

# DANS L'ANGLE MORT

**Le rôle de la France  
dans l'externalisation  
des politiques migratoires  
européennes**



**TERRE  
SOLIDAIRE**



**La stratégie d'externalisation des politiques migratoires est présentée par l'Union européenne (UE) et ses États membres comme une manière de mieux contrôler ses frontières à travers une délégation de cette compétence à des pays tiers. Elle revient *in fine* à limiter les déplacements de population depuis et au sein de ces pays et y faciliter les expulsions, dans une perspective de transfert de responsabilités. Consacrée dès 1999 dans les traités européens<sup>1</sup>, l'externalisation s'est considérablement renforcée depuis 2015 et le sommet européen de La Valette.**

Face à des États membres qui peinent à trouver une entente sur un cadre commun des migrations à l'intérieur de l'UE, la coopération extérieure en matière migratoire, présentée comme une solution évidente et pragmatique par la Commission européenne, semble plus consensuelle politiquement<sup>2</sup>. Un pilier spécifique lui est notamment consacré dans le Pacte européen sur la migration et l'asile, en négociation depuis octobre 2020.

L'externalisation des politiques migratoires européennes est pourtant contestée par de nombreux acteurs (agences onusiennes, autorités administratives indépendantes, organisations de la société civile) qui y voient le fait qu'une telle politique soit porteuse de potentielles violations des droits fondamentaux des personnes migrantes. Ces dernières ont d'ores et déjà été largement constatées et documentées.

Par son action diplomatique et ses choix politiques, la France est l'une des principales artisanes de cette stratégie développée au niveau européen. Marquée par son manque de transparence et loin de faire l'objet d'un examen scrupuleux, cette politique tend à échapper au contrôle démocratique exercé par les parlementaires, à même d'exiger une évaluation, une redevabilité voire une remise en cause des activités déployées dans son cadre.

La présente note vise à mettre en exergue les différentes modalités d'implication de la France dans l'externalisation des politiques migratoires européennes et l'opacité régnant autour de ces mécanismes, afin de proposer une série de mesures que les parlementaires pourraient mettre en œuvre pour exercer leur mission de contrôle de l'action du gouvernement français en la matière.

## **RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES**

04

---

## **TEMPS FORTS DE L'EXTERNALISATION À SUIVRE DANS LES PROCHAINS MOIS**

05

---

### **1. LA DIPLOMATIE DE L'EXTERNALISATION**

06

---

#### **UNE POLITIQUE EUROPÉENNE ANCIENNE DE DÉVELOPPEMENT DES ACCORDS DE RÉADMISSION**

07

---

#### **LA FRANCE, À L'AVANT-GARDE EUROPÉENNE DES NOUVEAUX CADRES DE COOPÉRATION MIGRATOIRE**

08

---

#### **UN RECOURS PROGRESSIF À DES ACCORDS INFORMELS ENCOURAGEANT L'ABSENCE TOTALE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE**

09

---

### **2. LE FINANCEMENT DE L'EXTERNALISATION**

11

---

#### **LA MULTIPLICITÉ DE FINANCEMENTS EUROPÉENS CONCOURANT À CETTE POLITIQUE**

12

---

#### **UN DÉTOURNEMENT ASSUMÉ DE L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT, PROMU PAR LA FRANCE**

14

---

### **3. L'ORGANISATION DE L'EXTERNALISATION**

16

---

#### **LA CRÉATION D'UN POSTE D'AMBASSADEUR CHARGÉ DES MIGRATIONS**

17

---

#### **LA PLACE CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

18

---

#### **L'OPACITÉ DE L'ORGANISATION DE L'EXÉCUTIF EUROPÉEN DÉDIÉE À LA DIMENSION EXTERNE DES MIGRATIONS**

19

---

### **RESSOURCES**

21

---

# RECOMMANDATIONS AUX PARLEMENTAIRES

## → **Conduire une évaluation indépendante et publique de l'ensemble des accords de coopération migratoire signés par la France**

L'évaluation doit permettre un contrôle effectif de la qualité de ces accords par rapport aux normes relatives aux droits humains, aux conditions techniques de mise en œuvre et à leur impact en termes diplomatiques<sup>3</sup>. Si des impacts négatifs sont mis en exergue, ceux-ci doivent conclure à la suspension, annulation ou révocation de ces accords, comme préconisé par le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits humains des personnes migrantes dans son dernier rapport d'avril 2022<sup>4</sup>. Les parlementaires doivent s'abstenir de ratifier tout nouvel accord de coopération migratoire jusqu'à ce que cette évaluation soit réalisée. En outre, tout nouvel accord doit être soumis à une évaluation d'impact préalable, prenant principalement en compte la situation du respect des droits humains et des personnes migrantes dans le(s) pays concerné(s).

## → **Inscrire dans la loi le principe de ne pas conditionner l'aide publique au développement à la coopération en matière de contrôle des migrations dans les pays tiers,**

comme préconisé dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire française sur les migrations de novembre 2021. Des textes législatifs, comme un nouveau projet de loi sur le développement, peuvent être l'occasion d'entériner ce principe fondamental de l'efficacité de l'aide. Son inscription législative permet par conséquent d'en faire un pilier essentiel des prochaines stratégies ou plans d'action des ministères concernés par les migrations.

## → **Exhorter le gouvernement français à arrêter tout soutien à l'agence Frontex et à stopper les négociations en cours pour la signature de nouveaux accords avec des pays africains**

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes étant actuellement mise en cause par l'Office européen de lutte anti-fraude pour des cas répétés de violations des droits humains en mer Egée, les parlementaires peuvent exiger de la France, qui dispose d'un siège au Conseil d'administration de l'agence, qu'elle arrête tout soutien financier, humain et matériel jusqu'à ce que les responsabilités soient clairement établies. Dans l'attente de l'identification des responsables et de leurs jugements, aucun nouveau déploiement d'agents de Frontex ne doit être possible. Cela concerne particulièrement les accords dits de statut avec des pays tiers, en négociation actuellement avec le Maroc, la Mauritanie et le Sénégal, et qui accordent jusqu'à présent une immunité pénale et civile des agents dans les pays concernés.

## → **Obtenir la mise à disposition d'un document budgétaire unique, centralisé et détaillé sur les financements français dédiés à l'externalisation des politiques migratoires**

Aujourd'hui, aucune information consolidée n'apparaît dans les textes présentés aux parlementaires lors de l'examen du projet de loi de finances. Seules des éléments épars, incomplets voire anecdotiques sont disponibles dans le bleu « Immigration, asile et intégration », le jaune « Relations financières avec l'Union européenne » ou les documents de politique transversale sur le développement et la politique d'immigration. Ce document unique peut faciliter le contrôle parlementaire et l'attribution des crédits en offrant une vue précise des objectifs poursuivis par la France, des résultats attendus et des efforts budgétaires effectivement déployés pour conduire cette politique.

→ **Auditionner régulièrement les représentants du Gouvernement, en particulier la direction des Affaires européennes et internationales du ministère de l'Intérieur et l'Ambassadeur chargé des migrations**

Ces deux institutions sont les principaux organes de décision relatifs aux politiques et orientations prises par la France concernant la dimension externe des migrations. Leurs auditions peuvent être particulièrement pertinentes en amont et en aval des réunions du Conseil de l'UE dédiées à ce sujet.

## TEMPS FORTS DE L'EXTERNALISATION À SUIVRE DANS LES PROCHAINS MOIS

→ **Stratégie « Migrations et développement »**

Élaborée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la dernière stratégie de ce type date de 2013 et établit les grandes orientations du gouvernement et résultats attendus des projets menés en la matière. Elle est amenée à être renouvelée d'ici la fin de l'année 2022, cette fois-ci en interministériel avec l'Intérieur, et être opérationnalisée via un plan d'action dédié, élaboré en concertation avec les organisations de la société civile.

**Enjeu :** recentrer les projets « migrations et développement » français sur le respect des droits des personnes exilées, à l'encontre de la volonté gouvernementale de dédier davantage de projets au contrôle des déplacements de population dans les pays tiers.

→ **Initiatives équipe Europe « migrations »**

Destinées à être lancées opérationnellement dans les prochains mois, ces initiatives européennes – ou projets régionaux de développement – sont pour l'heure très opaques. La France est investie dans les trois projets européens consacrés aux migrations, pour lesquels ses opérateurs devraient être pleinement mobilisés.

**Enjeu :** identifier les activités concrètement mises en place dans les pays concernés par ces projets et s'assurer qu'aucun détournement de l'aide publique au développement ne soit possible.

→ **Accords de statut Frontex négociés entre l'Union européenne et les États africains**

Des négociations sont en cours depuis février 2022 entre la Commission européenne et des pays africains (notamment le Maroc, la Mauritanie et le Sénégal) pour négocier le premier déploiement opérationnel d'agents de Frontex sur ce continent. À l'issue des négociations, ceux-ci devront être examinés puis votés par le Parlement européen, dans un contexte d'allégations multiples de violation des droits humains et de complicité des plus hauts responsables de l'agence.

**Enjeu :** empêcher la ratification d'accords de déploiement opérationnel de Frontex dans des pays africains.

→ **Débat sur la politique migratoire et projet de loi asile et immigration**

Annoncé pour octobre 2022, le débat sur la politique migratoire devrait se dérouler de manière similaire à celui organisé en 2019 par le gouvernement auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat. Quant au projet de loi, les premières déclarations le concernant font état de propositions exclusivement répressives au niveau national, qui nient les réels manquements et besoins liés à la politique migratoire.

**Enjeu :** interpeler le gouvernement sur l'impact des mesures et projets engagés au titre de l'externalisation des frontières dans des pays tiers et rejeter toute disposition contrevenant au respect des droits humains des personnes migrantes.

1.

# **LA DIPLOMATIE DE L'EXTERNA- LISATION : UNE NÉGOCIATION ET MISE EN ŒUVRE EN TOUTE DISCRÉTION DES CADRES DE COOPÉRATION MIGRATOIRE**

**S'appuyant sur des orientations politiques européennes anciennes, la France a déployé différents outils de coopération en matière migratoire avec les pays tiers. D'abord cantonnés à des enjeux de réadmission, ils ont abordé des sujets de plus en plus divers, notamment liés à la politique de développement, qui inspirent désormais les nouveaux accords européens. Dans un contexte d'expansion de ces accords plus ou moins formels pour le contrôle des migrations, l'absence de contrôle et d'évaluation de leur impact sur le respect des droits humains inquiète.**

## **UNE POLITIQUE EUROPÉENNE ANCIENNE DE DÉVELOPPEMENT DES ACCORDS DE RÉADMISSION**

La politique d'externalisation se matérialise notamment par le développement d'outils permettant l'expulsion de personnes vers leur pays d'origine ou ceux par lesquels elles ont transité. Déployés depuis les années 1960, d'abord entre États européens, les accords de réadmission sont l'instrument phare de cette logique. Ils consistent en une convention entre États organisant l'expulsion de ressortissant-es, du fait de l'irrégularité de leur situation administrative sur le territoire d'un des États.

L'Union européenne s'est progressivement organisée pour mettre en place ses cadres de coopération migratoire en matière de réadmission. Dès 1997 et le Traité d'Amsterdam, la Communauté européenne confère des compétences au Conseil en matière de réadmission<sup>5</sup>, qui sont précisées par les conclusions du Conseil européen de Tampere en 1999 :

*« Le Conseil européen invite le Conseil à conclure des accords de réadmission ou à insérer des clauses-types dans d'autres accords conclus entre la Communauté européenne et les pays ou groupes de pays tiers concernés »<sup>6</sup>.*

Rapidement, ces conclusions se concrétisent. En 2000, l'accord de partenariat signé entre l'Union européenne et les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) – connus en tant qu'accord de Cotonou – inclut une clause réciproque de réadmission obligatoire de ses ressortissant-es<sup>7</sup>. Deux ans plus tard, le Conseil européen conclut à Séville que le Conseil et la Commission doivent accorder

*« une priorité absolue [...] à accélérer la conclusion des accords de réadmission en cours de négociation et approuver de nouveaux mandats pour la négociation d'accords de réadmission avec les pays déjà identifiés par le Conseil »<sup>8</sup>.*

Les premiers accords de l'UE en matière de réadmission entrent en vigueur en 2004 et 18 existent en 2020. Un chiffre toutefois relativement bas en comparaison des plus de 240 accords négociés par les États européens dans le cadre de leurs relations bilatérales<sup>9</sup>. En effet, depuis les années 1990, la signature de ces accords constitue une véritable entreprise diplomatique pour certains États membres de l'Union européenne, au premier rang desquels la France.

## LA FRANCE, À L'AVANT-GARDE EUROPÉENNE DES NOUVEAUX CADRES DE COOPÉRATION MIGRATOIRE

En 2002, la France avait signé 24 des 95 accords bilatéraux de réadmission signés par des pays européens<sup>10</sup>. Cette tendance s'est renforcée tout au long des années 2000, notamment via la signature de huit nouveaux accords de « gestion concertée des flux migratoires » entrés en vigueur entre 2007 et 2011.

Les accords de gestion concertée ne se limitent pas à la réadmission mais ont aussi pour objectif de promouvoir une logique dite de « codéveloppement », alliant promotion d'une migration légale, lutte contre l'immigration clandestine et soutien à un « développement solidaire »<sup>11</sup>. En ce sens, la France adopte pleinement, et même inaugure l'« approche globale sur les migrations » promue officiellement par l'UE depuis 2005, qui entend utiliser « tous les leviers » (visas, aide au développement, ententes commerciales, etc.) dont elle dispose pour contraindre les pays tiers à contribuer à ses objectifs en matière de politique migratoire dans l'ensemble de ces négociations diplomatiques<sup>12</sup>.

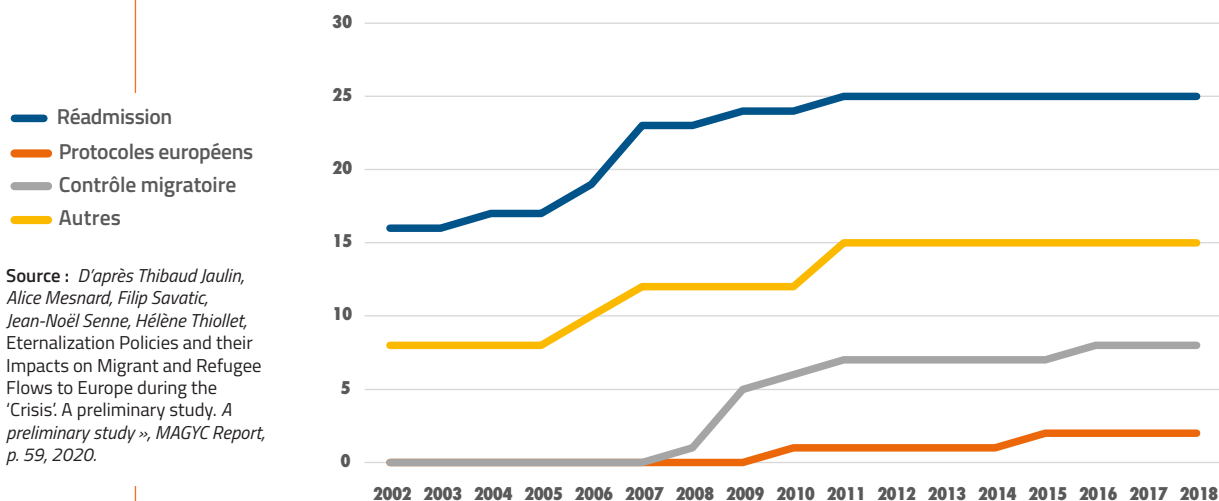
Derrière cette approche globale sur les migrations, c'est bien la mise en place d'une politique de conditionnalité (plus prosaïquement connue comme politique de « la carotte et du bâton ») qui est encouragée, notamment via l'octroi d'aide

au développement (APD). Qu'elle serve à fournir davantage d'APD si le pays tiers décide de coopérer, ou à l'en priver dans le cas contraire, la conditionnalité comporte un certain nombre d'effets pervers. Elle ancre la relation diplomatique dans une logique de chantage qui renforce les dynamiques de domination entre États et tend à exacerber les tensions. En cas de désaccord, elle peut également priver les populations d'une aide destinée à répondre à leurs besoins et, finalement, renforcer les inégalités mondiales que la coopération au développement cherche à combattre.

La politique de conditionnalité est largement promue par la France au niveau européen. En novembre 2020, le secrétariat général aux Affaires européennes avait notamment envoyé une note argumentative aux eurodéputés de la délégation française pour les inciter à voter en faveur d'un rapport soutenant la conditionnalité de l'aide au développement au contrôle des migrations<sup>13</sup>.

Au total aujourd'hui, la France reste la championne de la signature d'accords bilatéraux de coopération migratoire au sein de l'Union européenne, en détenant plus de 50 sur les quelques 400 qui existaient en 2018<sup>14</sup>.

### Accords de coopération migratoire signés par la France



Source : D'après Thibaud Jaulin, Alice Mesnard, Filip Savatic, Jean-Noël Senne, Hélène Thiollet, Eternalization Policies and their Impacts on Migrant and Refugee Flows to Europe during the 'Crisis': A preliminary study. A preliminary study », MAGYC Report, p. 59, 2020.



## UN RECOURS PROGRESSIF À DES ACCORDS INFORMELS ENCOURAGEANT L'ABSENCE TOTALE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Comme le graphique le suggère, la France peine à signer de nouveaux accords depuis 2012 et compte désormais sur la Commission européenne pour prendre le relais. Face aux réticences des pays tiers à coopérer, la Commission a eu progressivement recours à des instruments non contraignants, invoquant un besoin de pragmatisme et de souplesse. Depuis 2016, elle a ainsi conclu divers types d'« arrangements de réadmission » avec certains États, de mémorandums d'entente, de « partenariats migratoires » ou de simples déclarations politiques (comme dans le cadre de l'arrangement entre l'UE et la Turquie) facilitant l'expulsion de personnes migrantes vers des États tiers et le contrôle des déplacements de population en dehors de son territoire.

La multiplication de ces instruments, formels ou informels, et l'intégration de clauses de réadmission dans des accords de partenariats aux objectifs divers (commerciaux, coopération au développement, etc.) témoignent d'une politique européenne souhaitant utiliser « tous les leviers » dont elle dispose pour contraindre les pays tiers à contribuer à ses propres objectifs en matière de politique migratoire dans l'ensemble de ses négociations diplomatiques. Cela rend peu lisible leur cohérence, complexifie la traçabilité de ces clauses et renforce la conditionnalité à la coopération migratoire.

Au-delà de leurs conséquences, la nature même des accords de coopération migratoire pose question :

- Les accords de réadmission, en tant qu'accords inter-étatiques, sont rendus publics et étudiés puis ratifiés au niveau des parlements nationaux ou du Parlement européen.
- Les accords informels qui se développent particulièrement depuis 2016 sont négociés dans une grande opacité.
- Certains accords informels, comme les arrangements de réadmission, ne sont pas rendus publics ni examinés et ratifiés par le Parlement européen et/ou les parlements nationaux.

En l'absence de cette consultation et de l'accès à l'information, il devient impossible pour les parlementaires d'effectuer un contrôle effectif de ces accords par rapport aux normes relatives aux droits humains.

Pourtant, que ce soit au niveau européen ou français, le contrôle démocratique de ces accords est primordial. Ils concernent des personnes en situation de vulnérabilité forte, potentiellement en demande de protection internationale, qui peuvent être placées en détention et doivent donc pouvoir bénéficier de garanties procédurales répondant aux exigences de la législation internationale sur les droits humains, notamment en matière de non-refoulement et de droit au recours effectif. De plus, bon nombre d'accords sont signés avec des États violant les droits humains de leurs ressortissant-es.

Quasi inexistantes, les quelques évaluations qui sont réalisées se concentrent essentiellement sur l'effectivité des expulsions. C'est le cas du récent rapport de la Cour des comptes européenne sur la politique de réadmission avec les pays tiers, qui fait totalement fi de l'impact sur les droits humains de ces accords<sup>15</sup>.

Les organisations de la société civile ne sont pas seules à juger nécessaire cet examen des accords passés ou à venir. Le service d'études du Parlement européen a notamment recommandé que des évaluations d'impact au regard des droits fondamentaux soient réalisées avant la conclusion d'accords de réadmission et régulièrement pendant leur mise en œuvre<sup>16</sup>. Le Rapporteur spécial des Nations unies pour les droits humains des personnes migrantes a, quant à lui, recommandé dans son dernier rapport d'avril 2022, de

« suspendre, d'annuler et de révoquer, selon que de besoin, les accords bilatéraux et multilatéraux de renvoi et réadmission, y compris les accords fondés sur le concept de pays tiers sûr, qui risquent de bafouer l'interdiction des expulsions collectives et de principe de non-refoulement »<sup>17</sup>.

## FRONTEX, DES ACCORDS TROUBLES AU SERVICE DE L'EXTERNALISATION

Frontex, l'agence européenne de garde-côtes et garde-frontières, constitue le fer de lance opérationnel de cette orientation politique de l'UE. L'agence a vu ses missions considérablement amplifiées depuis sa création en 2004. Signe de ce pouvoir renforcé, elle peut désormais déployer des agents de liaison ainsi que de véritables missions opérationnelles dans des pays situés hors de l'Union européenne, destinées principalement à limiter voire empêcher les départs de personnes vers l'Europe<sup>18</sup>.

C'est par le biais d'accords que l'agence peut déployer ces missions opérationnelles. Dits de gestion ou de statut, ils ont d'abord été négociés avec des pays des Balkans occidentaux, dans le cadre de négociations pour leur adhésion à l'Union européenne<sup>19</sup>. En février 2022, la Commission européenne a annoncé vouloir engager des négociations avec le Sénégal en marge du sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine<sup>20</sup>, et des discussions seraient également en cours avec le Maroc et la Mauritanie<sup>21</sup>.

Ces négociations d'accords interviennent alors que Frontex est de nouveau sous le feu d'allégations de violations des droits fondamentaux. Aux révélations de journalistes ayant démontré la dissimulation de refoulements entre la Grèce et la Turquie par Frontex via sa base de données<sup>22</sup>, s'ajoute le rapport de l'Office européen de lutte anti-fraude sur Frontex (non rendu public à ce jour) qui pointerait également la complicité de Frontex dans des cas de refoulements<sup>23</sup> et qui aurait poussé le directeur exécutif de l'agence, Fabrice Leggeri, à la démission en avril 2022.

Les accords de gestion de Frontex (*working agreements*) ne font l'objet que d'une information au Parlement européen et les actes délégués à ces accords, de plus en plus nombreux, ne sont ni communiqués aux parlementaires, ni rendus publics, renforçant ainsi une gestion opaque de la coopération migratoire<sup>24</sup>. Concernant les accords de statut de l'organisation (*status agreements*), ils sont soumis au vote du Parlement européen mais contiennent un certain nombre de dispositions, dont l'immunité fonctionnelle des agents de Frontex, qui interrogent au regard des activités menées et allégations répétées de violations des droits.

Face à ce manque de redevabilité voire d'impunité de Frontex, la France détient des possibilités d'action :

- Comme tout État membre et associé de l'espace Schengen, elle dispose d'un siège au sein du Conseil d'administration de l'agence qui lui confère un droit de vote et de regard sur les activités menées par Frontex.
- Elle participe également au budget de Frontex, via sa contribution aux ressources financières générales de l'UE, budget qui est passé de 6 à 544 millions d'euros entre 2005 et 2021.
- Enfin, elle met à disposition de l'agence des ressources humaines (2261 personnes en 2021) et matérielles conséquentes (19 navires, 14 avions, 14 véhicules de police en 2021)<sup>25</sup> qui pourraient être questionnées.

## 2.

**LE FINANCEMENT  
DE L'EXTERNALI-  
SATION :  
DES FONDS EN  
CONSTANTE  
AUGMENTATION  
CAPTÉS PAR DES  
ACTEURS FRANÇAIS,  
AU RISQUE D'UNE AIDE  
AU DÉVELOPPEMENT  
DÉTOURNÉE**

**Le financement de la politique européenne d'externalisation s'avère difficilement traçable, au vu des multiples fonds et instruments budgétaires participant à cette dynamique. Pourtant, en particulier depuis 2015, l'argent consacré semble en forte augmentation, sans qu'un contrôle effectif de ces dépenses ne puisse être réalisé. Aux avant-postes de cette tendance à la hausse, la France soutient et contribue à la vision d'une politique de l'aide au service du contrôle migratoire.**

## **LA MULTIPLICITÉ DE FINANCEMENTS EUROPÉENS CONCOURANT À CETTE POLITIQUE**

Si les financements sont un puissant levier de la politique européenne d'externalisation, leur traçabilité est pour le moins complexe. Il n'existe pas un seul instrument budgétaire européen destiné au contrôle des frontières et à la maîtrise des déplacements de population dans les pays tiers. Les fonds alloués à cette politique sont multiples et imbriqués dans différentes lignes budgétaires qui peuvent poursuivre des objectifs divers, évoluant en fonction du contexte politique.

En 2016, le think tank CEPS a effectué une recherche sur l'ensemble des instruments concourant à la politique migratoire européenne envers les pays tiers. Entre les fonds « fixes » du budget pluriannuel de l'UE (2014-2020) et les fonds spéciaux créés à partir de 2015 pour répondre à l'urgence des arrivées de personnes exilées en Europe, une vingtaine de ces fonds a été recensée<sup>26</sup>. Ils poursuivent des buts multiples, incluant des considérations humanitaires ou de développement, mais, selon les auteurs, une part croissante serait dédiée à des aspects sécuritaires, en termes de contrôle des frontières et de lutte contre l'« immigration irrégulière ».

Cette gestion sécuritaire de la politique migratoire dans les pays tiers irrigue l'ensemble des instruments dédiés de près ou de loin aux migrations,

allant des affaires intérieures (DG Home) aux affaires extérieures (DG DEVCO/DG NEAR, désormais DG INTPA). Ainsi, des fonds gérés par DG Home, tels que le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) ou le Fonds Sécurité Intérieure (FSI), disposent de lignes budgétaires leur permettant de financer des projets dans des pays tiers. Toutefois, ces projets ne répondent qu'à des préoccupations purement internes à l'UE, relatives aux arrivées de personnes exilées sur le territoire européen, et non à renforcer la sécurité et la protection des personnes sur les routes migratoires, malgré les besoins conséquents qui en relèvent.

La part dédiée aux pays tiers dans l'ensemble de ces fonds est difficilement comptabilisable. Plusieurs évaluations ont été réalisées ces dernières années à ce sujet, toutes considérées par les autrices et auteurs eux-mêmes comme certainement sous-estimées<sup>27</sup>. Par exemple, le think tank *Overseas Development Institute* calculait qu'entre 2014 et 2016, l'UE y avait engagé 15,3 milliards d'euros pour les prochaines années. L'estimation inclut seulement 300 millions d'euros déclarés officiellement par la Commission européenne, le reste étant calculé via l'ajout de différents fonds annexes créés en 2014-2016 en réponse à la guerre en Syrie, pour l'Afrique et la « facilité pour les réfugiés » conclue avec la Turquie<sup>28</sup>.

## FONDS FIDUCIAIRE D'URGENCE POUR L'AFRIQUE : UN MÉLANGE DES GENRES PLÉBISCITÉ PAR LA FRANCE

En novembre 2015, un sommet euro-africain est organisé à La Valette pour renforcer la coopération des deux continents en matière migratoire, en pleine crise de l'accueil des personnes réfugiées en Europe. Une déclaration politique et un plan d'action y sont adoptés, devant répondre à 5 objectifs :

« i) s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés ; ii) intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légale ; iii) renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile ; iv) prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite d'êtres humains et lutter contre ces phénomènes ; v) coopérer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration »<sup>29</sup>.

Le sommet a également été l'occasion de lancer un fonds d'urgence « en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU). Venant s'ajouter aux dépenses déjà engagées dans le cadre budgétaire européen, ce fonds a bénéficié des contributions d'États membres, de la Norvège et de la Suisse, ainsi que de dépenses exceptionnelles de l'UE.

Le FFU est un instrument contesté depuis ses débuts pour le flou qu'il entretient entre coopération au développement, politique migratoire et politique intérieure de l'UE, ainsi que pour sa gestion « souple » impliquant de sérieux problèmes de gouvernance. Dans une étude de 2020, l'ONG Oxfam révèle que 26 % des financements du FFU sont intégralement dédiés à des projets de « gouvernance migratoire », destinés à limiter les déplacements de population dans les pays ciblés et faciliter les retours de personnes depuis l'Europe, en utilisant des fonds de développement. Elle insiste également sur le fait que les projets sont négociés en parallèle de dialogues diplomatiques dans lesquels les intérêts en matière d'affaires intérieures de l'UE priment<sup>30</sup>. Une analyse confirmée par La Cimade, qui met en exergue la capture du FFU au profit de projets de « fixation des personnes » ou d'aide au retour financés par de l'aide publique au développement au Mali, Niger et Sénégal<sup>31</sup>.

Ce détournement de l'APD dans ce fonds est pleinement assumé par la France, qui lui préfère le terme de « décloisonnement » entre politiques migratoires, sécurité et développement. Certains membres des ministères français l'ont même présenté comme le principal « atout » du FFU en 2018, à l'inverse de fonds jugés trop rigides, comme le Fonds européen de développement<sup>32</sup>.

La France est également l'une des premières « bénéficiaires » de ce fonds. A la fin 2021, le FFU était doté de plus de 5 milliards d'euros, provenant de fonds de l'UE mais également de contributions d'États membres et associés. Si la France n'y a contribué qu'à hauteur de 9 millions d'euros (contre 232 millions pour l'Allemagne par exemple), elle a en parallèle bénéficié de la signature de nombreux contrats pour mener des projets en Afrique, pour la somme considérable de plus de 397 millions d'euros. Cela représente 25 % des contrats signés avec des États membres et associés, et fait de la France le premier Etat de mise en œuvre de projets du FFU<sup>33</sup>.

Cette manne financière bénéficie largement aux opérateurs de la politique française de développement, comme l'Agence française de développement ou Expertise France. Elle a représenté également une opportunité de taille pour le développement de certaines sociétés privées, comme Civipol, l'opérateur technique international du ministère de l'Intérieur. Celui-ci participe à neuf projets dans le cadre du FFU, menés seul ou en consortium, pour un total de plus de 180 millions d'euros<sup>34</sup>. Cela en fait l'un des opérateurs européens privés le plus important en volume financier dans le cadre de ce fonds.

## UN DÉTOURNEMENT ASSUMÉ DE L'AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT, PROMU PAR LA FRANCE

L'Union européenne s'est récemment dotée d'un nouveau budget, dit cadre financier pluriannuel (2021-2027). Annoncé comme devant refléter davantage de cohérence et de rationalisation des instruments financiers par rapport aux objectifs politiques affichés, sa structure a quelque peu évolué par rapport au précédent budget. L'une des nouveautés est la fusion des instruments d'action extérieure en un seul, intitulé NDICI/Global Europe (Instrument de voisinage, développement et de coopération internationale). Elle fait ainsi rentrer dans le cadre budgétaire l'ensemble des fonds d'urgence mentionnés précédemment, dont le FFU.

Loin de déconnecter l'action extérieure des politiques migratoires, la création de l'instrument unique cherche à les réunir. Dès 2018, la Commission européenne a proposé que 10 % du NDICI soient dédiés à la « gestion des migrations ». Une orientation nouvelle et vivement critiquée par les ONG françaises et européennes, qui ont dénoncé un ciblage excessif et contraire au Traité de fonctionnement de l'UE. En effet, ce dernier cible l'éradication de la pauvreté et la lutte contre les inégalités comme les objectifs de la politique européenne d'aide au développement, et non la limitation des déplacements de population<sup>35</sup>.

La proposition a été largement plébiscitée par les États membres de l'UE, au premier rang desquels la France. Avec les Pays-Bas, elle a même soutenu que les 10 % soient un minimum, ce qui a finalement été retenu dans les négociations avec le Parlement européen. Les ministères français des Affaires étrangères et de l'Intérieur ont depuis confirmé que ce sont 12,3 % de l'instrument d'aide extérieure qui seront dédiés à la « gouvernance des migrations », selon la programmation du NDICI envisagée pour les sept prochaines années, soit près de 9,8 milliards d'euros.

Autrefois mis en œuvre sans être nommé, le détournement de l'APD au profit de politiques migratoires incluant des aspects sécuritaires est désormais affiché par l'UE. À travers ce

ciblage conséquent sur les migrations, elle choisit d'entretenir une confusion entre ses objectifs internes et externes, et finalement, de s'écarter des besoins réels des populations ciblées, voire des plans de développement des États dits « partenaires ». Dans le règlement du NDICI, elle assume une

*« approche incitative souple avec, le cas échéant, des changements possibles dans l'allocation des fonds liés aux migrations »*

et déclare que les fonds seront octroyés aux pays partenaires selon les progrès réalisés, entre autres, en matière de coopération sur les migrations<sup>36</sup>.

L'instrumentalisation de l'APD n'est cependant qu'un des moyens permettant de financer les politiques européennes d'externalisation. Comme le relèvent les ONG Statewatch et Transnational Institute dans une récente étude, les fonds détenus par DG Home et dont l'action est tournée vers les pays en dehors de l'UE sont également renforcés dans ce nouveau cadre budgétaire européen.

Par exemple, les États tiers peuvent désormais être directement associés à des projets FAMI. Selon le règlement de ce fonds, la Commission peut également exceptionnellement déboursier une aide d'urgence dans le cas d'une

*« situation migratoire exceptionnelle dans un pays tiers (...) notamment lorsque cette situation risquerait d'avoir une incidence sur les flux migratoires vers l'Union »*<sup>37</sup>.

Le FSI et le fonds de contrôles des frontières intégrées (IBMF) disposent aussi de la possibilité de financement d'actions dans des pays tiers, même si cela est nettement moins explicite étant donné leur champ d'action. Ils peuvent permettre le déploiement d'officiers de liaison dans ces pays, pour des opérations de renseignement concernant les migrations, comme le fait déjà Frontex<sup>38</sup>.

Le nouveau budget de l'UE n'a donc en rien facilité la lisibilité et comptabilité des financements dédiés à la politique extérieure en matière migratoire.

Au contraire, il octroie de nouvelles possibilités de financements dans des pays tiers pour des instruments de politique interne, déjà déviés de leurs objectifs initiaux dans le précédent cadre financier. Une chose est sûre, tous les principaux fonds concourant à l'externalisation des politiques migratoires sont en nette augmentation pour la période 2021-2027 : FAMI (+43 %), ISF (+90 %) et IBMF (+131 %).

En mai 2021, le Parlement européen a ouvertement critiqué cette structuration des financements et mise en œuvre de la politique extérieure de l'UE en matière migratoire. Il pointait sa complexité et la variété d'instruments mis au service de cette politique, gérés par différentes directions générales de la Commission européenne. Selon les parlementaires,

*« ce mélange de responsabilités exécutives a créé un manque de contrôle suffisant et cohérent des activités de la Commission qui permettrait au Parlement d'exercer un contrôle démocratique sur la politique migratoire extérieure de l'Union »<sup>39</sup>.*

## INITIATIVES EQUIPE EUROPE : LA FRANCE

### CHAMPIONNE SUR LES PROJETS MIGRATOIRES

Créées au moment de la pandémie de Covid-19, les initiatives équipe Europe (TEI pour ses initiales en anglais) ajoutent davantage de complexité à l'architecture financière du développement, y compris celle de l'externalisation des politiques migratoires européennes. Officiellement, les TEI visent à coordonner et mettre en commun des actions européennes initiées par la Commission dans le cadre de son action extérieure, afin d'« accroître l'impact de l'APD européenne grâce à l'identification de secteurs phares et de grands projets de développement pour répondre aux priorités des pays partenaires »<sup>40</sup>.

Ces projets peuvent combiner des contributions financières venant de la Commission, des États membres et de leurs agences de coopération, ainsi que de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne de reconstruction pour le développement. Pour l'heure, la gouvernance des TEI et leur système de redevabilité sont toujours obscurs et en cours de clarification par la Commission.

La France s'est déjà positionnée sur 26 initiatives, dont trois ont trait aux migrations : déplacements de population en Afghanistan, route migratoire en Méditerranée occidentale et route migratoire en Méditerranée centrale. Sur cette dernière, qui concerne essentiellement les déplacements vers l'Europe, elle occupe la place d'Etat « lead ». Reprenant les cinq piliers de la déclaration de La Valette, les actions détaillées à ce stade dans la fiche projet de cette TEI comportent des activités purement sécuritaires. On y retrouve notamment le renforcement des unités de contrôle des frontières, l'amélioration du système de réadmission ou le développement de bases de données biométriques<sup>41</sup>.

S'il s'agit là d'activités financées au titre de l'aide européenne, on assisterait à un détournement manifeste de ces fonds, qui ne pourraient pas être comptabilisées au titre de l'APD selon les règles en vigueur du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

**3.**

**L'ORGANISATION  
DE L'EXTERNALI-  
SATION :  
UN SYSTÈME  
INSTITUTIONNEL FRANÇAIS  
ET EUROPÉEN EN  
CONSTANTE ADAPTATION,  
RENFORÇANT UN MANQUE  
DE TRANSPARENCE**



**La problématique de la dimension externe des migrations a occupé une place de plus en plus prépondérante dans l'architecture diplomatique et financière européenne. Au niveau français, les administrations concernées se sont davantage emparées de ce sujet ces dernières années, avec une implication croissante du ministère de l'Intérieur, et disposent désormais de ressources humaines stables et conséquentes, qui leur permettent de peser dans les négociations européennes. La récente présidence française du Conseil de l'UE a été l'occasion de renforcer cette organisation, sans pour autant clarifier les responsabilités et processus décisionnels associés, dont l'opacité demeure.**

## **LA CRÉATION D'UN POSTE D'AMBASSADEUR CHARGÉ DES MIGRATIONS**

Le premier poste emblématique de la réorganisation institutionnelle française sur ce sujet est celui de l'ambassadeur thématique chargé des migrations. Créée en septembre 2017, cette nouvelle fonction fait suite aux déclarations du président de la République un mois auparavant, appelant à davantage de coopération entre les pays membres de l'Union européenne et de l'Union africaine pour la « *maîtrise des flux migratoires irréguliers et massifs de l'Afrique vers l'Europe* »<sup>42</sup>.

Dès le départ, le contour de son poste, pourtant à l'intitulé large, ne laisse que peu de place au doute. Suite à la nomination de cet ambassadeur en Conseil des Ministres, le porte-parole du gouvernement de l'époque insiste sur cette nouvelle « *fonction essentielle pour travailler avec les pays d'origine et de transit (...) le plus en amont possible* »<sup>43</sup>.

Pourtant, l'ambassadeur chargé des migrations dispose officiellement d'une mission qui recouvre trois

volets d'action que sont la mobilité légale, l'asile et l'immigration dite irrégulière. Lors d'une audition à l'Assemblée nationale quelques mois après sa nomination, il précise que le troisième et dernier volet, la lutte contre l'immigration irrégulière, « *constitue le cœur de [s]a mission* ». Il indique également que ce dernier volet recouvre la coopération avec les pays d'origine et de transit, les mesures de dissuasion et de prévention des départs, le renforcement des capacités des pays tiers pour le contrôle des frontières et les dispositifs de retours forcés ou volontaires. Les droits humains ne seront mentionnés qu'une seule fois lors de toute son intervention, mis en balance à égalité avec les « *devoirs des migrants* »<sup>44</sup>.

Preuve d'une orientation sécuritaire, l'ambassadeur chargé des migrations est missionné à la fois par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur. Une « double tutelle » que l'ambassadeur juge alors comme un « avantage », qui lui

permet de « rendre compte aux ministres et à leurs cabinets en permanence » mais également de tenir des réunions « au plus haut niveau, ce qui témoigne de la grande attention politique que nos autorités portent à ce sujet »<sup>45</sup>.

L'ambassadeur chargé des migrations a cependant été amené à travailler sur des sujets plus larges que la seule lutte contre l'immigration irrégulière ces dernières années. Il a notamment négocié pour la France le Pacte mondial pour des « migrations sûres, ordonnées et régulières » conclu en 2018 à Marrakech. Censé aborder les migrations internationales dans une approche multidimensionnelle et exhaustive, incluant le respect des droits humains et la protection des personnes migrantes, ce Pacte laisse toutefois une place importante à une dimension plus sécuritaire de lutte contre les trafics et déplacements « clandestins ». Une orientation largement soutenue par les États membres de l'UE, dont sept n'ont toutefois pas signé le texte final.

Il est également en charge de superviser la mise en œuvre du plan d'action migrations internationales et développement de la France. Dans sa version actuelle (2018-2022), celui-ci comporte cinq piliers destinés à

« i) améliorer la gouvernance des migrations ;  
ii) valoriser les apports des migrations ;  
iii) intégrer la dimension migratoire aux politiques de développement ;  
iv) garantir le respect des droits fondamentaux et protéger les personnes migrantes ; v) promouvoir un discours responsable sur les migrations »<sup>46</sup>.

## LA PLACE CENTRALE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Au sein des institutions françaises chargées de la dimension internationale des migrations, le ministère des Affaires étrangères (MEAE) semble de plus en plus marginalisé. Malgré la création du poste d'ambassadeur thématique, c'est bien le ministère de l'Intérieur (MI) qui assume désormais la coordination des institutions françaises sur cette question.

Bien qu'évoquée depuis la fin des années 1990<sup>47</sup>, la création d'une direction aux affaires européennes et internationales au sein du MI ne s'est concrétisée

Il s'agit là d'orientations plutôt positives, assez éloignées de celles prônées par l'Union européenne, notamment dans le plan d'action issu du sommet de La Valette de 2015. Elles sont l'illustration potentielle de divergences politiques sur la manière d'aborder les phénomènes migratoires de la part des Affaires étrangères et de l'Intérieur. Cependant, des rendez-vous menés récemment avec des représentants de ces institutions ont confirmé la volonté de rapprochement et de recherche de cohérence entre ces deux ministères. Tout laisse donc à penser que la prochaine version de ce plan d'action, élaborée d'ici la fin de l'année 2022, soit davantage en lien avec les choix politiques européens, que sont les retours et la réadmission, le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration dite clandestine.

qu'en octobre 2020, à quelques mois de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Elle succède à la délégation aux affaires européennes et internationales, jusqu'alors rattachée au secrétariat général, et obtient ainsi un rôle prépondérant dans l'organisation institutionnelle du ministère.

Au sein de cette direction, la dimension externe des migrations est un pilier à part entière, qui dispose de ressources humaines dédiées. Son rôle est

avant tout de coordonner la position de la France sur ce sujet dans les instances européennes et internationales, entre tous les acteurs impliqués : MEAE (direction de l'UE, direction générale de la mondialisation, représentation permanente de la France auprès de l'UE), direction générale des étrangers en France au sein du MI et secrétariat général des Affaires européennes sous l'autorité de la Première ministre.

Au-delà du rôle de coordination, cette direction a le mandat de conduire les négociations européennes et internationales sur ce sujet, d'organiser les rencontres politiques et de représenter le ministre dans les réunions des institutions européennes et organisations internationales<sup>48</sup>.

La direction des affaires européennes et internationales joue donc un rôle majeur dans la préparation et la conduite de la position française lors des conseils de l'UE relatifs aux migrations, qui se sont multipliés ces dernières années. La dimension internationale des migrations est principalement abordée dans les Conseils justice et affaires intérieures, mais peut être parfois évoquée dans ceux relatifs aux affaires étrangères, voire dans un format dit « Jumbo », combinant affaires intérieures, affaires étrangères et politique de développement, dont les premières réunions ont eu lieu à partir de 2015 concernant l'externalisation des politiques migratoires.

## L'OPACITÉ DE L'ORGANISATION DE L'EXÉCUTIF EUROPÉEN DÉDIÉE À LA DIMENSION EXTERNE DES MIGRATIONS

La multiplication des institutions concernées par cette problématique au niveau national rend le processus décisionnel particulièrement complexe et invisibilise la redevabilité qui en découle. À cela s'ajoutent différents collèges de décision et d'opérationnalisation au niveau européen, auxquels la France est amenée à participer. À la différence des réunions du Conseil de l'UE citées précédemment, pour lesquelles des conférences de presse, compte-rendu et décisions (déclarations, projets de règlements ou conclusions) sont rendues publiques, les mécanismes et groupes de travail sur la dimension externe des migrations travaillent dans une grande opacité.

En termes d'externalisation des politiques migratoires, il existe depuis 1998 un organe préparatoire du Conseil dédié. Appelé « Groupe aspects extérieurs de l'asile et de la migration », son mandat a été réprécisé en 2021<sup>49</sup>. Travaillant sous l'égide du Conseil Affaires générales, il est chargé de fournir des orientations sur la dimension extérieure de la politique de l'UE en matière d'asile et de migration, notamment sur « *l'approche de l'UE à l'égard des pays et régions d'origine et de transit des demandeurs d'asile et migrants* »<sup>50</sup>.

Concrètement, il est amené à proposer et suivre de nouveaux accords ou ententes avec des pays tiers, de définir des positions politiques dans la coopération migratoire, de préparer les visites des institutions européennes dans ces pays et d'arrêter des priorités pour les instruments financiers de l'UE pertinents. Il s'agit là d'un rôle crucial dans la définition, mise en œuvre des moyens financiers mis à disposition de la politique européenne d'externalisation. Mais ses travaux, au-delà des ordres du jour des réunions, ne sont accessibles qu'aux personnes nommées comme déléguées à ces instances.

Il s'agit là d'un manque cruel de transparence que la France ne semble pas vouloir résoudre. Sous sa récente présidence du Conseil de l'UE, elle a proposé la création d'un nouveau dispositif européen placé sous la direction de la présidence du Conseil, appelé Mocadem, le mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations<sup>51</sup>.

Le Mocadem est amené à se baser sur les travaux de l'instance préparatoire aspects extérieurs de l'asile et de la migration et sur tout autre groupe pertinent (groupes « visas », « intégration, migration et

éloignement », « coopération au développement et partenariats internationaux » ou les groupes géographiques) pour coordonner l'action de l'UE dans ce domaine. Il en réfère directement au Comité des représentants permanents de l'UE, qui en assure sa direction stratégique.

Bien que ce mécanisme démontre la priorité stratégique que l'UE voue à cette problématique, il demeure que les réunions, ordres du jour et travaux qui découlent de cet organe sont inaccessibles. Il semblerait cependant que plusieurs réunions aient déjà été menées depuis sa création en janvier 2022, d'après des documents obtenus par des organisations de la société civile<sup>52</sup>. Or l'activation de ce mécanisme est soumise à une appréciation, certes subjective, d'une situation « en matière de migrations [qui] a une incidence telle qu'elle requiert une coordination et une réaction en temps utile de la part de l'Union » ; appréciation pourtant nullement précisée et qualifiée par la présidence française durant les six premiers mois de 2022 lors de la convocation du Mocadem.

**Ainsi, l'externalisation des politiques migratoires se dote d'un énième espace de coordination et de prises de décision au niveau européen, qui échappe à tout devoir de redevabilité quant à ses travaux, mais également à tout contrôle exercé par les parlementaires.**

- 1 [Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 97/C 340/01, 10 novembre 1997, entré en vigueur en 1999.](#)
- 2 [Comme évoqué par le Sénat, Négociations du Pacte sur la migration et l'asile : l'Union européenne entre divisions persistantes et nécessaire solidarité, Rapport d'information n°871 \(2020-2021\) de MM. André Reichardt et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la Commission des Affaires européennes, le 29 septembre 2021.](#)
- 3 [Voir notamment à ce dernier sujet la quatrième recommandation du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les migrations du 10 novembre 2021 invitant le gouvernement français à « Cesser de faire de la question migratoire la question essentielle de nos relations avec les pays de transit pour ne pas leur donner un moyen de pression géopolitique ».](#)
- 4 [Conseil des droits de l'Homme, Violations des droits de l'Homme aux frontières internationales : tendances, prévention et responsabilité, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants, A/HRC/50/31, 26 avril 2022, p. 20.](#)
- 5 [Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes, 97/C 340/01, 10 novembre 1997, Article 73K, p. 29.](#)
- 6 [Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999.](#)
- 7 [Journal officiel des Communautés européennes, Accord de partenariat entre les membres du groupe des états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses états membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, 15 décembre 2000, article 13, paragraphe 5, alinéa a, p. 9.](#)
- 8 [Conseil européen de Séville, Conclusions de la présidence, 21 et 22 juin 2022, p. 8.](#)
- 9 [Thibaud Jaulin, Alice Mesnard, Filip Savatic, Jean-Noël Senne, Hélène Thiollet, « Eternalization Policies and their Impacts on Migrant and Refugee Flows to Europe during the 'Crisis': A preliminary study », MAGYC Report, 2020.](#)
- 10 [D'après les données du point de contact français du Réseau européen des migrations, Bonnes pratiques en matière de retour et de réinsertion des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière : Interdictions de retour et accords de réadmission entre la France et les pays tiers, juillet 2014.](#)
- 11 [Ministère de l'Intérieur, Présentation générale des accords bilatéraux, page consultée le 6 juillet 2022.](#)
- 12 [Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Approche globale de la question des migrations et de la mobilité, SEC\(2011\) 1353 Final, 18 novembre 2011, p. 18.](#)
- 13 [ONE France, Alerte : le Parlement européen vote pour conditionner son aide au développement au contrôle des migrations, 26 novembre 2020. Page consultée le 6 juillet 2022.](#)
- 14 [Thibaud Jaulin, Alice Mesnard, Filip Savatic, Jean-Noël Senne, Hélène Thiollet, « Eternalization Policies and their Impacts on Migrant and Refugee Flows to Europe during the 'Crisis': A preliminary study », MAGYC Report, 2020.](#)
- 15 [European Court of Auditors, EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results, Special Report, 2021.](#)
- 16 [European Parliamentary Research Service, The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment, juin 2020, p. 175-176.](#)
- 17 [Conseil des droits de l'Homme, Violations des droits de l'Homme aux frontières internationales : tendances, prévention et responsabilité, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants, A/HRC/50/31, 26 avril 2022, p. 20.](#)
- 18 [Statewatch, Chris Jones, Frontex: Cooperation with non-EU States, mars 2017. Page consultée le 7 juillet 2022.](#)
- 19 [Migreurop, Exils sans fin : Chantages anti-migratoires le long de la route des Balkans, Rapport de mission, novembre 2021.](#)
- 20 [RFI, L'Union européenne veut déployer Frontex au large des côtes sénégalaises, 11 février 2022. Page consultée le 7 juillet 2022.](#)
- 21 [ECRE, Frontex: EU Border Control in Africa Set to Expand, 11 février 2022. Page consultée le 7 juillet 2022.](#)
- 22 [Lighthouse Reports, Frontex, the EU Pushback Agency, 6 mai 2022. Page consultée le 7 juillet 2022.](#)
- 23 [Infomigrants, Frontex leaders concealed pushbacks, watchdog reports, 2 mars 2022. Page consultée le 7 juillet 2022.](#)
- 24 [European Parliamentary Research Service, The Return Directive 2008/115/EC. European Implementation Assessment, juin 2020, p. 186-187.](#)
- 25 [FragDenStaat, Ressources at the disposal of violence: How European countries make Frontex operations possible, 21 avril 2022. Page consultée le 7 juillet 2022.](#)
- 26 [Leonhard den Hertog, Money Talks. Mapping the funding for EU external migration policy. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe n°95, novembre 2016.](#)
- 27 [Mark Akkerman, Expanding the fortress. The policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme, Transnational Institute, mai 2018, p. 17-18.](#)
- 28 [Overseas Development Institute, Europe's refugees and migrants. Hidden flows, tightened borders and spiralling costs, septembre 2016, p. 34-35.](#)
- 29 [Plan d'action du Sommet de La Valette sur la migration, 12 novembre 2015.](#)
- 30 [Oxfam, Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Tirailé entre la politique d'aide et les politiques migratoires, janvier 2020.](#)

- 31 La Cimade, La mise en œuvre du fonds fiduciaire d'urgence au Mali, Niger et Sénégal. Outil de développement ou de contrôle des migrations ?, 30 novembre 2020.
- 32 Coordination SUD, Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : l'approche française, Notes de SUD, mars 2018.
- 33 Commission européenne, Rapport annuel 2021. Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, mars 2022.
- 34 Commission européenne, Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique. Partenaire : Civipol. Page consultée le 25 juillet 2022.
- 35 Concord Europe, Setting the highest standards for Global Europe implementation. Policy paper on EU ODA, migration and Global Europe, 6 mai 2021.
- 36 Parlement européen et Conseil, Règlement UE 2021/947, Article 20, Journal officiel de l'Union européenne, 9 juin 2021.
- 37 Parlement européen et Conseil, Règlement UE 2021/1147, Article 31, Journal officiel de l'Union européenne, 7 juillet 2021.
- 38 Statewatch, Transnational Institute, At what cost? Funding the EU security, defence and border policies, 2021-2027. A guide for civil society on how EU budgets work, avril 2022.
- 39 Parlement européen, Résolution sur la protection des droits humains et la politique migratoire extérieure de l'Union européenne (2020/2116(INI)), alinéa 12, 19 mai 2021.
- 40 Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, La politique européenne de développement. Page consultée le 25 juillet 2022.
- 41 Commission européenne, fiches projets de la TEI route migratoire Méditerranée centrale. Page consultée le 25 juillet 2022.
- 42 Déclaration d'Emmanuel Macron, président de la République, sur les migrations et les flux migratoires illégaux et massifs de l'Afrique vers l'Europe. Paris, le 28 août 2017. Page consultée le 26 juillet 2022.
- 43 Site du gouvernement, Compte-rendu du Conseil des ministres du 6 septembre 2017. Page consultée le 26 juillet 2022.
- 44 Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Audition à huis clos de son excellence M. Pascal Teixeira da Silva, ambassadeur chargé des migrations, 23 janvier 2018. Page consultée le 26 juillet 2022.
- 45 *Ibid.*
- 46 Site de l'Agence française de développement, Plan d'action Migrations internationales et développement (2018-2022). Page consultée le 26 juillet 2022.
- 47 Sénat, Quand les policiers succèdent aux diplomates : Assurer la présence de la France dans la coopération policière européenne, Rapport d'information 523 (97-98) de M. Alex Türk, fait au nom de la Commission des Lois, 1998.
- 48 Décret n° 2020-1302 du 27 octobre 2020 modifiant le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 modifié portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, Journal officiel de la République française.
- 49 Conseil de l'Union européenne, Mandats des instances préparatoires du Conseil, Note d'information 8728/21, Bruxelles, 3 juin 2021.
- 50 Site du Conseil de l'Union européenne, Groupe Aspects extérieurs de l'asile et de la migration. Page consultée le 27 juillet 2022.
- 51 Journal officiel européen, Décision d'exécution 2022/60 du Conseil concernant le mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations, 12 janvier 2022.
- 52 Tels que les documents rendus publics par Statewatch. Page consultée le 27 juillet 2022.



**La stratégie d'externalisation des politiques migratoires est présentée par l'Union européenne et ses États membres comme une manière de mieux contrôler ses frontières, à travers une délégation de cette compétence à des pays tiers. Elle revient in fine à limiter les déplacements de population depuis et au sein de ces pays et y faciliter les expulsions, dans une perspective de transfert de responsabilités. Consacrée dès 1999 dans les traités européens, l'externalisation s'est considérablement renforcée depuis 2015 et le sommet européen de La Valette.**

**Par son action diplomatique et ses choix politiques, la France est l'une des principales artisanes de cette stratégie développée au niveau européen. Marquée par son manque de transparence et loin de faire l'objet d'un examen scrupuleux, cette politique tend à échapper au contrôle démocratique exercé par les parlementaires, à même d'exiger une évaluation, une redevabilité voire une remise en cause des activités déployées dans son cadre.**

## **CONTACT**

**Sophie Duval**, chargée de plaider migrations  
s.duval@ccfd-terresolidaire.org

Directeur de la publication Jean-François Dubost, directeur du plaidoyer | Rédaction Sophie Duval, chargée de plaider migrations | Conception graphique Isabelle Cadet | Impression sur un papier 100 % PEFC, contribuant à la gestion durable des forêts | Dépôt légal septembre 2022 | Référence 807 02 22.



**TERRE SOLIDAIRE**  
Soyons les forces du changement

Comité Catholique contre la Faim  
et pour le Développement -  
Terre Solidaire  
4, rue Jean Lantier 75001 Paris  
Tél : 01 44 82 80 00

**Suivez notre  
actualité**



[ccfd-terresolidaire.org](https://www.ccfid-terresolidaire.org)