



**HAL**  
open science

## Externalisation. Une diplomatie parallèle

Hélène Thiollet

► **To cite this version:**

Hélène Thiollet. Externalisation. Une diplomatie parallèle. Revue Projet, 2024, 2024/2 (402), pp.27-31. hal-04761739v2

**HAL Id: hal-04761739**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04761739v2>**

Submitted on 20 Dec 2024

**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

## Une diplomatie parallèle

**Hélène Thiollet** géographe et politiste, chargée de recherche au CNRS, enseigne à Sciences Po.

[Chapô] Depuis le début des années 2000, l'externalisation des politiques migratoires européennes, imaginée pour faciliter l'intégration de nouveaux États membres, a changé de sens : elle sert désormais à endiguer les flux de réfugiés et d'autres migrants, au prix de milliers de vies humaines et de milliards d'euros. Sans prouver son efficacité.

Depuis les années 1990, les pays de l'Union européenne (UE) tentent de contrôler la migration et l'asile au-delà de leurs frontières. 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 pour endiguer les flux irréguliers et les flux de réfugiés, désinciter les candidats au départ et influencer les causes structurelles de la migration, dans les pays d'origine.

Ce que l'on appelle couramment l'« externalisation » n'est pas une nouveauté, mais n'est toujours pas clairement défini. Elle relève de ce que j'ai appelé la diplomatie migratoire,<sup>1</sup> toute forme de relation diplomatique explicite ou implicite entre États de destination et les États d'origine ou de circulation des migrants. Elle implique des interventions directes ou indirectes dans la gestion des migrations et de l'asile. Elle se décline à travers deux types de politiques publiques : des engagements diplomatiques formels ou informels autour d'objectifs migratoires spécifiques et des politiques structurelles qui infusent le contrôle de la mobilité au cœur de la coopération internationale pour le développement et de l'aide humanitaire.

À ce titre, l'externalisation s'inscrit dans l'histoire des politiques de contrôle des populations –une prérogative souveraine interne aux pays - qu'elle délocalise (*outsourcing*) dans des pays tiers. Elle se rapproche ainsi de l'ingénierie démographique coloniale. Si elle semble focalisée, aujourd'hui en Europe, sur le contrôle de l'immigration irrégulière et l'asile, il s'agit de sa face négative. La diplomatie migratoire permet aussi le recrutement de main-d'œuvre étrangère, par exemple dans les pays du Golfe ou au Canada, ou l'accueil d'exilés ukrainiens depuis 2022 ou des réfugiés originaires du Sud-Est asiatique en 1975.

### Changement de signification

La mise en œuvre des accords de Schengen (1985 et 1990) a associé l'ouverture des frontières intérieures d'une Europe élargie à la nécessité de gérer ses frontières extérieures. La coopération migratoire facilitait la mobilité des ressortissants des futurs États membres en échange d'un contrôle accru de l'immigration irrégulière extra-européenne.

En s'adressant à des pays extérieurs à l'UE, l'externalisation des politiques migratoires a changé de sens : elle est devenue un outil de gestion des frontières à distance. Le traité

---

<sup>1</sup> 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

d'Amsterdam de 1997 souligne ainsi la nécessité de coopérer avec les pays de départ extra-européens. En 2002, le Conseil européen de Séville intègre officiellement les relations de l'UE avec des pays tiers dans sa politique migratoire. Cette question devient un élément explicite de ses relations diplomatiques.

Certains accords commerciaux, humanitaires ou de sécurité intègrent désormais des conditionnalités migratoires. En 2005, l'« Approche globale sur la migration et la mobilité » est adoptée. Elle définit la façon dont l'UE 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.

En 2014, le processus de Khartoum 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. L'aide au développement et l'aide humanitaire sont ainsi conditionnés au contrôle migratoire.

*EXERGUE : Les financements pour le développement et l'aide humanitaire sont conditionnés à des politiques de contrôle migratoire.*

Au fil des accords diplomatiques noués par les pays européens de 1990 à 2022<sup>2</sup>, on constate que les politiques d'externalisation englobent des mesures dotées d'objectifs spécifiques :

- réadmettre des expulsés : mesure la plus courante, elle vise à garantir que les pays tiers réadmettent des personnes en situation irrégulière dans les États membres de l'UE, leurs ressortissants ou ceux d'autres pays ayant traversé leur territoire. Entre 1990 et 2022, 683 accords de réadmission ont été signés ;
- faciliter la mobilité : pour certaines catégories de migrants, souvent en contrepartie d'une coopération en matière de réadmission (391 accords durant la même période) ;
- protéger : mesures humanitaires à destination, notamment, de personnes vulnérables, mineures ou réfugiées (45 accords) ;
- s'attaquer aux causes structurelles des migrations : via l'aide au développement, l'aide humanitaire (78 accords).

Le nombre d'accords formels augmente considérablement dans les années 1990 pour atteindre son maximum au début des années 2010. Il diminue ensuite au profit d'arrangements *ad hoc* entre pays de l'UE et pays tiers. Les efforts d'externalisation, initialement concentrés sur les pays candidats à l'adhésion à l'UE, ciblent désormais le l'Afrique subsaharienne (131 accords), le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (122) et se déploient aussi en Asie (153) et dans les Amériques (131).

### **Système d'arrangements illégaux et inefficaces**

L'évolution la plus marquante de la décennie 2010 est l'informalisation de la diplomatie migratoire européenne et son recentrage sur le contrôle des flux de réfugiés. À 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. Entre 2015 et 2016, l'UE s'accorde avec des pays comme la Turquie et l'Afghanistan pour

---

<sup>2</sup> 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>.

empêcher les franchissements de frontières vers l'Europe, y compris de demandeurs d'asile d'Afghanistan, du Bangladesh, du Pakistan, de Somalie et de Syrie.

En privilégiant cette approche transactionnelle et informelle, l'UE s'épargne 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 des inquiétudes quant à la responsabilité des instances étatiques et européennes en matière de protection des droits humains. 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. L'externalisation ne fait pas que déléguer la responsabilité juridique de l'Europe en matière de droits humains, elle entretient la traite d'êtres humains ou les morts aux frontières. A ce titre, elle est contestée par les cours de justice nationales, la Cour européenne des droits de l'homme et par le conseil de l'Europe<sup>3</sup> et le parlement européen.

Alors que les accords ciblaient initialement les personnes en situation irrégulière, ce sont aujourd'hui les demandeurs d'asile qui sont visés en priorité. La déclaration euro-turque de 2016 a ainsi transformé la gestion des migrations en une relation transactionnelle, où une aide financière est accordée en échange de contrôles frontaliers plus stricts, et du maintien des réfugiés dans le premier pays d'accueil. En 2024, un "deal" similaire est signé entre l'UE et le Liban pour maintenir les réfugiés syriens dans un pays en crise contre 1 milliard d'euros sur 3 ans. Les accords signés en 2023 et 2024 avec Égypte visent les émigrants égyptins mais surtout les exilés soudanais, sud-soudanais voire gazaouis, en contradiction avec le droit international, la Convention de Genève de 1951 et les droits européens et nationaux des pays de l'UE. De fait, cette diplomatie migratoire est illégale quand elle organise le refoulement systématique des exilés dans leur pays d'origine ou dans les pays voisins. C'est le cas de l'accord euro-truc de 2016 qui bloque les réfugiés syriens. Mais elle est inefficace pour les autres migrants qu'elle ne fait que réorienter : les migrants irréguliers changent de route et parviennent à entrer en Europe.

À plus long terme, ces mesures restrictives à la mobilité perturbent les systèmes migratoires régionaux, comme on le voit en Afrique subsaharienne. Alors que la politique de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest vise, depuis 1979, à favoriser l'intégration et la libre circulation dans la région, l'externalisation des politiques de contrôle migratoire de l'UE crée de nouvelles barrières à la mobilité régionale sans empêcher les départs vers l'Europe. De plus, en externalisant le contrôle de la migration, l'UE renforce le soutien financier, logistique et politique à des régimes autoritaires comme en Égypte, en Libye, en Erythrée, au Soudan.

*EXERGUE : Le blocage de routes migratoires dans les pays voisins de l'Europe ne fait que réorienter les flux irréguliers.*

### **Couteuse politique**

Ces arrangements et dispositifs plus ou moins formels impliquent des engagements financiers importants quoique difficiles à mesurer parce qu'éparpillés entre différents instruments de l'action publique. L'UE a par exemple alloué 6 milliards d'euros au fonds d'aide à la Turquie pour endiguer les réfugiés Syriens, Afghans, Irakiens, 1 milliard au Liban, 1,8 milliard à la Jordanie en 2019 et une aide de la Banque mondiale pour un plan économique conditionné au blocage des réfugiés syriens. Le Fonds fiduciaire d'urgence pour

---

<sup>3</sup> <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17874&lang=en>

l'Afrique coûte lui 5 milliards d'euros à l'UE, au détriment d'investissements non liés à la migration dans des zones stratégiques pour la coopération européenne. Ils s'ajoutent au budget croissant du contrôle des frontières : 845 millions d'euros pour l'agence Frontex en 2023.

En termes politique, l'externalisation est aussi très couteuse. Les partenaires diplomatiques de l'UE ou des pays tiers mal intentionnés utilisent les migrations pour provoquer de mini-crisis qui déstabilisent l'Europe. Ainsi, dès 2019, la Russie a organisé des filières migratoires vers les pays baltes. Avec la Biélorussie en 2021, elle a pourvu à l'acheminement de demandeurs d'asile irakiens aux frontières de la Pologne, conduisant Varsovie à décréter l'état d'urgence et à mobiliser l'armée. Les mêmes procédés ont eu cours à la frontière finlandaise en 2023.

L'externalisation est inefficace, illégale et couteuse financièrement et politique. Alors à quoi et à qui sert-elle? On trouve des éléments de réponse dans l'accord d'expulsion des exilés entre le Royaume-Uni et le Rwanda. Adopté début 2024 et annulé par le nouveau gouvernement travailliste, il est emblématique de l'utilisation à grand frais de la diplomatie migratoire à des fins politiques internes.

Cet arsenal d'accords largement médiatisé prétendait « désinciter » les potentiels migrants clandestins comme les potentiels demandeurs d'asile venus de France et réduire les coûts de l'asile, en déportant les demandeurs d'asile vers le Rwanda. Malgré l'inefficacité du dispositif, le Premier ministre conservateur Rishi Sunak l'a utilisé pour réaffirmer la primauté du politique contre le droit britannique, européen et international, quitte à voir son « coup » politique annulé par le changement de majorité parlementaire en juin 2024. Avant d'être abrogé, le « *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* » prévoyait une somme fixe de 432 millions d'euros à transférer au Rwanda entre 2024 et 2026 à laquelle devaient s'ajouter des frais supplémentaires en fonction du nombre de personnes renvoyées : 100 personnes expulsées auraient coûté 515 million d'euros, et 10,000 personnes 2,7 milliards d'euros<sup>4</sup>. Un coût exorbitant qui aurait largement dépassé celui que représente la prise en charge des demandeurs d'asile pour le contribuable britannique (106 000 livres par personne) pour des réfugiés qui auraient probablement réémigré rapidement.

Politiquement, cet accord traduit les rivalités à l'œuvre depuis le Brexit, les conservateurs cherchant à maintenir la rhétorique anti-immigration qui a fait leur succès électoral au moment de la sortie de l'UE, malgré l'augmentation des émigrations consécutives à cette dernière. Alors que depuis 2019, l'opinion publique se désintéresse des migrations, au profit des difficultés économiques et sociales issues de la rupture avec l'UE, les « *Small Boats* » (traversées de la Manche sur de petites embarcations) remettent la migration à l'agenda. En l'occurrence, le pari électoraliste des conservateurs britannique a échoué, mais le bénéfice politique de l'externalisation pour les partis conservateurs se confirme plutôt à travers l'Europe. L'approche sécuritaire de l'externalisation paie politiquement même elle coûte financièrement et n'arrête pas l'immigration irrégulière.

---

<sup>4</sup> Oxford migration observatory, **The uncertain financial implications of the UK's Rwanda policy**  
26 avril 2024

<https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/the-uncertain-financial-implications-of-the-uks-rwanda-policy/>