

[EN CLAIR]

L'Union européenne à l'épreuve des menaces hybrides : le rôle de FRONTEX contre l'instrumentalisation des migrants



Par Lou-Anne DUCOS et Nicolas LÉVY

À PROPOS DE L'ARTICLE

Née d'une volonté commune d'assurer la stabilité du continent, l'Europe a su progressivement s'unir pour construire une paix qu'elle pensait jusqu'alors durable. L'invasion de l'Ukraine par la Russie précipite la fin d'une mondialisation heureuse et signe l'acte de naissance d'une Europe géopolitique. Si les crises sécuritaires ont toujours joué un rôle clef dans l'élaboration d'une architecture de défense en Europe, la guerre en Ukraine ravive des angoisses stratégiques imposant à l'Europe de s'adapter aux nouvelles menaces.

« Défense(s) européenne(s) : s'adapter aux nouvelles menaces », telle est la problématique choisie par les Jeunes IHEDN pour l'édition 2022 du « Mois de l'Europe ».

À PROPOS DES AUTEURS



Lou-Anne DUCOS est responsable adjointe du pôle publication du Comité Europe. Étudiante en Master à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, elle s'est spécialisée dans les enjeux de sécurité et de défense.

in



Nicolas LÉVY termine ses études en relations internationales à SciencesPo Lille. Après un premier master spécialisant dans le développement économique et la coopération internationale en 2019, il s'engage à l'Armée de terre en tant que Volontaire Aspirant pendant une année de césure en 2020. Actuellement en stage de fin d'études au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, il travaille pour les questions de diplomatie économique dans le contexte de la guerre en Ukraine.

in

Ce texte n'engage que la responsabilité des auteurs. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.



L'Union européenne à l'épreuve des menaces hybrides : le rôle de FRONTEX contre l'instrumentalisation des migrants

« Nous n'avons rien à leur expliquer, car ils savent parfaitement ce qu'ils font. Ils utilisent les migrants comme un instrument, aidé par une campagne de désinformation totale, pour accroître la pression sur nos frontières et créer une crise humanitaire »¹. Ces mots de Josep BORRELL à l'égard du régime autoritaire biélorusse d'Alexandre LOUKACHENKO rendent compte d'un stratagème de longue date : l'instrumentalisation de vies humaines pour faire pression sur ses adversaires au cours d'un conflit. Dès novembre 2021, les États membres de l'Union européenne accompagnés des États-Unis ont fait appel à l'ONU pour lutter contre « l'instrumentalisation orchestrée d'êtres humains qui vise à déstabiliser la frontière extérieure de l'Union européenne »². Toutefois, cette technique de guerre hybride semble être l'option privilégiée de nombreux États qui mettent ainsi en difficulté les institutions européennes alors en recherche de solutions innovantes pour faire face à ces nouvelles menaces.

Les cas d'instrumentalisation des migrants se multiplient en Europe

Depuis l'été 2021, la Biélorussie est accusée d'orchestrer la venue de milliers de migrants à la frontière de l'Union européenne, principalement originaires du Moyen-Orient, en représailles aux sanctions imposées par l'Europe. Ces dernières répondent à la brutale répression du gouvernement biélorusse qui a suivi les résultats de l'élection présidentielle de 2020 en Biélorussie. Les dirigeants européens décident alors de sanctionner plus d'une quarantaine de dirigeants biélorusses, identifiés comme responsables de la violente répression des manifestations ou de la falsification de l'élection. Face à cette vague de

¹REY, Tanya. « L'instrumentalisation de la migration : arme politique et cause des crises humanitaires ». *Atalayar* [en ligne], 11 novembre 2021 [consulté le 22/12/2021]. Disponible sur : <https://atalayar.com/fr/content/linstrumentalisation-de-la-migration-arme-politique-et-cause-des-crisis-humanitaires>.

² « A l'ONU, les Occidentaux condamnent l'instrumentalisation des migrants par Minsk ». *France 24* [en ligne], 13 novembre 2021 [consulté le 02/05/2022]. Disponible sur : <https://www.france24.com/fr/europe/20211112-crise-migratoire-les-occidentaux-condamnent-la-bielorussie-poutine-appelle-au-dialogue>.

sanctions, Alexandre LOUKACHENKO décide d'organiser l'arrivée de milliers de migrants du Moyen-Orient en Biélorussie par l'intermédiaire d'agences de voyage contrôlées par le gouvernement en leur promettant le passage vers l'UE. Quelques milliers de migrants originaires principalement du Proche-Orient se retrouvent bloqués dans des conditions difficiles à la frontière entre la Biélorussie et ses pays voisins de l'UE tels que la Pologne, le Lettonie, ou encore la Lituanie après s'être vu refuser l'entrée à leurs frontières et le retour en Biélorussie³.

Moins médiatisée, Chypre dénonce également la tentative d'instrumentalisation des migrants orchestrée par la Turquie à son encontre. Le ministre chypriote de l'Intérieur, Nicos NOURIS, a notamment déclaré en réaction à la crise biélorusse que « *bien que Chypre soit satisfaite de la mise en place d'une réponse européenne coordonnée face à l'instrumentalisation des migrants par le régime de LOUKACHENKO, le pays regrette que de telles mesures ne soient pas prises à l'encontre de la Turquie qui a un comportement similaire en Méditerranée orientale* »⁴. En effet, depuis plusieurs années, la zone de non-droit au nord de l'île et l'arrivée massive de migrants en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique subsaharienne déstabilisent les autorités chypriotes tout comme FRONTEX qui ne dispose pas des moyens nécessaires pour faire face à la situation.

Une méthode efficace au coût relativement faible

L'instrumentalisation des migrants ou l'utilisation d'êtres humains par certains pays dans le but de faire pression ou de déstabiliser d'autres États, en l'occurrence l'Union européenne, est une tactique fréquente : il ne s'agit pas d'une menace ou d'une déclaration de guerre ouverte. Elle est donc utilisée dans le but d'arriver à ses fins tout en évitant les conséquences à grande échelle telles qu'un affrontement direct. Il s'agit d'une

³ ANTCZAK, Klementyna. « L'instrumentalisation des migrants par le régime biélorusse : une attaque hybride pour déstabiliser l'Union européenne ». *Les Jeunes IHEDN* [en ligne], 9 mars 2022 [consulté le 02/05/2022]. Disponible sur : https://www.jeunes-ihedn.org/wp-content/uploads/2022/03/LJI_DECRYPTAGE_Linstrumentalisation-des-migrants-par-le-regime-bielorusse_Klementyna-ANTCZAK_09032022.pdf.

⁴ « Nouris on migration : It's time for decisions ». *CyprusMail* [en ligne], 21 janvier 2022 [consulté le 02/05/2022]. Disponible sur : <https://cyprus-mail.com/2022/01/21/nouris-on-migration-its-time-for-decisions/>.

pratique de longue date, utilisée à la fois à l'Est, au Proche-Orient ou en Afrique du Nord avec l'exemple du Maroc. Ouvrir ou fermer ses frontières devient ainsi une arme majeure, mettant en difficulté l'État visé tout en restant en-deçà du seuil de la guerre.

Bien que des sanctions de grande ampleur aient été actées contre la Biélorussie, l'instrumentalisation de migrants n'est pas apparue comme une raison légitime pour intervenir militairement. Cet exemple illustre bien comment ces menaces hybrides peuvent mettre en difficulté l'Union européenne sans pour autant faire craindre à son initiateur de répercussions trop drastiques pour son gouvernement.

FRONTEX : une institution qui fait face à de nombreux défis

FRONTEX (Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes)	
BUT	Assister les États-membres de l'UE et de l'espace Schengen dans le contrôle de leurs frontières
DATE DE CRÉATION	2004
QUARTIER GÉNÉRAL	Varsovie
MISSIONS	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle aux frontières (enregistrement, identification des migrants, déploiement des moyens techniques et humains) • Opérations maritimes, aériennes et terrestres (Méditerranée et pays de l'Est) • Renvoi des migrants irréguliers
MÉTHODE	<ul style="list-style-type: none"> • Appui à la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire adapté • Activités de sensibilisation • Organisation d'exercices cyber • Centralisation et partage des informations (CERTs européen et nationaux) = activités d'intelligence
BUDGET	758 millions pour 2022

Face à cette crise d'une ampleur inédite, l'agence FRONTEX semble devoir jouer un rôle central. En effet, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, surnommée FRONTEX (forme abrégée de « frontières extérieures »), est une agence de l'Union européenne dont la mission est de contrôler et gérer les frontières extérieures de l'espace Schengen. L'agence compte 700 employés à Varsovie, un effectif auquel s'ajoutent 1200 à

1500 personnels détachés sur le terrain par les États-membres. De plus, en septembre 2018, la Commission européenne propose à l'agence de se doter de ses propres navires, avions et véhicules, et de parvenir à un corps permanent de 10 000 agents d'ici 2027⁵.

Malgré des moyens importants, FRONTEX ne jouit pas d'une bonne réputation et doit faire face à de nombreuses accusations de « pushbacks », refoulements de migrants. En effet, face à l'afflux de migrants, l'agence a été accusée de renvoyer les migrants vers leur pays d'origine sans leur accorder le droit de demander l'asile, un acte illégal aux regard du droit international. De plus, l'agence a également été accusée de maltraitances. Ces actes ont notamment été dénoncés en Grèce, pays qui a fait l'objet d'une forte pression migratoire. Paradoxalement, FRONTEX est ainsi l'une des agences de l'UE la mieux connue du grand public mais également la moins appréciée. En réaction, les institutions européennes ont décidé d'intervenir en conditionnant une partie du budget au recrutement de quarante inspecteurs des droits fondamentaux dans l'espoir d'améliorer l'éthique de l'agence.

FRONTEX fait également face au scepticisme de certains États. En effet, la sécurité des frontières est une prérogative nationale encadrée de manière stricte. Ainsi, l'agence ne peut intervenir que sur demande du pays concerné, or, certains États éprouvent des réticences à faire intervenir l'agence, percevant sa présence comme un aveu d'échec.

Enfin, en juin 2021, dans un rapport, la Cour des comptes européenne a jugé l'agence « pas assez efficace jusqu'ici ». Pour l'expliquer, le rapport dénonce une utilisation trop irrégulière du système Eurosur par les États-membres, le registre de données européen sur les frontières extérieures de l'Union. La Cour a proposé que FRONTEX soutienne les États-membres de l'UE dans le cadre de la « la mise en place d'un catalogue commun pour les signalements d'activités liées à la criminalité transfrontalière ».⁶ Malgré des conseils, ce rapport illustre le scepticisme d'autres corps européens face au travail de l'agence.

⁵ DA SILVA, Lucas. « Qu'est-ce que Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ? ». *Toute l'Europe* [en ligne], 30 mars 2022 [consulté le 02/05/2022]. Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/institutions/qu-est-ce-que-l-agence-europeenne-de-garde-frontieres-et-de-garde-cotes-frontex/>.

⁶ « Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace jusqu'ici ». Cour des Comptes européenne [en ligne], Juin 2021 [consulté le 02/05/2022]. Disponible sur : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_FR.pdf.

En ce qui concerne nos deux cas d'étude, FRONTEX n'est pas parvenue à répondre correctement à l'instrumentalisation des migrants. En effet, bien que de nombreux agents se trouvent sur place et s'occupent des migrants au jour le jour, l'agence n'est pas pourvue des moyens ni du mandat nécessaires pour gérer les menaces de guerre hybride. En ce qui concerne le cas biélorusse, l'intensité de la crise a fait escalader la situation jusqu'à la Commission et Josep BORRELL. Très vite, les institutions européennes ont décidé de mettre en place des mesures visant à prévenir et à restreindre les activités des opérateurs de transport qui pratiquent ou facilitent le trafic de migrants à destination de l'UE.

Dans le cas chypriote discuté précédemment, FRONTEX n'est pas en mesure d'intervenir pour protéger la « green line », la zone tampon séparant le sud du pays au nord, car officiellement il ne s'agit pas d'une véritable frontière. Ainsi, il serait facile pour tout État ayant volonté de nuire à l'UE de faire entrer un grand flux de migrants par l'île de Chypre sans que FRONTEX ne puisse réellement intervenir du fait de raisons juridiques.

Ainsi, l'agence semble faire face à de véritables difficultés structurelles qui découlent du mandat qui a été donné à l'agence par les États-membres de l'UE. Malgré des moyens importants, l'agence n'est pas en mesure de lutter par elle-même contre l'instrumentalisation des migrants d'un point de vue stratégique. En revanche, elle est la première sur le terrain à aider face aux pressions migratoires, un rôle difficile où le moindre écart est mis en lumière. L'Union européenne aura donc pour mission de réfléchir au rôle de FRONTEX si elle veut faire face correctement à la menace hybride d'instrumentalisation des migrants. Le rôle de terrain joué par l'agence devra notamment être tiré à profit pour faire remonter les informations pertinentes aux États-membres sur l'évolution de la situation et les possibles volontés de nuire d'États concurrents. En parallèle, des solutions à un plus haut niveau devront être actées si l'Union souhaite réellement être en mesure de faire pression sur les États menaçant l'organisation.



**LES JEUNES
IHEDN**

publication@jeunes-ihedn.org