

Sur la politique d'externalisation de la gestion et du contrôle des flux migratoires, où comment enfermer et refouler au plus loin les exilé.es.

Une politique réfléchie et pratiquée depuis des années

Le concept d'externalisation en matière de politique d'asile et d'immigration apparaît de manière significative il y a une quinzaine d'années. Il fait suite à une période d'élaboration d'instruments communs mis en place à l'intérieur du territoire de l'Union Européenne (directives sur l'accueil des demandeurs d'asile, sur le statut des résidents étrangers, politique commune des visas...) et au renforcement des frontières extérieures prévu dans le cadre de la mise en place de l'espace Schengen. Dans un contexte de mondialisation et de sécurisation de la question migratoire, il allait de soi d'élargir le domaine de la gestion et du contrôle des flux migratoires, et donc de s'occuper de la dimension externe du « problème », en intervenant au delà des frontières de l'Europe.

Si le terme d'externalisation n'est pas explicitement utilisé dans la multitude de textes, projets, ou règlements issus des instances européennes, les concepts qu'il recouvre apparaissent officiellement lors de l'adoption en 2004 du programme de La Haye. Celui-ci met l'accent sur l'association des pays tiers à la gestion des flux migratoires et propose d'évaluer le bien fondé, l'opportunité et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asiles en dehors du territoire de l'UE. Il sera également repris dans le cadre que ce qu'on appelle la politique européenne de voisinage qui apparaît comme l'articulation aux frontières de la politique intérieure de l'UE. Dès lors, l'idée de traiter les demandes de protection *au plus près des besoins* fait son chemin. Elle sera notamment entérinée lorsque le Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR), en validant le programme européen « Convention plus » la même année, se prononcera pour une délocalisation de l'examen de la demande d'asile dans des centres alors appelés « de réception » situés à sa frontière extérieure. La possibilité de faire de la détention un mode normal de gestion des demandeurs d'asile voit le jour et sera largement reprise par la suite, impliquant les logiques de tri et de contrôle que l'on connaît aujourd'hui.

On observe donc un phénomène de renforcement du contrôle des politiques migratoires à la fois à l'intérieur du territoire européen mais également un glissement de celui-ci vers l'extérieur, sous entendant la création de zones tampons qui se matérialiseront concrètement par la création de centres de tri et de détention, une militarisation accrue des frontières et l'implantation de camps d'enfermement.

Des moyens conséquents

L'externalisation recouvre un ensemble large de pratiques visant à confier une partie de la gestion des flux migratoires qui incomberait normalement aux pays dits d'arrivée à d'autres dits de transit ou de provenance, ou à des opérateurs privés.

De nombreux moyens sont utilisés pour mettre en œuvre cette politique. Il pourra s'agir d'imposer des sanctions aux transporteurs aériens ou maritimes afin que ceux-ci renforcent les contrôles en zone frontalière. Les accords de Dublin permettront de renvoyer les demandeurs d'asile dans un autre État jugé responsable de l'étude de cette demande. L'agence Frontex, largement subventionnée et dotée de moyens militaires, sera créée afin d'intercepter et reconduire les embarcations en haute mer ou pour former des gardes côtes dans les pays tiers.

Des clauses et accords de coopérations seront établis entre les pays de l'UE, comme par exemple ceux passés entre la France et l'Angleterre afin d'intensifier la sécurisation de la zone portuaire de Calais et de l'Eurotunnel. Mais ceux-ci seront surtout conclus avec les pays tiers, faisant pour chacun l'objet de négociations, parfois informelles, établies en fonction des intérêts liés à la politique extérieure de chacun. Certaines mesures auront un caractère préventif, car focalisées sur les causes des flux migratoires et donc sur le long terme. D'autres mesures auront un caractère beaucoup plus conjoncturel et occasionnel et seront orientées sur la gestion et le contrôle des migrations. Assistance policière dans la surveillance, déploiement de moyens militaires alliant des techniques de pointes, création de camps d'enfermement... sont autant de moyens pouvant être engagés. La conclusion d'accords de retour et de réadmission seront également établis afin de pouvoir procéder au rapatriement des clandestins.

Les intérêts pour l'UE à mener cette politique d'externalisation sont multiples. En réglant le problème en amont, elle peut maintenir à distance une présence jugée gênante, permettant ainsi d'invisibiliser la question migratoire et notamment éviter l'apparition de campements difficilement gérables et échappant à son autorité. Cela permet également d'éviter des solidarités potentiellement encombrantes avec la population. Il est également plus facile de refouler des personnes n'étant pas encore entrées sur le sol européen et le tri opéré dans les camps ou dans les centres de détention permet de ne garder que la main d'œuvre qui pourrait s'avérer utile économiquement. Elle permet d'exercer une pression supplémentaire sur les personnes ayant réussi à passer les mailles du filet, une procédure étant mise en place instaurant les cadres de l'immigration dite légale, ceux qui ne la respecteront pas seront naturellement considérés comme clandestins, et donc sanctionnables.

Enfin, en délocalisant l'asile, elle peut, sans renoncer formellement à ses engagements internationaux en matière de protection des réfugiés (Convention de Genève, Déclaration universelle des droits de l'homme, Convention de l'ONU sur les droits des travailleurs migrants...) se débarrasser de toutes leurs implications contraignantes, notamment la prise en charge des demandeurs. Cela reste l'une des principales interrogations au niveau de la prise en charge des réfugié.es dans les pays tiers. Quel statut auront-ils.elles? Quelles possibilités d'effectuer une demande et quels recours ? Quelles protections et quels traitements ? La seule certitude semble être des conditions d'accueils encore plus médiocres qu'en Europe...

L'externalisation répond à une logique d'efficacité et sera justifiée de diverses manières : de la lutte contre les trafics d'être humains à celle contre le terrorisme, amalgame d'ailleurs grossièrement exploité pour cette dernière depuis les attentats de 2001, de la préférence nationale en terme d'employabilité au développement des pays tiers, mais aussi en jouant sur la sémantique où les réalités seront renversées, où l'enfermement deviendra une protection, le refoulement, un sauvetage...

Les migrant.es, instrument de négociation

La politique migratoire de l'UE se retrouve donc pour partie immergée dans le bain des politiques extérieures et s'entremêle de ce fait à des intérêts géopolitiques et commerciaux beaucoup plus large. Pour parvenir à ses fins et forcer une collaboration qui n'est à priori pas souhaitable pour les pays tiers, les transferts monétaires des émigrants sont une source indispensable de revenus, et l'absence des émigrés du pays se traduit par une décongestion des marchés du travail, l'UE possède divers moyens de pressions et peut imposer aisément ces conditions. Elle exercera par exemple un chantage en conditionnant l'aide au développement économique pour les pays d'Afrique jouant le jeu du contrôle migratoire. Des accords d'investissement ou commerciaux seront signés avec les pays les plus obéissants et assurant une bonne gouvernance migratoire. Ceux qui en revanche ne collaborent peu ou pas du tout risquent d'obtenir en échange moins de visas...

D'autres collaborations pourront être plus complexes, et certaines contreparties devront être accordées. Ce fut le cas en 2004 lors des négociations avec la Lybie, pays dont le sous-sol regorge de pétrole et où l'investissement énergétique se potentialisait. Kadhafi, en laissant quelques bateaux accoster sur l'île de Lampedusa, mit la pression sur le gouvernement Italien qui à son tour exigea des concessions de l'UE. Il négocia ainsi la levée de l'embargo sur les armes qui était jusque là imposé et donnera à son pays une image plus « fréquentable » lui permettant de s'ouvrir au niveau international.

De la même manière, la Turquie, principale porte d'entrée de l'immigration venant du moyen-orient, permettra à Erdogan d'empocher quelques milliards d'euros, une poignée de visas et réamorcera son processus d'intégration à l'UE. Celui-ci devra en échange récupérer les migrants qu'il avait laissé arriver jusqu'en Grèce auparavant, construire quelques camps d'enfermement, qui lui serviront d'ailleurs de zone tampon avec la Syrie, et fermer ses frontières de manière plus significative. Négocier avec l'UE, institution garante et représentative des droits de l'homme, lui permet également de perpétuer impunément le massacre de la population Kurde sur son territoire, et le baillonnage de toute contestation sociale.

Ainsi, les exilé.es se retrouvent l'objet de négociations dépassant de loin leurs intérêts et deviennent une monnaie d'échange. On le comprend aisément, les fausses interrogations portant sur le respect des droits de l'homme, les conventions sensées protéger les réfugiés ou la notion de sûreté sur laquelle des organismes comme le HCR ou l'OIM (Organisation Internationale pour les Migrations) semblent s'enorgueillir à mettre en avant, ne pèseront pas lourd dans la balance. Laissons ces considérations hypocrites aux humanistes, l'Europe traite avec n'importe qui, et ce depuis longtemps. La seule importance pour elle est que les migrant.es n'arrivent pas sur son sol, qu'ils.elles soient contenu.es en amont de ses frontières, ou admis.es après avoir été filtré.es dans des camps selon les besoins de son économie. Le reste, l'enfermement, le harcèlement, la maltraitance, les regroupements forcés, le refoulement et la violation du droit d'asile, relève des dégâts collatéraux d'une guerre discrètement menée pour protéger un territoire et des intérêts.

La question qui nous importe n'est pas tant de savoir quelles sont les modalités d'un accord, ni même de s'offusquer si un partenaire ne serait pas assez respectable pour traiter avec la sacro-sainte UE, mais bien de pointer que le mécanisme sécuritaire de refoulement et d'enfermement est actif partout en Europe, se durcit, et se propage de manière conséquente au delà même de ses barrières. C'est donc sur cette base que nous souhaitons porter notre critique. Les conditions qui sont attribuées aux exilé.es sont déplorables et révoltantes, mais la souffrance et les milliers de morts ne doivent pas nous empêcher de discerner ni les responsables de cette politique, ni les gestionnaires qui y collaborent, et encore moins de perdre de vue que comprendre le fonctionnement de ce système permet à chacun.e, selon les moyens qui lui sont propres, de mieux s'y opposer et de le combattre. A toutes et tous donc de trouver des outils, eux aussi efficaces, pour lutter.