

ANALYSE DE FOND

Flux méditerranéens vers l'Europe: la migration et la politique étrangère de l'Union

Auteurs: Manuel MANRIQUE GIL (responsable), Judit BARNA, Pekka HAKALA,
Benjamin REY, Eulalia CLAROS (EPRS)

Résumé

Une série d'événements tragiques survenus sur les côtes méridionales de l'Europe – au large de l'île italienne de Lampedusa, dans les eaux grecques de la mer Égée, dans l'enclave espagnole de Ceuta – ont placé la migration méditerranéenne en tête des priorités politiques de l'Union. Les dirigeants de l'Union ont souligné que les politiques de gestion de la migration doivent être guidées par les principes de prévention, de protection et de solidarité. La task-force pour la Méditerranée, créée en octobre 2013, a proposé 38 pistes pour empêcher de nouvelles pertes de vies humaines. Pourtant, au-delà de cette réponse immédiate, l'Union doit lancer un débat plus large, et à plus long terme, sur la manière dont la question de la migration est abordée par les différentes politiques extérieures de l'Union, à savoir les politiques liées à la sécurité, à la coopération au développement, et à la protection internationale, ainsi que la politique de voisinage.

Le Parlement européen peut jouer un rôle important en encourageant le dialogue sur la migration avec les pays tiers. Ce débat, qui doit être mené par l'intermédiaire de discussions interparlementaires et interinstitutionnelles, pourrait conduire à une coopération renforcée dans la gestion de la migration régulière et à une lutte plus efficace contre la migration irrégulière. S'il est vrai que le Parlement européen devrait exiger que les politiques de l'Union et des pays tiers respectent pleinement les droits de l'homme, il devrait également envisager la migration méditerranéenne dans un contexte plus large et souligner les effets positifs potentiels de la mobilité des personnes sur le développement socio-économique.

La présente note thématique a été rédigée à la demande du Département thématique de la Direction générale des politiques externes

AUTEURS:

Manuel MANRIQUE GIL (responsable): sections 3.1 et 3.5
Judit BARNA: section 3.6
Pekka HAKALA: sections 3.3 et 3.4
Benjamin REY: section 3.7.
Eulalia CLAROS, service de recherche du Parlement (EPRS): infographie

Avec la contribution de:

Marion EXCOFFIER, stagiaire: sections 2.1 et 2.2
Jennifer LAYOUN, stagiaire: sections 2.1 et 3.4
Dimitris SOTIRCHOS, stagiaire: section 3.2

Direction générale des politiques externes de l'Union
Département thématique
WIB 06 M
60, rue Wiertz
B-1047 Bruxelles

Assistance rédactionnelle: Adriana BUCHIU

CONTACT:

N'hésitez pas à envoyer vos commentaires à
manuel.manrique@europarl.europa.eu.

Pour obtenir des copies, veuillez envoyer votre demande par courrier électronique à
poldep-expo@europarl.europa.eu.

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Manuscrit en langue anglaise achevé le 12 mars 2014.
© Union européenne, 2014

Imprimé en Belgique.

Cette analyse est disponible sur le site Intranet de la Direction générale des politiques externes de l'Union, à la rubrique [Régions et pays](#) ou [Domaines politiques](#).

CLAUSE DE NON- RESPONSABILITÉ:

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Table des matières

1	L'importance de la migration sur la scène politique	4
2	La migration dans le bassin méditerranéen	5
2.1	Aperçu général	5
2.2	Évolution	6
3	Politique migratoire de l'Union: quel bilan?	8
3.1	Cadre juridique	8
3.2	La sécurité et la lutte contre la migration irrégulière	9
3.3	Une approche de la migration en Méditerranée axée sur la sécurité	11
3.4	Les partenariats pour la mobilité	12
3.5	L'approche européenne du complexe migration-développement	14
3.6	La protection internationale	16
3.7	Les préoccupations concernant les droits de l'homme	18
4	Les perspectives de l'Union et les possibilités d'action du Parlement européen	20

1 L'importance de la migration sur la scène politique

La migration est un phénomène ancien, que les politiques actuelles envisagent à la fois dans sa dimension interne et externe.

Les récentes tragédies survenues aux frontières maritimes de l'Union ont replacé la migration transméditerranéenne tout en haut de l'agenda politique.

Après la tragédie de Lampedusa, une task-force pour la Méditerranée a été créée afin d'empêcher de nouvelles pertes en vies humaines.

Le Parlement européen devrait faire jouer son poids et sa légitimité politiques pour exiger

La migration n'est pas vraiment un phénomène nouveau: de tout temps, des individus ou des communautés entières se sont déplacés d'un lieu à un autre, pour des raisons diverses. L'émergence du système des États modernes n'a pas mis fin à ces mouvements, mais elle a encadré la manière dont le processus est envisagé sur le plan politique, notamment en distinguant la migration interne de la migration externe, ce qui a conduit à apporter des réponses très différentes à l'un et l'autre de ces phénomènes.

S'il est vrai que la migration a une longue histoire, son importance dans le domaine politique a connu des fluctuations considérables pour différentes raisons. La tragédie survenue le 3 octobre 2013 au large de l'île italienne de Lampedusa, dans laquelle plus de 350 personnes (principalement des Érythréens) ont péri, a replacé la migration transméditerranéenne tout en haut de l'agenda politique. Au cours des quelques mois qui se sont écoulés depuis, d'autres incidents ont eu lieu: les forces de sécurité opérant au large des côtes grecques et dans l'enclave espagnole de Ceuta ont été accusées d'avoir repoussé des immigrants, entraînant leur mort. L'instabilité en Afrique du Nord (notamment en Libye) et la guerre civile en Syrie (avec son cortège de réfugiés) ont également augmenté la visibilité politique de la migration transméditerranéenne, bien que ce phénomène soit loin d'être nouveau.

La réponse la plus concrète de l'Union à la tragédie de Lampedusa a été la création par la Commission européenne d'une task-force pour la Méditerranée. Le [4 décembre 2013, cette task-force a proposé 38 pistes](#) pour empêcher de nouvelles pertes de vies humaines. Parmi ces pistes, le renforcement de la coopération avec les pays tiers, le développement de la protection régionale et des mécanismes de réinstallation, le renforcement des possibilités d'entrer en Europe de manière légale, la lutte contre le trafic, la contrebande et la criminalité organisée, le renforcement de la surveillance aux frontières et de la coopération entre les organisations civiles et militaires dans le cadre du fonctionnement de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) et du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), et l'aide aux États membres soumis à une pression migratoire importante. Le Conseil de l'Union européenne a soutenu les conclusions de la task-force et appelé à leur mise en œuvre en décembre 2013. Les dirigeants de l'Union aborderont de nouveau la question en juin 2014, en élargissant le débat aux perspectives politiques à plus long terme.

Le Parlement européen ne devrait pas rester en marge de cet important débat sur les flux migratoires vers l'Union. Il devrait au contraire faire jouer son poids politique et sa légitimité pour exiger l'ouverture d'un débat sérieux, approfondi et à long terme sur la migration externe, à la fois dans l'Union et avec les acteurs tiers. C'est ce qu'a souligné Martin Schulz, président du Parlement européen, dans les discours qu'il a prononcés devant le Conseil en octobre et en décembre 2013, et l'assemblée plénière du

l'ouverture d'un débat approfondi sur la migration.

Parlement européen a adopté une [résolution sur les événements tragiques au large de Lampedusa](#) le 23 octobre 2013. Mais le Parlement européen peut en faire encore plus pour s'engager dans ce dossier. Alors que la question de la migration interne a joué un rôle particulièrement délétère en cette année d'élections européennes, le Parlement européen pourrait jouer le sien en mettant la pression pour que le débat s'élargisse à la question de la migration externe, tout en demandant à l'Union et à ses États membres de proposer une réponse cohérente et uniforme à ce phénomène.

2 La migration dans le bassin méditerranéen

2.1 Aperçu général

Les flux irréguliers ne représentent qu'une partie minime des flux migratoires totaux vers l'Union.

Malgré leur importance politique, les flux migratoires irréguliers ne représentent qu'une partie minime de l'ensemble des flux migratoires qui convergent vers l'Union. Bien que ce chiffre connaisse d'importantes variations d'une année sur l'autre, 1,7 million de personnes – soit 0,3 % de la population totale de l'Union, qui s'élève à 500 millions de personnes – ont migré vers l'Union en 2011. La grande majorité de ces personnes sont entrées dans l'Union de manière régulière, avec un visa de travail ou d'études, ou dans le cadre d'un regroupement familial ou d'une demande d'asile. La même année, les 27 États membres ont accordé l'asile à 84 100 personnes; en 2012, ce sont 102 700 demandes d'asile qui ont été acceptées (provenant principalement de ressortissants syriens, afghans et somaliens) sur les 407 300 demandes introduites. La France, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni sont les pays de l'Union qui octroient le plus grand nombre de statuts de protection aux migrants.

Une augmentation importante du nombre détecté de traversées illégales de la mer Méditerranée a été notée en 2013.

En 2012, le nombre des personnes qui sont entrées sur le territoire de l'Union de manière irrégulière s'est élevé à 72 437 selon Frontex. Ce chiffre représente près de la moitié du nombre de cas enregistré en 2011 (141 051)¹. 77 140 entrées illégales ont été enregistrées lors des trois premiers trimestres de 2013.

En 2012, les migrants transméditerranéens représentaient 80,6 % des migrants illégaux détectés aux frontières extérieures de l'Union.

La migration illégale vers l'Europe à travers la mer Méditerranée représente une catégorie distincte – et, semble-t-il, en augmentation – de migration illégale, ce qui s'explique en partie par les contrôles croissants aux frontières terrestres de l'Union et en partie par les conflits politiques qui accablent les pays du bassin méditerranéen. En 2012, 80,6 % des migrants irréguliers détectés aux frontières extérieures de l'Union l'ont été en Méditerranée. Beaucoup plus de passages illégaux à travers la Méditerranée ont été détectés en 2013 qu'en 2012 – plus encore que lors du Printemps arabe en 2011. Par ailleurs, pendant le troisième trimestre 2013, près de 70 % des détections ont eu lieu aux frontières maritimes de l'Union, contre seulement 40 % en 2012.

À l'heure actuelle, cinq itinéraires principaux ont été empruntés par les immigrants illégaux traversant la mer Méditerranée (*voir carte ci-dessous*). Si

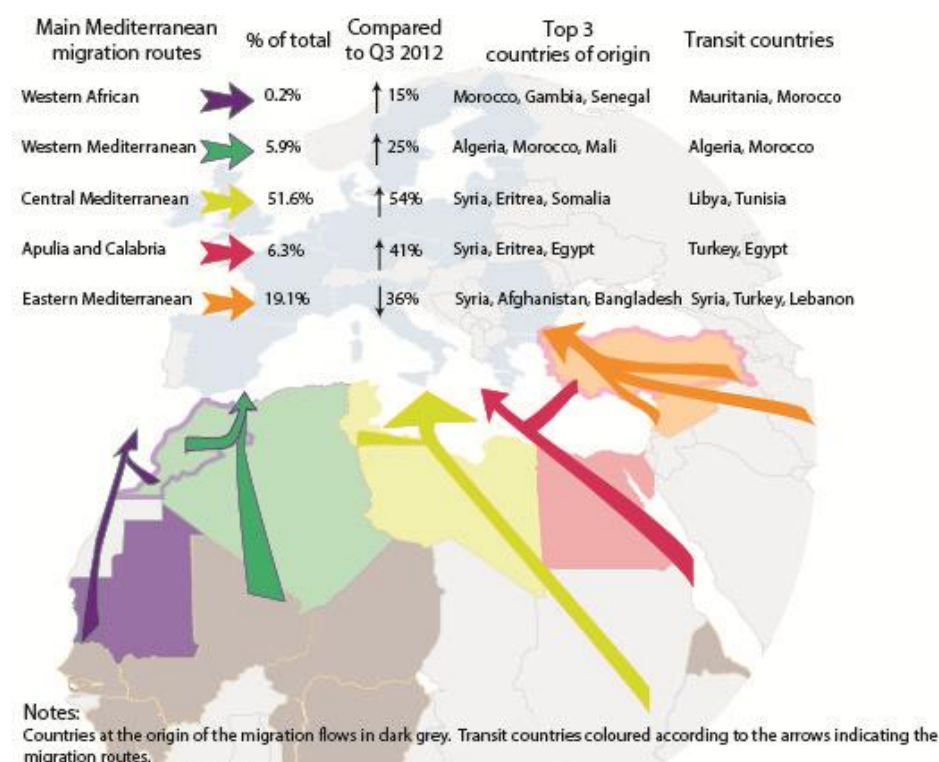
¹Frontex, Annual Risk Analysis 2012 et 2013.

Pendant le 3^e trimestre 2013, le pays d'origine le plus représenté parmi les migrants interceptés a été la Syrie.

la plupart des immigrants irréguliers qui entrent en Europe par d'autres voies sont des hommes jeunes, célibataires, ayant un faible niveau d'études et cherchant de meilleures conditions de vie, les flux qui traversent la Méditerranée sont plus complexes: les migrants économiques à la recherche de possibilités d'emploi se trouvent en effet mêlés à des personnes fuyant l'insécurité et la guerre pour demander l'asile dans l'Union.

En 2013, la composition des flux transméditerranéens irréguliers a évolué par rapport à l'année précédente, notamment à cause de la crise en Syrie. Alors qu'au troisième trimestre 2012 le pays d'origine le plus représenté parmi les migrants illégaux en Méditerranée a été l'Afghanistan, un afflux massif de Syriens et d'Érythréens a été observé au cours de la même période en 2013. Des Somaliens, des Nigériens et des Égyptiens sont également apparus en nombre significatif.

Graphique 1:
Principaux itinéraires de migration transméditerranéenne



Source: données FRONTEX

Infographie réalisée par Eulalia Claros, service de recherche du Parlement européen

2.2 Évolution

Cinq itinéraires ont historiquement été privilégiés par les migrants traversant la Méditerranée, mais leur ordre de popularité connaît des variations, principalement dues aux pressions dans les pays de départ des migrants et à l'accueil fait aux frontières extérieures de l'Union.

La zone centrale de la Méditerranée a été la voie la plus empruntée par la migration irrégulière en 2011 et en 2013 (3^e trimestre).

Pendant le troisième trimestre 2013, l'itinéraire passant par le centre de la mer Méditerranée a connu une augmentation du nombre des migrants plus importante que tous les autres itinéraires, ce qui avait également été le cas au moment des événements du Printemps arabe au début de l'année 2011. Cet itinéraire, emprunté par les migrants provenant de la Corne de

l'Afrique, de la Libye et de la Tunisie, a occasionnellement connu des pics de passage au cours des dix dernières années. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés ([UNHCR](#)) a estimé à environ 25 000 le nombre des personnes ayant fui l'Afrique du Nord pour l'Italie en 2005. Ce nombre est tombé à 9 573 en 2009, après la conclusion d'un traité sur la migration (l'accord de Benghazi, ou traité d'amitié et de coopération) entre l'Italie et la Libye en 2008. En 2011, cependant, les flux migratoires passant par la zone centrale de la Méditerranée ont de nouveau augmenté de manière fulgurante – 61 000 migrants ont été détectés – en conséquence des troubles politiques et civils dans la région, notamment en Tunisie et en Libye. L'année suivante a été plus calme, puis une augmentation importante a été observée entre les deuxième et troisième trimestres de l'année 2013, due au nombre croissant des immigrants provenant d'Érythrée et de Syrie.

En 2012, c'est la Méditerranée orientale qui a été la plus empruntée.

L'itinéraire passant par la Méditerranée orientale a été le plus emprunté en 2012. Les détections le long de cet itinéraire, emprunté par les migrants arrivant de Syrie et d'autres lieux d'origine situés plus à l'Est (y compris l'Afghanistan et le Bangladesh), correspondent depuis dix ans à des variations saisonnières, les pics du nombre des passages s'observant en été. Après l'organisation par la Grèce d'une série d'opérations ("Aspida" et "Xenios Zeus") à la frontière terrestre avec la Turquie en août 2012, le nombre des détections le long de cette frontière a reculé de 35 % par rapport à 2011. Les immigrants qui arrivent de l'Est ont alors tenté de traverser la mer Égée ou de passer la frontière entre la Turquie et la Bulgarie. Conséquence de la crise syrienne, les ressortissants de ce pays ont été les plus nombreux parmi les migrants détectés le long de l'itinéraire passant par la Méditerranée orientale, et ce depuis le deuxième semestre 2012.

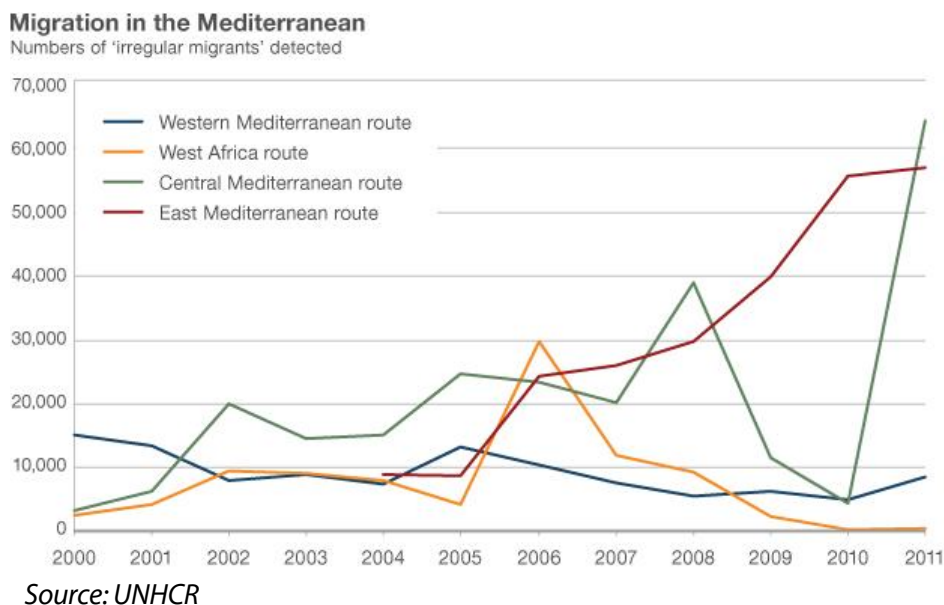
Malgré quelques pics occasionnels, les routes passant par l'Afrique de l'Ouest et la Méditerranée occidentale restent moins significatives en termes de nombre de migrants détectés.

L'itinéraire passant par les Pouilles et la Calabre a quant à lui été caractérisé par des flux stables et relativement modestes jusqu'au troisième trimestre 2013, au cours duquel les détections ont connu une forte augmentation, en conséquence des troubles survenus au Moyen-Orient.

En Méditerranée occidentale, les flux migratoires ont été relativement limités au cours des dix dernières années, même si le nombre des migrants détectés lors du troisième trimestre 2013 a été le plus élevé en deux ans. Depuis 2004, l'Espagne et le Maroc effectuent des patrouilles communes dans la région, ce qui avait conduit en 2012 à une baisse de 40 % du nombre des migrants ayant réussi à traverser la Méditerranée occidentale.

Enfin, la route passant par l'Afrique de l'Ouest a connu une augmentation significative des détections (qui sont passées de 5 000 à 30 000) en 2005-2006. La conclusion des accords en matière policière et de rapatriement entre l'Espagne et le Sénégal, la Mauritanie et le Maroc, et la conclusion d'un partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Maroc ont depuis conduit à une nette diminution du nombre des détections.

Graphique 2:
 Nombre des "migrants irréguliers" détectés dans la mer Méditerranée, 2000-2011



3 Politique migratoire de l'Union: quel bilan?

3.1 Cadre juridique

Malgré l'introduction de principes communs régissant les politiques migratoires de l'Union dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, articles 79 et 80), les politiques de l'Union demeurent fragmentées à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, il existe une division entre les compétences propres aux États membres et celles qui s'exercent au niveau de l'Union. La migration des travailleurs relève toujours de la compétence des États membres, dont la plupart hésitent à ouvrir plus largement les voies légales d'entrée des travailleurs migrants, préférant renforcer les contrôles aux frontières. Les États membres ont par ailleurs résisté aux tentatives de l'Union d'harmoniser certains éléments de leurs politiques migratoires. À l'heure actuelle, les compétences de l'Union portent sur les conditions d'entrée et de résidence des ressortissants des pays tiers sur le territoire de l'Union, sur les mesures visant à favoriser l'intégration des migrants, sur la lutte contre la migration irrégulière, et sur la conclusion d'accords de réadmission avec les pays tiers.

Pour faire bonne mesure, les dimensions externe et interne de la migration – souvent inextricablement liées – sont couvertes par divers instruments politiques et financiers.

Certaines mesures ont été prises pour harmoniser les divers aspects de la politique de l'Union en matière de migration. En 2008, l'Union a adopté son "Approche globale de la question des migrations et de la mobilité" (AGMM) visant à unifier de manière cohérente toutes les politiques en rapport avec la migration. L'objectif général de l'AGMM est d'encourager la migration régulière et de lutter contre la migration irrégulière grâce à une coopération avec les pays tiers (à la fois les pays d'origine et ceux de transit des migrants), y compris en concluant des "partenariats pour la mobilité". La mise en œuvre

Les politiques de l'Union en matière de migration sont fragmentées entre les niveaux communautaire et national, ainsi qu'entre la dimension interne et externe.

Afin de résoudre ce problème, une Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) a été adoptée en

2008.

de l'AGMM s'est toutefois avérée difficile, et la stratégie de l'Union dans son approche des questions de migration a souvent été dominée par une philosophie trop orientée vers la sécurité. Celle-ci a parfois été en opposition avec les objectifs déclarés des politiques migratoires de l'Union dans la Méditerranée, ainsi qu'avec les principes résumés par le président du Conseil de l'Union européenne Herman Van Rompuy: "prévention, protection et solidarité".

3.2 La sécurité et la lutte contre la migration irrégulière

On observe une militarisation croissante des réponses à la migration irrégulière en Méditerranée.

La protection occupe une place importante dans le concept européen de "gestion intégrée des frontières", mais elle peut être interprétée soit comme la protection contre les migrants irréguliers, soit comme la protection de ces mêmes migrants contre les dangers de la mer. Cette ambiguïté du terme "protection" et sa traduction en mesures concrètes par l'intermédiaire des différents instruments utilisés pour la protection des frontières laisse une grande place à l'interprétation et soulève un certain nombre de questions. Le rapport de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRVP) présenté au Conseil européen de 2013 consacré à la défense signale que "[la] distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure s'effrite"². Cela signifie que la migration illégale a souvent été considérée comme une menace pour la sécurité au même titre que la criminalité organisée, et que les mêmes instruments sont utilisés contre la première.

Cette question présente également un lien croissant avec celle de la sécurité maritime. Toutes deux figurent en haut des priorités de la présidence grecque de l'Union au premier semestre 2014.

La militarisation croissante de la réponse à la migration irrégulière a été soulignée en décembre 2013, lorsque le Conseil européen a demandé la mise en place d'une stratégie de l'Union pour la sécurité maritime d'ici juin 2014, ainsi que le renforcement des synergies entre la politique de sécurité et de défense commune de l'Union (PSDC) et les organisations actives dans les domaines de la liberté, de la sécurité et de la justice, afin de résoudre le problème de la migration irrégulière. Le Conseil a également encouragé le recours à la PSDC pour venir en aide aux États tiers dans la gestion de leurs frontières. L'actuelle présidence grecque du Conseil a fait de la migration irrégulière et de la sécurité maritime ses priorités pour le premier semestre 2014. Le lien entre ces deux questions a également été souligné par le Parlement européen dans son [rapport sur la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune](#).

Frontex et Eurosur

On peut considérer que le système de gestion des

L'Union et les États membres adoptent une stratégie de gestion intégrée des frontières qui consiste en une composante "matérielle" – l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières

²Préparation du Conseil européen de décembre 2013 consacré à la sécurité et à la défense – Rapport final de la haute représentante et chef de l'AED sur la politique de sécurité et de défense commune, Bruxelles, 15 octobre 2013, p. 1.

frontières se compose d'une partie "matérielle" (Frontex - l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne) et d'une partie "logicielle" (Eurosur – le système européen de surveillance des frontières).

Eurosur, lancé en 2013, est un système d'échange d'informations conçu pour améliorer la gestion des frontières extérieures de l'Union.

Un manque de clarté lors des opérations en mer perpétue le danger pour les migrants.

extérieures des États membres de l'Union européenne, ou Frontex – et une composante "logicielle" – le système européen de surveillance des frontières, ou Eurosur.

Frontex a été créée en 2004 ([\(CE\) 2007/2004](#)); sa dernière réforme date de 2011 a porté sur un élargissement de son champ d'action. La dimension "matérielle" de l'agence est mise en valeur par ses objectifs annoncés ainsi que l'équipement qu'elle utilise dans le cadre de ses opérations. Selon le rapport de la HRVP du 15 octobre 2013, le développement et l'utilisation de systèmes d'aéronef télépiloté (RPAS ou drones) sont encouragés dans le cadre des opérations conjointes civiles et militaires pour la gestion des frontières. Le programme de travail de Frontex pour 2012 indique que l'agence étudie les possibilités de surveillance aérienne des frontières et d'utilisation de drones dans le cadre de ses opérations conjointes (maritimes et terrestres)³. À la suite des événements au large de Lampedusa, les opérations de Frontex en Méditerranée ont vu leur financement renforcé, pour atteindre 7,9 millions d'euros en 2013. La task-force pour la Méditerranée appelle également à la coopération avec les autorités nationales qui ont déjà mené ce type d'opération, par exemple l'opération Mare Nostrum, lancée par le ministère italien de la défense après la tragédie de Lampedusa.

Eurosur est un système d'échange d'informations conçu pour améliorer la gestion des frontières extérieures de l'Union. Plus précisément, il s'agit d'un "système de systèmes", résultant de l'intégration de systèmes indépendants au sein d'un système plus large offrant des possibilités uniques⁴. La coopération entre les organisations est donc une condition essentielle à son fonctionnement. [Eurosur](#) a été lancé en décembre 2013 et sera utilisé par Frontex pour surveiller les frontières maritimes de l'Union grâce à un réseau complexe de mécanismes de surveillance. Eurosur complète l'environnement commun de partage de l'information (CISE), un "internet marin" qui s'inscrit lui-même dans le cadre d'une approche plus internationale de la sécurité maritime sur la base d'échanges d'informations par tous les moyens disponibles. L'Union vise à relier le plus grand nombre possible d'instruments de surveillance en se basant sur l'échange des données utilisées pour la surveillance. Tous ces systèmes devraient être interconnectés par l'intermédiaire de centres nationaux de coordination d'ici à 2015, et utilisés par toutes les communautés – civiles et militaires – actives dans le domaine maritime de l'Union⁵.

Les conséquences de la protection des frontières

³Frontex, Programme of Work, 2012, p. 105

⁴Maritime Surveillance in Support of ESDP. Rapport de Wise Pens au comité directeur de l'AED, 26 avril 2010, p. 48.

⁵"Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (Eurosur) and the actions to be taken for its establishment", document de travail des services de la Commission européenne, Bruxelles, 28/01/2011.

La Commission a présenté une proposition visant à améliorer la coordination, bien que le vrai problème soit souvent le manque de volonté d'agir lorsqu'un navire est détecté.

Le manque de clarté lors des opérations menées dans les eaux internationales ou dans les eaux territoriales des États membres aggrave les risques courus par les migrants. Les autorités n'ont en réalité pas rencontré de grandes difficultés pour repérer les navires, mais elles n'ont pas toujours agi de manière cohérente lorsqu'un navire était détecté. La [Commission a publié une proposition](#) le 12 avril 2013 visant à remédier aux interprétations divergentes du droit international de la mer et à garantir l'efficacité des opérations en mer coordonnées par Frontex. L'objectif de cette proposition, qui est actuellement débattue au Parlement européen, est d'intégrer les aspects humanitaires de la surveillance des frontières dans les opérations en mer. L'importance de cette harmonisation a été soulignée par les événements survenus en janvier 2014 au large de l'île de Farmakonisi, sur la frontière maritime entre la Grèce et la Turquie, au cours desquels 12 migrants ont perdu la vie. Les survivants ont accusé la garde côtière grecque d'avoir violé le principe de non-refoulement en tentant d'entraîner les migrants vers les eaux territoriales turques et en refusant de leur porter secours lorsqu'ils sont tombés à la mer⁶.

Pour la commissaire Cecilia Malmström, l'objectif de l'Union après la tragédie de Lampedusa était d'éviter toute nouvelle perte de vies humaines en repérant les navires à risque et en leur portant secours, ce qui aurait renforcé les aspects humanitaires des politiques de sécurité aux frontières de l'Union.⁷ Mais on ne saurait encore dire si la militarisation de la gestion des frontières de l'Union (résultat du rapprochement de la PSDC avec Frontex) sauvera réellement des vies, ou si elle exposera les migrants à un risque aggravé.

3.3 Une approche de la migration en Méditerranée axée sur la sécurité

L'Union européenne aborde la migration en provenance de la région MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) dans la perspective de ses effets à court terme sur la sécurité des États membres de l'Union. Un réseau a été mis en place à l'échelle de la Méditerranée afin de permettre aux pays participants d'échanger directement des données sur les incidents et les patrouilles en temps réel par satellite. Le réseau méditerranéen SEAHORSE, qui regroupera les États membres de l'Union ayant accès à la Méditerranée et les pays d'Afrique du Nord, devrait être opérationnel d'ici 2015, après le lancement d'un appel d'offres en 2014. La Libye a déjà rejoint le réseau, et la Tunisie, l'Algérie et l'Égypte devraient le rejoindre en 2014.

Ceci étant, la situation en Libye est très instable sur le plan politique et de la sécurité. Comme le pays n'est pas en mesure de mettre fin aux activités des contrebandiers et des trafiquants, le Conseil de l'Union européenne a approuvé en mai 2013 une mission d'assistance à la frontière (EUBAM) en

L'Union européenne aborde la migration en

⁶ "Inquiry calls after migrants die under tow in Greece", 22/01/2014, BBC News.

⁷ "Tragic accident outside Lampedusa": déclaration de la commissaire chargée des affaires intérieures, Cecilia Malmström, 3 octobre 2013, Bruxelles.

provenance de cette région dans la perspective de ses effets à court terme sur la sécurité des États membres.

Libye. Cette mission civile modeste, qui relève de la PSDC, avait pour objet d'aider les autorités libyennes à renforcer la sécurité aux frontières du pays. L'autorisation de cette EUBAM en Libye vient deux ans après celle de la mission militaire de l'EUFOR en avril 2011, même si cette dernière n'a jamais été déployée en raison de l'absence de consensus entre les États membres de l'Union⁸. [L'EUBAM en Libye](#) ne dispose pas d'un mandat qui lui permet d'agir sur le terrain et ne peut apporter qu'une solution partielle aux problèmes de sécurité rencontrés sur celui-ci. Elle doit remplir ses objectifs principalement grâce à des transferts d'expertise, et non de fonds. En pratique, son travail consiste à conseiller, à former et à encadrer les autorités libyennes sur la manière de renforcer les services frontaliers conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques dans ce domaine, et à conseiller ces mêmes autorités sur le développement d'une stratégie de gestion intégrée des frontières (GIF).

3.4 Les partenariats pour la mobilité

Les partenariats pour la mobilité comptent parmi les principaux instruments de l'AGMM depuis son adoption en 2008.

Les pays du Sud de la Méditerranée (Maroc, Algérie, Tunisie, Libye et Égypte) sont à la fois des pays d'origine et de transit pour les migrants qui tentent d'entrer dans l'Union. Les questions de migration constituent un aspect central des relations entre l'Union et les pays de cette région, et le cadre plus global de ces relations est la politique européenne de voisinage (PEV).

Les partenariats pour la mobilité ont été promus comme outils principaux de l'AGMM depuis son adoption en 2008. Les partenariats pour la mobilité conclus avec les pays voisins constituent un cadre concret pour le dialogue et la coopération sur les questions liées à la migration, ainsi que pour renforcer les capacités des États et promouvoir une meilleure cohérence dans la gouvernance interne de la migration. Les objectifs généraux de ces partenariats sont de faciliter et d'organiser la migration légale (pour les citoyens des pays partenaires) et de renforcer les mesures de lutte contre la migration irrégulière (pour les citoyens des pays partenaires et les migrants en transit) tout en respectant les droits de l'homme. Les partenariats comprennent des dispositions d'aide financière et technique dans les domaines liés à la gestion de la migration légale.

Les partenariats pour la mobilité sont sélectifs, et conclus avec des pays tiers une fois certaines conditions remplies.

Les partenariats pour la mobilité sont sélectifs et ne sont conclus avec les pays tiers qu'une fois certaines conditions remplies, comme par exemple la coopération en matière de migration illégale et l'existence de "mécanismes efficaces de réadmission". La tentative de l'Union de créer un lien entre les partenariats pour la mobilité d'une part et la coopération en matière de réadmission d'autre part reflète la place prépondérante que cette question a pris dans le contexte de la politique migratoire, et révèle à quel point les

⁸Pour plus de détails, on pourra consulter la note de Jesús Díez Alcalde intitulée "EUBAM Libya: seguridad fronteriza para la estabilización nacional y regional" (12 juin 2013).

Ils sont liés à des mécanismes efficaces de réadmission.

L'Union a conclu des partenariats avec le Maroc et la Tunisie.

Certains critiquent les partenariats pour la mobilité en raison de leur eurocentrisme et de l'importance accordée à la sécurité.

Parmi tous les pays du Sud de la Méditerranée, c'est le Maroc qui dispose de la politique interne d'immigration la plus avancée.

flux migratoires relevant de la mobilité sont combinés, ou confondus, avec les flux migratoires irréguliers⁹. Dès le début, l'Union a également lié les partenariats pour la mobilité aux [efforts visant à faciliter la "migration circulaire"](#) (temporaire et répétée), ce qui aide les États membres à répondre à leur besoin de main-d'œuvre. Du point de vue de l'Union, ces flux de main-d'œuvre migrante temporaire et hautement qualifiée constituent un "complément" des autres éléments des partenariats pour la mobilité.

Après les événements du Printemps arabe, l'Union européenne a fait part de son intention de renforcer sa politique de migration externe, et a [démarré en novembre 2011](#) des négociations portant sur des partenariats pour la mobilité "mutuellement bénéfiques" avec les partenaires les plus avancés de l'Union. Deux ans plus tard, les négociations avec le [Maroc](#) et la [Tunisie](#) étaient terminées, et elles se poursuivaient avec la Jordanie.

Les partenariats pour la mobilité prévoient un ensemble d'objectifs et d'initiatives politiques dont le but est de faire en sorte que les mouvements des personnes soient administrés de la manière la plus efficace possible. Les mesures prévues dans le cadre de ces partenariats comprennent les négociations portant sur les accords de facilitation d'obtention des visas pour certaines catégories de personnes, notamment les étudiants, les chercheurs, et les professionnels du milieu des affaires. Par ailleurs, les partenariats s'appliquent à améliorer les informations fournies aux citoyens qualifiés des pays partenaires concernant les possibilités d'emploi, d'apprentissage, et de formation dans l'Union, ainsi qu'à simplifier la reconnaissance mutuelle des titres professionnels et universitaires.

Certains observateurs soulignent que les partenariats pour la mobilité sont centrés sur l'Union européenne, et arguent que les grandes lignes des dimensions externes de la politique migratoire de l'Union sont principalement déterminées par l'insécurité, l'(im)mobilité et la conditionnalité¹⁰. Les décideurs de l'Union dans le domaine des affaires intérieures (ministres de l'intérieur des États membres et DG HOME de la Commission) ont pris la tête du processus d'élaboration de ces instruments, tandis que le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les ministres des affaires étrangères des États membres ont été laissés sur le banc de touche. Cette approche, centrée sur la sécurité, fait peu de cas des grands enjeux sociaux, économiques et environnementaux, ce qui risque de détourner l'attention de l'objectif de soutien à la réforme économique et politique.

La coopération avec les autorités des pays d'Afrique du Nord en matière de migration pourrait être renforcée, et la coordination intrarégionale entre celles-ci pourrait être encouragée. Le Maroc a démontré qu'il était le chef de file de la région s'agissant de traiter la migration, sa politique intérieure

⁹ Voir l'étude de Jean-Pierre Cassarino: [La politique de réadmission dans l'Union européenne](#) (2010) pour plus de détails.

¹⁰ Voir la note d'orientation n° 74 de Sergio Carrera, Joanna Parkin et Leonhard den Hertog: [EU Migration Policy after the Arab Spring: the Pitfalls of Home Affairs Diplomacy](#), 26 février 2013.

concernant les migrants irréguliers étant la plus avancée des pays du Sud de la Méditerranée. Le conseil national marocain des droits de l'homme a adopté des recommandations pour une nouvelle politique de migration et d'asile, et le 1^{er} janvier 2014 des [bureaux de régularisation des migrants ont été ouverts](#) dans tout le pays.

3.5 L'approche européenne du complexe migration-développement

Le lien entre migration et développement est désormais reconnu dans certains documents stratégiques, y compris des documents importants de l'Union.

Les liens entre la mobilité des personnes et le développement sont abordés depuis longtemps dans les ouvrages académiques, mais leur prise en considération dans le débat politique a été beaucoup plus lente. Si cela a pu être le cas, cela s'est fait de manière limitée, les politiques de développement étant envisagées comme un moyen d'empêcher la migration. C'est en 2006 seulement que la communauté internationale s'est réellement penchée sur le problème pour la première fois, lorsqu'un dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement a été organisé sous les auspices du Secrétaire général de l'ONU. Ce forum a lancé le débat sur cette question, et conduit à l'organisation d'un [deuxième dialogue de haut niveau en octobre 2013](#) qui, contrairement aux attentes, n'a produit qu'un [résultat](#) peu ambitieux sans proposition de mesures concrètes.

La migration engendre des effets positifs sur les pays d'origine grâce aux envois de fonds et aux compétences acquises par les travailleurs qui rentrent au pays.

À l'échelle de l'Union, le lien entre la migration et le développement est reconnu dans des documents importants tels que le pacte européen sur l'immigration et l'asile (2008) et l'AGMM, ainsi que dans des documents stratégiques plus spécifiques, comme l'instrument européen de voisinage, l'accord de Cotonou signé avec les pays de la région Afrique-Caraïbes-Pacifique, et la stratégie commune UE-Afrique, qui comprend un partenariat thématique sur la migration, la mobilité et l'emploi.

Du point de vue du développement, la migration est souvent considérée comme un atout, puisqu'elle exerce des effets positifs sur les pays d'origine. D'après les estimations, les envois de fonds par les migrants vers ces pays se sont élevés à 414 milliards d'USD en 2013, soit trois fois plus que le volume total de l'aide publique au développement (APD) octroyée par les membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (aide estimée à 126 milliards d'USD pour la même année). Parmi les autres effets positifs de la migration, il y a les compétences acquises par les migrants qui retournent dans leur pays d'origine et la participation croissante des diasporas dans le développement de leur pays d'origine, notamment par l'intermédiaire d'investissements et d'un renforcement des capacités. Cela étant dit, certains ouvrages scientifiques stigmatisent également certains effets négatifs de la migration, en particulier le départ des professionnels les plus qualifiés ("fuite des cerveaux"), d'autres coûts sociaux, et une dépendance aggravée envers les marchés du travail et les économies des pays tiers.

Les activités de coopération au développement de l'Union accordent une

Les objectifs des instruments spéciaux de coopération financière avec les

place croissante à la migration, y compris à l'aide d'instruments spécifiques.

Des initiatives et des projets concrets en matière de migration et de développement ont été mis en œuvre avec plus ou moins de succès.

L'Union devrait encourager une approche de la migration plus complète et plus ambitieuse qui soulignerait les effets positifs de la mobilité des personnes.

pays tiers sont de tirer parti de la contribution que la mobilité des personnes pourrait apporter au développement, et de surmonter les difficultés inhérentes à ce processus. Un exemple de ce genre de mesure est le "programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent", assuré dans le cadre du nouvel instrument de coopération au développement (DCI) pour la période 2014-2020. Ce programme thématique comprend un volet "migration et asile" pour lequel une enveloppe financière de 357 millions d'EUR est prévue (soit 7 % du budget du programme thématique et 1,82 % du budget total du DCI). Les mesures financées par ce volet du DCI – en cours de programmation par la Commission européenne et le SEAE et faisant l'objet d'un dialogue stratégique avec le Parlement – adopteront une approche basée sur les droits et auront les objectifs suivants:

- le renforcement du dialogue politique avec les pays tiers et de leurs capacités à tous les niveaux,
- la promotion de la gouvernance en matière de migration et de la gestion des flux migratoires, notamment dans le contexte de la migration Sud-Sud, et
- la maximisation des effets d'une mobilité accrue des personnes à l'échelle régionale et internationale sur le développement.

La coopération de l'Union sur les questions liées à la migration et au développement a débouché sur diverses initiatives et projets concrets de coopération, tels que:

- [l'observatoire ACP sur les migrations](#), qui a pour vocation de produire des données et des recherches sur les flux migratoires Sud-Sud,
- Les centres de ressources en matière de migrations et de mobilité, dont l'objectif est de mettre en valeur l'approche adoptée par l'Union envers les flux en provenance d'Afrique, et
- Les centres d'information et de gestion des migrations, comme par exemple le centre pilote installé au Mali en 2008 pour aider le pays à répondre aux préoccupations des migrants. Malheureusement, les résultats et l'efficacité de ce centre ont été limités, car il s'est principalement concentré sur la migration irrégulière, ne proposant que peu d'informations ou d'accès aux voies de migration légales.

De manière générale, les réponses apportées par la politique de développement au phénomène de la migration n'ont pas réussi à saisir dans leur intégralité le potentiel et les nuances du lien entre migration et développement. Dans certains cas, les politiques de développement ont été utilisées pour s'assurer que les pays tiers coopèrent avec l'Union dans la lutte contre la migration irrégulière et signent des accords de réadmission.

De manière plus générale, on pourrait arguer que les politiques de développement liées à la migration partent souvent de l'idée que la promotion du développement éliminera les causes de la migration et mettra ainsi un terme à celle-ci¹¹. Pourtant, s'il est évident qu'empêcher les conflits et les violations des droits de l'homme réduit considérablement le nombre des personnes contraintes à l'émigration, il n'est pas certain qu'une amélioration générale du contexte socio-économique et politique d'un pays en développement réduirait le nombre des personnes qui émigrent pour des raisons économiques. Les données empiriques disponibles réfutent en fait cette idée. La politique de développement ne devrait donc pas être considérée comme un moyen de réduire le nombre des migrants.

En revanche, les débats politiques et l'approche de la migration et du développement devraient reconnaître la nature interconnectée du développement et de la mobilité des personnes. En se basant sur les récentes discussions académiques et politiques, le Parlement européen devrait faire évoluer l'Union vers une approche plus globale et plus ambitieuse de la migration et du développement, qui reconnaîtrait le caractère distinct de ces deux domaines d'action. Dans le cadre des débats actuellement menés à l'échelle internationale concernant le cadre du développement après 2015, la migration est reconnue à plus juste titre comme un phénomène lié à la bonne gouvernance, au changement climatique, et au développement socio-économique.

3.6 La protection internationale

Plus encore que les facteurs socio-économiques et les questions de développement, les conflits, la violence, les persécutions et l'instabilité restent les causes principales de la migration. Ces causes jouent un rôle plus important que toutes les difficultés qui peuvent survenir le long des itinéraires de migration, et plus important que les facteurs "attractifs" des pays de destination, lesquels déterminent quel pays les migrants choisissent, mais n'ont aucune incidence sur la décision d'émigrer ou non.

La migration forcée dans le monde est à son niveau le plus élevé depuis le début des années 1990.

La situation n'a pas changé aujourd'hui: des millions de personnes fuient les zones de conflit dans le monde entier. À la fin de l'année 2012, le nombre des migrants forcés à travers le monde s'élevait à 45,2 millions, soit le plus haut niveau depuis le début des années 1990 selon l'UNHCR. La guerre en Syrie est actuellement la cause principale des flux de migration forcée à travers le Moyen-Orient, et le nombre des réfugiés syriens augmente à une vitesse alarmante: 600 000 réfugiés ont été enregistrés au début de l'année 2013, et plus de 2,5 millions en février 2014. Un petit nombre seulement de ces personnes ont introduit une demande d'asile auprès de l'Union européenne: 22 424 Syriens ont demandé une protection internationale dans un État membre de l'Union en 2012, et 30 246 pendant les neuf premiers mois de 2013, selon Frontex. Outre les événements en

Dans la Méditerranée

¹¹ Benjamin Schraven, Niels Keijzer Anna Knoll, '[Post 2015: making migration work for sustainable development](#)', DIE/GDI Briefing Paper 21/2013

orientale, la Syrie est la principale source des flux de migration.

Les pays de la région de l'Afrique du Nord sont touchés par l'instabilité en Afrique subsaharienne – notamment dans la région du Sahel – et au Moyen-Orient.

Les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord ne sont pas suffisamment préparés pour protéger les migrants les plus vulnérables.

L'Union a renforcé ses cadres d'action afin de limiter l'afflux de migrants, et l'espace consacré à la protection des migrants forcés s'en est trouvé réduit.

Syrie, d'autres sources d'insécurité – notamment en Irak et au Yémen – ont contribué aux mouvements migratoires au Moyen-Orient.

La région de l'Afrique du Nord a également été touchée par ces conflits, et par d'autres. Les pays de cette région sont à la fois des pays de destination et de transit pour les migrants économiques et les personnes en situation de migration forcée provenant du Moyen-Orient et d'Afrique subsaharienne (les réfugiés et les demandeurs d'asile arrivent principalement du Soudan, du Soudan du Sud, de l'Érythrée, et de la Somalie). Outre les populations croissantes de réfugiés syriens, de nombreux réfugiés maliens demeurent dans les pays voisins. La protection des migrants est un sujet de préoccupation des pays du Maghreb, qui sont eux-mêmes touchés par l'instabilité et l'insécurité, endémique dans la région du Sahel.

Parmi les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont les plus vulnérables. Compte tenu de cette vulnérabilité, les États doivent respecter le principe de non-refoulement – inscrit dans le droit international et interdisant de renvoyer les personnes victimes de persécutions vers des situations dangereuses –, protéger les réfugiés sur leur territoire, et leur accorder un ensemble de droits. Or, l'inefficacité ou l'inexistence des cadres réglementaires des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord en matière de migration et d'asile signifie que les pays de transit et de destination ne sont pas suffisamment équipés pour accueillir les flux de migrants et répondre aux besoins pressants et particuliers de ces populations. Dans ces circonstances, certaines organisations internationales, notamment l'UNHCR, interviennent pour offrir des services de protection de base, y compris la détermination du statut de réfugié, qui est essentielle pour toute protection ultérieure.

En ce qui concerne les politiques de l'Union, la crise humanitaire actuelle dans la Méditerranée orientale a jeté un éclairage cru sur l'inefficacité des politiques de l'Union en matière de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile. Les politiques communes de l'Union en matière de contrôles aux frontières, de dissuasion et de rapatriement ont privilégié le souci de prévention des afflux, ce qui a rejeté au second plan les principes de protection et de solidarité. Les politiques d'asile se faisant de plus en plus restrictives, les moyens d'entrer légalement sur le territoire de l'Union se sont faits plus rares et plus difficiles, ce qui conduit les migrants à chercher d'autres routes et d'autres points d'entrée, illégaux cette fois. L'accent mis par l'Union sur l'endiguement des flux migratoires irréguliers a donné lieu à un effet collatéral négatif: lorsque les politiques et les pratiques ne font aucune différence entre les réfugiés et les demandeurs d'asile fuyant les persécutions d'une part, et les autres migrants irréguliers et sans papiers d'autre part, criminalisant de manière égale ces deux catégories, les réfugiés et les demandeurs d'asile deviennent alors les victimes des mesures excessives de restriction. L'espace de protection et les droits des réfugiés consacrés dans la [convention de Genève](#) de 1951 se trouvent effectivement restreints.

Pourtant, la dimension externe de la politique d'asile est l'un des cinq piliers de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité

La dimension externe de la politique d'asile est l'un des principaux piliers de l'AGMM de l'Union.

Des programmes de protection régionaux (PPR) ont été mis au point pour renforcer les capacités dans les pays de destination et améliorer la protection des réfugiés et des sociétés d'accueil.

(AGMM) de l'Union, et il est plus urgent que jamais de respecter les engagements de l'Union en matière de protection internationale. Les programmes de protection régionaux (PPR) – introduits dans la [communication COM\(2005\) 388](#) – peuvent jouer un rôle important dans ce domaine. Depuis 2005, quatre PPR ont été développés, y compris un dans la Corne de l'Afrique et un en Afrique du Nord (Libye, Tunisie et Égypte). Un nouveau programme régional de développement et de protection (PRDP) est également en cours de préparation en réponse à la crise syrienne. Tous ces programmes visent à renforcer les capacités dans les pays de destination et à améliorer la protection des réfugiés et des sociétés d'accueil grâce à diverses mesures, parmi lesquelles un meilleur accès à l'enregistrement, l'intégration locale, la gestion des migrations, et l'amélioration des infrastructures locales. Comme le souligne l'expérience, l'efficacité future des PPR nécessitera une approche à long terme, un financement stable, et un partenariat beaucoup plus rapproché, y compris l'engagement volontaire des États membres de proposer des solutions durables aux réfugiés dans leurs pays. La task-force pour la Méditerranée a d'ailleurs souligné que les États membres de l'Union pourraient en faire plus pour respecter leurs engagements actuels en matière de réinstallation et pour améliorer les moyens légaux d'entrer en Europe; cela contribuerait à prévenir et à résoudre le problème des regroupements de réfugiés de longue durée, ce qui réduirait la pression sur les pays de transit. Les PPR devront être mis en place parallèlement à un dialogue politique crédible et à un renforcement des efforts de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, y compris par l'assouplissement du régime des visas, la mise en place de systèmes de regroupement familial, et la répartition plus homogène de la charge entre les États membres de l'Union.

3.7 Les préoccupations concernant les droits de l'homme

Le cadre réglementaire de l'Union est conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme, mais sa mise en œuvre demeure insuffisante.

Dans sa communication publiée en décembre 2013 sur les activités de la task-force pour la Méditerranée, la Commission a souligné que toutes les mesures proposées par la task-force "devront être totalement conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme". Cette communication mentionne en particulier la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés, le principe de non-refoulement, l'acquis de l'Union, et les règles relatives à la protection des données à caractère personnel.

L'Union et ses États membres sont déjà soumis à ces normes. Leur mise en œuvre concrète, cependant, s'est avérée largement insuffisante. Dans un rapport publié en avril 2013¹², le représentant spécial de l'ONU sur les droits des migrants a conclu que le cadre réglementaire de la gestion des frontières de l'Union était généralement respectueux des droits de

¹²Conseil des droits de l'homme de l'ONU, rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et les migrants, François Crépeau. Regional study: management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants, 24 avril 2013, A/HRC/23/46

l'homme, mais il a critiqué l'Union et ses États membres parce qu'aussi bien l'une que les autres n'appliquent pas complètement leurs propres règles. Les préoccupations de l'Union en matière de sécurité l'emportent trop souvent, d'après le représentant spécial de l'Union, sur les questions de droits de l'homme.

L'Union doit mettre en place des mécanismes efficaces de surveillance du respect des droits de l'homme dans le cadre de sa coopération avec les pays tiers.

L'application des règles devient d'autant plus difficile lorsqu'elles portent sur la dimension *externe* des mesures de gestion de la migration par l'Union. L'Union européenne et ses États membres ont le devoir de respecter les normes relatives aux droits de l'homme, mais ils devraient également faire la promotion de ces normes à l'extérieur de leurs frontières, notamment dans les pays connus pour leurs mauvais antécédents dans ce domaine (beaucoup de ces pays n'ont jamais manifesté un grand enthousiasme vis-à-vis de la coopération avec l'Union sur les questions de migration). L'engagement de l'Union pour les droits de l'homme doit se traduire par des mesures concrètes à tous les niveaux de la coopération internationale en matière de migration.

La mise en œuvre des accords de réadmission doit être examinée.

Tout d'abord, les normes relatives aux droits de l'homme doivent être appliquées dans le contexte du soutien logistique et technique offert par l'Union au renforcement des capacités des pays de transit pour le contrôle aux frontières. L'Union a fait l'objet de critiques pour avoir encouragé la détention des migrants irréguliers – y compris en finançant des centres de détention – sans mettre en place de mécanismes appropriés de surveillance du respect des droits de l'homme. Le rapporteur spécial de l'ONU a rappelé que la détention devrait être une mesure exceptionnelle, et non la règle. Les migrants subissent souvent des conditions de vie précaires, des mauvais traitements, ont une possibilité limitée (voire inexistante) de recours judiciaire, et sont les victimes d'une privation systématique de liberté. La task-force a admis le problème et a promis d'intervenir sur cette question, en particulier auprès de la Libye, le principal pays de transit dans la zone centrale de la Méditerranée. La task-force s'est également engagée à aborder de manière systématique les questions de droits de l'homme dans le cadre des dialogues politiques de l'Union. Cet engagement nécessite cependant une surveillance et des critères d'évaluation appropriés. L'Union européenne doit par ailleurs contrôler efficacement l'assistance qu'elle apporte.

L'Union a été priée de renforcer son soutien à la protection des réfugiés.

Ensuite, de sérieuses préoccupations ont été exprimées concernant les accords de réadmission que l'Union a négociés avec les pays tiers, lesquels ne protègent pas suffisamment les droits de l'homme. Le Parlement européen a participé à de nombreux débats concernant ces accords, qui nécessitent son approbation. Il poursuivra sans doute ses efforts pour obtenir des engagements clairs concernant les droits de l'homme, en vue d'une transparence accrue dans la mise en œuvre des accords (y compris en demandant le statut d'observateur dans les comités communs de réadmission), et concernant l'application efficace des clauses de suspension lorsque des préoccupations de respect des droits de l'homme l'exigent.

Enfin, la contribution de l'Union à la protection des réfugiés devrait être proportionnelle à l'ampleur de la violation des droits de l'homme dont ils ont été les victimes. L'Union garantit son soutien aux programmes de

protection régionaux dans les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés (voir section 3.6). La Commission travaille actuellement à un programme visant à aider certains pays (y compris le Liban, la Jordanie et l'Irak) à mettre en place les infrastructures – physiques, mais également juridiques et administratives – nécessaires pour accueillir les réfugiés syriens. Ici encore, des mécanismes appropriés devraient être mis en place pour garantir la bonne utilisation du soutien de l'Union, notamment dans les pays connus pour leurs mauvais antécédents en matière de droits de l'homme.

Le contrôle efficace des accords de réadmission et le soutien de l'Union aux programmes de gestion des frontières des pays tiers, ainsi que le renforcement des programmes de protection des réfugiés, s'avéreront essentiels aux efforts de l'Union pour respecter ses engagements en matière de droits de l'homme.

4 Les perspectives de l'Union et les possibilités d'action du Parlement européen

Les mois à venir représenteront une occasion à ne pas manquer pour le Parlement de participer au débat politique sur la question de la migration en Méditerranée.

Le Parlement possède les outils nécessaires pour que le respect des droits de l'homme demeure un pilier central des politiques de l'Union en matière de migration et pour poursuivre les objectifs généraux que sont la prévention, la protection et la solidarité.

La tragédie de Lampedusa d'octobre dernier, ainsi que les incidents plus récents au large des côtes grecques et espagnoles, a remis la migration au premier plan des priorités politiques. Les mois qui viennent – qui verront se dérouler les élections européennes et le conseil de juin 2014 – vont donner au Parlement l'occasion à ne pas manquer de prendre part au débat politique sur la question de la migration en Méditerranée. Comme nous l'avons expliqué plus haut, de nombreuses politiques et instruments externes de l'Union concernent la migration dans cette région; ils portent sur la sécurité, le développement, la politique de voisinage et la protection internationale.

Tous devraient accorder une place centrale au respect des droits de l'homme et se donner pour objectifs généraux la prévention, la protection et la solidarité. Le Parlement dispose des outils nécessaires pour contribuer de manière efficace à la réalisation de ces objectifs. Le Parlement devrait utiliser ses pouvoirs de codécision pour obtenir l'inclusion de dispositions concernant les droits de l'homme dans toute législation en matière de migration, et son pouvoir d'approbation pour veiller à ce que les accords internationaux comprennent des garanties réelles dans ce domaine. Les pouvoirs budgétaires du Parlement lui permettent également de faire dépendre l'aide apportée aux pays tiers de mécanismes appropriés de surveillance des droits de l'homme.

En priorité, le Parlement doit appeler à la mise en œuvre des mesures recommandées par la task-force pour la Méditerranée mise en place par la Commission. Il devrait également profiter des relations interparlementaires (telles que la 27^e assemblée parlementaire paritaire ACP-UE en mars, et le sommet UE-Afrique en avril) pour lancer un dialogue avec les pays tiers sur les questions de migration. Ce dialogue devra encourager la coopération dans la gestion de la migration régulière et dans la lutte contre la migration irrégulière et les réseaux de passeurs, en mettant particulièrement l'accent

sur la nécessité d'empêcher les migrants de se lancer dans de périlleux voyages vers l'Europe.

Il devra également chercher à placer la migration transméditerranéenne dans une perspective plus large, éventuellement par les moyens suivants:

- Éviter les approches excessivement militaires et centrées sur la sécurité. Le Parlement devrait veiller à ce que la lutte contre la criminalité organisée et les réseaux de contrebandiers se fasse dans le respect des normes en matière de droits de l'homme, et à ce qu'une distinction nette soit effectuée entre les réseaux criminels et leurs victimes. L'Union devrait empêcher la criminalisation des migrants et des organisations humanitaires qui leur viennent en aide.
- Souligner l'importance de la bonne gouvernance, et plus particulièrement de la bonne gouvernance du phénomène de la migration. Renforcer les programmes régionaux de développement et de protection; l'Union peut par exemple mettre en place un cadre complet et à long terme visant à développer et à renforcer les capacités de gestion de la migration et les systèmes d'asile dans les pays du bassin méditerranéen.
- Exiger que soient pleinement respectés le droit humanitaire, la protection des réfugiés, et les droits de l'homme (y compris ceux des ressortissants des pays tiers) dans les situations de crise, et souligner le fait que l'accès doit être garanti aux missions humanitaires apportant des secours.
- Reconnaître l'importance de la migration Sud-Sud et intra-africaine et les défis qu'elle représente pour les pays du Sud de la Méditerranée, au lieu de se concentrer exclusivement sur les flux (bien moins considérables) à destination de l'Union.
- Promouvoir les recherches ultérieures sur le lien entre la migration et le développement, et étudier les effets positifs de la mobilité des personnes sur le développement socio-économique.
- Encourager les États membres de l'Union à faciliter et à accélérer les procédures d'octroi d'asile et de statut protégé, et à faire la distinction entre les réfugiés et les migrants irréguliers. Le Parlement respectera la compétence des États membres dans ce domaine, mais pourrait les encourager – en collaboration avec l'UNHCR – à augmenter leurs quotas de réinstallation de réfugiés insuffisamment protégés dans les pays tiers. Le Parlement devrait soutenir l'étude de faisabilité proposée par la task-force pour la Méditerranée concernant le traitement commun des demandes de protection à l'extérieur de l'Union, ainsi que la proposition de la Commission de progresser vers une approche commune des permis et des visas humanitaires.

L'Union devrait placer la migration transméditerranéenne dans une perspective plus large, prendre ses distances avec les approches excessivement orientées vers la sécurité, et souligner l'importance d'une bonne gouvernance du phénomène de la migration.

Une refonte de l'action extérieure de l'Union dans le contexte de la migration en

Toutes ces mesures contribueraient à réformer l'action extérieure de l'Union

Méditerranée renforcerait la crédibilité de l'Union et reflèterait une position plus nuancée et une approche plus positive de la migration.

en matière de migration, notamment en Méditerranée. Elles renforceraient également la crédibilité de l'Union auprès des pays tiers qui accueillent de nombreux migrants et réfugiés, et qui subissent les conséquences les plus directes des conflits de leurs voisins. (C'est actuellement le cas du Liban et de la Turquie, résultat de la guerre civile en Syrie.) Une approche différente de l'Union pourrait également projeter une vision plus nuancée et plus positive de la migration, ce qui pourrait faire évoluer la manière dont ce phénomène est perçu de manière plus globale dans l'Union.