

— ÉTUDES MARINES —

UNION EUROPÉENNE : LE DÉFI MARITIME

N°7 – Décembre 2014
Centre d'études stratégiques de la Marine

Le défi de l'immigration clandestine en Méditerranée

Jean-Dominique GIULIANI

Président de la Fondation Robert Schuman



Page 85 - 28 juin 2014. Les passagers d'un bateau surchargé sont secourus en mer Méditerranée. Un navire de sauvetage de la Marine italienne, appelé un GIS, se place à côté du premier bateau pour transférer ses occupants. Le GIS rentrera ensuite au sein même du bâtiment *San Giorgio*, où les passagers pourront être débarqués en toute sécurité. La vie de ces personnes était menacée dans leur tentative de rejoindre l'Europe depuis l'Afrique du Nord. © UNHCR / A. d'Amato.

Le nombre de déplacés dans le monde a dépassé pour la première fois depuis le second conflit mondial, le chiffre de 50 millions (51,2 millions). La violence et les conflits en sont les causes premières. L'Europe, riveraine de nombre d'entre eux, admet chaque année 1,5 million de migrants réguliers, mais recensait déjà en 2013, 344 888 séjours irréguliers sur son territoire. Le nombre de demandeurs d'asile pourrait bondir à 700 000 (+28 %). Le nombre estimé d'entrées irrégulières sur le territoire européen (dont 60 000 par la mer) pourrait s'accroître et dépasser 150 000 contre 107 000 en 2013. Le flux d'immigration clandestine détectée n'a jamais été aussi élevé qu'en 2014, en hausse, à la mi-année de 170 % par rapport à 2013.

Depuis 1988, selon les ONG, près de 20 000 personnes seraient décédées aux frontières extérieures de l'Union européenne. En 2014, le nombre des victimes a déjà dépassé 3 100¹.

90 % des migrants clandestins vers l'Europe ont emprunté la voie maritime en mer Méditerranée. L'immigration irrégulière détectée s'est accrue de huit fois en Italie, de deux fois en Grèce et de 50 % aux frontières espagnoles². En 2011, année déjà exceptionnelle, ce phénomène migratoire s'expliquait principalement par la situation économique de certains pays riverains du sud de l'Europe. Ce sont maintenant les conflits et l'instabilité politique qui poussent les populations de l'Asie centrale, du Moyen-Orient, du Maghreb et de l'Afrique à tenter l'aventure en Europe. La Méditerranée est au cœur de cette nouvelle problématique.

Cette pression d'une ampleur nouvelle a conduit l'Union européenne et ses États membres à mettre en œuvre des réponses communes ou spécifiques qui n'ont pas réussi à enrayer ce flux et à sécuriser nos voies d'accès maritimes. La question est posée d'une politique plus efficace.

L'immigration clandestine : de la terre vers la mer

Alors que les frontières terrestres avaient été depuis les années 2000 le lieu privilégié de l'immigration clandestine, notamment pour les pays frontières que sont la Hongrie, la Bulgarie, la Grèce et l'Italie, ce sont désormais les espaces maritimes qui font l'objet d'une immigration nouvelle. Le renforcement des frontières terrestres et des contrôles aux points de passage identifiés, notamment avec l'aide de l'Union et de Frontex, a conduit ceux qui choisissent la voie clandestine à tenter de traverser la Méditerranée

1. Soit 75 % des décès enregistrés aux frontières dans le monde. Source : Office des migrations internationales (ONU).

2. *Frontex Risk Analysis Network (FRAN)*, 2^e trimestre 2014.

en s'en remettant à des passeurs, le plus souvent à la solde d'organisations criminelles structurées et puissantes. Trois routes principales apparaissent.

La route de l'Est (Grèce, Chypre, Bulgarie, Roumanie)

Jusqu'en 2012, elle était la principale source d'immigration clandestine, avec près de la moitié des immigrants. Elle est aujourd'hui la seconde. Depuis 2000, près de 3 millions d'immigrants sont entrés clandestinement en Europe par la Grèce. Après la construction d'un mur de 18 km sur le fleuve Evros, c'est sur la mer Égée que se développent les traversées clandestines. Les migrants interpellés empruntant cette voie étaient plus de 3 000 en 2012, plus de 10 000 en 2013 ; les projections pour 2014 donnent plus de 31 000 personnes. Le taux d'accident s'est dramatiquement accru de 56 % d'une année sur l'autre et le nombre de naufrages s'établirait pour 2014 – année au cours de laquelle on compte déjà 50 décès en mer – à près de 700. Ce sont les îles du nord (Lesbos, Chios et Samos) qui sont les principales touchées avec l'utilisation nouvelle de la technique des *go fast*, petites embarcations rapides. Mais l'ensemble des îles grecques de la mer Égée paraît désormais concerné. Le pays avait connu en 2012 des succès dans sa lutte contre les réseaux criminels turcs et grecs de passeurs. Depuis début 2014, près de 1 000 personnes ont été interceptées chaque mois, marquant une hausse de leurs activités. Des embarcations parties de Turquie traversent désormais les eaux grecques pour atteindre directement l'Italie. La crise syrienne a nourri ces trafics difficiles à enrayer, surtout dans un pays en proie à de réelles difficultés économiques.

L'accord de réadmission entre la Grèce et la Turquie (2002) ainsi que celui signé entre l'Union européenne et la Turquie, ne semblent pas en mesure d'y remédier, leur application n'étant que marginale.

La Méditerranée centrale (Libye, Italie, Malte, Tunisie)

C'est devenu depuis 2013 la principale voie par laquelle se lancent les immigrants clandestins à destination de l'Europe.

Les chiffres, qui proviennent principalement d'Italie, s'affolent. Le nombre de migrants naufragés secourus en 2014 devrait dépasser 130 000, dont 30 000 par les garde-côtes, autant par des navires marchands et 70 000 par l'opération *Mare Nostrum*, lancée par le gouvernement italien le 18 octobre 2013 après le drame de Lampedusa. Le nombre de détections de franchissement illégal des frontières s'est élevé à 134 272 entre janvier et septembre 2014, c'est-à-dire six fois plus qu'en 2013 et deux fois plus qu'au moment du *Printemps arabe*. Les migrants viennent toujours des pays d'Afrique sahélienne, principalement de Libye (90 %), désormais pays de transit, mais aussi

de Syrie *via* l'Égypte (5 %) où la situation des réfugiés syriens est précaire³. On compte aussi nombre d'Érythréens, installés en Libye et désireux de fuir l'instabilité et les violences apparues dans le pays.

Rien qu'au deuxième trimestre 2014, 51 000 naufragés ont été sauvés au cours de 274 opérations de secours d'urgence conduites par les autorités italiennes, coordonnées par Frontex ou faisant intervenir des navires de commerce. On note par ailleurs une pression nouvelle qui s'exerce sur les Pouilles et la Calabre (8 000 interpellations depuis janvier 2014) où les réseaux criminels de la mafia italienne, profitant d'un État de droit défaillant, paraissent organiser un quasi-traffic de main d'œuvre en provenance des Balkans occidentaux et à destination de l'Italie du Nord et de l'Europe centrale.

La route de l'Ouest (Espagne, Portugal, Maroc, Sénégal, Sahara)

Une pression nouvelle s'y fait sentir, provenant de pays africains en difficulté, notamment du Mali. Mais la tendance générale est à la stabilisation du fait des accords passés entre l'Espagne, le Maroc et le Sénégal et des efforts marocains et algériens pour lutter contre les réseaux de passeurs. Il n'en demeure pas moins qu'on constate une recrudescence des tentatives d'immigration par voie de mer (6 131 interpellations entre janvier et septembre 2014), l'étroitesse du détroit de Gibraltar permettant l'usage d'embarcations de toute dimension, jusqu'aux plus élémentaires esquifs.

La Méditerranée et ses espaces maritimes sont donc devenus en 2014 les voies principales d'immigration clandestine vers l'Europe. Elle est largement aux mains d'organisations criminelles qui s'adaptent aux moyens mis en œuvre pour y faire échec et qui utilisent toutes les ressources du droit de la mer pour accomplir leur sinistre besogne au mépris de la vie humaine. La majorité des 2 641 arrestations de passeurs réalisées au second trimestre 2014 aux frontières extérieures de l'Union, ont eu lieu en Méditerranée où les interpellations se sont accrues de 50 % depuis un an.

Les migrants poussés vers l'Europe fuient la violence et les conflits. De la Syrie au Mali, en passant par l'Érythrée, l'Afghanistan, la Libye, ce ne sont pas toujours les plus pauvres qui prennent le risque de l'immigration illégale, mais souvent des familles entières, issues de classes moyennes n'ayant pas accès au droit d'asile ou se heurtant à des politiques migratoires restrictives.

Ces évolutions interpellent donc l'Union européenne. Le Pape, un certain nombre d'autorités morales – ONU, ONG – ou de responsables politiques, se sont émus du

3. Frontex (FRAN) déjà cité.

nombre de victimes aux frontières extérieures de l'Europe, qui sont aujourd'hui les plus nombreuses dans le monde (dix fois les décès constatés à la frontière américano-mexicaine). D'autres voix s'élèvent contre l'augmentation de l'immigration, poussées par les mouvements populistes, principalement hostiles aux immigrés, mais aussi désireuses d'instituer un contrôle aux frontières plus efficace. Or, s'il est difficile d'ériger des murs et des contrôles terrestres, il est quasiment impossible d'instituer des barrages étanches sur les espaces maritimes. Les réponses apportées jusqu'ici par l'Union européenne et ses États membres n'ont pas été en mesure de stabiliser cette poussée migratoire.

Les efforts européens : sauvetage ou contrôle des frontières ?

Pas moins de neuf opérations de l'agence européenne Frontex, créée en 2004, ont été lancées pour venir en aide aux pays confrontés à cette nouvelle immigration maritime. Des côtes grecques au littoral espagnol, Frontex a mis au point un dispositif dénommé *European Patrol Network* qui permet une coopération opérationnelle et une meilleure communication entre les autorités nationales. Elle n'hésite pas à pallier les carences de certains en subventionnant l'acquisition de matériels (patrouilleurs maltais, avions de surveillance maritime) qui sont ensuite ponctuellement mis à la disposition de l'agence. Frontex n'est donc pas un corps de garde-côtes européen et cette fonction n'entre pas juridiquement dans les missions de l'Union européenne. Dotée d'un budget de 93 millions d'euros et d'un siège à Varsovie, elle intervient aux côtés des États membres qui, selon les traités, demeurent seuls responsables du contrôle des frontières de l'Union.

Le droit de l'Union en dispose ainsi, le droit international aussi. Les conventions SOLAS (*Safety of Life At Sea*) et SAR (*Search And Rescue*), fixent aux États des obligations impératives de secours à la mer et organisent sur l'ensemble de la planète la coordination entre les États, autour de MRCC (*Maritime Rescue Coordination Center*), qui concilient la souveraineté des États et la sûreté maritime. Ces accords ont été maintes fois révisés et améliorés pour tenir compte des nouveaux phénomènes de migrations par voie maritime. Ils s'inscrivent dans le droit de la mer traditionnel, désormais codifié par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et les protocoles qui s'y rattachent. Tout navire se doit de porter assistance à une embarcation en difficulté. La lutte contre le trafic d'immigrants est reconnue comme légitime mais se doit de respecter l'État de pavillon en haute mer. Les pouvoirs de police en mer et donc le contrôle de l'immigration par voie maritime ne peuvent être exercés que par les États.

Les efforts visant à mutualiser les moyens européens en la matière se heurtent donc au droit international et ne peuvent que faire appel aux États pour se coordonner, conclure des accords avec des États tiers et intervenir en haute mer. D'autres questions juridiques plus essentielles font aussi obstacles à l'exercice de contrôles rigoureux. Ainsi, par exemple, un clandestin ne peut être défini comme tel que lorsqu'il pose un pied à terre. En mer, il n'est pas en situation irrégulière. La mer est un espace libre où le droit de passage inoffensif doit être respecté, y compris dans les eaux territoriales. Et s'il est autorisé de lutter contre les trafics, et donc celui de migrants, dans la mer territoriale, celui-ci doit être avéré et prouvé. Le droit de la mer ne facilite pas la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime⁴.

Les tragiques événements survenus à Lampedusa en octobre 2013 et dans le détroit de Sicile en juin 2014 ont accentué la pression européenne en faveur d'opérations de sauvetage destinées à éviter les naufrages répétés que des passeurs sans scrupule n'hésitent plus à organiser dès qu'apparaissent des navires européens. Coincées entre l'émotion légitime qu'engendrent ces drames et la nécessité rappelée par les États de mieux contrôler leurs frontières, les institutions européennes ont tenté de répondre sur les deux fronts à la fois, en mobilisant les modestes moyens dont elles disposent. Une impression largement injuste d'inefficacité en est résultée.

Des États membres ont en effet entrepris des efforts louables pour maîtriser leurs espaces maritimes. L'Espagne en concluant des accords avec des pays tiers méditerranéens ou africains, la Grèce en 2012, suivie par l'Italie en 2013 avec l'opération *Mare Nostrum*, qui a mobilisé les moyens de la Marine nationale italienne. Cette dernière opération a montré les limites de ce qu'il est possible de réussir sur mer en matière d'immigration clandestine. Elle a permis le sauvetage de près de 90 000 personnes embarquées sur des navires de fortune, mais a incontestablement favorisé le travail de réseaux criminels organisés et l'augmentation significative de l'immigration clandestine en provenance d'Afrique du Nord. C'était prévisible en l'absence d'autres mesures européennes coordonnées⁵, ce ne peut pas être moralement condamné.

L'opération *Mare Nostrum*, d'un coût estimé à 9 millions d'euros par mois par les autorités italiennes, a pris fin le 31 octobre 2014. L'opération *Triton*, dotée de 1,9 million d'euros par mois lui a en quelque sorte succédé. Elle se cantonnera à des

4. Voir l'étude d'Emilie Derenne, *Le trafic illicite de migrants en mer méditerranée: une menace criminelle sous contrôle?*, collection *Études* de l'Institut Nationale des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice (INHESJ), février 2013. La Documentation française.

5. Voir article de l'auteur, *Contre l'immigration clandestine, il faut conditionner les aides au Maghreb*, paru dans le Monde du 23 octobre 2013.

patrouilles n'excédant pas 30 milles nautiques des côtes et mobilisera de nouveaux moyens de surveillance mis au point par l'Union.

Le système européen de surveillance des frontières Eurosur est devenu opérationnel le 2 décembre 2013. Il s'inscrit dans le cadre du programme CISE (*Common information Sharing Environment*) et vise à faciliter la mise en commun d'informations de toutes origines (satellites, drones, sémaphores, etc.) au profit des différentes autorités en charge du contrôle des frontières. En la matière, les modèles européens sont très divers. Peu d'États membres sont dotés de l'organisation française de l'action de l'État en mer (AEM) qui, sur un mode interministériel, mobilise sous l'égide unique du Premier ministre et des préfets maritimes tous les moyens civils et militaires (marine, douanes, affaires maritimes, police, etc.). Certains confient cette mission à leurs garde-côtes, d'autres à leurs forces de police, d'autres à leur marine. Mais la tendance est au regroupement sous l'égide d'autorités uniques en charge d'une « fonction garde-côtes » désormais reconnue par la stratégie maritime de l'Union européenne (juin 2014) et le plan d'action qui doit être élaboré à la fin 2014 en vue de sa déclinaison.

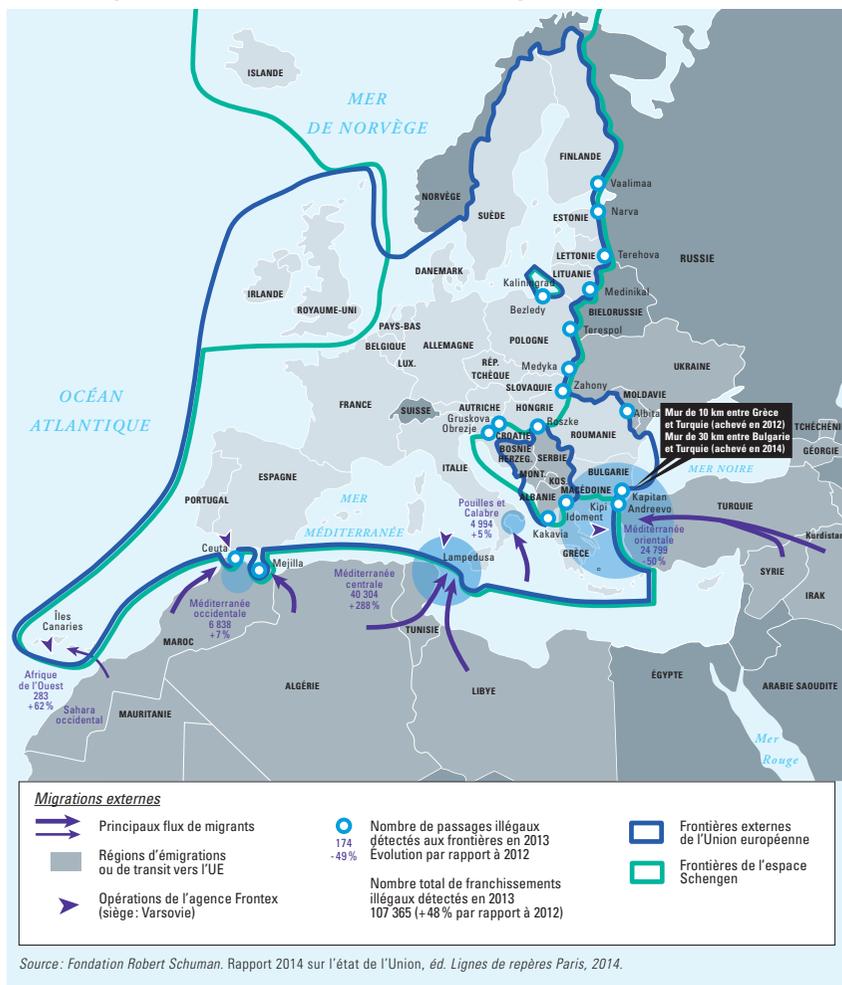
Quels moyens de lutte contre l'immigration clandestine ?

L'Union européenne est devenue le premier continent d'immigration. Les conflits à ses frontières et dans les zones plus lointaines où elle dispose d'intérêts stratégiques ne vont pas cesser de rendre la question plus épineuse et plus difficile à résoudre. Les moyens traditionnels sont déjà utilisés même s'ils peuvent être renforcés. Des moyens exceptionnels semblent, dans ce contexte, nécessaires.

L'aide aux pays de départ des immigrés clandestins choisissant la voie maritime est une nécessité. L'Union européenne y est très présente, souvent au tout premier plan mondial comme au Maghreb. La coopération policière s'y développe et rencontre un certain nombre de succès, comme avec l'Algérie, le Maroc ou certains États africains. Fixer les populations par une assistance économique, se tenir aux côtés des États qui reconstruisent une démocratie politique, ce sont déjà des efforts européens systématiques, qu'il convient d'accroître, mais qui ne sauraient suffire. La conclusion d'accords de réadmission est nécessaire et l'une des missions de Frontex est justement d'aider à leur mise en œuvre. Mais l'exemple turc démontre qu'ils peuvent aussi n'être pas appliqués, volontairement ou sous la pression du nombre de réfugiés de conflits environnants.

Faut-il aller jusqu'à conditionner ces aides à une meilleure coopération contre les réseaux criminels de passeurs qui ont souvent partie liée avec des acteurs du crime organisé dans d'autres domaines, voire avec le terrorisme? C'est une piste que l'Union devrait explorer même si une telle démarche n'est pas habituelle à l'aune de son *Soft Power*.

Union européenne: les flux d'immigrations illégales par voie maritime



Source: Fondation Robert Schuman. Rapport 2014 sur l'état de l'Union, éd. Lignes de repères Paris, 2014.

Nombre de responsables politiques, à commencer par le Parlement européen et la nouvelle Commission européenne, plaident pour un renforcement de l'agence Frontex et militent pour la création, à terme, d'un corps de garde-côtes européen. C'est risquer de confondre les moyens avec l'objectif. L'usage de Frontex est pour l'instant limité par le droit international et le droit de la mer, qui confient aux États le sauvetage et l'action en mer. L'objectif d'une politique migratoire commune aux États membres de l'Union est, en revanche une priorité, rappelée par Jean-Claude Juncker, le président de la nouvelle Commission européenne, qu'il a dotée d'un commissaire aux migrations, le Grec Dimítris Avramópoulos.

Une politique migratoire européenne visant à limiter l'immigration illégale ne serait efficace qu'à deux conditions à remplir simultanément : ouvrir des perspectives d'immigration légale, strictement contrôlée et organisée, avec, si nécessaire, quotas et accords de réadmission ; lutter efficacement contre les réseaux criminels qui la favorisent.

Un continent qui doit perdre 50 millions d'habitants d'ici 2050 selon les prévisions démographiques, peut et doit se doter d'une politique commune d'immigration. La contrepartie en est une lutte accrue contre la criminalisation de l'immigration illégale. Elle ne peut être pour l'instant le fait d'un corps européen, faute d'une autorité politique démocratique responsable de moyens coercitifs.

La difficulté de l'Europe réside dans l'impossibilité du choix entre le sauvetage de la vie des migrants clandestins et un contrôle rigoureux de l'accès de son territoire par la voie maritime. Et il n'y a pas de consensus européen sur les objectifs à fixer à un tel corps. L'accroissement des moyens de Frontex, qui va vraisemblablement être décidé sous la pression de l'émotion lui permettra d'augmenter ses missions de sauvetage et, sans doute à la marge, d'aider les États membres à se doter d'équipements de contrôle de leurs espaces maritimes. Cela restera néanmoins insuffisant.

C'est donc par une coordination renforcée entre États membres, soutenue et supportée par l'Union, que des solutions nouvelles pourraient être avancées pour mieux lutter contre l'immigration clandestine en Méditerranée. Une action pourrait être engagée avec les États côtiers riverains de la Méditerranée pour les inciter, les aider, voire les contraindre éventuellement par une conditionnalité des aides, à prendre toute leur part dans la lutte contre les réseaux criminels qui favorisent l'immigration clandestine. Se pose alors la question des États défaillants comme la Libye.

Pourquoi ne pas imaginer que l'Union et ses États membres fassent appel à l'ONU pour que soit constatée l'ampleur des drames humains survenus en mer et l'impossibilité d'États défaillants à coopérer efficacement pour les limiter? Un mandat onusien pourrait-il leur être confié pour aider ceux-ci ou pour le faire à leur place? Patrouiller dans les eaux libyennes sous mandat de l'ONU pourrait s'avérer efficace pour démanteler les réseaux qui financent et organisent l'envoi d'embarcations mettant en danger la vie humaine. Une fois encore cela nécessitera des moyens bien supérieurs à ceux d'une simple mission de police, dont relève et relèvera toujours la lutte contre l'immigration irrégulière en Méditerranée.

C'est vraisemblablement un autre débat qui place les Européens devant des responsabilités nouvelles. Il concerne l'usage de la force dans les relations internationales. C'est un sujet plus large, qui hélas est toujours d'actualité.