



COORDINATION SUD



EUROPE

NOTE DE POSITION

COMMISSION MIGRATIONS

**POUR UNE POLITIQUE
MIGRATOIRE EUROPEENNE
RESPECTUEUSE
DES DROITS FONDAMENTAUX
ET DES PRINCIPES DE L'APD
ENJEUX ET RECOMMANDATIONS**

Jun 2022

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble plus de 180 ONG, adhérentes directes ou au travers de ses six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Elles mènent des actions humanitaires d'urgence, d'aide au développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains auprès des populations défavorisées, ainsi que des actions d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale et de plaidoyer. Coordination SUD assure quatre missions : la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde ; la défense et la promotion des ONG ; la veille et l'analyse du secteur de la solidarité internationale et enfin l'appui et le renforcement des ONG françaises.

La commission Europe de Coordination SUD rassemble les ONG membres menant des actions de plaidoyer sur des enjeux européens en matière de solidarité internationale, et les représentants et représentantes de Coordination SUD auprès de CONCORD.

La commission Migrations regroupe des organisations membres de Coordination SUD travaillant sur les migrations. Ses objectifs sont les suivants :

- Favoriser une compréhension commune des enjeux migratoires au sein de Coordination SUD
- Consolider la place des organisations françaises dans le réseau de la société civile européenne sur les questions migratoires
- Suivre et influencer la politique française en matière migratoire – à travers des alliances avec des organisations de la société civile actives au niveau national – et la position française dans les négociations européennes et internationales
- Suivre et influencer la politique européenne en matière migratoire ainsi que la gouvernance mondiale des migrations
- Favoriser un dialogue et une compréhension commune des enjeux migratoires avec les sociétés du Sud

Contact : Nicolas Paris - paris@coordinationsud.org

CONTEXTE

Depuis la fin des années 2000, de plus en plus d'États de l'UE choisissent de détourner ou de conditionner leur aide aux pays en développement à une coopération concernant le contrôle des migrations et des frontières. Et pourtant, l'Union européenne et la plupart de ses États membres ne reconnaissent pas explicitement cette conditionnalité, soulignant l'importance de séparer politique de développement et politique sécuritaire et migratoire, en s'appuyant sur les besoins des populations et les efforts de développement entrepris au niveau national. Dans la pratique et les grandes orientations cependant, la France et l'Union européenne présentent de nombreux manquements à ce principe.

Union européenne

La communication de la Commission européenne sur le cadre de partenariat migratoire de 2016 assume en partie les principes de détournement et de conditionnalité en soulignant qu'« il importe de renforcer la cohérence entre les politiques de migration et de développement pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière »¹. Poursuivant dans ce sens, le Conseil de l'UE invite la Commission, dans ses conclusions du 16 décembre 2021, « à prendre rapidement des mesures pour assurer des retours effectifs depuis l'UE vers les pays d'origine en utilisant comme levier l'ensemble des politiques, instruments et outils dont l'UE dispose à cet effet, y compris le développement »².

En outre, le Cadre Financier Pluriannuel s'est doté pour la première fois d'une rubrique dédiée aux migrations et à la gestion des frontières à l'intérieur de l'Union européenne. Et l'instrument d'action extérieure n'est pas épargné par cette tendance : le règlement NDICI/Global Europe alloue 10 % « à titre indicatif » aux activités liées aux migrations (soit près de 8 milliards d'euros sur sept ans)³. Mais selon certaines informations partagées avec Coordination SUD au cours de divers rendez-vous institutionnels, cette part pourrait atteindre 12% à 13%. Dans ce même règlement, l'UE va encore plus loin en définissant une stratégie qui « combine tous les instruments appropriés et l'effet de levier nécessaire grâce à une approche incitative flexible et, selon ce qu'il convient dans ce contexte, de possibles changements d'affectation de financements en lien avec la migration »⁴.

Le 14 février dernier, la Commission européenne a déclaré qu'elle envisageait d'envoyer des expertes et experts au Sénégal afin d'élaborer les détails d'une mission de Frontex, évoquant notamment le déploiement opérationnel de garde-frontières et de garde-côtes par la signature d'un accord de statut. Parmi les questions en suspens figure celle de savoir si les agentes et agents de Frontex bénéficieraient d'une immunité fonctionnelle au Sénégal, comme celle dont bénéficient déjà ses agentes et agents dans les pays des Balkans. Frontex est déjà accusée, de manière répétée, de violations des droits fondamentaux des personnes migrantes, aussi bien dans des pays des Balkans qu'en Europe⁵. En mars

¹ Commission européenne (2016), [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration](#), 7 juin, p.10

² Conseil de l'UE (2021), [Réunion du Conseil européen \(16 décembre 2021\) – Conclusions](#), 16 décembre, p.6.

³ Commission européenne (2021), [Règlement \(UE\) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement \(UE\) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement \(CE, Euratom\) no 480/2009 du Conseil](#), Journal officiel de l'Union européenne, 14 Juin, p.28.

⁴ Commission européenne (2021), [Règlement \(UE\) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement \(UE\) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement \(CE, Euratom\) no 480/2009 du Conseil](#), Journal officiel de l'Union européenne, 14 Juin, p.23.

⁵ En 2011, l'ONG Human Rights Watch [estimait](#) que les personnes migrantes le long de la frontière gréco-turque par le personnel de l'agence étaient envoyés dans des centres de détention où elles et ils étaient détenus dans des conditions dégradantes.

En août 2019, une enquête menée par Correctiv, ARD et The Guardian, a [reproché](#) à l'agence de tolérer des maltraitances de la part de garde-frontières en Hongrie, en Grèce et en Bulgarie. Des accusations qui portaient également sur des agentes et agents de Frontex, lesquels auraient par exemple expulsé des personnes mineures non accompagnées.

En octobre 2020, Der Spiegel et le New York Times, [rapportait](#) l'implication d'agentes et agents de Frontex dans des refoulements illégaux de migrantes et migrants en mer Egée.

2022, la commission du contrôle budgétaire (CONT) du Parlement européen a d'ailleurs bloqué la décharge⁶ du budget de Frontex suite « à l'incapacité de l'agence à remplir les conditions prévues dans le précédent rapport de décharge du Parlement, mais aussi aux conclusions de l'Office européen de la lutte anti-fraude (OLAF) au sujet d'actes de harcèlement, de mauvaise conduite et de refoulements de migrants impliquant Frontex ». Les membres de la commission CONT ont estimé « que rien n'a été fait concernant les rapports faisant état de transgressions des droits fondamentaux en Grèce et que les opérations de renvoi de migrants par la Hongrie ont continué en 2020, malgré un arrêt de la Cour de justice de l'UE les jugeant incompatibles avec le droit européen »⁷.

Frontex dispose d'un nouveau responsable des droits fondamentaux, Jonas Grimheden, habilité à enquêter sur tout acte répréhensible commis par l'agence. Bien que l'équipe de Grimheden, composée d'une vingtaine de contrôleurs et contrôleuses, soit appelée à doubler, elle est actuellement très sollicitée. En outre, les pouvoirs de cette unité sont encore trop limités. Elle ne dispose pas de la possibilité de bloquer les décisions de déploiement à l'étranger en cas de violation de droits humains. L'une des critiques soulevées à la fois par le Parlement européen⁸ et par l'Assemblée nationale française dans un récent rapport était l'absence de systématisation de l'association de ces personnels au travail de l'agence⁹, par exemple dans le cadre des tensions à la frontière lituanienne à l'automne 2021. En outre, Coordination SUD pose aussi la question de la transparence et de l'indépendance de ces contrôles, eux-mêmes internalisés par l'Agence. Par exemple, la procédure de rapport d'incident grave présente de nombreux écueils. Les signalements de violation éventuelle des droits fondamentaux sont effectués par les personnes participant aux activités opérationnelles, c'est-à-dire travaillant pour Frontex, et ce auprès de l'Office des droits fondamentaux, instance appartenant elle-même à Frontex et dont l'officier principal est nommé par le Conseil d'administration de l'Agence¹⁰. Autre exemple, les plaintes contre les actions de Frontex doivent être déposées auprès de l'Agence elle-même¹¹, ce qui laisse craindre que celles-ci ne soient pas traitées adéquatement.

France

Les 7 et 9 octobre 2019, Édouard Philippe, alors premier ministre, et Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, se sont, tour à tour, exprimés devant l'Assemblée nationale française et le Sénat au sujet de la politique migratoire de la France et de l'Europe. Tout en rappelant que l'APD « a bien sûr un objectif propre: la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités », ils ont appelé à ce qu'elle soit également « un levier essentiel de notre politique migratoire »¹².

Édouard Philippe a affirmé qu' « il est logique que les ressources que nous consacrons à cette aide [au développement], servent notre politique migratoire [...] en soutenant les projets visant à développer les capacités de certains États à maîtriser leurs frontières, à combattre les réseaux de passeurs, ou encore à moderniser leur état civil. Et disons les choses clairement : il est logique également que nous attendions des États que nous soutenons grâce à l'APD, un haut degré de coopération dans la maîtrise de l'immigration clandestine »¹³.

⁶ La décharge est la procédure grâce à laquelle le Parlement européen décide d'approuver l'implémentation du budget européen annuel par les institutions et les agences de l'UE. Chaque année, la commission du contrôle budgétaire examine la façon dont la Commission et les autres institutions et agences européennes implémentent le budget de l'UE et prépare la décision du Parlement. La décision du Parlement européen d'accorder, d'ajourner ou de refuser la décharge est donc basée sur les rapports de la commission du contrôle budgétaire, ainsi que sur les recommandations du Conseil.

⁷ Parlement européen (2022), [Les députés suspendent la décharge des comptes de Frontex](#), 31 mars.

⁸ Parlement européen (2021), [Le Parlement demande le gel d'une partie du budget de Frontex jusqu'à ce que des améliorations clés soient apportées](#), 21 octobre.

Dans ce document, le Parlement européen a demandé qu'une partie du budget de l'agence pour 2022, soit 90 M €, soit gelée jusqu'au recrutement promis de 20 officiers et officiers supplémentaires spécialisés dans les droits fondamentaux, ainsi qu'à la création d'un mécanisme de signalement des incidents graves prévu par le règlement (UE) 2019/1896.

⁹ Pieyre-Alexandre Anglade, Pierre-henri Dumont (2021), [Rapport d'information déposé par la commission des Affaires européennes sur le Pacte sur la migration et l'asile](#), Assemblée nationale, 30 Novembre, p.36.

¹⁰ Frontex (2022), « Droits fondamentaux » (sans date), sur le site Frontex. Consulté le 31 mai 2022.

<https://frontex.europa.eu/fr/nos-activites/droits-fondamentaux/>

¹¹ Frontex (2019), [Votre droit de déposer une plainte auprès de Frontex](#). Consulté le 31 mai 2022.

¹² Assemblée nationale (2019), [Session ordinaire de 2019-2020. Séance de lundi 07 octobre 2019](#), Octobre, p.9.

¹³ Assemblée nationale (2019), [Session ordinaire de 2019-2020. Séance de lundi 07 octobre 2019](#), Octobre, p. 7.

Plus récemment, à l'occasion de la présentation du pacte européen sur l'asile et l'immigration en septembre 2020, le secrétaire d'État aux Affaires européennes, Clément Beaune, a affirmé : « Il y a beaucoup de pays avec lesquels l'Europe commerce, que l'Europe soutient par de l'aide au développement, par une présence en matière de sécurité et qui aujourd'hui n'acceptent pas de reprendre le moindre ressortissant dans le cadre de reconduites [...]. Cela n'est pas acceptable, je crois qu'on a les moyens, même si c'est difficile bien sûr, de changer cela, de mettre parfois plus de pression »¹⁴.

Le SGAE a enfin élaboré une note¹⁵ en novembre 2020 à destination des parlementaires de la délégation française du Parlement européen pour les inciter à voter pour un rapport¹⁶ ouvrant la porte à la conditionnalité de l'octroi d'aide publique au développement à la coopération en matière migratoire¹⁷. Coordination SUD s'est fortement opposé au contenu de cette note au cours de rendez-vous avec l'Élysée et le Secrétariat général aux Affaires européennes en janvier 2021. Diverses signaux de la part du gouvernement français en direction des eurodéputé·e·s ont bien été envoyés en faveur de la conditionnalisation de l'aide.

LA POSITION DE COORDINATION SUD

Pour Coordination SUD, le préalable de toute politique portant sur les migrations internationales doit être le respect des droits fondamentaux des migrantes et migrants tels que reconnus par la communauté internationale ; respect fondé sur la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, Convention relative au statut des réfugiés de 1951 dite Convention de Genève pour les personnes réfugiées, et par la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille de 1990; cette dernière n'étant d'ailleurs pas ratifiée par la France et de nombreux autres États européens.

Le respect des principes humanitaires et des droits fondamentaux prévaut sur la souveraineté nationale et toute autre considération relative au statut administratif des personnes déplacées. L'aide et la protection doivent être assurées sur la base de la vulnérabilité et des besoins des personnes migrantes, et ce dans le respect du droit international. Un accès inconditionnel aux services de base doit être garanti, en refusant toute opposition entre publics en précarité et en prenant en compte leurs vulnérabilités spécifiques.

Ciblage de l'APD sur les migrations

Le respect des principes humanitaires est un impératif absolu pour toute politique migratoire et d'asile.

Coordination SUD s'est toujours et restera fermement opposée à toute conditionnalité de l'APD à des fins de gestion des flux migratoires, étant donné, d'une part, que tout lien établi entre développement et réduction des migrations est sujet à caution, et, d'autre part, que ce même lien est très souvent instrumentalisé politiquement. En effet, les recherches académiques tendent à montrer que le développement d'un pays stimule les migrations à court et moyen termes¹⁸. L'amélioration des conditions de vie des populations ciblées leur fournit la possibilité de plus de mobilité. Par le choix qu'elle fait d'orienter l'APD vers la gestion des flux migratoires, l'UE détourne donc cette même APD

¹⁴ Ouest France (2020), « [La Commission européenne dévoile ce mercredi sa très attendue réforme de la politique migratoire](#) », 23 septembre.

¹⁵ One, [Alerte: le Parlement européen vote pour conditionner son aide au développement au contrôle des migrations](#), 26 Novembre 2020.

¹⁶ Parlement européen (2020), Amendement 121865 au Rapport "Rendre le développement plus efficace et l'aide plus efficiente" Bruxelles, Novembre.

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0212-AM-001-002_EN.pdf

¹⁷ Coordination SUD (2020), [Vote au Parlement européen: un précédent dangereux](#), Novembre.

¹⁸ Institute of Labor Economics (2014), [Does Developments Reduce Migration?](#)

de son objectif principal, tel que défini précisément dans le traité de fonctionnement de l'UE (dit traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009)¹⁹, et, donc, des besoins réels des populations.

Conditionnalité en matière migratoire

Sur le sujet de la conditionnalité de l'aide, l'Union européenne souhaite négocier, avec des pays tiers « cibles », un partenariat renforcé « mutuellement bénéfique » ; partenariat au sein duquel la gestion des flux migratoires devrait être intégrée en tant que sujet central.

Par ailleurs, alors qu'est affirmée par l'UE la volonté de revoir les partenariats avec les pays de l'Union africaine sur une base plus égalitaire, d'autres formes de conditionnalité viennent en contradiction avec cet objectif. Ainsi, pour reprendre les termes du rapport d'information sur le Pacte sur la migration et l'asile de l'Assemblée nationale française publié en septembre 2021²⁰, « les États membres pourraient restreindre l'octroi de visas aux ressortissants de pays tiers peu coopératifs en matière de retour »²¹. Ce type de mesure a par exemple été mis en œuvre en septembre 2021, à travers l'annonce du gouvernement français de restreindre l'octroi de visas à l'Algérie, au Maroc et à la Tunisie, étant reproché à ces mêmes pays une insuffisante coopération concernant l'exécution des obligations à quitter le territoire²² émises par la France contre leurs ressortissantes et ressortissants en situation de séjour illégal.

Pour Coordination SUD, cette forme de conditionnalité, est bien à l'opposé de la volonté d'égalité exprimée par l'UE. De plus, ce souhait, exprimé à de nombreuses reprises à l'occasion du Sommet UE-UA organisé le 17 février 2022, est fortement contredit dans les actes par les propositions de la Commission européenne portant sur la migration et l'asile, et telles que publiées le 23 septembre 2020²³. Les termes d'un partenariat doivent être recherchés de façon commune, et non pas imposés unilatéralement par l'une des parties.

Enfin, ces conditionnalités s'opposent à la position exprimée par l'Assemblée nationale française lors des travaux sur le projet de LOP-DSLIM de 2021 refusant de pénaliser les populations en raison d'une politique gouvernementale de refus de délivrer des laissez-passer consulaires, en raison notamment du fait que de telles mesures tendent à renforcer les filières clandestines en favorisant le développement de nouvelles routes migratoires illégales²⁴.

¹⁹ « Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. »

²⁰ Sénat (2021), *Négociations du Pacte sur la migration et l'asile: l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité*, Septembre.

²¹ Cette possibilité a été autorisée dans son principe par la modification du [Règlement](#) (CE) n°810/2009 établissant un code communautaire des visas, via le Règlement (UE) 2019/1155 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019.

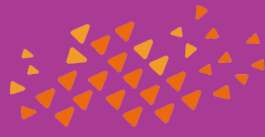
²² Vie publique (2021), [Interview de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État, porte-parole du gouvernement, à Europe 1 le 28 septembre 2021, sur la hausse des prix de l'énergie, l'octroi de visas pour les pays du Maghreb et l'expression de radicalités dans le débat politique](#), Septembre.

²³ Commission européenne (2020), [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile](#), 23 septembre.

²⁴ Assemblée nationale (2021), [Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France](#), Novembre, p.63.

Coordination SUD demande que:

- L'éradication de la pauvreté et la lutte contre les inégalités soient définitivement sanctuarisés comme objectifs de la politique de développement, tant au niveau européen que français. Coordination SUD appelle la France à honorer et à faire respecter les principes d'efficacité de l'aide et la primauté du respect des principes humanitaires et des droits fondamentaux sur toute autre considération,
- Politique de développement et Politique migratoire soient définitivement découplées, en accord avec les principes d'efficacité de l'aide consignés dans la Déclaration de Paris (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan (2011),
- Les discours et les décisions de politique publique en France, en Europe comme dans l'ensemble des États, soient responsables à l'égard des migrations, en les fondant sur des faits et en contribuant à déconstruire les préjugés et les idées reçues. Les États doivent s'engager dans la production et l'actualisation des connaissances et des analyses sur les mobilités d'hier, d'aujourd'hui et de demain ; analyses devant servir à fonder la décision. Le discours anxiogène sur une prétendue "crise migratoire", porté par de trop nombreux responsables politiques, doit être abandonné,
- La France et les autres États membres de l'Union européenne signent et ratifient la Convention des Nations unies sur la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille et s'engagent sans ambiguïté dans la voie de son application effective
- Toute politique de développement au service des migrations soit fondée sur un objectif visant à créer les conditions pour que toute personne puisse, en toute sécurité, faire le libre choix de quitter, ou non, son pays,
- L'aide financière accordée aux pays voisins de l'UE prenne en compte le respect des droits de tout être humain,
- Un véritable partenariat avec les pays tiers destinataires de l'APD européenne et française soit recherché ; ce partenariat devant être fondé non sur l'évaluation des critères de coopération à la réadmission et au retour comme proposé, mais sur la prise en compte et la définition réelles des besoins des populations concernées.
- Toute politique restrictive en matière d'octroi de visas, utilisée comme un moyen de pression politique par la France et d'autres États membres de l'UE pour la signature d'accords de réadmission avec des pays tiers, soit abandonnée.



COORDINATION SUD

Rassembler et agir
pour la Solidarité internationale

14, Passage Dubail 75010 Paris
Tél. : + 33 1 44 72 93 72
www.coordinationsud.org