



Des gilets de sauvetage dans une décharge de l'île de Lesbos en Grèce. Crédit : Pablo Tosco/Oxfam

# AU-DELA DE LA « FORTERESSE EUROPE »

Principes pour une politique migratoire humaine au sein de l'UE

En 2015, l'Union européenne a présenté son agenda en matière de migration, véritable projet de gestion des migrations. Deux ans plus tard, il apparaît clairement que ces politiques ont sacrifié la sécurité et le bien-être des personnes afin de mettre un terme à la migration irrégulière à tout prix. Le présent rapport expose les grandes lignes de la proposition d'Oxfam, qui appelle à l'adoption d'une nouvelle approche équilibrée de gestion des migrations, qui protège les personnes et défend les avantages liés aux migrations pour les pays d'accueil en Europe, pour les personnes en transit et pour leurs pays d'origine.

# RESUME

En 2015, face à la hausse dramatique du nombre de personnes traversant la mer Méditerranée en quête de sécurité et d'une vie meilleure, la Commission européenne a publié un agenda européen en matière de migration. Cette politique a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement européens lors de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue les 25 et 26 juin 2015. Elle sert depuis de base aux mesures européennes en matière de migration.

Plus de deux ans après l'adoption de cet agenda, les institutions et les États membres de l'Union européenne n'ont visiblement pas adopté d'approche équilibrée de gestion des migrations. Au contraire, ils se sont employés à réduire la migration irrégulière et à renforcer les contrôles aux frontières, sans vraiment chercher à favoriser la migration régulière et sûre, ni se préoccuper suffisamment des droits humains et des conditions de vie des demandeurs d'asile.

Oxfam a constaté par elle-même les conséquences désastreuses de certaines des mesures de l'agenda et d'autres politiques européennes récentes sur les mouvements de population à travers les frontières. Par conséquent, nous appelons à présent les responsables européens à adopter une politique migratoire juste, qui respecte les droits humains et favorise le développement. Une meilleure approche est à la fois urgente et possible. En attendant, l'approche européenne actuelle contraint les personnes à emprunter des itinéraires plus longs et plus dangereux, lesquels renforcent l'adversité et les risques auxquels elles sont confrontées et exposent notamment les femmes et les enfants au risque de violence et de trafic.

## DES POLITIQUES A COURT TERME AU DETRIMENT DU DEVELOPPEMENT

L'approche de l'UE en matière de migration a pour objectif principal d'empêcher l'arrivée irrégulière de migrants en Europe par voies terrestres ou maritimes. À cet effet, l'UE et les États membres ont récemment adopté plusieurs politiques et accords, comme le Plan d'action de la Valette<sup>1</sup> et le cadre de partenariat pour les migrations<sup>2</sup>.

Toutefois, de telles initiatives risquent de compromettre l'efficacité de l'aide ainsi que les principes de bonnes pratiques des bailleurs de fonds. Elles n'offrent par ailleurs aucun garde-fou qui garantirait le respect des droits humains ou l'établissement de normes d'État de droit et de mécanismes de protection. Les pressions politiques exercées pour traiter avec fermeté les questions de migration se sont traduites par des changements dans la manière dont l'efficacité de l'aide au développement est mesurée, en associant « succès » et réduction de la migration. À l'inverse, les évaluations des projets de développement en Afrique subsaharienne et ailleurs doivent s'appuyer uniquement sur les améliorations dans la vie des hommes et des femmes, et non sur le nombre de personnes traversant la Méditerranée pour rejoindre l'Europe.

En outre, l'approche de l'Union européenne, qui consiste à renforcer les contrôles aux frontières afin d'éviter les mouvements transfrontaliers irréguliers, ignore la contribution fondamentale de la migration régionale dans le développement économique en Afrique, en dépit du fait que la migration régionale est bien plus importante que la migration vers l'Europe. La migration régionale joue de surcroît un rôle important en aidant la population à faire face aux menaces graves comme les conflits, la famine et d'autres risques soudains ou à évolution lente. Bien que la plupart des personnes déplacées restent dans leur pays, elles sont nombreuses à n'avoir d'autre choix que de traverser la frontière. Les mesures visant à « lutter contre les déplacements forcés », à savoir l'un des principaux objectifs des interventions européennes en Afrique en réponse aux migrations, peuvent saper les efforts de préparation aux catastrophes et de renforcement de la résilience en rendant les mouvements transfrontaliers plus difficiles et plus dangereux. Au lieu de contraindre les populations à rester dans leur pays, ces interventions doivent permettre aux personnes de fuir le danger et aux autorités locales et organisations humanitaires de porter plus facilement assistance aux personnes affectées.

## **Des accords qui nuisent à la vie des personnes**

En 2016 et 2017, l'UE et ses États membres ont signé plusieurs accords avec des pays tiers dans le but de réduire le nombre d'arrivées irrégulières de migrants aux frontières européennes, et de garantir davantage de retours sur le sol de pays non européens. L'efficacité du modèle de ces accords, le pacte entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016, a été remise en cause par des spécialistes<sup>3</sup>. Pourtant, en reproduisant ce modèle dans des accords avec d'autres pays, l'UE décharge son obligation d'accueillir des réfugiés sur les pays pauvres, compromettant la dignité et le bien-être des personnes ainsi que leur capacité à demander l'asile en toute sûreté.

## **Conséquences de l'approche visant à empêcher les déplacements au sein de l'Europe**

Un des autres objectifs de l'approche des migrations de l'UE est d'empêcher les personnes arrivant aux frontières de l'Europe d'aller plus loin. L'UE a, par ailleurs, mis en place un certain nombre de barrières juridiques et physiques à cet effet. En raison de désaccords politiques, les efforts visant à substituer les déplacements des demandeurs d'asile par un consensus autour du partage des responsabilités afin de satisfaire à leurs besoins sont au point mort. Alors que les États membres s'accusent les uns les autres, des milliers de personnes sont contraintes de vivre dans des conditions inacceptables.

Nombre de réfugiés ne sont pas en mesure de rejoindre les membres de leur famille étant déjà arrivés en Europe. Par conséquent, de nombreuses personnes abandonnent les démarches de demande d'asile et entreprennent un voyage périlleux entre les États membres, seules ou avec l'aide de passeurs, accompagnées de femmes et de filles, particulièrement vulnérables aux violences et aux abus<sup>4</sup>. Les forces de sécurité qu'elles rencontrent sur leur chemin, comme en Hongrie ou en Croatie, font usage de méthodes brutales pour contraindre les personnes à retourner dans les pays qu'elles viennent de traverser<sup>5</sup>.

L'approche européenne plonge souvent les personnes dans l'incertitude, sans que celles-ci ne comprennent véritablement quels sont leurs droits ni comment fonctionnent les procédures de demande d'asile, et en ne leur accordant qu'un soutien limité. Le mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres États européens n'a pas non plus répondu aux attentes. Seuls 28 % des engagements de relocalisation des États membres ont été honorés<sup>6</sup>, et la Commission européenne s'attend à ce que ce nombre atteigne 38 %<sup>7</sup>. Des milliers de personnes ont été rejetées par les États membres, n'ont pas fait de demande de réinstallation ou ont simplement trouvé d'autres manières de quitter le pays dans lequel elles étaient arrivées.

## UNE NOUVELLE APPROCHE EST REQUISE

Les dirigeants européens ont fait les mauvais choix à l'heure de répondre au besoin de politiques migratoires préventives. En présentant l'immigration comme une menace plutôt qu'en reconnaissant ses avantages, ils jouent le jeu des populistes alarmistes qui affirment à tort que l'Europe n'est pas en mesure de faire face à l'arrivée de davantage de personnes sur son sol.

Deux ans après la mise en œuvre de l'agenda en matière de migration, il apparaît clairement que les États membres et les institutions européennes doivent adopter une nouvelle approche équilibrée de gestion des migrations, une approche qui protège les personnes et défend les avantages liés à la migration pour les pays d'accueil en Europe, pour les migrants et pour leurs pays d'origine.

Les politiques qui s'emploient à résoudre les problèmes migratoires dans les pays d'origine ou de transit doivent respecter les principes suivants : (a) faire en sorte que les efforts de développement profitent aux personnes ; (b) ne pas ignorer les risques, mais les prendre en main ; (c) porter secours aux personnes en danger ; et (d) améliorer et accroître les options de mobilité sûres et régulières.

Les politiques de gestion de la migration de l'UE à ses frontières et en leur sein doivent suivre les principes suivants : (a) garantir la dignité des personnes ; (b) veiller à ce que les procédures de demande d'asile soient accessibles, justes et efficaces ; (c) ne pas détenir d'individus seulement en raison de leur statut migratoire ; et (d) contribuer à la réunification familiale.

## Recommandations

Les États ont le devoir de respecter et de protéger les droits humains des réfugiés et des migrants, et la responsabilité de promouvoir les aspects positifs de la migration. L'UE et ses États membres doivent :

1. Veiller à ce que le droit européen et les législations nationales satisfassent, au minimum, aux normes internationales et européennes en matière de droits humains et protègent les droits des migrants et des réfugiés. Les politiques nationales et européennes doivent par ailleurs être conçues dans le but de renforcer les avantages que la migration représente pour les personnes traversant les frontières internationales, ainsi que pour les communautés et les pays d'origine, de transit et de destination.
2. Veiller à ce que l'ensemble des projets adoptés dans le cadre du Fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique promeuvent les objectifs et l'efficacité de l'aide au développement, et que les contributions des différentes parties prenantes concernées, en premier lieu les populations impactées par chaque projet, soient prises en compte avant l'approbation des projets.
3. Veiller à ce que les accords avec les pays partenaires n'incluent pas de dispositions atténuant la responsabilité de l'UE et des États membres dans l'accueil et la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'Europe doit continuer à traiter individuellement les demandes d'asile, en donnant accès à un processus qui soit complet, juste et efficace.
4. Mettre en œuvre des procédures de demande d'asile justes et efficaces, garantir un niveau de vie minimum aux individus et leur fournir un accès aux droits procéduraux. Pour ce faire, l'UE et ses États membres doivent :
  - a. Veiller à ce que les personnes aient accès aux informations relatives à leurs droits et à la procédure de demande d'asile dans une langue qu'elles comprennent, et renforcer l'assistance juridique qui leur est fournie.
  - b. Améliorer les conditions de vie dans les « hotspots » et dans les centres d'accueil des États aux avant-postes de la migration afin que les personnes aient accès à un logement approprié, des soins de santé, des denrées alimentaires de bonne qualité, de l'eau et des installations sanitaires.
  - c. User de la détention en derniers recours, uniquement une fois que toute autre option non privative de liberté aura été envisagée. Les enfants ne devraient jamais être détenus en raison de leur statut migratoire ou de celui de leurs parents.
  - d. Donner accès aux organisations et organismes indépendants qui fournissent de l'aide, y compris un soutien psychologique et une assistance juridique, et veiller au respect des droits humains.
5. S'engager à protéger et à promouvoir les droits des migrants dans les négociations en faveur d'un Pacte mondial des Nations unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières ; s'engager à partager les responsabilités de réception, d'accueil et de soutien des réfugiés dans leur territoire ainsi qu'en dehors au sein des négociations en faveur d'un Pacte mondial des Nations unies sur les réfugiés ; et encourager les autres pays à leur emboîter le pas.

6. S'engager, à l'échelle de l'UE comme au niveau des États, à étudier et adopter des mécanismes visant à accroître ou à améliorer des voies sûres et régulières pour les réfugiés et les migrants. Ceux-ci doivent inclure des dispositions efficaces de relocalisation qui respectent les besoins et choix légitimes des demandeurs d'asile, qui donnent la priorité aux plus vulnérables sans discrimination, et qui veillent au partage des responsabilités entre les États membres.
7. Élargir la définition de « famille », à la fois pour les regroupements familiaux de réfugiés comme pour le règlement Dublin, afin d'inclure les jeunes adultes dépendant de la cellule familiale avant déplacement, les parents, les frères et sœurs, et la belle-famille, et veiller à ce que le concept de dépendance soit traité de manière appropriée.

# NOTES

- 1 Sommet de La Valette sur la migration (11 et 12 novembre 2015). *Plan d'action*.
- 2 Commission européenne (7 juin 2016). *Mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration*. (COM(2016) 385 final).
- 3 Voir, par exemple, Thomas Spijkerboer. (2016). *Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?* Extrait du 21 septembre 2017 de *Border Criminologies*, du blog de la faculté de droit de l'Université d'Oxford.  
<https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/09/fact-check-did-eu>
- 4 Oxfam (septembre 2016). *Closed Borders: Programme Report on the impact of the borders closures on people on the move, with a focus on Women and Children in Serbia and Macedonia*. Extrait du 21 septembre 2017 de :  
[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/closed\\_borders\\_eng\\_low.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/closed_borders_eng_low.pdf)
- 5 Oxfam (avril 2017). *A Dangerous 'Game': The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*. Extrait du 21 septembre 2017 de :  
[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf)
- 6 Commission européenne (6 septembre 2017). *Annexe 3 du Cinquième rapport sur la relocalisation et la réinstallation*.
- 7 Commission européenne (27 septembre 2017). *Communication sur la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration*.

© Oxfam International, octobre 2017

Ce document a été rédigé par Raphael Shilhav. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB, sous l'ISBN 978-1-78748-082-7 en octobre 2017.  
Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

## OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau plus de 90 pays à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

Oxfam Afrique du Sud ([www.oxfam.org.za](http://www.oxfam.org.za))  
Oxfam Amérique ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))  
Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))  
Oxfam Brésil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))  
Oxfam-en-Belgique ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))  
Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))  
Oxfam Allemagne ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))  
Oxfam Grande-Bretagne ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))

Oxfam IBIS (Danemark) (<http://oxfamibis.dk/>)  
Oxfam Inde ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))  
Oxfam Intermón (Espagne) ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org))  
Oxfam Irlande ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))  
Oxfam Italie ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))  
Oxfam Japon ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))  
Oxfam Mexique ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))  
Oxfam Nouvelle Zélande ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))  
Oxfam Novib (Pays-Bas) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))