

SUR LA ROUTE DES BALKANS :

LES EFFETS NÉFASTES DES POLITIQUES ANTI-MIGRATOIRES EUROPÉENNES



Ce container situé à proximité de la gare ferroviaire de Belgrade a probablement servi durant un temps aux cheminots serbes. Elle abrite dorénavant des jeunes hommes originaires d'Afghanistan ou du Pakistan. Dans cet endroit, ils rassemblent leurs affaires et dorment à même le sol, enroulés dans des couvertures. En arrière plan, le Belgrade Waterfront, gigantesque projet urbain au bord de la Save.

Belgrade, février 2017 © Simone Peyronel

NORIA is a network of researchers and analysts which promotes the work of a new generation of specialists in international politics.

noria-research.com

Analyse Février 2018
Adrian Foucher

Photographies : Simone Peyronel

En 2015, plus de 800 000 personnes, majoritairement originaires de Syrie, ont traversé la mer Égée sur des embarcations de fortune depuis les côtes turques pour rejoindre les îles grecques puis l'Europe de l'ouest par le biais de la route balkanique.

Face à l'importance de ces arrivées, deux types de politiques publiques sont mises en place : la fermeture unilatérale des frontières et un accord avec la Turquie.

À partir du camp informel de Belgrade, cette analyse met en exergue les effets néfastes de ces politiques à savoir la marginalisation d'une partie des migrants et le développement des pratiques de contournement, qui poussent ces derniers à prendre chaque fois plus de risques.

En 2015 et 2016, le prolongement des conflits au Moyen-Orient et sur le continent africain a provoqué un nombre record de déplacements forcés depuis la seconde guerre mondiale¹. Le conflit syrien, en cours depuis 2011, en est le premier responsable ayant entraîné à lui seul le déplacement de 11 millions de personnes : 6 millions en interne et 5 millions vers des pays extérieurs principalement limitrophes². En 2015, plus de 800 000 personnes³, majoritairement originaires de Syrie, ont traversé la mer Égée sur des embarcations de fortune depuis les côtes turques pour rejoindre les îles grecques telles que Chios, Kos ou Lesbos, puis la Grèce continentale, et enfin l'Europe de l'ouest par le biais de la route balkanique.

Face à l'importance de ces arrivées, deux types de politiques publiques sont mises en place par les pays de l'Union Européenne et de la République de Macédoine. La première concerne certains pays situés sur la route balkanique, à savoir la Hongrie, la Macédoine et la Croatie, et consiste en la fermeture unilatérale de leurs frontières. La deuxième correspond à une réponse globale de l'Union-Européenne, qui a signé en mars 2016 un accord avec la Turquie visant à mettre fin aux arrivées de bateaux sur les îles grecques.

Alors que cette situation est qualifiée de « crise migratoire » ou de « crise des migrants » par les forces politiques et les médias européens, cet article analyse dans quelle mesure le manque de coordination des politiques migratoires des États européens peut être perçu comme une « crise de l'accueil »⁴ en Europe. La première partie met en exergue les effets de la politique d'endiguement et de fermeture des frontières conduite individuellement par les États européens et la création d'une situation de blocage en Grèce et en Serbie. La deuxième

Adrian FOUCHER

est doctorant contractuel en géographie à l'Université de Tours. Il a découvert la recherche en tant que stagiaire à l'Observatoire du Caucase à Bakou en 2014 puis à l'Institut Français d'Études Anatoliennes (IFEA) en 2015. En 2016, il coordonnait des programmes médicaux pour une ONG médicale française auprès de populations migrantes en Turquie et en Grèce. Il enseigne à l'Université de Tours et au Conservatoire National des Arts et Métiers à Paris.

1. D'après le Haut Commissariat aux Réfugiés, le nombre de personnes déplacées dans le monde dépassait en 2016 les 65 millions d'individus, soit l'équivalent de la population française.

2. Avec plus de trois millions de Syriens sur son territoire, selon le gouvernement turc, la Turquie est le premier pays d'accueil pour les Syriens, suivi par le Liban et la Jordanie.

3. D'après le rapport « *The refugee crisis through statistics* » publié par le centre de recherche *European Stability Initiative* en février 2017 et se basant sur les chiffres fournis par la police hellénique, 876 200 personnes ont traversé les frontières turco-grecques en 2015 dont 872 500 par la mer. Rapport consultable en ligne : <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf>

4. Blanchard et Rodier, « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, vol. 111, no. 4, 2016.

partie démontre que la politique européenne sur-marginalise une partie de la population migrante et la contraint à l'illégalité, alors même que l'Union-Européenne affiche comme objectif la fin des réseaux de passe et des pratiques illégales mettant en danger la vie des personnes déplacées.

Cet article fait suite à un travail de terrain entrepris entre janvier et avril 2017 sur la route balkanique et particulièrement en Grèce et en Serbie⁵.

MISE EN PLACE DES POLITIQUES MIGRATOIRES EUROPÉENNES ET MORCELLEMENT DE L'ESPACE BALKANIQUE

La route balkanique désigne une voie migratoire reliant la Turquie à l'Europe de l'Ouest. En 2015, la Hongrie, la Macédoine et la Croatie procèdent à la fermeture unilatérale de leur frontière, tandis que l'Union-Européenne signe avec la Turquie un accord visant à mettre fin aux traversées de la mer Égée par les migrants en mars 2016. Ces politiques migratoires non coordonnées et d'endiguement provoquent une situation d'encampement en Grèce et en Serbie.

Le 17 juin 2015, Viktor Orban, premier ministre hongrois, déclarait dans un communiqué public son intention d'ériger un mur à la frontière serbo-hongroise pour mettre fin à l'arrivée des migrants en Hongrie. La Croatie et la Macédoine⁶ optent pour une politique de fermeture dès novembre 2015 et érigent des clôtures à leurs frontières. Au mois

5. Ce travail a été mené conjointement avec Simone Peyronel, auteure d'un reportage photographique disponible sur ce site.

6. Pillant, Laurence. « En Grèce, une crise migratoire chronique », *Plein droit*, vol. 111, no. 4, 2016, pp. 31-34.

de mai 2015, le commissaire européen propose l'application de l'« approche hotspot », une mesure censée répondre aux « flux migratoires exceptionnels »⁷. Sur le terrain cette approche consiste à l'installation d'espaces, pouvant prendre la forme de camps, au sein desquels les migrants sont enregistrés par leurs empreintes digitales et où ils effectuent des entretiens auprès des services migratoires européens et nationaux afin de déterminer leur légitimité à bénéficier du statut de réfugié. Par la suite, ils sont soit autorisés à entrer en Europe et accueillis par un État membre, soit reconduits vers leur pays d'origine ou en Turquie.

Enfin, le 18 mars 2016, l'Union Européenne et la Turquie signent un accord pour mettre fin aux traversées de migrants depuis les côtes turques vers l'Europe. En échange du bon gardiennage des frontières européennes par la Turquie, l'accord prévoit une aide financière européenne à la Turquie pour subvenir aux besoins des Syriens présents sur son territoire, une libéralisation des visas pour ses ressortissants et la réouverture des négociations sur son intégration au sein de l'Union-Européenne⁸.

7. « L'approche des hotspots pour gérer des afflux migratoires exceptionnels » : document de la Commission Européenne consultable en ligne : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_fr.pdf

8. L'accord Turquie-Europe et ses implications : un partenariat incontournable mais sous conditions, analyse fournie par la fondation Robert Schuman et consultable en ligne : <https://www.robert-schu->



Jeune se rasant face au bâtiment dans lequel il réside. Belgrade, février 2017 © Simone Peyronel

Concrètement, l'accord Turquie-Europe de mars 2016 entraîne dès son entrée en vigueur une nette diminution des arrivées sur les îles grecques en provenance de Turquie, sans toutefois y mettre totalement fin. De février 2016 à mars 2016, lors de sa mise en application, le nombre d'arrivées enregistrées par le HCR sur les îles grecques a baissé de 57 066 à 3650. En avril 2017, il atteignait le chiffre de 1156⁹. Selon cet accord, l'arrivée d'un migrant « illégal » sur le territoire grec doit entraîner son expulsion et permettre l'arrivée sur l'île d'un migrant légal enregistré en Turquie

et faisant vœu de rejoindre l'Europe¹⁰. Qualifié « d'accord de la honte » par plusieurs réseaux associatifs et militants, ce traité provoque l'incompréhension des ONG mais aussi des membres du bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Service, EASO). À l'intérieur même du camp de Vial, *hotspot* de l'île de Chios¹², il est possible de lire sur une affiche décrivant le processus de demande d'asile : « Les candidats à la protection internationale n'ont pas à être pénalisés en raison de l'illégalité de leur arrivée ou de leur présence » ; « Le principe de non-refoulement doit être assuré même pour les personnes ne désirant pas effectuer de demande d'asile ». L'affiche porte les logos de l'EASO et de Frontex (agence de surveillance des frontières extérieures de l'Union Européenne).

La fermeture des frontières hongroise, croate et macédonienne témoigne de la volonté de ces États à agir seulement sur les flux migratoires traversant leur territoire aux dépens des espaces voisins, en l'occurrence de la Grèce et

man.eu/fr/questions-d-europe/0396-l-accord-ue-turquie-et-ses-implications-un-partenariat-incontournable-mais-sous-conditions

9. Données fournies par le Haut Commissariat aux Réfugiés et consultables en ligne :

<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

10. Entretiens réalisés en Juillet-Août 2016 et en mars 2017.

11. Communiqué de presse suite à la signature de l'accord Turquie-Europe du 18 mars 2016. Consultable en ligne : <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>

12. Dans le cas de l'île de Chios, il s'agit également d'un camp « officiel » géré par la municipalité et l'UNHCR.



Partie de volleyball improvisée dans le camp informel du centre ville de Belgrade, à proximité de la gare ferroviaire. Fin mars, après un hiver rude, la légère remontée des températures et les premières journées ensoleillées donnent du baume au cœur. Belgrade, mars 2017 © Simone Peyronel

de la Serbie. La Hongrie refuse de coopérer avec ses voisins européens et s'oppose au développement de l'*approche hotspot* sur son territoire¹³.

Cette politique de fermeture des frontières provoque ainsi le développement de zones d'attente et l'établissement de camps informels dans le nord de la Grèce à proximité de la frontière macédonienne, à Idomeni notamment, et dans le nord et l'ouest de la Serbie à proximité des frontières hongroise et croate, comme à Sid et à Sbotica. L'aménagement de camps officiels, sur l'ensemble des espaces grecs et serbes, associé à la nette diminution des arrivées suite à l'accord Turquie-Europe, contribuent à vider ces campements informels. Les migrants sont alors envoyés dans un premier temps en direction d'Athènes, puis en périphéries où des structures d'accueil sont également ouvertes¹⁴. Ainsi, le village touristique de Loytra, en Thessalonique (Grèce), déserté depuis la crise économique grecque, accueille près de 700 personnes installées provisoirement par le gouvernement dans l'attente de la mise en place d'un vaste plan de réorganisation des structures d'accueil pour les migrants¹⁵. En Grèce, un nombre important mais mouvant de structures accueille en septembre 2017 plus de 45 000

13. Blanchard et Rodier, « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, vol. 111, no. 4, 2016.

14. Anastasiadou, Marvakis, Mezidou, Speer, « From transit hub to dead end : a chronicle of Idomeni », rapport de l'association *bordering-europe*, 2017.

15. Etude de terrain et entretiens conduits en mars 2016.

personnes tandis que l'espace serbe compte 8000 migrants répartis au sein de 18 structures sur son territoire¹⁶.

Ainsi, force est de constater que face aux arrivées migratoires de 2014-2015, les politiques des États européens et de l'Union elle-même ont seulement été capable de mettre en place une politique d'endiguement. D'un point de vue purement statistique, l'accord Turquie-Europe a répondu à ses objectifs en mettant un net coup d'arrêt au trafic maritime et à l'arrivée des bateaux en Grèce. De même, les pays ayant procédé à la fermeture de leur frontière ont mis globalement fin aux arrivées migratoires sur leur territoire. D'un point de vue politique en revanche, par le biais d'un accord avec la Turquie, l'Union Européenne a décidé de confier la gestion du « problème » au voisin turc, tandis que la Croatie, la Hongrie et la Macédoine en fermant leur frontière se sont débarrassées du problème en le limitant aux espaces grec et serbe. Ces politiques court-termistes à visée uniquement sécuritaire sont ainsi responsables de la situation d'encampement que connaissent la Grèce et la Serbie et mènent à une situation sans issue.

MARGINALISATION DES MIGRANTS ET PRATIQUES DE CONTOURNEMENTS : LE CAS DU CAMP INFORMEL DE BELGRADE

Malgré l'installation de structures d'accueil officielles, les politiques européennes en place ont pour résultat une perpétuation des camps informels servant à contourner le système migratoire en place. Le terme « camp informel » est ici employé par opposition au terme de structure officielle et décrit un lieu d'installation pour les migrants non géré par les institutions officielles, comme le HCR ou le gouvernement.

Tout d'abord, les politiques menées par les différentes institutions chargées de la gestion des migrants offrent aujourd'hui plus de chance d'atteindre l'Europe avec le statut de réfugiés aux personnes originaires de Syrie et d'Irak. En conséquence, les politiques européennes engendrent un effet indirect de « sur-exclusion » et de « sur-margi-

nalisation » d'une partie de la population migrante qui ne provient pas de Syrie et d'Irak. Il faut ajouter à ceci que les pratiques engendrées par les accords Dublin III¹⁷ permettent aux pays de l'Union de renvoyer les demandeurs d'asile dans le premier pays par lequel ils sont arrivés en Europe, généralement la Grèce ou l'Italie. Parfaitement au courant de cette situation, les migrants « sur-marginalisés » mènent leur projet migratoire de façon à contourner ces barrières. À l'image du camp informel de Belgrade, les camps « non-officiels » sont ainsi à comprendre comme une pratique de contournement.

Dans le centre-ville de Belgrade, le camp informel situé à proximité de la gare ferroviaire accueille ainsi près d'un millier¹⁸ de jeunes hommes originaires du Pakistan et d'Afghanistan, pour la plupart âgés de moins de trente ans. Ils résident à l'intérieur de vieux hangars désaffectés qu'ils appellent *barracks* et d'un parking couvert. Quelques associations composées de volontaires distribuent repas et biens de première nécessité ainsi que des bûches pour alimenter les rustiques poêles à bois. Dans le centre-ville, non loin du camp, Médecins Sans Frontières assure une permanence médicale.

La présence de ces jeunes hommes en ce lieu interroge car la Serbie dispose sur son territoire de 18 structures d'accueil et d'hébergement gérées par le gouvernement. En mars 2017 alors qu'un nouveau centre ouvrait en périphérie de Belgrade, seule une minorité des habitants des *barracks* ont fait le choix de s'y rendre malgré les conditions de confort supérieures offertes par ces structures : douches chaudes, lits, système sanitaire, repas quotidiens¹⁹. Ce centre leur était pourtant ouvert et des membres de la municipalité se sont à plusieurs reprises rendus dans les *barracks* pour inciter ces habitants à rejoindre la nouvelle structure d'accueil. L'accès y est en outre relativement simple puisqu'un bus relie cette structure à la gare ferroviaire. Mais la crainte de l'expulsion les retient de s'installer au sein des structures gouvernementales. Cette crainte est basée sur des rumeurs et est à priori infondée mais est profondément liée à leur perception des politiques européennes de gestion migratoire. Étant originaires d'Afghanistan et du Pakistan, ils savent très bien que leur dossier a peu de chance d'aboutir par la voie administrative légale. « Seuls les gens origi-

17. Le règlement de Dublin sert à déterminer quel état membre de l'UE est responsable de l'examen d'une demande d'asile. Selon le principe de Dublin, l'État membre en charge de l'examen de la demande d'asile est celui ayant joué le rôle le plus important dans l'entrée du migrant sur le territoire de l'UE. En somme, soit le premier pays d'arrivée (la Grèce ou l'Italie dans la grande majorité des cas), soit le pays ayant donné un visa.

18. Chiffre estimé par les associations travaillant dans le camp en mars 2017.

19. Observations réalisées en mars 2017.

16. Rapport UNHCR fact sheet de septembre 2017. Consultable en ligne : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60346>

naires de Syrie ou d'Irak sont accueillis en Europe. Je sais que la situation est très mauvaise en Syrie mais c'est terrible chez moi aussi. Je suis parti suite à une attaque de Talibans dans mon village » témoigne un habitant du camp de Belgrade d'origine afghane²⁰.

Pour les habitants du camp de Belgrade, se rendre dans une structure d'accueil gouvernementale est ainsi perçue comme une prise de risque importante qui pourrait faire échouer leur projet migratoire. Choisir de rester dans le camp informel et subir les conditions de vie qui y règnent est un moyen de poursuivre leur route par leurs propres moyens.

Toutes les personnes interrogées et présentes dans le camp²¹ affirment vouloir poursuivre leur route par la Hongrie ou la Croatie malgré la fermeture de leurs frontières. Pour ceux souhaitant tenter la traversée hongroise, la gare routière située à côté du camp de Belgrade leur permet de rejoindre en bus la ville frontalière de Sbotica, située dans le nord du pays. À la descente du bus de Sbotica, un jeune Pakistanais affirme joyeusement que ce sera sa septième tentative de passage. Neuvième surenchérit son camarade ! De Sbotica ils se rendront ensuite au point de rendez-vous fixé par l'homme en charge de la traversée. Ils tenteront leur chance de nuit et voyageront en petit groupe de nationalité commune. Mais les chances de succès sont très faibles et la plupart rentrent le lendemain à Belgrade retrouver leur place dans les *barracks* ou dans une structure d'accueil officiel, s'ils ne croient pas aux rumeurs, attendant un moment plus propice, ou patientent en périphérie de Sbotica pour retenter leur chance au plus vite.

Pour Morgane Dujmovic et Pierre Sintès²², l'incapacité de l'Europe à dépasser les intérêts nationaux justifie que la « crise des migrants » puisse être perçue comme une « crise des politiques migratoires communautaires »²³. Au lendemain de l'accord Turquie-Europe, le nombre de traversées depuis les côtes turques vers les îles grecques a drastiquement diminué. Une lecture purement statistique des arrivées des migrants sur les îles grecques de la mer Égée permettrait donc de conclure à l'efficacité des politiques migratoires européennes. Mais une partie des États membres de l'Union Européenne a simplement fait le choix de confier la gestion du problème à son voisin plutôt que de mettre en place des mesures collectives. Enfin, le cas du camp de Belgrade et de ses habitants d'origine afghane et pakistanaise montrent que la politique migratoire européenne est loin d'avoir mis fin aux réseaux de passe, contrairement à son objectif affiché, et contraint les migrants à développer des pratiques de contournement de plus en plus risquées.

20. Entretien réalisé avec un habitant du camp informel de Belgrade originaire d'Afghanistan en mars 2017.

21. Entretiens réalisés en février et mars 2017.

22. Morgane Dujmovic et Pierre Sintès, « Chauvinisme frontalier sur la « route des Balkans » », *Hommes et migrations*, 2017.

23. Idem.

Simone PEYRONEL est photojournaliste et agent de coopération dans le domaine du développement. Il réside actuellement au Sri Lanka. Il a étudié le photojournalisme à l'école de médias et nouvelles technologies RESTART à Lisbonne au Portugal. Ses principaux centres d'intérêts portent sur la migration et les conflits sociaux. Il a mené ses principaux projets photographiques à Gaziantep, à la frontière turco-syrienne (2015-2016), alors qu'il travaillait comme volontaire dans un orphelinat ; lors d'un voyage le long de la route balkanique (2016) ; et dans des zones à forte présence migratoire en Italie. L'ensemble de son travail est visible sur son site internet : simonepeyronel.photoshelter.com

Note 1 : Malgré des conditions de passage de plus en plus difficiles, nos deux principaux interlocuteurs à Belgrade, deux jeunes hommes d'origine afghane, sont finalement parvenus à atteindre l'Europe de l'ouest. Après être passés par la Croatie, l'un a déposé une demande d'asile en Suisse et a reçu une réponse favorable et le second après avoir passé la frontière serbo-hongroise a finalement atteint Paris où il cherche un emploi non déclaré.

Note 2 : En mai 2017, la municipalité de Belgrade a donné l'ordre d'évacuer le camp informel de la gare ferroviaire afin d'entreprendre la destruction des *barracks* prévue en raison de l'aménagement du Belgrade Waterfront.