



HAL
open science

Externalisation. Comprendre la diplomatie migratoire et l'Union européenne

Hélène Thiollet

► **To cite this version:**

Hélène Thiollet. Externalisation. Comprendre la diplomatie migratoire et l'Union européenne. 2024. hal-04738209v1

HAL Id: hal-04738209

<https://sciencespo.hal.science/hal-04738209v1>

Submitted on 15 Oct 2024 (v1), last revised 16 Oct 2024 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Externalisation. Comprendre la diplomatie migratoire et l'Union europ eenn e¹

Hélène Thiollet, géographe et politiste
CNRS CERI Sciences Po
helene.thiollet@sciencespo.fr

Depuis les années 1990s, les pays de l'Union europ eenn e tentent de contrôler la migration et l'asile au-delà de leurs frontières. Cette délocalisation hors d'Europe de politiques migratoires est une question majeure dans le débat public européen : souvent présentée comme une panacée dans la lutte contre l'immigration clandestine, elle s'invite dans tous les secteurs de la diplomatie europ eenn e. Le commerce, l'aide au développement, l'aide humanitaire... les relations extérieures se « migrantisent » à pas de course. La crise politique de 2015, liée au pic d'arrivée de réfugiés syriens en Europe, a mis en lumière le rôle de la coopération internationale et de la diplomatie non seulement pour contrôler les frontières mais aussi à influencer les causes structurelles de la migration dans les pays d'origine ou de circulation des migrants et des réfugiés. Pourtant, ce qu'on appelle couramment « l'externalisation » n'est pas une nouveauté et n'est toujours défini clairement. Elle relève de ce que j'ai appel e la diplomatie migratoire,² toute forme de relation diplomatique explicite ou implicite entre États de destination et les États d'origine ou de circulation des migrants. Le terme « externalisation » repose sur l'idée que les politiques migratoires et les politiques d'asile sont internes aux États et qu'en traversant les frontières, un état délocalise sa gestion de l'asile et des migrations dans un pays tiers. L'externalisation concerne toute forme de coopération diplomatique entre les États de destination des migrants et les États d'origine ou de transit, et implique des interventions directes ou indirectes pour la gestion des migrations et de l'asile³. Deux objectifs donc, li es à deux types de politiques publiques : d'une part des engagements diplomatiques formels ou informels autour d'objectifs migratoires spécifiques et d'autre part, des politiques structurelles

¹ Une version courte de ce texte a été publi e dans la revue *Projet* : Hélène Thiollet « Externalisation Une diplomatie parallèle » *Projet*, Octobre 2024 URL: <https://www.revue-projet.com/articles/2024-10-thiollet-une-diplomatie-parallele/11349>

² Voir Hélène Thiollet *Migrations et Intégration dans le Sud de la mer Rouge*. Thèse de doctorat de l'IEP, 2007 et Hélène Thiollet. "Migration as Diplomacy: Labor Migrants, Refugees, and Arab Regional Politics in the Oil-Rich Countries". *International Labor and Working-Class History*. 2011; 79(1):103-121. doi:10.1017/S0147547910000293

³ Potinius, Katharina, Filip Savatic, and Hélène Thiollet. 2024. 'Diffusing Borders: The Evolution of European Migration and Asylum Externalization Policies'. Presented at the International Studies association Annual Conference, San Francisco, April 3. <https://www.isanet.org/Conferences/ISA2024/Program/Browse>.

qui infusent le contrôle de la mobilité au cœur de la coopération internationale pour le développement et des politiques humanitaires.

A ce titre, l'externalisation délocalise (*outsourcing*) dans des pays tiers une prérogative souveraine interne aux pays. Elle s'inscrit dans l'histoire des politiques de peuplement et de l'ingénierie démographique coloniale non seulement en Amérique du Nord, et en Océanie, mais aussi en Amérique latine et en Afrique. Si elle semble focalis  e aujourd'hui pour l'Europe sur le contrôle de l'immigration irrégulière et l'asile, elle est la face négative de dispositifs diplomatiques qui permettent aussi le recrutement de main d'œuvre étrangère dans les pays du Golfe ou au Canada par exemple ou l'accueil des exilés ukrainiens depuis 2022 comme ceux du sud est asiatique en 1975. Ses formes et ses objectifs ont évolué au cours du temps et elle comprend aujourd'hui un large éventail d'instruments et de politiques, allant des accords de réadmission à la facilitation des visas, et implique des mécanismes formels et informels, explicites et implicites.

Dans la suite de ce texte, je reviens sur l'histoire de la diplomatie migratoire européenne, ses enjeux et sa signification politique.

  volution géographique et politique de l'externalisation

Entre les années 1990 et 2000, des accords migratoires ont ainsi été centrés sur l'Europe de l'Est et les   tats destinés à intégrer l'UE. La mise en œuvre des accords de Schengen, signés en 1985, a associé l'ouverture des frontières intérieures dans une Europe élargie avec la nécessité de gérer les frontières extérieures. La coopération migratoire facilitait la mobilité des ressortissants des futures membres en échange d'un contrôle accru de l'immigration irrégulière extra-européenne. L'externalisation comme préliminaire à l'intégration a changé de sens en s'adressant à des pays extérieurs à l'UE : elle est devenue un outil de gestion des frontières à distance des territoires européens. Le Traité d'Amsterdam de 1999 souligne alors la nécessité de coopérer avec les pays de départ extra-européens. En 2002, le Conseil européen réuni à Séville intègre officiellement la relation de l'UE avec des pays tiers en matière de politique migratoire et cette question devient un élément explicite de ses relations diplomatiques. Certains accords commerciaux, humanitaires ou de sécurité intègrent désormais un volet migratoire conditionnel. En 2005 l'Approche globale sur la migration et la mobilité (GAMM en anglais) est adopt  e, qui définit la façon dont l'Union européenne exerce sa coopération opérationnelle avec les pays tiers. En 2007, s'adjoint un partenariat entre l'UE et l'Union africaine sur la Migration, la mobilité et l'emploi. Le pacte sur la migration et l'asile adopté en mai 2024 renforce la légitimité et les moyens de la diplomatie migratoire européenne sous toutes ses

formes. En résumé, depuis le début des années 2000, ces politiques se sont diversifi  es mais on surtout changé de signification, alors que la géographie des accords migratoires a changé pour concerner plutôt l’Afrique du Nord, l’Asie ou le Moyen-Orient.

Le processus de Khartoum, signé en 2014, vise à renforcer la coopération en matière de migration et de mobilité dans la Corne de l’Afrique. Le Fonds fiduciaire d’urgence de l’UE pour l’Afrique qui s’étend aussi à la Corne de l’Afrique, au Soudan et à l’Égypte, a été lancé lors du sommet de La Valette sur la migration en 2015. Le déploiement de financements pour le développement et l’aide humanitaire est ainsi conditionné à des politiques de contrôle migratoire. Si l’on observe les accords diplomatiques nou  s par les pays européens de 1990 à 2022⁴, on constate que les politiques d’externalisation englobent différentes mesures, chacune ayant des objectifs spécifiques :

- R  admettre des expulsés : il s’agit de la forme la plus courante. Elle vise à garantir que les pays tiers r  admettent leurs ressortissants en situation irrégulière dans les   tats membres de l’UE. Entre 1990 et 2022, 683 accords de réadmission ont été signés.
- Faciliter la mobilité (visas) : ces accords visent à rationaliser les procédures de visa pour certaines catégories de migrants, souvent en contrepartie d’une coopération en matière de réadmission. Au cours de la même période, 391 accords de facilitation des visas ont été signés.
- Les mesures humanitaires visant à protéger les migrants vulnérables, tels que les mineurs et les réfugiés. Au total, 45 accords humanitaires sont enregistrés.
- L’aide au développement comporte souvent des dispositifs visant à s’attaquer aux causes profondes des migrations. 78 accords de ce type sont recensés.

Depuis 1990, on note plusieurs tendances clés :

- **la forte augmentation puis la diminution du nombre d’accords formels** : leur nombre augmente considérablement dans les années 1990 pour atteindre son maximum au début des années 2010, mais diminue depuis.

- **l’européanisation de la diplomatie migratoire** : dans les années 1990, les accords bilatéraux dominent, mais les accords négociés par l’UE se multiplient en particulier après 2010. Cette évolution reflète le rôle croissant de l’UE dans la coordination des politiques migratoires.

- **l’extension géographique de l’externalisation entre 1990 et 2022** : les efforts d’externalisation initialement concentrés sur les pays candidats à l’adhésion à l’UE ciblent

⁴ Les donn  es pr  sent  es ici sont issues d’un travail de collecte et d’analyse de donn  es mené avec Filip Savatic et Katharina Potinius et présenté en 2024 (Potinius, Savatic, and Thiollet 2024).

désormais le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (122) et l'Afrique subsaharienne (131), reflétant les intérêts stratégiques dans ces zones, mais se déploient aussi en Asie (153) et dans les Amériques (131).

Mais l'évolution la plus marquante de la décennie 2010s, est l'informalisation de la diplomatie migratoire européenne et son recentrage sur le contrôle des flux de réfugiés.

Vers une diplomatie informelle et un recentrage sur le contrôle des flux de réfugiés

Si on dénombre moins d'instruments formels de gestion à distance de la migration et de l'asile, c'est que la diplomatie migratoire européenne s'informalise depuis 2010 et que les pays européens et l'UE privilégient les arrangements *ad hoc* aux accords formels. A partir de 2021, le Royaume-Uni et le Danemark tentent de pousser des dispositifs légaux ou para légaux pour envoyer certains demandeurs d'asile hors de leurs frontières, notamment au Rwanda. L'UE s'accorde plus ou moins formellement avec des pays comme la Turquie et l'Afghanistan à partir de 2016 pour renvoyer des demandeurs d'asile ou des réfugiés contre d'importants financements, de visas ou d'accueil sélectif de réfugiés. En privilégiant cette approche transactionnelle et informelle dans leur diplomatie, l'UE s'épargne ainsi les longs processus de ratification requis par les traités officiels ou les lois. En contrepartie, elle rend ses choix difficilement contrôlables et peu évalués, ce qui suscite également des inquiétudes quant à la transparence, à la responsabilité des instances étatiques et européennes en matière de protection des droits des exilés et des autres migrants.

D'autre part, alors que les accords ciblaient initialement les migrants en situation irrégulière, ce sont aujourd'hui prioritairement les demandeurs d'asile qui sont visés par la diplomatie européenne. La déclaration euro-turque de 2016 est emblématique de ce recentrage des politiques d'externalisation : au-delà de la migration irrégulière, ce sont les flux d'exilés qu'elle vise à empêcher, sous couvert de marchandage géopolitique et de discours humanitaire. La déclaration euro-turque a ainsi transformé la gestion des migrations en une relation transactionnelle, où l'aide financière est échangée contre des contrôles frontaliers plus stricts, sans répondre de manière adéquate aux besoins humanitaires des réfugiés et des migrants. En Égypte, avec les accords signés en 2023 et 2024, ce sont des demandeurs d'asile – les Soudanais, Sud Soudanais et peut être les Gazaouis depuis le début de la guerre en 2023 – qu'il s'agit de refouler, en contravention avec le droit international, la convention de 1951, et avec les droits européens et nationaux des pays de l'UE.

Ces politiques soulèvent aujourd'hui des questions de légalité et d'efficacité pourtant, l'UE et les pays membres multiplient les accords et deals avec des pays partenaires toujours plus nombreux. Quelles sont les conséquences et le coût politique et financier de ces accords ?

Des politiques illégales et inefficaces

Les pays occidentaux et l'UE multiplient les contournements ou des contraventions au droit pour faire traiter en Albanie les demandes d'asile des personnes secourues par les autorités italiennes (2023) ou pour renvoyer des demandeurs d'asile comme l'a montré la condamnation de l'accord Grande Bretagne-Rwanda en 2023 par la cour suprême britannique en 2023. La coopération de l'Italie avec la Libye initiée dans les années 2000 et prolongée par des politiques européennes, finance les pratiques illégales voire meurtrières des autorités libyennes envers les migrants et les demandeurs d'asile. La délocalisation du contrôle de la mobilité permet de déléguer la responsabilité dans l'organisation de la traite d'êtres humains et les morts aux frontières, un évitement contesté par les cours de justice nationales et la cour européenne des droits de l'homme.

Pourtant, la diplomatie migratoire européenne ne fait pas que menacer l'équilibre entre le besoin de contrôle et le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Elle est aussi inefficace. Si elle bloque les réfugiés dans leur pays d'origine ou dans les pays voisins, elle n'empêche pas les autres migrants de changer de route et entrer en Europe. Nos travaux ont en effet montré statistiquement que le blocage de routes migratoire dans les pays voisins de l'Europe ne faisait que réorienter les flux irréguliers alors que les exilés se retrouvaient eux bloqués en Turquie (Mesnard et al. forthcoming). La même analyse peut être faite pour la Libye, le Niger et d'autres pays partenaires de l'externalisation. Leur efficacité réelle sur les flux irréguliers est donc limitée quand elle n'est pas inexistante. En revanche, l'impact sur la capacité des réfugiés à franchir les frontières pour chercher asile en Europe est important mais contrevient aux règles du droit international et au principe de non-refoulement.

A plus long terme, l'imposition de mesures restrictives à la mobilité perturbe les systèmes migratoires régionaux comme on le voit en Afrique subsaharienne. Alors que la politique de la CEDEAO vise depuis 1979 à favoriser l'intégration régionale et la libre circulation en Afrique de l'Ouest, l'externalisation des politiques de contrôle migratoire de l'UE crée de nouvelles barrières à la mobilité régionale. Paradoxalement, le contrôle nuit à la mobilité intra-régionale mais n'empêche pas les départs vers l'Europe.

Risques géopolitiques de l'externalisation

En externalisant le contrôle de la migration, l'UE renforce à force de soutien financier, logistique et politique à des régimes autoritaires. Dans la Corne de l'Afrique, l'initiative de Khartoum depuis 2014 et le Fonds Fiduciaire d'urgence pour l'Afrique soutiennent essentiellement de grandes agences de développement occidentales et non des organisations locales mais les gouvernements autoritaires de la région en retirent des bénéfices économiques qui leur permettent de financer leurs appareils répressifs. Ils en retirent aussi des bénéfices politiques en devenant des partenaires incontournables de l'UE, comme Qaddafi dans les années 2000. En plus d'être illégale et inefficace, la politique d'externalisation est donc dangereuse pour l'Europe, pour les sociétés des pays partenaires de l'Europe et pour les migrants.

En rentrant dans une interdépendance n  goci  e avec des partenaires étrangers sur des enjeux hyperpolitis  s, l'UE et les   tats occidentaux se rendent vulnérables à différentes formes d'instrumentalisation. On voit se développer un usage stratégique des populations de réfugiés dans le contexte d'opération de déstabilisation. Les partenaires diplomatiques ou des pays tiers mal intentionnés comme la Russie, peuvent organiser des mini crises migratoires qui déstabilisent l'Europe. La Russie utilise ainsi la crainte de flux de migrants et d'exilés et en a fait une arme stratégique. Ainsi dès 2019, la Russie permettait l'organisation de filières migratoires vers les pays Baltes. Avec la Biélorussie en 2021, organisent l'acheminement de demandeurs d'asile irakiens aux frontières de la Pologne, conduisant Varsovie    décréter l'état d'urgence et à mobiliser l'armée. Les mêmes procédés sont organisés à la frontière finlandaise en 2023 avec des demandeurs d'asile d'Irak, de Somalie ou du Yémen.

Pourquoi externaliser ? Coûts internationaux et bénéfices nationaux

Ces deals et autres dispositifs plus ou moins formels impliquent des engagements financiers importants mais difficiles à mesurer parce qu'éparpillés entre différents instruments de l'action publiques. Ils s'ajoutent au budget toujours plus important du contrôle des frontières : 850 millions d'euros pour l'agence Frontex en 2021. Les Fonds Fiduciaire d'urgence pour l'Afrique coute par exemple 5 milliards à l'Europe et ce au détriment d'investissements non liés à la migration dans des zones stratégiques pour la coopération européenne.

Si les accords diplomatiques et les deals signés avec des pays extra européens ne permettent pas de limiter les franchissements irréguliers de frontières, qu'ils ne font pas baisser

l'immigration clandestine, et qu'ils génèrent des pratiques illégales de refoulement de demandeurs d'asile, qu'ils fragilisent l'UE sur le plan géopolitique, pourquoi continuer à signer ces accords ? Pourquoi renouveler, approfondir, ou étendre ces politiques ? en d'autres termes, à quoi, à qui sert l'externalisation ?

On trouve des réponses à ces questions, en examinant l'accord d'expulsion des exil es entre la Grande Bretagne et le Rwanda signé en 2024 et annulé dans la foul e, emblématique des logiques à l'œuvre dans l'externalisation du contrôle des migrations et de l'asile. Cet accord illustre l'utilisation de la diplomatie migratoire pour renforcer des positions politiques internes, malgré son inefficacité et ses coûts disproportionnés.

En 2024, le Premier ministre britannique Rishi Sunak fait adopter le "Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill," prolongeant le traité sur l'asile signé en 2023 et le partenariat sur la migration et le développement économique de 2022. L'accord est exorbitant financiertement et contesté juridiquement. Le coût inclue  370 millions à transférer au Rwanda et des frais supplémentaires par personne expuls e : expulser 100 demandeurs d'asile couterait  434 millions à l'état britannique soient plus de 4 millions par personne et en expulser 50,000  9.4 milliards soient  200000 par personne⁵. Ce coût dépasse largement celui de la prise en charge des demandeurs d'asile pour le contribuable britannique ( 106000 par personne).

Politiquement, cet accord reflète les rivalités internes depuis le Brexit. Les conservateurs cherchent à maintenir une rhétorique anti-immigration qui ont fait leur succès électoral au moment du referendum et depuis, malgré l'augmentation des migrations post-Brexit. Les « small boats » (travers es de la Manche) remettent la migration à l'agenda dans un contexte de désintérêt relatif de l'opinion publique pour la question, concurrenc e par les crises économiques et sociales issues de la rupture avec l'UE. L'arsenal d'accords largement médiatisé prétend à la fois faire baisser le nombre des travers es de la Manche en « d sincitant » les potentiels demandeurs d'asile venus de France et à réduire les coûts de l'asile en déportant les demandeurs d'asile vers le Rwanda, considéré comme un « pays tiers sûr ». Malgré l'inefficacité du dispositif sur ces deux plans, premier ministre conservateur réaffirme la primauté du politique contre le droit britannique, européen et international, quitte à s'exposer à voire son « coup » politique invalidé par des arrêts de cours britanniques à chaque expulsion et finalement annulé par le changement de majorité parlementaire en juin 2024.

⁵ <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/migrants-in-the-uk-labour-market-an-overview/>