

L'OPERATION EURONAVFOR-MED OU LA MILITARISATION DE LA MEDITERRANEE

Par Laurence Aïda Ammour, analyste en sécurité internationale et défense, associée au groupe d'analyse JFC Conseil

La question des migrations en provenance du Sud divise profondément les pays européens sur la politique à adopter et les mesures à mettre en place. Aucune répartition des migrants entre les différents États-membres, aucune stratégie coordonnée d'accueil et d'intégration ne font l'unanimité. La montée de l'euro-scepticisme et des partis d'extrême droite encourage plus le durcissement des positions que la définition et la mise en œuvre d'une politique commune d'accueil des étrangers en provenance de zones de conflit qui est une obligation du droit international. La tournure idéologique et passionnelle des discours sur la question migratoire a depuis longtemps ouvert la voie aux options sécuritaires, dont les opérations militaires navales sont l'instrument.

Le passage d'une problématique de l'accueil à une exigence de fermeture tient à l'apparition d'une nouvelle conception du phénomène migratoire par les États-membres : définis jadis comme une question humanitaire, les flux migratoires sont appréhendés aujourd'hui avant tout comme une menace pour la sécurité de l'Europe, sans d'ailleurs que ne soit précisée la nature de cette menace.

L'usage des mots est à cet égard révélateur de la confusion qui règne sur la question des flux humains en provenance du Sud. Le lexique migratoire employé depuis plusieurs années en Europe recèle une telle force de persuasion que, dans l'imaginaire collectif européen, migration, insécurité et terrorisme sont devenus interchangeables. Les termes de « migrant » et de « réfugié » sont employés indifféremment pour désigner toute personne qui quitte son pays pour se rendre en Europe. Le statut de réfugié et de demandeur d'asile qui relève du droit international est ainsi occulté, tandis que le terme de migrant, connoté péjorativement, est devenu synonyme de danger. Enfin, médias et hommes politiques préfèrent parler de « crise des migrants » pour masquer la vraie crise : celle de la politique migratoire européenne.

Or, qu'ils transitent par la Hongrie, la Grèce, l'Italie, la Tunisie ou la Libye, il s'agit bien de réfugiés fuyant la guerre, le terrorisme et les persécutions des dictatures : parmi eux les Syriens et les Afghans sont les plus nombreux¹, suivis par les Irakiens, et les Africains (Érythréens, Éthiopiens, Somaliens, Congolais, Soudanais) qui constituent le reste des demandeurs d'asile.

L'Europe qui se prétend seule dans cette affaire oublie que, depuis 2011, d'autres pays accueillent dans des camps où ils n'ont aucun avenir, plus de quatre millions de Syriens fuyant et la répression du régime de Bachar al-Assad et l'avancée de Da'ech qui aujourd'hui se rapproche dangereusement de Damas. Ils sont 1,94 millions en Turquie, 1,11 million au Liban, 629.245 en Jordanie, 250.408 en Irak, 132.375 en Egypte, et 24.055 en Afrique du Nord, auxquels il faut ajouter 7,6 millions de déplacés à l'intérieur même de la Syrie.

¹ Depuis octobre 2013, le Haut Commissariat aux réfugiés reconnaît la quasi-totalité des Syriens qui quittent le pays d'emblée comme des réfugiés, qu'ils aient obtenu ou pas le statut: les opposants, les activistes, les civils, les journalistes, les Kurdes, et tous les groupes religieux sans exception.

Ce glissement de sens est lourd de conséquences:

- d'une part, la fabrication purement idéologique d'un lien mécanique entre migrations et sécurité renforce les représentations politiques et sociales d'un ennemi menaçant la stabilité et la sécurité intérieure, voire le mode de vie des Européens ;
- de l'autre, il légitime la militarisation de la mer Méditerranée par l'Union européenne comme ultime solution à la neutralisation de cette menace diffuse.

Tous les partenariats Nord-Sud sont imprégnés de cet axiome, qu'il s'agisse du 5+5, de l'Union pour la Méditerranée, du Processus de Barcelone et même de la Politique de Voisinage de l'Union européenne dans son volet de coopération avec les pays sud-méditerranéens. Sans oublier les accords bilatéraux de partenariat de mobilité dont l'essence même est de transférer les compétences en matière d'asile aux pays de la rive sud de la Méditerranée.² En termes financiers, le contrôle des frontières de l'Europe a coûté 1,6 milliards d'euros en 2014, tandis que les frais de renvoi des migrants vers leurs pays d'origine ou les pays de transit se sont montés à 11,6 milliards d'euros.

L'inaction politique de l'Europe en Libye et au Proche-Orient depuis 2011, et l'absence de zones d'exclusion aérienne en Syrie pouvant servir de refuges pour les civils, a conduit à une impasse et provoqué la fuite de millions de réfugiés. L'Europe se retrouve confrontée à sa propre impuissance née de ses tergiversations et de ses contradictions politiques et diplomatiques.

Selon l'Organisation internationale des migrations (OIM), depuis le début de l'année 2015 près de 1.800 personnes ont péri dans des naufrages en Méditerranée. On aurait pu s'attendre à ce que les ministres des Affaires étrangères et de l'Intérieur réunis à Luxembourg le 23 avril pour un Conseil extraordinaire, prennent des mesures en rapport avec ce drame humain. Contre toute attente, ils publiaient une déclaration censée permettre d'endiguer le phénomène migratoire en provenance de Libye, en se focalisant sur le trafic de clandestins. Cette déclaration comprend quatre objectifs :

- Renforcer et coordonner la présence européenne en Méditerranée ;
- Combattre les réseaux de passeurs en respectant le droit et les frontières internationales ;
- Contenir les flux d'immigrations illégaux ;
- Renforcer la solidarité et la responsabilité européenne sur les questions de gestion des flux migratoires.

Parallèlement, l'agence Frontex procédait à l'extension de son champ d'action portant sa zone opérationnelle à 138 milles au sud de la Sicile, pour être au plus près des côtes libyennes, et le renforcement de ses moyens, avec six bâtiments hauturiers, douze unités côtières supplémentaires, trois avions de surveillance maritime et deux hélicoptères.

Quelques semaines plus tard, c'est l'option militaire qui fut choisie. Le 18 mai, le Conseil européen adoptait la mise en place d'une opération navale au titre de la politique de maintien de la paix de l'Union européenne (dans le cadre de la PSDC ou politique de sécurité et de défense commune) destinée à combattre les réseaux de trafiquants d'êtres humains en Méditerranée. Nom de l'opération : EURONAVFOR-Med.

2 Des partenariats de mobilité ont été signés avec le Maroc en juin 2013 et avec la Tunisie en novembre 2014.

Il faut noter au passage que le document classifié (EEAS (2015) 696 REV 2 daté du 11 mai 2015), approuvé par le Comité militaire de l'UE pour un an au moins, parle indifféremment de réfugiés, de migrants ou d'êtres humains.

La force militaire déployée en Méditerranée aura pour mission de mener des actions « *contre les réseaux de transport de réfugiés et leurs infrastructures, y compris la destruction de leurs bateaux dans les eaux territoriales libyennes* » dans le but de stopper le flux de réfugiés.

EUNAVFOR-Med bénéficie d'un budget de 11,82 millions d'euros la première année. Seize pays y participent à des degrés divers dont la Belgique, la France, le Luxembourg, la Grèce, l'Espagne, la Hongrie, la Lituanie, la Lettonie, la Suède, la Finlande, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, la Pologne et la Slovénie. L'opération est commandée par le vice-amiral italien Enrico Credendino, et son quartier général est basé à Rome.

Officiellement, EURONAVFOR-Med s'inspire du modèle de l'opération EU-NAVFOR-ATALANTA déployée depuis le 8 décembre 2008 au large des côtes somaliennes contre la piraterie maritime. Mais comme le souligne justement l'amiral Alain Coldefy dans une interview à RFI le 31 mai 2015, « *Nous ne sommes pas du tout dans un schéma de piraterie pure* » contrairement aux objectifs l'opération Atalante, à savoir: fournir une protection aux navires affrétés par le Programme Alimentaire Mondial, protéger les navires marchands, recourir aux moyens nécessaires, y compris à l'usage de la force, pour dissuader, prévenir et intervenir afin de mettre fin aux actes de piraterie ou aux vols à main armée qui pourraient être commis dans les zones où ceux-ci s'exercent.

EURONAVFOR-Med est planifiée en trois temps:

- la première phase d'une durée de deux mois a consisté en l'analyse, l'évaluation et l'échange d'informations sur l'état du trafic d'êtres humains et de migrants en Méditerranée. Cette période qui vient de s'achever fait appel au renseignement militaire par drones et satellites pour cibler les réseaux de passeurs, afin de les démanteler lors d'une phase ultérieure ;

- la seconde phase doit permettre l'arraisonnement et la saisie des navires suspects en mer par des moyens coercitifs après avoir informé les pays côtiers de la nature des missions assignées à l'opération en vue d'obtenir leur accord. C'est à ce titre que le vice-amiral Credendino a effectué une tournée dans plusieurs pays de la région, en particulier à Alger le 15 juillet 2015.³

Le 14 septembre les ministres des affaires européennes ont approuvé le principe d'un passage en «phase 2a», permettant d'*«arraisonner les navires, les fouiller, saisir et dérouter les navires, appréhender les trafiquants et les conduire à la justice»*.

- la dernière phase prévoit une intervention terrestre sur le sol libyen afin de procéder à la neutralisation des bateaux dans les ports et à l'arrestation des trafiquants.

Les contraintes du droit international

L'article 8 du document approuvé par le Comité militaire de l'UE stipule que la « *saisie des navires de trafiquants dépend (...) d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sous le*

³ L'Algérie avait refusé une demande de Bruxelles de lui fournir une base pour des drones de reconnaissance chargés de surveiller la Méditerranée à la recherche d'éventuels mouvements de migrants clandestins.

Chapitre VII de la Charte des Nations unies ». En effet, Frontex ne peut agir que dans les eaux territoriales européennes alors qu'en haute mer c'est le droit de la mer qui prévaut. Dans le cas contraire il s'agit d'une violation de souveraineté pouvant conduire à une crise diplomatique.

L'UE n'a pas obtenu l'aval du Conseil de Sécurité des Nations unies pour agir militairement dans les eaux libyennes. Le 23 juin, devant l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Ban Ki-moon a exhorté les Européens à considérer que la « *priorité des priorités* » est de sauver les réfugiés et déclaré que l'Europe se devait d'« *être en pointe en matière de solidarité mondiale avec les migrants* ».

Faute de résolution onusienne, la phase 2a de l'opération devra se cantonner aux eaux internationales contre des navires suspects (sans pavillon, ou portant un faux pavillon). Ces interventions devraient être menées par des « équipes de visite », autrement dit des forces spéciales et des commandos marine, seuls capables d'affronter des groupes de trafiquants pouvant ouvrir le feu sur les navires européens.

Ibrahim Dabbashi, l'ambassadeur libyen auprès des Nations unies, s'est fermement opposé à toute intervention militaire européenne sur le territoire de son pays, à moins que ne soit installé un gouvernement d'union nationale, seul à même d'autoriser (ou pas) le déploiement de troupes étrangères sur le sol libyen.

Malgré les déclarations de Federica Mogherini pour rassurer sur les objectifs du dispositif naval « *qui ne vise pas les migrants mais ceux qui font de l'argent sur leurs vies... et sur leurs morts* », une telle opération à proximité de la zone de guerre libyenne pose de nombreuses questions de sécurité dont les risques humains, politiques et diplomatiques ne semblent pas avoir été anticipés.

Risques humains

La majorité des personnes qui traversent la Méditerranée fuient des zones de guerre notamment en Libye, Irak, et en Syrie. Or, des opérations d'arraisonnement de navires appartenant à des passeurs mais chargés de réfugiés mettraient à coup sûr ces derniers en danger de mort.

Se pose aussi la question de ce que deviendraient les réfugiés interceptés. Pour Judith Sunderland, de l'ONG Human Rights Watch, « *toutes les personnes qui seront récupérées par cette opération devront être intégrées dans le processus de demande d'asile et, en aucun cas, l'Union européenne ne devrait les remettre aux autorités libyennes ou les débarquer sur les côtes libyennes, où ils risquent d'être détenus dans des conditions épouvantables* ».

On sait en effet que la Libye est un hub important pour de nombreux demandeurs d'asile qui, bien souvent, croupissent durant de longues périodes dans des centres de détention où ils sont torturés et traités de manière inhumaine: selon l'ONU leur nombre est passé de 1.455 fin mars 2015 à 2.663 en avril 2015. Au total, ils sont 36.000 comptabilisés sur les registres du HCR, les Syriens (18.000) formant le plus gros contingent. Les autorités de transition ont chargé plusieurs milices de surveiller les frontières, mais ce sont ces mêmes miliciens payés et équipés par l'Etat qui s'adonnent au trafic d'êtres humains. Une partie de ces miliciens appartient à des brigades islamistes. Sur un territoire contrôlé par quelques 750 groupes armés, les services de renseignement occidentaux ont identifié 23 centres de regroupement de migrants, notamment à

Koufra, Sabha, Oubari, Tobrouk, Ajdabiya, Syrte, Misrata, Khems, Tripoli, Gharyan, Zawiya, Sabratha, Sarman et Zouara. Sept de ces centres sont placés sous le contrôle de la coalition "Fajr Libya" (Aube de la Libye), qui soutient le gouvernement siégeant à Tripoli.

Les mouvements djihadistes Ansar al-Charia, Al-Qaida au Maghreb islamique et Da'ech prennent eux aussi part à la traite d'êtres humains. Ainsi, le camp de Haniyeh (localité d'Ajdabiya) sert de point de rassemblement des migrants par Da'ech avant leur prise en charge par d'autres milices qui les conduisent en mer.

Dans leur grande majorité, les Libyens sont farouchement opposés à toute intervention étrangère sur leur territoire national. Aussi tout « dommage collatéral » sur des civils provoqué par l'action militaire européenne ne ferait qu'augmenter le ressentiment des populations locales, non seulement en Libye mais dans toute la région.

Risques politiques et militaires

Neutraliser des navires de passeurs et arraisonner des embarcations chargées de réfugiés ne relève pas de la même logique. Le coût politique que constituerait la destruction d'un bateau avec des migrants à son bord serait énorme.

La présence dans plusieurs villes côtières libyennes de groupes djihadistes impliqués dans le passage en mer de migrants, dont Da'ech bien implanté à Syrte et dans une moindre mesure à Derna, constitue un environnement extrêmement hostile pour les forces européennes. Toute action militaire le long des côtes libyennes obligerait ces forces à un engagement armé à la fois contre ces groupes et contre les milices locales.

Pour Yves Trotignon de chez Risk and Co., cette opération pourrait même être l'objet de nouvelles menaces terroristes. *« Les navires européens pourraient aborder des embarcations piégées, ou secourir des terroristes se faisant passer pour des migrants. (...) Les navires vont être exposés à de possibles tirs depuis la mer, de la part des trafiquants qui sont armés, ou de la terre »*⁴

Des résultats qui s'annoncent limités

EURONAVFOR-Med obligerait les trafiquants à modifier leur « business model », perturberait leurs filières, et les dissuaderait peut-être provisoirement de poursuivre leurs activités, sans pour autant mettre fin au trafic. Les passeurs installés en Libye ne feraient que déplacer les sites de départ pour éventuellement les relocaliser dans les pays voisins. De l'aveu même du directeur exécutif de Frontex, Frédéric Leggeri, *« les routes migratoires sont extrêmement flexibles et peuvent se modifier rapidement (...) S'il y a une opération militaire au voisinage de la Libye, cela peut changer les routes migratoires et les faire basculer vers l'Est. On trouve déjà en Grèce des personnes qui arrivent du continent africain »*.⁵ Et inversement si les frontières européennes se ferment les unes après les autres. Ce phénomène n'est pas nouveau. Toutes les précédentes opérations navales européennes ont eu pour résultat de dévier les itinéraires des migrations mais n'ont pas stoppé les flux migratoires. Cela s'est encore vérifié récemment après la fermeture de la frontière hongroise obligeant les réfugiés en provenance de Syrie à emprunter la route traversant la Croatie pour

4 Aude Massiot, « Contre le trafic de migrants, Euronavfor-Med, une opération risquée et précipitée », *Libération*, 23 juin 2015.

5 Interview AFP, 3 juin 2015.

rejoindre l'Europe du Nord.

Il est très peu probable qu'une opération militaire puisse définitivement démanteler les filières du trafic d'êtres humains. La lutte contre le crime organisé qui est du ressort des Etats et des agences spécialisées (Interpol, Europol, Eurojust, etc), passe par le renseignement et nécessite des investigations de longue haleine ciblant à la fois les circuits financiers et les ramifications internationales des réseaux locaux du trafic. S'attaquer aux passeurs établis en Libye qui ne sont que la pointe de l'iceberg, n'affectera pas leurs connexions régionales et/ou internationales.

Pour Human Rights Watch, c'est une démonstration de force qui ne vise pas les causes premières des migrations et «*qui ne risque pas de faire diminuer les flux d'arrivants*». Dans la mesure où aucune barrière, quelle qu'elle soit, n'est infranchissable, HRW préconise la mise en place de filières légales et sécurisées de transit pour stopper les naufrages et couper l'herbe sous les pieds des réseaux de trafiquants.

Depuis 2002, 225 millions d'euros ont été mis à disposition de l'industrie de défense et de centres de recherche pour financer des projets de renforcement du contrôle des frontières contre les migrations. Parmi ceux-ci : le projet *Handhold* (3,5 millions d'euros) qui concerne un robot aussi performant qu'un chien renifleur ; le projet *Talos* (12,9 millions d'euros) développant des robots pour patrouiller le long des frontières terrestres ; le projet *Limes* (11,9 millions d'euros) pour la surveillance satellitaire des frontières ; le projet *I2C* (9,9 millions d'euros) qui travaille sur des drones maritimes ; et le projet *Snoopy* (1,8 millions d'euros) pour des systèmes portables de détection olfactive.⁶

Même si, pour l'instant, le Conseil européen dit se concentrer sur la surveillance de ces réseaux de passeurs, celle-ci implique tout de même le positionnement de navires de surveillance à proximité des côtes libyennes et l'envoi de drones de surveillance. A ce titre, les opérations militaires représentent une opportunité pour tester et valider les matériels développés par l'industrie de défense européenne. Euronavfor-Med va ainsi bénéficier du projet *Aéroceptor* co-financé par la Commission européenne à hauteur de 3,5 millions d'euros sur un total de 4,8 millions. Ce projet dont le lancement a eu lieu à Madrid les 17 et 18 janvier 2013, a été initié par un consortium de 15 partenaires industriels venant de sept pays: Espagne, France, Pologne, Autriche, Italie, Turquie et Israël. Son objectif est de développer un outil embarqué pour contrôler, ralentir et stopper les « véhicules non-coopératifs » sur terre comme sur mer. Il s'agit d'un système aérien piloté à distance (Remote Piloted Aerial System ou RPAS) dont on comprend aisément quel usage peut en être fait dans le cadre opérationnel de EURONAVFOR-Med pour stopper à distance les navires de migrants en mer Méditerranée. Ce dispositif est en effet explicitement destiné aux agences de surveillance côtières et aux forces de police des frontières.

Complémentaire des partenariats de mobilité appelés à se multiplier, la militarisation de la Méditerranée s'affirme comme le second pilier du nouvel agenda migratoire européen. A l'heure où nous écrivons, l'UE planifie la construction de camps en Grèce, en Italie et en Afrique du Nord,

⁶ Frontex s'appuie sur la technologie d'Eurosur, un système de surveillance des frontières consistant en collecte massive de données biométriques, l'interconnexion de bases de données, l'analyse par algorithmes (profilage) pour détecter des personnes ou des parcours. Le budget Eurosur est de 224 millions d'euros pour la période 2014-2020.

destinés à l'enregistrement et au fichage des migrants candidats à la traversée de la Méditerranée et à la rétention des réfugiés dont la demande d'asile aura été refusée par un Etat-membre de l'Union européenne avant qu'ils ne soient renvoyés chez eux, et ce, en violation du droit international.

Avec EURONAVFOR-Med, il ne s'agit plus de sauver des vies⁷ mais de retenir les candidats à la migration et les demandeurs d'asile sur la rive sud de la Méditerranée pour confier leur sort à des Etats tiers qui ne sont pas signataires de la Convention de Genève sur les réfugiés de 1951, et qui s'abstiennent de respecter sur leur sol la Convention des Nations unies de 1990 sur le droit des travailleurs migrants et de leurs familles dont ils sont pourtant signataires.

Décidée précipitamment dans le funeste contexte des premiers mois de 2015, EURONAVFOR-Med comporte de potentiels effets secondaires dont l'ampleur reste difficile à évaluer. En tout état de cause, aucune option militaire ne pourra remplacer les solutions politiques à la question de l'asile dans laquelle l'Europe a sa part de responsabilité pour n'avoir pas su mesurer les conséquences humanitaires de sa passivité dans les crises libyenne et syrienne.

Laurence Aïda Ammour

Analyste en sécurité internationale et défense, associée au Groupe d'analyse JFC Conseil

Septembre 2015

⁷ Comme ce fut le cas avec l'opération de sauvetage italienne *Mare Nostrum* lancée en octobre 2013 qui a pris fin en novembre 2014 pour être remplacée par l'opération militaire de Frontex *Triton*.