

Externalisation des frontières

Suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 01

29 avril 2024

« Nous continuerons à nous battre pour un monde plus juste. Nous continuerons à nous interroger sur nos propres consciences. Nous continuerons à documenter ce qui se passe... Documenter ce qui se passe est un grand moyen de résistance. » - David Yambo, Réfugiés en Libye

À propos de ce bulletin

Ce projet, mené par *Statewatch* et *migration-control.info* et financé par *Pain pour le Monde*, *Misereor*, *Medico* 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

Bienvenue à la première édition de ce nouveau bulletin intitulé « *Externaliser les frontières : Suivi de la politique d'externalisation de l'UE* ». Cette publication vise à dévoiler les discussions et négociations souvent tenues à huis clos, loin du regard public et du contrôle démocratique. Notre objectif est de soutenir la lutte pour des politiques migratoires justes et humaines, une cause d'autant plus urgente avec l'adoption récente du Pacte sur l'immigration et l'asile par l'UE.

En analysant des documents, souvent non publiés officiellement, nous voulons renforcer les actions de campagne, juridiques et de plaidoyer, non seulement au sein de l'UE, mais aussi dans les États où ses politiques migratoires favorisent les violations des droits humains et le soutien à des régimes non démocratiques.

Dans cette première phase du projet, nous concentrons nos efforts sur le Conseil de l'UE ainsi que sur les groupes de travail et les structures clés dans l'avancement de l'agenda de l'externalisation. Ces organes sont détaillés dans [l'une des deux analyses incluses dans ce bulletin](#), et nos [archives documentaires en ligne](#) contiennent de nombreuses sources primaires, remontant à septembre 2023, le début du mandat politique actuel. Bien que nous n'ayons pas encore publié de documents sur le Mécanisme opérationnel de coordination de la dimension externe des migrations (MOCADÉM), un grand nombre de matériaux de cet organe seront disponibles dans notre prochain numéro, prévu en fin juin.

La [deuxième analyse de](#) ce numéro examine une note de la Commission européenne justifiant un accord migratoire avec les autorités mauritaniennes. Hassan Ould Moctar conclut dans son analyse que « la coopération sur le contrôle des migrations restera un enjeu diplomatique central entre l'UE et la Mauritanie, tout en étant contestée à l'intérieur du pays ». Les autorités

mauritaniennes ont compris que la migration est un levier pour obtenir un soutien financier et politique de l'UE, à l'instar de pays comme la Turquie et la Tunisie.

Nous avons [résumé les questions clés qui ressortent des documents publiés dans le cadre de ce bulletin](#), pour orienter les acteurs concernés travaillant sur le sujet. Cependant, ces informations ne sont qu'un point de départ. Journalistes, chercheurs et enquêteurs devront approfondir les politiques, projets et discussions en cours, ainsi que leurs impacts. Remettre en question ces politiques demandera des efforts supplémentaires, et nous espérons que cette publication fournira des informations utiles à ces initiatives.

- Chris Jones, *Statewatch*

Développements thématiques et régionaux

Les résumés ci-dessous concernent des documents issus de 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)

Tous les documents résumés ici, ainsi que d'autres, sont disponibles dans nos [archives documentaires](#), qui couvrent également le Conseil européen et le Conseil « Justice et affaires intérieures ». Les documents produits par le Mécanisme opérationnel de coordination de la dimension externe des migrations (MOCADDEM) seront rajoutés dans notre prochain bulletin, prévu pour fin juin.

Gestion des frontières

L'**évaluation externe du fonctionnement du règlement Frontex** a été un sujet de discussion majeur au sein des groupes de travail du Conseil depuis sa publication au début du mois de février :

- L'EMWP a discuté des aspects liés à la coopération de Frontex avec les pays tiers le [14 mars](#);
- Le SCIFA a organisé une discussion plus large et de haut niveau sur le thème de la sécurité des consommateurs le [20 février](#);
- le groupe de travail sur les frontières a tenu une discussion sur « la connaissance de la situation, le corps permanent et le développement des capacités » le [20 mars](#); et
- le Groupe de travail sur l'intégration, la migration et l'expulsion a examiné les aspects de l'évaluation relatifs aux expulsions le [12 mars](#).

Le consensus général, tiré des documents de travail et de l'évaluation diffusés au sein du Conseil, est qu'il n'est pas nécessaire de modifier la législation régissant Frontex. L'accent mis sur la mise en œuvre du mandat actuel, avec une attention particulière aux points soulevés dans le [plan d'action](#) de la Commission.

Les modalités de coopération de Frontex avec les États africains ont été discutées par l'EMWP le [14 mars](#). Un document la présidence belge du Conseil souligne que « la souveraineté nationale et la réputation de Frontex pourraient expliquer la réticence de certains pays à collaborer avec l'Agence ». Malgré cela, des négociations pour un accord avec le **Maroc** devaient débuter en mars, ainsi qu'avec la Jordanie. Un accord avec les **autorités nigériennes**, convenu avant le coup d'État de juillet, a été suspendu. Un nouvel accord de Frontex avec la **Serbie** est également en préparation, discuté lors du groupe de travail sur les frontières le [20 mars](#).

Un accord de travail avec la **Mauritanie** a été remplacé par un accord plus large, bien qu'il puisse encore être en cours. Le document de discussion indique cependant que ni la **Mauritanie** ni le **Sénégal** n'ont manifesté un grand intérêt pour accueillir des opérations conjointes de Frontex sur leur territoire.

Un rapport détaillant la **coopération de Frontex avec les États non membres de l'UE** en 2022 a été discuté par le [groupe de travail sur les frontières en septembre](#). Le rapport note que :

- l'agence « a organisé à l'Académie de police du **Caire** un atelier sur les droits de l'homme aux frontières » ;
- trois nouvelles cellules d'analyse de risque ont été mises en place dans le cadre de la **Communauté de renseignement Afrique-Frontex (AFIC)** en 2022, en **Côte d'Ivoire**, au **Togo** et en **Mauritanie** ;
- la Commission a financé un « projet d'assistance technique... pour soutenir les capacités d'analyse des risques des participants à l'AFIC », qui comptent aujourd'hui une trentaine de pays ;
- Le **Kosovo** et la **Macédoine du Nord** « ont introduit des exigences de base pour les futurs centres de coordination [EUROSUR] dans la région » ; et
- Frontex a élaboré « **un programme complet de renforcement des capacités** » pour les **pays tiers** « dans le domaine du retour, de la réadmission et de la réintégration ».

La question des **officiers de liaison en matière d'immigration** a été examinée par l'IMEX le [8 février](#) (avec un focus sur leur rôle dans les déportations et les réadmissions, voir ci-dessous) et au sein du SEMP le [14 mars](#). Un document de la présidence pour cette réunion souligne « la nécessité de coordonner étroitement les pays prioritaires pour garantir une couverture adéquate dans certaines zones migratoires ».

Le document inclut un tableau des déploiements d'officiers de liaison de l'UE et de ses États membres, notant que les efforts pour améliorer leur coordination ont échoué, et sollicite l'avis des États membres sur la gestion de cette situation.

L'amélioration de l'échange d'informations avec les pays tiers sur le trafic de migrants est également abordée dans le récent « [document analytique](#) » de la Commission sur les amendements proposés au règlement Europol, suggérant qu'il pourrait fournir des informations sur des régions comme le « **Moyen-Orient** et de **l'Afrique du Nord**, du **Sahel** et de **l'Afrique de l'Ouest** », malgré l'absence d'accords formels avec Europol. Le document est examiné plus en détail [ici](#).

Le fonctionnement du **système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)** a été examiné par le groupe de travail sur les frontières le [23 novembre](#) avec une présentation de Frontex sur la base du rapport bi-annuel au Parlement et au Conseil, bien que fortement censurée, démontrant l'étendue des informations traitées par le système. Cependant, elle montre un large éventail d'informations traitées dans le système :

- l'analyse des informations provenant de systèmes d'information à grande échelle (tels que le système d'information Schengen, le système d'information sur les visas et Eurodac, un sujet abordé dans [un rapport de Statewatch publié l'année dernière](#)) ;
- la surveillance des ports et des côtes de pays tiers désignés ;
- la surveillance des zones du domaine maritime ;
- le suivi des flux migratoires vers et à [l'intérieur de l'Union](#) ;
- l'open source et l'intelligence des médias sociaux ;
- la surveillance des zones pré-frontalières désignées ;
- l'évaluation environnementale ;
- le suivi des aéronefs et des navires ; et
- la surveillance des zones désignées des frontières aériennes.

Expulsion et réadmission

Le [groupe de travail « Visas »](#) a examiné l'**article 25 bis du code des visas** lors de chacune de ses réunions depuis septembre. Cet article permet d'appliquer des sanctions contre les pays tiers qui refusent de coopérer aux expulsions de l'UE (notamment en refusant de délivrer des documents de voyage pour les personnes renvoyées).

[IMEX](#) a également traité ce sujet à chaque réunion depuis décembre. Un document de la réunion de janvier analyse les résultats des menaces ou sanctions en matière de visas contre l'**Irak** (« sans précédent »), le **Bangladesh** (« coopération en baisse significative »), la **Gambie** (« mesures positives »), le **Sénégal** (« résultats mitigés ») et l'**Éthiopie** (discussions en cours). IMEX deviendra le principal forum pour examiner les propositions des États membres au titre de l'article 25 bis, tandis que le groupe de travail « Visas » jouera un rôle secondaire.

Le rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 25a a également été discuté par le SEMP le 8 septembre, comme couvert par *Statewatch* [ici](#).

Le [groupe de travail sur les visas](#) a également négocié la position du Conseil sur une **proposition de révision du mécanisme de suspension des visas de l'UE**, visant à en faciliter l'usage et à élargir les motifs d'invocation. Bien que le Conseil ait voulu conclure les négociations avant la fin de la législature, le Parlement a été plus lent, retardant ainsi la finalisation jusqu'à fin d'année. Ce délai a permis au Conseil de discuter et d'ajouter de nouvelles dispositions.

Lors de la réunion du [26 mars](#), le groupe de travail sur les visas a discuté de « **l'avenir de la politique des visas** », notamment le **lien avec la politique d'asile**. Un document de discussion n'a pas encore été obtenu, mais en mars 2023, [la présidence suédoise a proposé de](#) lier les demandes d'asile au mécanisme de suspension des visas, en raison du « nombre record de demandes en 2022 provenant de pays bénéficiant de la libéralisation des visas ».

Le **rôle de Frontex dans les déportations** a été régulièrement abordé par le groupe de travail IMEX. Le [19 septembre](#) Frontex a présenté une mise à jour générale de ses activités, fournissant

un aperçu des chiffres, mais peu de détails. Lors de la réunion du [20 décembre](#), une discussion a également eu lieu sur les « **approches innovantes en matière de retour** », basée sur un projet pilote de la présidence espagnole visant à combiner des « **retours volontaires et non volontaires sur un même vol charter** », potentiellement intégré dans les pratiques de Frontex.

Lors de la réunion IMEX du 16 janvier, Frontex a présenté une mise à jour de ses activités de retour et **ses priorités pour 2024 concernant les expulsions**. Ces priorités incluent les étapes avant, pendant et après les opérations d'expulsion, ainsi que la numérisation. L'objectif est d'augmenter le nombre de vols d'expulsion, d'améliorer les services offerts aux États membres, de renforcer la coopération avec les pays tiers, et de déployer des systèmes numériques de gestion des dossiers à l'échelle de l'UE. Cela comprend un « projet pilote d'entrepôt de données sur les retours » et une « application mobile pour la réintégration (RAPP) ».

Le document souligne également que Frontex ambitionne de « devenir un véritable partenaire [des États membres] dans les opérations de retour (plutôt que de se limiter à un rôle de fournisseur) ». Comme [l'a précédemment rapporté Statewatch](#), Frontex a déjà commencé à organiser ses propres vols d'expulsion, notamment vers « **l'Albanie, le Nigéria, le Bangladesh** et, plus récemment, vers la **Géorgie** ».

Lors de la réunion IMEX de janvier, un document de la présidence a examiné des moyens de « rendre le système de retour plus efficace », en mettant l'accent sur les retours de ressortissants représentant une menace pour la sécurité et sur la mise en place d'une **décision de retour européenne**.

Cette proposition législative, visant à harmoniser les procédures et à renforcer la reconnaissance mutuelle des décisions de retour, pourrait être présentée après septembre. Un document de discussion identique a été présenté lors de la réunion du SCIFA en novembre, comme le rapporte *Statewatch*. Un autre document portant sur l'harmonisation, les « solutions créatives » et les questions transversales a été distribué pour la réunion de l'IMEX du 12 mars.

Lors de cette réunion de mars de l'IMEX a également discuté d'un **document officiel détaillé de la Commission analysant les résultats des évaluations de Schengen sur le retour entre 2020 à 2023**. Ce document identifie plusieurs d'obstacles à l'augmentation des expulsions notamment la capacité de détention limitée et les restrictions sur la durée de détention, considérées comme des « barrières majeures par la majorité » des États membres. Il aborde diverses questions clés qui seront au cœur des efforts de l'UE pour intensifier les expulsions, notamment dans le cadre du Pacte sur les migrations, qui prévoit des procédures accélérées pour l'examen des demandes d'asile et le traitement des expulsions.

Le rôle des officiers de liaison "immigration" dans le soutien aux opérations d'expulsion a été discuté lors de la réunion de l'IMEX le [8 février](#), avec une présentation de Frontex et un document de la présidence belge. Le premier document traite du travail des **officiers « retour » de l'UE (EURLO)**, de liaison « tandis que le second décrit les différents types d'officiers de liaison nationaux et européens, notant qu'environ 500 sont déployés principalement en **Europe, Asie** et

Afrique. Le document explore comment mieux coordonner leur travail pour améliorer les expulsions et réadmissions.

La réintégration a également été un sujet clé au sein d'IMEX. Lors de la [réunion du 19 septembre](#) l'**Organisation internationale pour les migrations (OIM)** a présenté ses activités de réintégration, notant que ses services de conseil « visent à responsabiliser les individus dans leurs décisions de retour ». L'organisation espagnole **San Ezequiel Moreno Foundation** a également présenté son travail de réintégration.

Le **rôle de Frontex en matière de réintégration** – via ses services communs de réintégration (SCR) - s'est considérablement développé ces deux dernières années et continue de croître. Les présentations au groupe de travail IMEX fournissent des informations générales sur ce sujet. Un document de la présidence espagnole du Conseil pour la [réunion de septembre](#) souligne « l'importance d'étendre le champ d'action géographique du JRS de Frontex, en mettant l'accent sur l'intégration des pays tiers qui acceptent un nombre croissant de personnes expulsées ».

Partenariats migratoires

Le PTME a discuté des relations avec plusieurs pays depuis le début de la législature. Le suivi des plans d'action sur le **Niger** et le **Nigeria** a été abordé le 8 septembre ; tandis que [La Tunisie et la Mauritanie étaient à l'ordre du jour le 6 octobre](#). Le document de discussion sur la Mauritanie pour indiquait qu'il était nécessaire de renforcer la coopération avec ce pays, comme rapporté par *Migration-Control.info* [ici](#). Depuis lors, l'UE et la Mauritanie ont signé un accord couvrant plusieurs questions, dont la migration analysée [dans ce numéro du bulletin](#). Le [12 février](#) la situation migratoire au **Niger** et les relations migratoires avec la **Mauritanie** ont été discutées, avec un document analysé ici [GA1]. Le suivi des plans d'action de l'UE sur le **Pakistan**, l'**Afghanistan** et la **Libye** était à l'ordre du jour le [14 mars](#) cependant les documents relatifs à cette rencontre ne sont pas encore disponibles.

Le [6 octobre](#) le groupe de travail sur les aspects externes des migrations a discuté du conflit au **Soudan** et de son « sur les déplacements dans la région ». La présentation a décrit les causes du conflit, la situation des déplacés et des réfugiés. Le document souligne le soutien de l'UE à des projets pour les déplacés au Soudan et dans les pays voisins, tout en insistant sur « la nécessité de surveiller d'éventuels mouvements secondaires ou de nouveaux déplacements vers les pays voisins ».

Budgets et financement

Lors de sa réunion du [28 novembre](#) le groupe de travail « Aspects externes des migrations » a examiné le rapport annuel de la Commission sur la **mise en œuvre des instruments d'action extérieure de l'UE en 2022**. Ce rapport se concentre principalement sur le budget de l'**instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI)** et de l'**instrument de préadhésion III (IAP III)**, offrant un aperçu des dépenses et projets liés à la migration, mais sans détails approfondis sur leur contenu. Les annexes totalisent plus de 400 pages.

L'un des chiffres clés des rapports indique que 13,6 % du budget NDICI pour 2021-22 a été consacré à des projets liés à la migration, dépassant ainsi l'objectif global de 10 % pour la période 2021-27, qui s'élève à 3,364 milliards d'euros. Il semble également que l'initiative « Global Gateway » de l'UE, conçue pour concurrencer l'initiative chinoise « Belt and Road », soit utilisée pour des projets migratoires, notamment dans 13 pays d'Afrique.

Au cours de la période couverte par le rapport, 231,9 millions d'euros du budget IPA III ont été dépensés, ainsi qu'un programme régional de 7 millions d'euros pour soutenir la **mise en œuvre des accords de statut de Frontex avec les Balkans occidentaux**. Le rapport mentionne également l'adoption en fin 2022 d'un programme de 30 millions d'euros pour « lutter contre le trafic de migrants », bien qu'il ne soit pas précisé si ce montant est inclus dans les 231,9 millions d'euros. L'UE a soutenu le centre de détention de Lipa en **Bosnie-Herzégovine**, fourni des « équipements à l'**Albanie**, renouvelé des flottes maritimes » et « construit deux stations radar », tout en « renforçant les capacités technologiques et institutionnelles nationales de la **Macédoine du Nord** pour mieux gérer les migrants et réfugiés selon les normes européennes et internationales ».

La présidence espagnole du Conseil, a soulevé la question de l'externalisation des financements lors de la réunion du [SCIFA de novembre](#), soulignant la nécessité d'augmenter les fonds destinés à l'externalisation pour « préserver la crédibilité de l'UE auprès des pays partenaires d'origine et de transit ». Elle a également noté que la multiplicité des budgets complique le suivi, appelant à investir dans un « modèle préventif », dont [Statewatch a déjà parlé](#).

Analyse : Tracer une voie dans le labyrinthe de l'externalisation

« L'immigration est un défi européen qui exige une réponse européenne » est devenu le refrain favori des fonctionnaires et des communiqués de l'UE. Si ce slogan est censé renforcer la nécessité d'une politique migratoire européenne unifiée, il masque également la réalité de la situation. La réponse de l'UE à l'immigration - en particulier à l'immigration irrégulière - dépend de plus en plus d'États non membres de l'UE et non européens. Des milliards d'euros et des efforts diplomatiques considérables ont été déployés au cours des trois dernières décennies pour faire adhérer les États non membres de l'UE à ce programme de contrôle des migrations, et le processus d'externalisation s'accélère et s'étend. Comprendre les institutions et les agences impliquées est une première étape cruciale pour tous ceux qui œuvrent en faveur de politiques européennes humaines en matière d'asile et de migration.

L'externalisation : un programme à long terme

Le programme d'externalisation de l'UE, développé au cours des trois dernières décennies, englobe les politiques, pratiques et projets visant à transférer le contrôle des frontières et des migrations vers des États non membres de l'UE. Majoritairement conçues et mises en œuvre en dehors du regard public, ces politiques sont souvent présentées sous un angle technique, comme un [bouclier pour dissimuler des informations](#) sur les objectifs sous-jacents des politiques. La mise en œuvre hors du territoire de l'UE complique le contrôle démocratique, malgré des violations fréquentes du droit communautaire et international.

Bien que l'UE et ses États membres justifient l'externalisation comme un moyen de prévenir les mouvements « illégaux » et de sauver des vies, elle génère en réalité davantage d'illégalité et met les personnes en danger. Les déportations massives, la violence, la détention dans des camps, la torture et les détours vers des routes plus périlleuses en sont des conséquences directes. L'objectif de réduire les arrivées « irrégulières » n'a pas été atteint, mais l'UE continue d'intensifier ses efforts, souvent en échappant à tout véritable contrôle démocratique – des choix de politique publique.

Pour élaborer des politiques migratoires qui respectent les droits humains et soient soumises à un véritable contrôle démocratique, il est nécessaire de briser les barrières du secret, de l'opacité et du jargon bureaucratique. Cela permettra de clarifier les intentions des fonctionnaires de l'UE et des États membres. Une compréhension claire des plans et politiques en discussion est cruciale pour que les organisations de la société civile puissent répondre de manière juridique, politique et sociale à l'agenda de l'externalisation. C'est précisément l'objectif de ce bulletin

Priorités politiques

Si l'externalisation a toujours fait partie des politiques migratoires de l'UE, elle s'est intensifiée sous la Commission Juncker (2014-2019), lorsque le mot « migration » a été ajouté au titre du chef de la Direction générale des affaires intérieures (DG HOME). Elle est devenue centrale lors de la réponse à la « crise migratoire » de 2015 et s'est renforcée sous la Commission Von Der Leyen (2019-2024).

Les plans d'action adoptés en 2022 et 2023 par la Commission européenne encadrent les efforts actuels d'externalisation, ciblant les principaux itinéraires migratoires irréguliers vers l'UE : les Balkans occidentaux et la Méditerranée centrale, occidentale et orientale. Basée sur l'approche « tout au long de la route », que la Commission présente comme une « innovation majeure », cette stratégie vise à renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit pour gérer « toutes les étapes de la migration ».

Cette approche fait partie intégrante du programme de contrôle migratoire extérieur de l'UE depuis l'[adoption](#) de son premier cadre global en 2005. Sa présentation comme une nouveauté [fait écho à](#) la critique selon laquelle l'UE propose du « vieux vin dans de nouvelles bouteilles ». Cependant, il est essentiel de prêter attention aux détails pour comprendre l'évolution de cet agenda. Bien que les plans varient selon les itinéraires, une approche globale commune émerge : accent sur le contrôle des frontières, accélération des procédures (asile ou expulsion), renforcement de la coopération policière contre le trafic, et accords avec Frontex. Les routes migratoires, déjà dangereuses et souvent mortelles, risquent de le devenir encore davantage.

Institutions, agences et programmes

De nombreuses institutions, organes et agences de l'UE et des États membres participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'agenda d'externalisation de l'UE. Ce bulletin se concentre principalement sur le **Conseil de l'UE** pour plusieurs raisons : en tant qu' « instance » représentant les États membres, il définit les priorités politiques que les autres institutions et agences suivent, il est l'un des co-législateurs officiels avec le Parlement européen, et il sert de lieu de discussion sur les actions des autres entités. Avec des ressources limitées, il est difficile de couvrir toutes les parties impliquées dans cet agenda de l'externalisation. Toutefois, avant de se concentrer sur le Conseil, nous mettons en lumière certains acteurs clés.

Au sein de la Commission européenne, la présidence, le département des migrations et des affaires intérieures (**DG HOME**) et celui des partenariats internationaux (**DG INTPA**) jouent un rôle central. Les fonctionnaires de la Commission sont chargés de négocier des accords avec les États non membres de l'UE, sur la base de mandats approuvés par le Conseil de l'UE, incluant des récents partenariats non contraignants avec des pays tels que [la Tunisie](#), [la Mauritanie](#) et [l'Égypte](#), couvrant divers domaines politiques, y compris la migration.

En outre, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en 2009, la diplomatie de l'UE s'est considérablement renforcée. L'UE dispose désormais de délégations et bureaux dans plus de 100 pays, représentant ses intérêts, y compris en matière de politique migratoire. En 2022, le **Service européen pour l'action extérieure (SEAE)**, qui supervise les délégations de l'UE, a nommé [Luigi Soreca](#) comme premier **conseiller principal pour les aspects extérieurs des migrations**. Ce poste vise à renforcer le rôle des délégations de l'UE sur les questions migratoires, tout en maintenant des contacts avec les États membres de l'UE, les pays tiers et les autres institutions de l'UE.

Les institutions de développement de l'UE jouent un rôle clé dans le financement et la mise en œuvre de projets déployés dans les pays non membres de l'UE, favorisant ainsi une « coopération » directe avec ces États. . La stratégie d'externalisation se concrétise principalement par des « projets de renforcement des capacités de gestion des migrations », comme la construction d'infrastructures de contrôle, la formation, la fourniture d'équipements, et le conseil sur les réformes juridiques et politiques dans ces pays. Le budget de l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale - Europe globale (NDICI), d'environ 80 milliards d'euros, est essentiel, avec 10 % alloués aux projets migratoires, parallèlement à des fonds provenant d'[autres budgets de l'UE](#). Comme indiqué d'[ailleurs dans ce bulletin](#), le programme Global Gateway de l'UE, visant à contrer l'initiative chinoise Belt and Road – semble également encadrer certains de ces projet liés à la migration.

L'importance croissante de l'aide et du développement dans l'agenda de l'externalisation se reflète dans l'**approche** dite « **Team Europe** », qui coordonne l'action collective des institutions et agences de l'UE et des États membres en combinant financement, diplomatie et pression politique. Initialement introduite pour répondre à la pandémie de COVID-19, elle a été [adoptée pour la coopération au développement](#). Cependant, la transparence et la responsabilité de cette approche l'action de l'UE et des États membres ont soulevé [des questions de la part des députés européens](#) ; l'eurodéputée espagnole de la Gauche, Sira Rego, [souligne](#) ainsi l'absence d'implication de la « société civile dans les initiatives prises ».

[Les d'officiers de liaison « immigration »](#) jouent également un rôle dans l'externalisation des frontières de l'UE. Représentants de l'UE, de Frontex ou des États membres de l'UE, ils sont déployés dans des pays tiers et entretiennent des contacts étroits avec les autorités locales. Bien que peu étudiée par la société civile, leur couverture géographique s'élargit, et la présidence belge pousse pour une meilleure coordination plus étroite, en particulier dans les « pays prioritaires pour leurs déploiements ».

Les agences de l'UE, notamment **Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** jouent un rôle clé dans l'externalisation. Frontex déploie ses propres officiers de liaison dans des pays tiers et coordonne divers réseaux, comme l'analyse des risques ou la variété de sujets liés à la migration par le biais de la Communauté de renseignement Afrique-Frontex. Elle participe également à des discussions bilatérales, notamment via le Comité mixte Frontex-Maroc. L'un des [neuf groupes de travail officiels](#) de Frontex se concentre sur « coopération extérieure et de l'assistance technique », bien que peu d'informations publiques soient disponibles à ce sujet.

Les opérations de Frontex dans les États tiers sont particulièrement notables. Autrefois limitée aux pays voisins de l'UE, l'agence peut désormais déployer des gardes-frontières dans tout pays ayant conclu un accord avec l'UE. Cependant, comme le montre l'[article de](#) ce bulletin [consacré à la Mauritanie](#), la conclusion de tels accords reste complexe.

Au sein du Conseil

Comme indiqué ci-dessus, le Conseil de l'UE - où siègent les représentants des États membres et le Secrétariat général, est au centre de ce bulletin. Les orientations stratégiques et politiques de la politique migratoire de l'UE proviennent du Conseil européen (réunissant les chefs d'État) et du « Conseil Justice et affaires intérieures » (JAI), où les ministres de la justice et de l'intérieur approuvent la législation. Par exemple, le Conseil approuve les mandats de négociation avec les États non membres de l'UE, négociés par des fonctionnaires de la Commission. Les décisions du Conseil JAI sont préparées par le Comité des représentants permanents (COREPER), qui s'appuie sur les travaux de divers groupes de travail.

Au sein du Conseil, des représentants de chaque État membre de l'UE participent aux réunions des groupes de travail, aux côtés d'acteurs tels que Frontex, la Commission, l'Agence européenne pour l'asile, et parfois des organisations extérieures comme l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou le Centre international pour le développement des politiques migratoires (CIDPM). Leur rôle et leur niveau de responsabilité varient en fonction de l'ancienneté et du groupe de travail auquel ils participent.

Le **groupe de travail sur les aspects extérieurs de l'asile et de la migration (EMWP)** est l'une des structures récentes du Conseil concernant l'externalisation. Créé à la mi-2021, il succède au groupe de travail de haut niveau sur l'asile et les migrations, actif depuis 1998. L'EMWP est chargé de faire avancer les discussions sur l'approche « sur mesure et mutuellement bénéfique » de l'UE avec les pays d'origine, d'améliorer le programme d'externalisation, et d'examiner la coopération entre l'UE et les États membres. Il élabore également les positions de l'UE envers certains pays et coopère avec le SCIFA, l'IMEX, le groupe de travail sur les visas et ceux en charge des finances et du développement international. Il relève de la compétence du Conseil « Affaires générales ».

Le **Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA)** créé après le traité d'Amsterdam en 1999, a été **décrit** en 2011 comme « un réseau inestimable pour les hauts fonctionnaires, permettant de trouver des solutions à des problèmes politiquement sensibles et interdépendants ». En 2015, il a reçu la mission de superviser les efforts visant à « aligner les aspects internes et externes de la migration ».

Ce comité organise des discussions stratégiques de haut niveau. Lors de sa dernière réunion, il a abordé l'évaluation de Frontex, un aperçu de la « situation en matière de migration et d'asile », les mouvements secondaires, et les résultats d'un projet pilote sur la convergence des décisions en matière d'asile.

Le **groupe de travail sur l'intégration, la migration et l'expulsion (IMEX)** est l'un des 16 groupes de travail officiels du Conseil sur la justice et les affaires intérieures, bien que la date et les raisons précises de sa création ne soient pas clairement établies. Il traite des questions liées à l'entrée, la sortie et l'intégration dans l'UE, et se réunit sous différentes formes, comme IMEX (admission) ou IMEX (expulsion), cette dernière étant la plus pertinente pour ce projet. Lors de la dernière réunion sur l'expulsion, les discussions ont porté sur l'amélioration du système de retour, l'évaluation officielle de Frontex et l'abrogation ou l'imposition de sanctions en matière de visas contre les pays peu coopératifs en termes d'expulsion de l'UE.

Comme pour l'IMEX, le mandat du [groupe de travail sur les frontières](#), n'est pas explicitement mentionné dans la liste des organes préparatoires du Conseil, mais il est actif depuis un certain temps. Il traite des « mesures concernant le franchissement des frontières extérieures et intérieures des États Schengen » ainsi que des « questions liées à Frontex », l'agence européenne pour la gestion des frontières extérieures.

Le groupe discute à la fois de législation et de politique. Lors de sa réunion de mars par exemple, il a abordé l'évaluation de Frontex, les accords entre l'UE, Saint-Marin et Andorre, les rapports d'activités de Frontex pour le second semestre 2023, et l'état d'avancement des négociations pour de nouveaux accords de travail de Frontex avec des États tiers.

Le [groupe de travail sur les visas](#) « traite de la politique commune en matière de visas pour les citoyens de pays tiers soumis à l'obligation de visa ». Lors de sa réunion de mars, il a discuté de la proposition d'imposer ou d'abroger des sanctions en matière de visas et de « l'avenir de la politique des visas » en lien avec la politique d'asile. La politique des visas joue [un rôle de plus en plus important dans les relations de l'UE avec les pays tiers](#), des restrictions ou retards dans la délivrance des visas étant utilisés pour encourager la coopération, notamment sur les expulsions de l'UE

Enfin, une nouvelle institution clé dans l'externalisation est le [Mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations](#) (MOCADÉM) mis en place sous la présidence française du Conseil en 2022. Ce mécanisme est chargé de coordonner les actions opérationnelles issues des discussions convenues au sein d'autres groupes de travail du Conseil.

Contrairement à d'autres groupes de travail du Conseil, les documents produits ou traités par le MOCADÉM ne sont pas systématiquement rendus publics ou répertoriés dans le registre du Conseil. Toutefois, des documents obtenus et publiés par des organisations *comme Statewatch et Migration-Control.info* révèlent l'étendue des activités coordonnées par ce mécanisme. Ils comprennent, entre autres, les éléments suivant:

- la fourniture de navires ou de pièces détachées pour les navires, par exemple pour les garde-côtes tunisiens et les soi-disant garde-côtes libyens ;
- des contacts politiques et diplomatiques de haut niveau avec les pays ciblés afin de souligner la priorité accordée à la politique migratoire de l'UE ;
- la négociation et la signature d'accords de réadmission, facilitant les expulsions de l'UE ; et
- fournir un soutien financier et technique aux activités de contrôle des frontières.

Conclusion

L'externalisation de l'UE est opaque, fragmentée et en constante évolution, se déroulant principalement au-delà de ses frontières, souvent loin du regard public. Bien que présentée comme une approche « nouvelle » dans les contrôles migratoires, elle fait partie des politiques migratoires de l'Union depuis ses débuts. Avec l'augmentation des désaccords internes entre États

membres sur les questions migratoires, l'externalisation du contrôle des frontières vers des pays tiers a pris de l'ampleur depuis 2015. Les efforts actuels du Conseil et de la Commission - ainsi que les [déclarations préélectorales](#) montrent que l'externalisation restera un point central de convergence entre les États membres, malgré leurs divisions sur d'autres aspects de la politique migratoire.

Par ailleurs, les coûts de l'externalisation sont bien documentés. Elle est souvent perçue comme reproduisant des logiques coloniales dans la « coopération » avec les États non membres, entraînant violence raciale et graves violations des droits humains pour les personnes en migration. L'externalisation a également financé des régimes autoritaires et déformé les objectifs de développement de l'UE. Conscients de ces conséquences, ce bulletin vise à offrir une vue d'ensemble des développements institutionnels, en particulier au sein du Conseil, pour soutenir des campagnes, des plaidoyers et des initiatives en faveur de politiques migratoires et d'asile plus justes et humaines.

Chris Jones (*Statewatch*), collectif *migration-control.info*

Analyse : La politique derrière le partenariat migratoire UE-Mauritanie

Le 7 mars, l'UE et la Mauritanie ont signé un « accord migratoire » historique. Cutten note de la Commission européenne, datée du 26 janvier, expose les arguments en faveur de cet accord aux représentants des États membres de l'UE au sein du Conseil. Elle précède l'annonce publique du 7 février et la signature de l'accord en mars, offrant un aperçu des politiques qui soutiennent ce partenariat migratoire entre l'UE et la Mauritanie.

Principaux enseignements

- L'accord a remplacé une proposition d'accord sur le statut Frontex, jugée trop « politiquement sensible » par les autorités mauritaniennes.
- Les autorités mauritaniennes estiment que l'UE n'a pas suffisamment reconnu leur coopération en matière de prévention des départs irréguliers.
- La Mauritanie semble exercer une influence sur l'UE en raison de son statut d'allié occidental dans la région.

Contexte

L'[accord sur les migrations](#) évoqué dans cette [note](#) (examiné par le groupe de travail sur les aspects extérieurs des migrations le 12 février), s'inscrit dans série de mesures prises par l'Espagne et l'UE depuis 2006, pour réduire les arrivés aux îles Canaries. Ces mesures incluent des actions militaires et de sécurité, ainsi que des stratégies plus « douces » d'aide au développement et programmes d'emploi pour les jeunes, mises en œuvre dans des cadres tels que la stratégie nationale de migration de 2010 et le fonds fiduciaire de l'UE pour le Sahel et le lac Tchad. L'accord, [annoncé au début du mois de mars](#), prévoit un soutien aux forces frontalières et de sécurité mauritaniennes dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite, ainsi que le renforcement des capacités de gestion des frontières. Il inclut également des fonds pour la création d'emplois, le renforcement du système d'asile et des programmes de migration légale

Mauritanie : « très bonne » coopération en matière de migration

La note souligne dans un premier temps, l'importance stratégique de la Mauritanie pour l'UE, principalement en tant que point de départ potentiel pour les îles Canaries. Elle mentionne une forte augmentation des arrivées en 2023 en provenance de Mauritanie, par rapport à 2022, tout en soulignant son rôle de « pays de transit » plutôt que de source directe d'immigration irrégulière vers l'UE. Il est intéressant de noter l'absence de ressortissants mauritaniens parmi les arrivées en Europe, du fait de la [forte augmentation des Mauritaniens arrivant aux États-Unis](#) via la frontière mexicaine au cours de la même période.

Deuxièmement, elle met en avant l'importance géopolitique de la Mauritanie dans une région marquée par l'instabilité croissante. Contrairement à ses voisins du Sahel, la Mauritanie reste le seul pays démocratique coopérant avec l'UE, une coopération qualifiée de « très bonne ». Alors que des pays comme le Mali, le Niger et le Burkina Faso ont expulsé les forces européennes et formé des alliances rivales, la Mauritanie reste un partenaire fidèle, bien que parfois ambivalent, de l'UE au Sahel.

Dans l'ensemble, ces deux aspects de l'importance stratégique de la Mauritanie suggèrent une influence potentielle des autorités mauritaniennes sur l'UE, ou du moins une incitation pour l'UE à

tenir compte des préoccupations du gouvernement mauritanien. La note mentionne également les avertissements de la Mauritanie concernant la sécurité de sa frontière orientale, en écho à un [document de septembre 2023 de la présidence espagnole du Conseil de l'UE](#).

De l'accord sur le statut au partenariat migratoire

La note décrit ensuite qu'une proposition d'accord sur le statut, qui aurait permis un déploiement de Frontex en Mauritanie, a été abandonnée après une manifestation d'intérêt et quatre cycles de négociations. Les autorités mauritaniennes ont jugé cet accord « politiquement trop sensible ». En réponse, elles ont proposé un « cadre juridiquement contraignant de coopération migratoire avec l'UE, similaire à ceux signés avec d'autres pays de transit ». L'accord finalement signé le 7 mars n'est pas contraignant, mais il semble que ce souhait ait été pris en compte.

Bien que la sensibilité politique de l'accord sur le statut de Frontex soit soulignée, il est surprenant que l'accord migratoire signé ait suscité plus de [controverses](#) en Mauritanie. Le jour de sa signature, [police a dispersé une manifestation contre cet](#) accord à Nouakchott, la capitale alors que l'accord sur le statut aurait probablement attiré moins d'attention publique que les déclarations officielles accompagnant l'accord migratoire.

Toutefois, la sensibilité politique autour de l'accord sur le statut semble moins liée à la réaction du public mauritanien qu'à celle des forces de sécurité, dont l'autorité opérationnelle aurait pu être remise en question par une présence directe de Frontex.. Des conflits juridictionnels similaires ont été observés en Europe, comme en témoignent les [« divergences » signalées](#) entre la *Policía Nacional* et la *Guardia Civil* espagnoles concernant le rôle de Frontex sur les îles Canaries.

Dans le contexte mauritanien, la [déclaration conjointe qui a annoncé le partenariat migratoire](#) évoque une « coopération renforcée » avec Frontex, mais précise que cela doit se faire « conformément aux besoins identifiés par la Mauritanie », notamment en matière d'équipement et de formation, tout en respectant sa souveraineté. Cette dernière clause semble répondre à la sensibilité politique entourant toute présence de Frontex dans le pays.

La note apporte un éclairage supplémentaire sur la transition d'un accord de statut Frontex vers un partenariat migratoire plus large, en soulignant le point de vue mauritanien selon lequel l'UE n'a pas suffisamment reconnu ses efforts pour soutenir les préoccupations migratoires européennes. Ces préoccupations avaient déjà été mentionnées dans le document de la présidence espagnole du Conseil en septembre 2023, mais leur reprise par la Commission européenne indique qu'elles ont été prises en compte. Sur les 210 millions d'euros promis dans l'accord, 28 millions sont destinés à des projets de développement et de sécurité dans la région du Hodh Ech-Chargui, où vivent la majorité des 120 000 réfugiés, principalement originaires du Mali. Cela semble répondre aux préoccupations mauritaniennes, qui estiment que la coopération en matière de migration a jusqu'ici surtout servi les intérêts de l'UE plutôt que ceux de la sécurité nationale.

La voie à suivre

La note se termine par un aperçu des échanges entre la Mauritanie et l'UE depuis septembre 2023 et discute de la « voie à suivre ». Sur ce dernier point, elle évoque l'établissement d'un instrument

non contraignant et la « mise en place d'un dialogue migratoire régulier, qui se tiendrait une fois par an au niveau des hauts fonctionnaires et tous les un ou deux ans au niveau politique ».

L'instauration de cadres de dialogue réguliers avec les pays non membres de l'UE est l' [objectif majeur de](#) l'UE et fait partie intégrante de son architecture d'externalisation. D'après les informations de la note, il est probable que le développement de la coopération en matière de contrôle des migrations restera un enjeu diplomatique central entre l'UE et la Mauritanie, tout en étant une question controversée au sein du pays.

Hassan Ould Moctar (écrivain, chercheur et consultant)