'un **groupe de travail d'Eurostat sur les statistiques de retour** réunissant les États membres, Frontex et la DG HOME, et une feuille de route de Frontex 2023 pour améliorer l'analyse et le suivi des retours. L' « exercice annuel au titre de l'article 25a du code des visas » vise à une collecte qualitative et quantitative des données sur la réadmission avec les principaux pays tiers de l'UE. Les bases de données interopérables de l'UE faciliteront aussi les statistiques sur les expulsions via un référentiel central collectant des données intersystèmes (EES, VIS, ETIAS et SIS). Le prochain rapport annuel sur l'asile et la migration inclura des données sur les retours.

Cependant, la validité des taux de retour pour évaluer l'efficacité reste un défi, car cette méthode « a montré ses limites », nécessitant des informations supplémentaires. Parmi les problèmes identifiés figurent les données des signalements de retour du système d'information Schengen (SIS), qui relèvent que :

*« ...une proportion importante des décisions de retour ne sont pas exécutoires, et les pratiques administratives et judiciaires nationales varient, affectant le nombre de décisions de retour rendues et réduisant leur comparabilité. De plus, seuls les retours volontaires enregistrés de manière fiable sont comptabilisés, ce qui signifie que le nombre réel de retours pourrait être plus élevé... »*

L'importance des statistiques et de la collecte de données pour le mécanisme d'expulsion de l'UE, ainsi que pour ses initiatives de contrôle de l'immigration, a été mise en avant dans un rapport de Statewatch publié l'année dernière qui souligne que :

*« Les statistiques, à la base, concernent la collecte de données par les autorités publiques pour mieux comprendre une situation et, ainsi, formuler ou influencer des politiques en vue d'exercer un contrôle plus efficace. Ce travail statistique repose aussi sur la création continue de catégories et de groupes de personnes, souvent hiérarchisés, ce qui peut engendrer diverses pratiques et effets discriminatoires ».*

La présidence a présenté un document lors de la [réunion de l'IMEX du 7 juin](#) sur l'amélioration de l'efficacité du système de retour. Un des éléments clés de ce document est la refonte de la directive sur les retours, sur laquelle le Conseil a trouvé une position de négociation, mais pas le Parlement européen. Le document explore les besoins des États membres et l'avenir de cette proposition, en reconnaissant des points de vue divergents : « Certains estiment que la révision de la directive de refonte devrait se faire parallèlement à une réflexion approfondie sur la révision du cadre juridique ». Des pistes parallèles proposées :

*« ...travailler à la refonte de la directive sur le retour pour introduire les changements les plus urgents, y compris l'adaptation aux récents arrêts de la Cour européenne de justice, tout en continuant à réfléchir à une future décision européenne sur le retour. Dans le même temps, la coopération pratique et la reconnaissance mutuelle devraient également se poursuivre ».*

Cependant, certaines délégations préfèrent que la reconnaissance mutuelle des décisions nationales reste facultative, et la présidence considère la création d'une décision européenne sur le retour comme un « objectif à long terme ». *Statewatch* a [précédemment publié un rapport sur](#) cette proposition de cadre juridique.

Selon le document de la présidence, la plupart des États membres estiment qu'il n'est pas nécessaire de « légiférer davantage sur les alternatives à la détention et les conditions de détention », et remettent en question l'idée d'établir des « capacités de détention minimales » au niveau de l'UE et des États membres. Le document aborde également plusieurs sujets : l'éloignement des personnes représentant une menace pour la sécurité, la jurisprudence de la Cour européenne de justice sur la directive « retour », l'amélioration de l'identification, l'utilisation des laissez-passer européens, la définition du retour volontaire, la situation des ressortissants en séjour irrégulier qui ne peuvent être renvoyés, et l'accès des États associés à Schengen au système de gestion des cas de réadmission (RCMS). Le document note que la mise en œuvre du pacte devrait renforcer les **liens étroits entre les procédures d'asile et de retour**.

Le document souligne également l'importance de la coopération des pays tiers pour une politique de retour efficace de l'UE. Les leviers comprennent : l'utilisation stratégique de **l'article 25a du code des visas** ou le **système de préférences généralisées (SPG)** de l'UE avec le Parlement européen pour créer un « levier commercial ». Certaines délégations ont appelé à des solutions innovantes pour assurer des retours efficaces, suggérant que Frontex pourrait contribuer aux retours entre pays tiers.

En préparation de la [réunion IMEX du 7 juin](#), un document a été soumis par la présidence, soulignant le « rôle crucial des **officiers de liaison** pour construire un système de retour européen commun plus fort ». La réunion IMEX a couvert trois dimensions : stratégique, opérationnelle et d'attractivité.

Le premier point met en avant la nécessité pour les **délégations de l'UE dans les pays tiers** de soutenir politiquement les officiers de liaison de l'UE et des États membres. Les besoins identifiés incluent une vision claire, donnant priorité aux déploiements (avec le poste en Irak actuellement vacant), ainsi qu'une approche flexible : déploiements à long terme pour les pays prioritaires et à court terme pour les situations conjoncturelles liées aux flux migratoires. Des pratiques variées entre les États membres sont notées concernant l'utilisation des officiers de liaison pour la « réintégration, le retour rapide des individus qui représentent une menace pour la sécurité, et la lutte contre le trafic de migrants ».

Les autres dimensions se concentrent sur la coordination pour une meilleure efficacité et sur l'amélioration des conditions pour les officiers de liaison européens afin de favoriser leur déploiement. Les propositions futures incluent la création d'un pool d'officiers de liaison « retour » au sein de **Frontex** et le financement du soutien aux déploiements dans le prochain **cadre financier pluriannuel** (budget de l'UE).

En ce qui concerne le thème « **post-retour, assistance à la réintégration et de la réintégration durable : une coordination entre acteurs des pays partenaires** », abordé dans le cadre du Pacte en avril 2021, des réunions ont eu lieu à IMEX(Expulsion) (« retour et assistance à la réintégration ») le [23 avril](#) et à EMWP le [17 mai](#). L'objectif est de structurer et

de pérenniser la durabilité de l'aide à la réintégration, et l'appropriation par les pays partenaires en renforçant la contribution des actions de développement de l'UE.

Les défis incluent les variations dans l'interprétation et la compréhension des étapes de la stratégie, telles que « l'assistance post-retour », « l'assistance à la réintégration » et « la réintégration durable ». Les discussions portent sur la répartition des rôles et des responsabilités entre les parties prenantes et le soutien aux personnes expulsées par des acteurs financés par la NDICI, (alors qu'avant, l'accent était mis sur les relations sud-sud).

Un document sur la refonte du **système d'information Schengen (SIS)** et les signalements pour le retour a été distribué pour la [réunion du groupe de travail sur les frontières du 6 juin](#). Il traite de l'introduction immédiate de nouveaux signalements pour les ressortissants sous décision de retour. Ainsi, en cas de réponse positive aux frontières extérieures, l'État membre informe l'État membre signalant et lui transmet des informations ; ce dernier supprime le signalement et, si nécessaire, introduit « immédiatement » un signalement pour interdiction d'entrée et de séjour. Le document souligne cependant certains problèmes avec ce système.

**Les expulsions vers et depuis les pays tiers** sont régulièrement discutées lors des [réunions du MOCADÉM](#). L'UE et ses États membres insistent sur l'acceptation des expulsions par les États tiers et le soutien financier pour renforcer leurs propres mécanismes d'expulsion.

Selon MOCADÉM(19 avril), un projet de 54 millions d'euros, a été financé par **l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III)**, incluant 13 millions d'euros pour des projets de retour en **Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie**, avec un « projet pilote » de 500 000 euros pour les retours forcés en **Bosnie-Herzégovine**, étendu à la **Serbie** avec un budget similaire. L'extension du projet est justifiée par les « résultats limités sur les retours forcés, sauf pour la **Bosnie-Herzégovine** », comme le mentionne le document. Il recommande à la Commission, Frontex et aux États membres de l'UE d'utiliser la « Plateforme de coordination conjointe » hébergée par l'**Autriche** pour favoriser les échanges de bonnes pratiques et renforcer la coopération opérationnelle en matière de retour avec les États de la région.

Un autre document sur la **Bosnie-Herzégovine** produit lors de la [réunion du 25 octobre 2023 du MOCADÉM](#) note que Frontex devrait soutenir le renforcement des capacités États en matière d'expulsion, tandis que l'Autriche, la Pologne, l'Allemagne et le Danemark devraient fournir un soutien général.

Les déportations vers et depuis la **Mauritanie** sont abordées dans un document lors de la [réunion du 25 mars de la MOCADÉM](#), mais la version communiquée à *Statewatch* manque de détails. Le document, intitulé « Retour des Mauritaniens de l'UE en Mauritanie, renforcement de la coopération conformément à l'accord de Samoa », prévoit des actions pour le dernier semestre de 2024, mais ne précise pas les mesures spécifiques pour les agences ou institutions. Il recommande aux fonctionnaires de l'UE d'encourager leurs homologues mauritaniens à coopérer davantage sur les retours et la réadmission, à

améliorer la délivrance de documents d'identification pour les Mauritaniens expulsés de l'UE, et à étendre les « bonnes pratiques » en place avec certains États membres à tous ceux bénéficiant d'une coopération bilatérale.

Le « Team Europe » travaille également à renforcer les capacités d'expulsion des autorités marocaines, comme indiqué dans un document de la [réunion du MOCADÉM du 16 février](#)

*« L'UE a soutenu les retours du Maroc vers les pays d'origine concernés, d'abord par le biais de l'initiative conjointe UE-OIM, puis avec le programme de retour et de réintégration des migrants (MRRP Afrique du Nord). En 2023, plus de 1 000 personnes ont bénéficié d'une aide au retour volontaire du Maroc vers leur pays d'origine dans le cadre du PRMR ».*

Cependant, de nombreuses sections du document sur le retour et la réadmission sont censurées. D'autres documents à l'ordre du jour des réunions de la MOCADÉM ont traité des déportations depuis et vers la **Turquie, Chypre, la Grèce et la Bulgarie**.

## **Partenariats migratoires**

[La réunion du 17 mai de l'EMWP](#) a examiné une proposition de la délégation hongroise concernant le processus de Budapest. Cette proposition détaillait le projet de déclaration ministérielle et l'appel à l'action 2025-2030 de cette plateforme de 30 ans, visant à renforcer la coopération opérationnelle en matière de migration et de mobilité avec les voisins de l'est de l'UE, les Balkans occidentaux et l'Asie centrale. Ces documents devraient être adoptés lors d'une réunion ministérielle en novembre à Budapest. La Hongrie, qui assure la présidence du Conseil de l'UE pour le second semestre 2024, accueille cette réunion.

Le secrétariat du processus de Budapest est hébergé par le **Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD)**. Les observations préliminaires sont les suivantes :

*« ...la nécessité de continuer à soutenir le renforcement des capacités des pays d'origine, de transit et de destination, tout en veillant à aligner nos interventions sur les stratégies nationales de développement, y compris en accordant une attention accrue aux femmes, aux jeunes et aux diasporas en tant que leviers de changement ».*

L'**appel à l'action 2025-2030** comprend cinq domaines d'intervention prioritaires :

- Prévenir et combattre les migrations irrégulières, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et renforcer la coopération dans le domaine de la gestion des frontières ;
- Renforcer les politiques existantes et les voies d'accès à la migration légale et à la mobilité ;

- Renforcer la coopération en vue d'un retour sûr et efficace et d'une réintégration durable ;
- Renforcer l'impact positif des migrations sur le développement et s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés ;
- Garantir la protection internationale et le respect des droits des réfugiés et des personnes nécessitant une protection internationale, conformément aux obligations internationales.

Lors de la réunion du 17 mai de l'EMWP, la Commission a présenté un rapport sur les discussions avec le **Pakistan** dans le cadre de la « table ronde sur le partenariat des talents ». Un autre rapport, de la Commission et de l'Allemagne, a couvert la réunion des hauts fonctionnaires du **processus de Khartoum** au Caire les 17-18 avril 2024. La réunion a également abordé l'adhésion de la **Macédoine du Nord au Réseau européen des migrations (REM)** en tant qu'observateur, ainsi qu'une réunion technique avec la **Libye**, tenue le 16 mai.

Lors de la [réunion du MOCADEM du 19 avril](#), des mises à jour ont été données sur la mise en œuvre des partenariats avec la Tunisie et la Mauritanie, ainsi que sur l'état d'avancement du « Partenariat stratégique et global avec l'Égypte ». L'[édition précédente du bulletin](#), avait analysé l'accord UE-Mauritanie en matière de migration. Le « dossier d'action » du MOCADEM sur la Mauritanie précise que la présidence mauritanienne de l'Union africaine est vue comme une opportunité pour renforcer le partenariat UE-UA, en préparation de la prochaine réunion ministérielle UE-UA. En outre, Frontex a ouvert une cellule d'analyse des risques AFIC (Africa Frontex Intelligence community) en Mauritanie en septembre 2022 pour partager régulièrement des connaissances et des informations dans le domaine de la sécurité des frontières (flux migratoires et criminalité transfrontalière), et a étendu le mandat de son officier de liaison basé au Sénégal en 2023 pour inclure également la Mauritanie et la Gambie.

## **Budgets et financement**

Les documents produits et discutés par le MOCADEM illustrent l'ampleur des dépenses de l'UE pour l'externalisation. La [fiche d'action révisée sur la Mauritanie du 18 avril](#) révèle des dépenses pour plusieurs projets, totalisant au moins 75 millions d'euros. Le Maroc reçoit près de 200 millions d'euros, tandis que la Tunisie bénéficie d'au moins 100 millions d'euros. Cette édition du bulletin inclut également une analyse détaillée des augmentations globales du budget de l'UE pour l'externalisation.

## **Analyse : Un puits sans fond : des milliards d'euros supplémentaires pour les contrôles frontaliers externalisés**

Leonie Jegen et Zina Weisner pour *migration-control.info*

Dans la perspective de l'examen à mi-parcours du budget de l'UE qui vient de s'achever, le financement de l'externalisation du contrôle des migrations figure en tête des agendas politiques des États membres et des institutions de l'UE. [Selon](#) la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure, le financement « garantit que les actions entreprises... continuent de produire des résultats ». Une augmentation substantielle du budget de l'UE est à l'ordre du jour, en même temps qu'un changement possible vers un soi-disant nouveau « modèle préventif » pour le contrôle des migrations extérieures.

### **Financement de l'externalisation dans le cadre du budget de l'UE 2021-2027**

Le budget actuel de l'UE pour l'externalisation des frontières est géré par trois directions générales de la Commission : la DG NEAR (Négociations de voisinage et d'élargissement), la DG INTPA (Partenariats internationaux), et la DG HOME (Migration et affaires intérieures). Ces directions supervisent divers fonds, appelés « financement externe », notamment pour des projets hors du territoire de l'UE.

La DG NEAR gère l'instrument d'aide de préadhésion ([IPA III](#)) et les fonds de l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale ([NDICI](#)) pour les pays voisins de l'UE. La DG INTPA supervise les fonds NDICI pour les pays au-delà du voisinage, via le programme « Global Europe », qui constitue la majeure partie des financements extérieurs.

La DG HOME gère le [Fonds Asile Migration et Intégration \(AMIF\)](#), de [l'Instrument pour la gestion des frontières et des visas \(BMVI\)](#) et du [Fonds pour la sécurité intérieure \(ISF\)](#). En terme d'externalisation, l'AMIF soutient des actions non axées sur le développement mais servant les politiques internes de l'UE. L'ISF se concentre sur renforcement de la coopération avec les pays tiers, « dans des domaines présentant un intérêt pour la contrebande ». Un rapport de *Statewatch* et du *Transnational Institute* [examine en détail](#) comment les fonds destinés aux affaires intérieures, notamment ceux liés à la sécurité intérieure de l'Union et à la lutte contre les réseaux criminels transfrontaliers, financent l'externalisation des frontières de l'UE.

Certaines agences comme Frontex, l'Agence européenne pour l'asile (EUAA) et Europol disposent de leur propre budget pour des projets liés aux migrations et aux frontières, y compris au-delà des frontières de l'UE.

### **NDICI : institutionnaliser le « développement de l'endiguement ».**

Le NDICI (Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale) joue un rôle clé dans le contrôle des migrations extérieures de l'UE. Avec un budget [79,5 milliards d'euros](#), il regroupe dix anciens instruments de financement extérieur. La législation fondatrice prévoit que 93 % de ses fonds doivent respecter les [critères de l'aide publique au développement \(APD\)](#). Ce dernier est censé promouvoir et cibler spécifiquement le développement économique et le bien-être des pays en développement. Au même moment, le [règlement NDICI](#) fixe un objectif de 10 % des fonds qui sont spécifiquement destinés à soutenir la gestion des migrations et des déplacements forcés. Le rapport de la Commission sur l'utilisation des instruments de financement externe pour 2022 révèle que 13,6 % des fonds engagés cette année-là ont été consacrés à la migration. Cela renforce les critiques

sur le détournement de l'aide au développement à des fins de contrôle migratoire, mettant en danger l'intégrité de l'APD. Les évaluations menées par le CeSPI et Oxfam ont également souligné ces préoccupations.

Certains projets financés par le NDICI prolongent directement ceux du Fonds fiduciaire européen pour l'Afrique (EUTF), une initiative de 5 milliards d'euros lancée en 2015, qui a soutenu l'approche de « l'endiguement du développement ». Cette approche repose sur l'idée que des interventions de développement, telles que la création d'emplois ou l'adaptation au changement climatique, réduiront les motivations migratoires des citoyen·nes des pays concernés vers l'Europe.

Un projet de dossier d'action du MOCADÉM, publié en janvier 2023, montre que le NDICI est perçu comme une continuation directe de l'EUTF, ce qui reflète une dépendance aux actions déjà menées et une normalisation des interventions liées à la migration dans des objectifs de développement plus larges.

L' « approche incitative flexible » du NDICI, qui conditionne l'aide au développement à la coopération des pays en matière de lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, ou en matière d'expulsion et de réadmission, illustre l'instrumentalisation du développement. Cette conditionnalité « positive » vise à récompenser les pays coopératifs, mais elle a été critiquée pour aller à l'encontre des principes du développement de l'UE. En effet, elle peut entraîner une inefficacité de l'aide lorsque les fonds ne sont pas alloués là où ils sont réellement nécessaires.

Pour le « voisinage sud » de l'UE<sup>1</sup> un « programme plurinational sur les migrations pour le voisinage sud » (PMMC) a été mis en place pour « fournir un financement flexible », permettant des mesures spéciales et des « actions spécifiques à chaque pays ». Ces actions offrent aux pays sélectionnés une incitation à aller au-delà des dispositions de leur programme indicatif pluriannuel (PPI), conformément à une approche incitative flexible. En Afrique subsaharienne, cette approche est mise en œuvre via le « Mécanisme flexible pour les migrations et les déplacements forcés ». Cependant, il manque de transparence sur les projets financés par ce mécanisme, qui a mobilisé 200 millions d'euros, et sur les critères de sélection des pays bénéficiaires de ces fonds supplémentaires.

### **Les États membres aux commandes**

Alors que la société civile et le Parlement européen déplorent le manque de contrôle et de transparence des projets NDICI, les États membres ont renforcé leur rôle via le « Groupe de coordination NDICI sur les migrations », mis en place spécifiquement pour superviser la programmation des migrations.

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'Algérie, de l'Égypte, d'Israël, de la Jordanie, du Liban, de la Libye, du Maroc, de la Palestine, de la Syrie et de la Tunisie.

Les États membres participent activement aux initiatives « Team Europe » (TEI), qui regroupent des institutions et agences européennes et nationales pour « coordonner les instruments et financements européens en vue d'un impact transformateur » dans des domaines prioritaires, dont l'immigration irrégulière. Les projets NDICI soutiennent ces initiatives, mais d'autres sources de financement et partenaires y contribuent également.

Par exemple, l'initiative « Team Europe » (TEI) sur la Méditerranée centrale regroupe la Commission européenne, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et 11 États membres de l'UE et de l'espace Schengen,<sup>2</sup>, qui ont mobilisé ensemble 1,13 milliard d'euros de fonds nationaux et européens. De même, le TEI sur la route Atlantique/Méditerranée occidentale est soutenu par la Commission, le SEAE et neuf États membres et de l'espace Schengen,<sup>3</sup>, avec un total de 908 millions d'euros mobilisés à ce jour. Bien que « Team Europe » soit principalement une initiative de communication, elle sert aussi à créer des alliances pour renforcer l'externalisation du contrôle des migrations.

### **Révision à mi-parcours : plus de fonds pour le contrôle des migrations**

La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 de l'UE a été finalisée ce printemps. Lancée par la Commission en juin 2023, cette révision a appelé à une augmentation du budget de l'UE en raison de la situation économique et de la guerre en Ukraine, qui avaient « épuisé les ressources budgétaires ».

Plusieurs changements importants ont été décidés. Au début de l'année, le Conseil a approuvé un financement supplémentaire de 64,6 milliards d'euros, validé par le Parlement. Parmi ce montant, 7,6 milliards d'euros sont destinés à la NDICI, entre autres pour « poursuivre les actions précédemment entreprises par le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique ».

<b>Augmentation du financement du NDICI</b>	
Réfugié·es syrien·nes (Syrie, Jordanie, Liban)	1,6 milliard d'euros
Réfugié·es syrien·nes (Türkiye)	2,0 milliards d'euros
Quartier sud	2,0 milliards d'euros
Balkans occidentaux	2,0 milliards d'euros
<b>Total</b>	<b>7,7 milliards d'euros</b>

Deux milliards d'euros supplémentaires seront alloués aux fonds AMIF et BMVI, ainsi qu'au budget de l'Agence européenne pour l'asile (EUAA). Cette somme vise à répondre aux « défis et besoins urgents liés à la gestion des migrations et des frontières » et à la mise en

<sup>2</sup> Autriche, Belgique, Allemagne, République tchèque, Danemark, France, Italie, Malte, Pays-Bas, Espagne et Suisse.

<sup>3</sup> Belgique, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Espagne et Suisse.

œuvre du Pacte sur les migrations et l'asile, notamment en ce qui concerne la procédure aux frontières, qui a été fortement critiquée.

<b>Augmentation du financement de l'UE pour les migrations et le contrôle des frontières</b>	
Fonds asile, migration et intégration (AMIF)	0,8 milliard d'euros
Gestion des frontières et des visas (BMVI)	1,0 milliard d'euros
Agence européenne pour l'asile (EUAA)	0,2 milliard d'euros
<b>Total</b>	<b>2 milliards d'euros</b>

Enfin, le montant maximal de la réserve de solidarité et d'aide d'urgence (SEAR) a été augmenté de 1,5 milliard d'euros. Ce fonds est destiné à la fois aux catastrophes naturelles sur les territoires européens et aux crises humanitaires et catastrophes naturelles dans les pays tiers.

Un document de la présidence espagnole du Conseil, examiné dans la section suivante, fournit des indications sur l'utilisation possible des fonds supplémentaires.

#### **Document de la présidence espagnole : propositions visant à améliorer l' « efficacité » du financement de l'externalisation**

Un document de novembre 2023 illustre les priorités de la présidence espagnole du Conseil (en poste de juillet à décembre 2023) et propose des idées sur l'utilisation du financement accru. Il s'appuie sur un précédent document de la présidence appelant à un « financement plus important et de meilleure qualité pour la dimension extérieure de la migration ».

Le document suggère plusieurs mesures pour améliorer la coordination interne de l'UE. Il propose de renforcer les groupes de travail existants du Conseil ou de créer un nouveau mécanisme ad hoc pour suivre de plus près l'utilisation des fonds. Il recommande également une diffusion plus régulière et systématique des informations sur le financement de l'externalisation, notamment l'amélioration des bases de données en ligne telles que le système de transparence financière (FTS) et EU Aid Explorer.

Le document suggère aussi d'étendre le « marqueur de migration », utilisé pour suivre les fonds NDICI à des fins de migration, à d'autres fonds. Il souligne la nécessité d'établir davantage de « mécanismes de financement exécutifs et à court terme » pour prévenir la migration irrégulière et note que l'objectif de développement du NDICI peut limiter les besoins opérationnels nécessaires pour un « modèle préventif ».

Le « modèle préventif » proposé par la présidence espagnole (terme introduit en septembre 2023) diffère de l'approche préventive habituelle, centrée sur les « causes profondes ». Il met l'accent sur les efforts opérationnels pour la gestion des frontières et des migrations dans les États non membres de l'UE, comme l'achat de véhicules, de navires et d'équipements de surveillance, ou la réponse aux besoins des personnes déplacées de force dans les pays partenaires. Le document indique que les États membres de l'UE « devraient

envisager de renforcer d'autres outils de financement dans notre boîte à outils pour la dimension extérieure ».

### **La crise de qui ?**

Selon la présidence espagnole, une « approche préventive » est nécessaire car les actions à long terme axées sur les causes profondes ne parviennent pas à « traiter efficacement les crises migratoires existantes » ni à « prévenir les crises imminentes ». Cette approche minimise les raisons structurelles derrière les crises et montre la productivité de l'étiquetage des crises.

Premièrement, qualifier un événement de « crise migratoire » détourne l'attention des crises humanitaires causées par le manque de voies d'accès sûres et légales vers une crise perçue comme une menace pour la souveraineté de l'État. Cela omet le fait que les migrant·es subissent des crises pendant leur voyage, crises elles-mêmes dues à une gouvernance migratoire restrictive et à l'absence de voies d'accès légales.

Deuxièmement, les agences et États membres de l'UE font souvent recours à l'encadrement des crises et situations d'urgence pour contourner les normes et garanties juridiques.

L'accent mis sur la coopération opérationnelle avec les États tiers pourrait renforcer cette tendance.

Troisièmement, les capacités de contrôle des frontières et des migrations financées par l'UE dans les pays tiers risquent d'aggraver les crises qu'elles cherchent à résoudre, en rendant les voies d'accès plus dangereuses sans réduire significativement les migrations. Cela est particulièrement préoccupant avec le principe « plus pour plus », promu par la présidence espagnole, qui promet « une véritable implication des pays partenaires ». En pratique, cela signifie que davantage de ressources sont accordées aux pays les plus disposés à coopérer avec l'agenda de l'UE sur le contrôle des migrations.

### **Mettre le « renforcement des capacités » en perspective**

L'accent mis par la présidence espagnole sur le soutien opérationnel et le principe « more for more » n'est pas nouveau. Il y a vingt ans, l'UE a lancé son premier instrument financier pour soutenir les pays non-membres de l'UE dans la gestion des migrations et des frontières. Le principe du « plus pour plus » a été introduit en 2011 dans le cadre de l'approche globale de l'UE en matière de migrations et de mobilité (GAMM).

Depuis lors, des chercheurs ont examiné comment ce renforcement des capacités a contribué à présenter les initiatives de contrôle des migrations comme technocratiques, neutres et apolitiques. D'autres recherches ont montré qu'il reproduit des modèles eurocentriques de gouvernance des migrations, qui ne correspondent pas toujours aux notions de mobilité dans des pays comme le Niger. Certains ont également mis en garde contre les impacts négatifs sur la liberté de circulation au sein de la CEDEAO. Enfin, il a été

souligné que le renforcement des capacités profite souvent au complexe industriel de la sécurité des frontières, tant européen que mondial.

Les préoccupations relatives au contrôle des migrations, notamment le renforcement de la sécurité des États partenaires, ont suscité de vives inquiétudes parmi les journalistes et les groupes de défense des droits, qui soulignent les violations des droits humains et le manque de contrôle.

Le financement de l'UE pour la gestion des migrations a conduit à des refoulements de réfugiés et de travailleur-es migrant-es vers les déserts du Maroc, de la Tunisie et de la Mauritanie. Les groupes de défense des droits ont à plusieurs reprises averti des impacts négatifs sur les droits humains de certains projets financés par le NDICI en Tunisie et en Libye, notamment ceux qui renforcent les capacités des garde-côtes de ces pays. De plus, des noyades récurrentes ont été signalées impliquant la marine sénégalaise, soutenue par l'UE et ses États membres, en particulier l'Espagne, pendant près de deux décennies.

La question de la récipiendaire des financements suscite également des inquiétudes. Par exemple, avant la guerre civile actuelle au Soudan, les fonds de migration de l'UE auraient indirectement soutenu les forces de soutien rapide. Une autre préoccupation soulevée par les journalistes concerne l'utilisation du matériel fourni. Au Sénégal, des véhicules donnés par l'UE dans le cadre du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ont été utilisés pour réprimer violemment des manifestations démocratiques en 2023.

Enfin, les dommages collatéraux acceptés par les décideurs politiques de l'UE suscitent des préoccupations croissantes. Ces préoccupations ont été vivement exprimées concernant le programme de lutte contre la contrebande de l'UE au Niger avant le coup d'État, et plus récemment dans le cadre de l'accord entre l'UE et la Mauritanie, ainsi que le soutien au renforcement des capacités qui y est associé. Les observateurs ont exprimé de vives inquiétudes quant à l'aggravation des risques pour la communauté afro-mauritanienne, soulignant que ces mesures exacerbent les tensions raciales et la polarisation sociale dans le pays.

Outre ces préoccupations, les changements des alliances géopolitiques en Afrique remettent en question la faisabilité future de l'agenda d'externalisation de l'UE. Les reconfigurations politiques en cours pourraient affecter la capacité de l'UE à « fixer l'agenda ». L'exemple le plus significatif est le coup d'État militaire de 2023 au Niger, qui a conduit à la suspension de la coopération en matière de sécurité et du soutien financier de l'UE, ainsi qu'à l'abrogation par le gouvernement nigérien de la loi de 2015 contre le trafic de migrant-es. Dans un communiqué annonçant cette abrogation, le gouvernement militaire a affirmé que la loi « ne prenait pas en compte les intérêts du Niger et de ses citoyens ».

En d'autres termes, l'évolution du contexte géopolitique a permis aux États africains de contester l'influence de l'UE et de ses États membres en tant qu'acteurs hégémoniques. Ainsi, une question se pose : l'UE risque-t-elle de compromettre ses relations avec les pays non membres en les poussant à adopter des politiques migratoires qui exacerbent l'exclusion raciale globale, affectent négativement les économies locales et conduisent à l'insécurité humaine ?

Au-delà de ces préoccupations générales, les politiques qui perpétuent des relations asymétriques et inégales dans le domaine de la migration ne sont pas tenables à long terme. Il est non seulement souhaitable mais nécessaire d'établir des relations *véritablement* et mutuellement bénéfiques. L'accent mis sur le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de migration et de gestion des frontières, comme le montre la proposition d'augmentation du budget du CFP et le document de la présidence espagnole, s'inscrit dans les logiques plus larges et contestées du contrôle de la sécurité et de la migration de l'UE.

### **Voies à suivre**

La révision à mi-parcours du budget de l'UE prévoit des milliards d'euros supplémentaires pour les initiatives d'externalisation des contrôles migratoires et frontaliers. Le document de la présidence espagnole offre un aperçu des négociations et de ce que signifie, en pratique, l'adoption d'une « approche préventive » axée sur le renforcement des capacités opérationnelles.

Bien que les risques de cette approche soient connus, il est crucial de comprendre ce qui se passe sur le terrain. La société civile européenne doit donc renforcer ses alliances avec des partenaires dans les pays touchés par les politiques de l'UE, afin de confronter communément l'agenda de l'externalisation. De plus, la société civile peut utiliser l'inquiétude de certains États membres, notamment la délégation espagnole, concernant l'opacité des dépenses de l'UE en matière d'externalisation. Cela pourrait permettre d'exercer une pression pour une plus grande transparence sur le financement de la migration externe de l'UE et sa mise en œuvre sur le terrain.

## **Analyse : Les sanctions sur les visas vont augmenter les expulsions**

Yasha Maccanico, *Statewatch*

*Les modifications apportées aux règles de l'UE en matière de délivrance des visas, entrées en vigueur en 2020, ont introduit des sanctions contre les États qui ne coopèrent pas aux expulsions. Par exemple, les États non-membres de l'UE qui ne fournissent pas systématiquement des documents d'identité pour leurs ressortissants menacés d'expulsion peuvent voir les frais de visa augmenter ou le traitement des demandes ralentir. Cet outil est bien accueilli par les institutions de l'UE et les États membres, et des changements sont en cours pour améliorer son fonctionnement. Cette analyse examine le mécanisme en question, les mesures proposées ou adoptées, ainsi que les récentes propositions de développement et de réforme du système, en mettant l'accent sur l'utilisation de la « solidarité » (entre les États membres et les organes de l'UE) comme levier contre les pays tiers.*

## **Visas : privilège et apartheid**

En mai 2024, la Commission a annoncé que l'UE et les pays associés à l'espace Schengen avaient reçu 10,3 millions de demandes de visas de court séjour dans le monde, une augmentation de 37 % par rapport aux 5,9 millions de demandes en 2022, mais bien inférieure aux 17 millions de 2019. Une tendance similaire se retrouve dans le nombre de visas délivrés (8,5 millions en 2023, contre 5,9 millions en 2022 et 15 millions en 2019). Le taux de refus de visa a légèrement baissé, passant de 17,9 % en 2022 à 16 % en 2023. En 2023, plus de la moitié des visas délivrés (54,2 %) permettaient des entrées multiples, en légère baisse par rapport à 58,1 % en 2022. De plus, 85 200 visas uniformes ont été délivrés aux points de passage des frontières extérieures en 2023.

Le mécanisme de visa fonctionne dans un contexte critiqué pour établir une situation de « privilège de passeport » et « d'apartheid de visa », particulièrement en ce qui concerne l'accès des Africain.es à l'Europe et à l'Amérique. Une étude réalisée en 2020 a documenté les difficultés rencontrées par les Tunisien(ne)s, qui subissent des coûts plus élevés et des politiques plus restrictives. Les groupes de la société civile dans les pays non membres de l'UE déposent fréquemment des plaintes sur la nature coûteuse, lourde et discriminatoire des procédures de visa de l'UE. Par exemple, fin 2022, les taux élevés de refus pour les Nord-Africain.es ont été critiqués, et en novembre 2023, le Sénégal a déposé des plaintes au sujet de la discrimination nord-sud, les coûts et les pratiques de profit liées aux entretiens et à l'accès à la procédure. Le mécanisme de sanction en matière de visa décrit dans cet article pourrait aggraver ces problèmes, sans que cela semble avoir été pris en compte dans les efforts visant à rendre la coopération en matière d'expulsion et de réadmission plus « efficace » entre les États membres et non membres de l'UE.

## **Article 25a : sanctions en matière de visa en cas d'expulsion**

Les efforts de l'UE pour augmenter les expulsions, appelées « retours » dans le jargon officiel, ont porté sur chaque étape de la procédure. L'article 25 bis du code des visas introduit des sanctions potentielles en matière de visa, liées aux procédures de réadmission : les garanties politiques et administratives exigées des États non membres pour accepter le retour de leurs citoyen·nes expulsé·es de l'UE, telles que l'acceptation des expulsions, la délivrance de documents d'identité, ou l'autorisation d'atterrissage des vols d'expulsion.

L'article 25 bis, paragraphe 1, du code révisé prévoit que si un État non membre de l'UE coopère insuffisamment dans la réadmission, l'UE peut suspendre certaines facilités pour les citoyen·nes de ce pays demandant un visa Schengen. Par exemple, l'UE peut suspendre des mesures avantageuses telles que :

- des procédures accélérées pour les demandeur.es « connus du consulat ou des autorités centrales pour leur intégrité et leur fiabilité, notamment en ce qui concerne l'utilisation légale de visas antérieurs »(article 14.6) ;
- la suppression des droits de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques ou de service (article 16, paragraphe 5b) ;
- le délai de 15 jours pour les décisions sur les demandes (article 23, paragraphe 1) ;
- la délivrance de visas à entrées multiples (art. 24(2)) et de visas à entrées multiples de cinq ans (art. 24(2c)) pour tous les ressortissants.

Si l'adoption de ces mesures ne permet pas d'améliorer pas la coopération, des frais de visa plus élevés (120 ou 160 euros) peuvent être appliqués aux ressortissant.es du pays concerné, sauf pour les enfants de moins de 12 ans.

L'article 25 bis établit un cadre pour le suivi de la coopération en matière de réadmission et de retour, avec un rapport annuel de la Commission au Conseil. Les critères incluent : les décisions de retour prises, les retours forcés, les demandes de réadmission acceptées (par État membre), l'aide à l'identification, l'acceptation de documents de voyage de l'UE ou de laissez-passer pour les retours, ainsi que l'acceptation des vols de retour et des personnes à renvoyer. Le rapport examine aussi le nombre de ressortissant.es en situation irrégulière dans l'UE ayant transité par un pays tiers et si les États membres acceptent le retour des personnes ayant transité par leur territoire.

La nature intensive de ce contrôle a conduit certains États membres à se plaindre de la charge administrative imposée aux pays tiers qui reçoivent peu de demandes de visa ou dont le nombre de ressortissants expulsés pour séjour irrégulier est faible (voir la section sur « l'efficacité du levier des visas » ci-dessous). Il est important de souligner que, dans le code des visas et dans les documents d'orientation ultérieurs, les pays tiers et leurs autorités sont principalement perçus comme des acteurs à soumettre à une pression concertée pour obtenir leur coopération.

### **Propositions à ce jour**

Depuis février 2020, date de la réforme du code des visas qui permet l'application de mesures restrictives aux pays tiers en cas de coopération insuffisante sur la réadmission, la Commission a proposé des mesures ciblant l'Irak, le Bangladesh, le Sénégal, la Gambie et l'Éthiopie. Un document (17111/23) distribué en janvier de cette année par la présidence espagnole du Conseil, lors d'une réunion du groupe de travail du Conseil sur l'intégration, la migration et l'expulsion (IMEX), retrace l'évolution de chaque proposition.

Dans le document de la présidence, l'Iraq est fréquemment cité comme un exemple de bonnes pratiques. En juillet 2021, l'adoption de mesures restrictives en matière de visas a été évitée grâce à l'engagement constructif de l'Iraq pour résoudre la crise frontalière avec le Belarus, bien que des lacunes dans la coopération aient été signalées par les États membres. Des mesures ont de nouveau été proposées en 2022, mais l'Iraq a promis de coopérer en mars 2023. En mai 2023, l'Iraq a levé un moratoire sur les retours forcés et a

exprimé sa volonté de signer des accords bilatéraux de réadmission avec les États membres de l'UE. La date limite a donc été reportée à la réunion du Conseil « Justice et affaires intérieures » d'octobre, où la volonté irakienne de conclure un accord non contraignant sur la réadmission a ouvert la voie à des discussions prévues pour janvier 2024.

Des mesures restrictives en matière de visas ont été proposées pour le Bangladesh en juillet 2021. Bien que la coopération se soit améliorée, les États membres ont insisté pour que la proposition reste active tant que cette amélioration ne serait pas jugée durable avec tous les États membres. Cependant, en 2022, la qualité de la coopération a été signalée comme ayant « diminué de manière significative ».

Concernant le Sénégal, des mesures restrictives ont été proposées en novembre 2022 (et discutées au sein du groupe de travail du Conseil sur les visas), parallèlement à des efforts diplomatiques intensifs qui ont mené à une amélioration de la coopération avec certains États membres, bien que les résultats restent contrastés, en attendant l'issue des élections de février 2024.

En février 2021, l'Allemagne a signalé à la Commission des « problèmes pratiques substantiels et persistants » avec la Gambie, ce qui a conduit à des mesures restrictives en matière de visas, proposées en juillet et adoptées en octobre. Un rapport de la Commission a révélé que ces mesures étaient inefficaces malgré quelques améliorations, entraînant une augmentation des frais de visa en novembre et décembre 2022. Grâce à une meilleure coopération pour organiser les vols de retour, la hausse des frais de visa a été annulée en décembre 2023, mais les restrictions initiales sont restées en place en raison d'une coopération globale encore insuffisante en matière de réadmission (identification, délivrance rapide de documents de voyage, fréquence des vols). Malgré cela, les expulsions vers la Gambie ont repris, comme l'a récemment confirmé Yahya Sonko, défenseur des droits des migrant·es gambien·nes en Allemagne :

*« ...les déportations exacerbent la situation déjà difficile de la Gambie, où le gouvernement s'efforce de gérer les taux élevés de chômage des jeunes. Le retour de centaines de citoyens chaque année sans soutien adéquat à la réintégration ne fait qu'aggraver les conditions socio-économiques des expulsés et de leurs familles. »*

Dans le cas de l'Éthiopie, une évaluation de la Commission a conduit à une proposition de sanctions en matière de visas en septembre 2023. Ces sanctions comprenaient la

suspension de la dispense de documents, du délai de traitement de 15 jours, de la délivrance de visas à entrées multiples, et de la dispense de frais pour les diplomates et titulaires de passeports de service. Le mois suivant, les autorités éthiopiennes ont annoncé, via une « note verbale », la reprise de l'accord de réadmission de 2018 et ont demandé sa renégociation. Ces mesures ont été discutées au sein du groupe de travail de l'UE sur les visas, et des réunions ont été proposées pour début 2024. Il est à noter que, malgré la reconnaissance du conflit armé dans le nord de l'Éthiopie entre novembre 2021 et février 2022, cela n'a pas interrompu les efforts de réadmission, ni soulevé la question des risques pour les personnes renvoyées, avec des taux de retour signalés comme faibles (10 % en 2021 et 2022).

### **Les États membres discutent d'une « nouvelle approche »**

Dans un document (5114/24) distribué pour la réunion de janvier du groupe de travail sur les visas, la présidence espagnole a proposé une « nouvelle approche » concernant la procédure de l'article 25a. Cette approche vise à modifier le déroulement des discussions internes à l'UE en matière de sanctions liées aux visas. Elle suggère que ces discussions soient d'abord menées au sein du groupe de travail sur l'intégration, la migration et l'expulsion (IMEX) et du MOCADDEM (mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension externe de la migration), avec une implication du groupe de travail sur les visas (VWP) à un stade ultérieur. Ainsi, après que l'IMEX décide que le manque de progrès dans la coopération en matière de réadmission justifie des mesures punitives en matière de visas, le VWP interviendrait pour approuver ces mesures et analyser les autres aspects techniques des visas.

Le document souligne également des lacunes dans les examens effectués par le VWP dans le passé :

*« Le groupe de travail sur les visas a jusqu'à présent omis d'examiner en profondeur les implications des mesures de visa envisagées, comme ce fut le cas lors de l'adoption de sanctions contre la Gambie. Les aspects liés aux visas à examiner pourraient inclure : le nombre de visas délivrés par les États membres dans le pays tiers, la charge administrative supplémentaire à prévoir, et à prendre en considération au moment de décider de l'entrée en vigueur des mesures, les problèmes potentiels résultant de l'adoption des mesures, etc. »*

Les États membres et le Conseil cherchent à prendre le contrôle du mécanisme de restriction des visas et à l'accélérer, afin d'obliger la Commission à respecter les délais pour émettre systématiquement des propositions et à améliorer l'efficacité du processus (voir ci-dessous).

Un autre document de discussion (17110/23) sur « l'exercice de l'article 25a du code des visas » a été diffusé par la présidence le 9 janvier pour préparer la réunion du groupe de

travail IMEX du 16 janvier (*Statewatch* en a également rendu compte [ici](#)). Ce document réaffirme que le « levier des visas » est l'unique outil juridique disponible pour améliorer la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers. Il souligne que la coopération extérieure est essentielle pour augmenter les retours et garantir que les États tiers acceptent les ressortissants en séjour irrégulier, peu importe le nombre de cas. La priorisation de cet objectif au cours du semestre nécessite une « concertation stratégique » sur « l'efficacité de ce levier des visas ».

Le document note également que les discussions sur l'état d'avancement de la sensibilisation des pays tiers et la coopération en réadmission ont été transférées du VWP à l'IMEX, dans le but d'accroître la cohérence et l'efficacité du mécanisme. Assurer des délais concrets pour que la Commission présente ses propositions sur les mesures restrictives en matière de visas est considéré comme important, et le suivi des propositions en cours doit être discuté au sein de l'IMEX.

### **L'arme de la « solidarité » à l'égard des pays tiers et l'adoption systématique de mesures en matière de visas**

Le document de la présidence sur « l'efficacité du levier des visas » ([17110/23](#)) évalue de manière préoccupante la « crédibilité, la stratégie et la solidarité » du mécanisme. La crédibilité nécessite de trouver un équilibre entre encourager la coopération en permettant un dialogue suffisant et appliquer des mesures restrictives lorsque aucun progrès réel n'est constaté. Les États membres doivent agir ensemble, « dans un véritable esprit de solidarité », ce qui peut parfois exiger de privilégier un intérêt européen commun plutôt que les intérêts nationaux ». Ainsi, même si des progrès sont observés avec certains États membres, cela ne doit pas empêcher l'application des mesures restrictives à moins qu'elles ne concernent tous les États membres, quel que soit le nombre de cas.

Les demandes des États membres visant à alléger les charges administratives en liant les informations demandées à la taille des dossiers ont conduit la Commission à modifier ses méthodes de collecte de données. Un calendrier adopté en décembre 2023 vise à réduire les écarts entre la collecte des données, l'évaluation annuelle de la Commission et les propositions ultérieures de mesures en matière de visas. L'adoption de mesures en matière de visas est jugée secondaire par rapport à la promotion des progrès de la coopération par les pays tiers. Selon la présidence, « [l]a force du mécanisme réside dans le message politique véhiculé par les propositions, plutôt que dans les mesures elles-mêmes », ce qui renforce la crédibilité de la Commission dans ses activités de sensibilisation.

Néanmoins, « la présidence estime que la Commission devrait proposer des mesures pour d'autres pays tiers qui ne sont pas encore concernés par les propositions actuelles ». Bien que le mécanisme de l'article 25a inclue des mesures positives telles que la réduction des droits de visa de 80 à 60 euros, le raccourcissement du délai de décision à 10 jours ou l'augmentation de la durée des visas à entrées multiples, aucune de ces mesures n'a encore été proposée, car les pays identifiés bénéficient déjà de régimes de visas plus favorables.

En ce qui concerne la sélection par la Commission des pays tiers à cibler, le document note que le fait de devoir considérer les relations globales de l'UE avec le pays en question ne doit pas être un « élément de blocage » pour éviter que le mécanisme ne devienne « inopérant pour certains pays prioritaires ». A la suite du rapport de la Commission, les États membres classifient les pays prioritaires en trois catégories : ceux faisant l'objet de propositions de mesures restrictives ; ceux considérés comme prioritaires mais n'ayant pas encore de propositions ; et ceux non concernés par des propositions de sanctions et non jugés prioritaires. Le document de la présidence souligne la nécessité d'un examen minutieux de tous les États non coopérants, avec une intensité adaptée à leur catégorie.

La section sur la stratégie souligne que la contribution du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) à l'évaluation du « contexte national des pays tiers » est essentielle pour des décisions éclairées. L'implication des États membres dans la préparation des actions de sensibilisation et des visites dans ces pays permet une prise de décision stratégique. Communiquer des délais clairs aux autorités des pays tiers est recommandé, comme le montre l'exemple de l'Irak. En cas d'absence de progrès, des mesures restrictives en matière de visas seront appliquées, permettant à l'UE de faire pression de manière transparente. Les tactiques dilatoires, (les « retards dans la nomination des interlocuteurs ou les obstacles aux réunions »), ne devraient pas justifier les retards dans l'amélioration de la coopération opérationnelle. Les négociations ou extensions d'accords de réadmission doivent être distinctes des progrès concrets en matière de coopération, sans affecter les délais d'évaluation de la coopération.

Concernant les propositions de mesures restrictives de visa sous l'article 25a, la Commission pourrait envisager de retirer des propositions non adoptées depuis longtemps, mais cela ne doit pas être automatique. En outre, le temps écoulé sans amélioration substantielle doit être un « facteur clé » lors de l'examen de l'adoption de décisions. Le retour des ressortissant.es des pays tiers représentant une menace pour la sécurité doit être prioritaire, nécessitant une coopération harmonieuse en matière d'identification, de délivrance de documents de voyage et de réadmission, que le mécanisme de l'article 25a pourrait améliorer.

La dernière section sur la « solidarité » met en avant le jeu de pouvoir mentionné plus haut. En travaillant de manière coordonnée en tant que « Team Europe », le message collectif est plus influent et donne des résultats concrets, comme le montre l'exemple de l'Irak. Bien que l'article 25a permette à une majorité simple d'États membres d'obliger la Commission à soumettre des propositions dans un délai de 12 mois (tout en poursuivant les efforts pour améliorer la coopération), cette option n'a pas encore été utilisée. Pourtant elle est vue comme une « solution » pour démontrer la « solidarité » entre États membres et « envoyer un signal fort aux pays tiers ».

En outre, amélioration de la coopération avec certains États membres ne devrait pas, suffire à empêcher l'adoption de mesures restrictives si elle ne concerne pas tous les États membres quel que soit le nombre de cas. Une position unie du Conseil, priorisant les intérêts de l'UE lorsque la sensibilisation ne conduit pas à des progrès substantiels, devrait permettre l'adoption de ces mesures restrictives :

*« L'importance de la solidarité entre les États membres à ce stade du mécanisme est un élément clé pour continuer à mettre le pays tiers sous pression et pour garantir la crédibilité du mécanisme de l'article 25a ».*

### **Évaluation du code des visas : accélérer la coopération en matière de réadmission**

Alors que les États membres cherchent à améliorer la mise en œuvre de l'article 25a, la Commission procède à une évaluation plus large du code des visas de l'UE. Cette évaluation inclut un examen de la coopération en matière de retour, de réadmission et de gestion des migrations, et suggère d'accélérer les procédures pour améliorer l'efficacité.

L'évaluation souligne que la longueur des cycles est le principal obstacle à la réalisation des trois objectifs de la réforme du code des visas (voir ci-dessous). Bien que ces cycles soient prévus pour être annuels, ils ont déjà dépassé un an, entraînant des chevauchements et des évaluations incorrectes. La Commission reconnaît toutefois la nécessité de flexibilité pour aborder différents aspects des discussions. Le principal problème identifié est le délai entre l'approbation du rapport de la Commission et la soumission de ses propositions. En réponse, sept États membres ainsi que les présidences française et tchèque du Conseil ont demandé un cycle plus court pour corriger ces faiblesses.

Les discussions mentionnées dans l'évaluation annuelle du code des visas mettent en avant l'implication de diverses parties prenantes ainsi que l'utilisation des données d'Eurostat et de Frontex, bien que la Cour des comptes de l'UE ait relevé des « faiblesses » en 2021. Frontex a critiqué l'absence d'un « système intégré et robuste de collecte de données électroniques » dans plusieurs États membres, tout en les aidant à développer des systèmes de gestion des cas de retour connectés à un hub central. Ce dispositif vise à améliorer la qualité des données sur les renvois et réadmissions. Malgré ces efforts, les États membres se plaignent de la lourdeur administrative que cela représente.

L'évaluation globale des trois objectifs qui ont motivé la réforme du code des visas se plaint de ce qui suit :

- les droits de visa ne couvraient pas entièrement les frais administratifs encourus par les États membres pour la délivrance des visas ;
- le manque de clarté de la base juridique a entraîné des divergences et a conduit la plupart des États membres à développer des « pratiques restrictives en matière de délivrance de visas à entrées multiples » (VEM) ; et

- un manque de coopération et « de faibles niveaux de réadmission et de retour des migrants irréguliers dans les pays d'origine » persistent.

Il est frappant de noter que, malgré la demande du SEAE pour une plus grande implication dans l'apport d'expertise sur la situation dans les pays tiers pour le rapport d'évaluation de l'article 25a (soutenue par trois États membres souhaitant davantage d'informations sur le contexte politique), la Commission s'y est opposée. Elle justifie cela en affirmant que « l'ajout d'une analyse politique détournerait l'attention de la nature technique et factuelle des rapports ». Les décisions d'expulsion sont basées sur les données d'Eurostat concernant les taux de retour effectifs, tandis que les données de Frontex concernent les demandes de réadmission (par les États membres) et les documents de voyage délivrés par les pays tiers. Ce cadre semble restreindre l'application de l'article 25a, qui exige pourtant que la Commission prenne en compte l'ensemble des relations avec un État tiers avant de proposer des restrictions de visas. Cela reflète aussi un effort visant à subordonner les considérations formelles (comme le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) à une approche opérationnelle, focalisée sur les objectifs stratégiques de la politique migratoire, tels que l'augmentation des taux d'expulsion, sans égard à d'autres considérations.

## **Une approche unique**

Les documents examinés révèlent un manque d'examen critique du mécanisme, qui se concentre principalement sur les objectifs opérationnels plutôt que sur une évaluation proportionnée basée sur la taille des dossiers et les conditions des pays tiers. Il semble y avoir une forte volonté d'améliorer l' « efficacité » et d'accélérer le processus pour exercer une pression sur les autorités des pays tiers, ce qui pourrait nuire à la qualité de la prise de décision et limiter les informations disponibles ainsi que les parties prenantes impliquées. Quatre ans après l'introduction du mécanisme, le Conseil et certains États membres semblent déjà pressés d'imposer des restrictions ou de menacer de le faire, au nom de l' « efficacité », limitant ainsi la marge de manœuvre de la Commission.

L'idée la « solidarité » soit utilisée comme levier pour contraindre un pays tiers à accepter des mesures qui pourraient nuire à ses citoyen·nes — par exemple en augmentant la probabilité qu'ils soient ciblés par des opérations policières dans l'UE pour faciliter les expulsions, en réduisant les envois de fonds de l'étranger, ou en suscitant des oppositions de la société civile — est inacceptable. De plus, les succès et les meilleures pratiques mis en avant pourraient indiquer que l'UE et ses États membres, en tant que « Team Europe », ont obtenu des résultats controversés, tels que des retours susceptibles de mettre des personnes en danger, comme c'est le cas en Irak et en Éthiopie.

En outre, il existe un risque que la bonne coopération en matière de réadmission et de retour conduise à considérer des pays tiers peu sûrs comme « sûrs », facilitant ainsi le refus rapide d'asile et/ou de protection et des retours accélérés. Cela pourrait restreindre l'accès à la protection pour les réfugiés et les demandeurs de protection de bonne foi. Il n'y a aucune

garantie que les personnes ne soient pas prises pour cibles par les autorités ou les groupes armés dans des pays cibles comme le Sénégal et la Gambie, tandis que le cas du Bangladesh soulève également des préoccupations concernant les [réfugié-es climatiques](#) potentiel·les.