



**HAL**  
open science

## Les Balkans à l'épreuve des crises migratoires

Morgane Dujmovic

► **To cite this version:**

Morgane Dujmovic. Les Balkans à l'épreuve des crises migratoires : in "L'Europe et ses crises : quel impact sur les Balkans?". Étude Prospective & Stratégique n°2015-26, DGRIS Ministère des Armées; Courrier des Balkans. 2016. halshs-04529290

**HAL Id: halshs-04529290**

**<https://shs.hal.science/halshs-04529290>**

Submitted on 2 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

%

**Étude Prospective & Stratégique n°2015-26  
"L'Europe et ses crises : quel impact sur les Balkans"**

--  
**Volet Migrations**

**Auteure du rapport : Morgane Dujmovic**

**Date de remise du rapport : 15 juillet 2016**

## **Les Balkans à l'épreuve des crises migratoires**

---

« L'Europe du Sud-Est apporte à l'Union européenne des multiples avantages, économiques, démographiques et culturels. Celui qui est le plus apparent est lié à son rôle de grand carrefour. »

George Prévelakis, 2009<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prévelakis, George, 2009, « L'Europe du Sud-Est, Balkans ou Europe du Sud-Est ? Une énigme pour la géographie régionale », in Fouchet, Michel (dir.) *L'Europe. Entre géopolitiques et géographies*, Armand Colin, CNED, SEDES, 249p.

## Table des matières

<b>Avant-propos méthodologique</b>	<b>3</b>
Sources	3
Terminologie	3
<b>Partie I :</b>	<b>4</b>
<b>La « crise des migrants » dans les Balkans : développements, impacts et perspectives.</b>	<b>4</b>
1) Une zone-pivot : du corridor au verrou balkanique.	5
2) « Balkans transit » : sur les routes des Balkans.	8
3) La « crise des migrants » dans les Balkans, un an après.	10
Conclusion de la partie I	13
<b>Partie II :</b>	<b>14</b>
<b>Une gestion des mobilités européanisée : entre conditionnalités et paradoxes.</b>	<b>14</b>
1) L'européanisation des politiques migratoires dans les « Balkans occidentaux ».	14
2) Le paradoxe des « pays de transit » des Balkans.	17
3) La politique des visas : la carotte et le bâton.	19
Conclusion de la partie II	20
<b>Partie III :</b>	<b>23</b>
<b>Migrants des Balkans, l'autre facette de la crise migratoire.</b>	<b>23</b>
1) Les raisons du départ.	23
2) Les différents visages de l'émigration balkanique.	25
3) Quelles conséquences sur les pays de départ ?	28
Conclusion de la partie III	30

# Avant-propos méthodologique

---

## Sources

Les sources rassemblées dans cette étude combinent des relevés documentaires de la presse locale et internationale et de la littérature grise (rapports d'organisations internationales et nationales, état de l'art scientifique), des statistiques nationales et européennes (bureaux de statistiques et Eurostat) et des entretiens semi-directifs en profondeur menés avec des experts des migrations dans les Balkans (fonctionnaires, chercheurs, responsables d'ONG). Certaines données s'appuient largement sur les enquêtes et observations menées dans le cadre d'une thèse en cours à l'Université d'Aix-Marseille.

## Terminologie

Afin de désigner les personnes en situation de migration internationale, nous privilégierons dans cette étude le terme générique de « migrant(s) », même si la plupart de ces personnes fuient des situations de guerre et sont susceptibles d'obtenir le statut de « réfugié » tel que défini par la Convention de Genève de 1951. Nous le préférons à celui de « réfugié(s) », fortement mobilisé au cours de la crise migratoire, souvent de façon erronée. En effet, cette dernière appellation occulte le fait que ce statut n'est accordé qu'à un nombre marginal de personnes dans l'Union européenne. Par ailleurs, il introduit une dichotomie entre migrants économiques et demandeurs d'asile qui a été largement déconstruite par la littérature scientifique sur les migrations internationales<sup>2</sup> comme par les parcours souvent ambivalents des migrants auprès desquels nous avons enquêté.

---

<sup>2</sup> Voir par exemple : Alain Morice et Claire Rodier, « Classer-trier migrants et réfugiés : des distinctions qui font mal », *Hommes et Libertés* - Revue de la Ligue des Droits de l'Homme, 129, 2005, pp. 58-61 ; « La distinction entre réfugiés et migrants économiques ne va pas de soi », entretien avec Karen Akoka, *Alterecoplus*, 11 septembre 2015 ; Laurence Pillant et Louise Tassin, « Lesbos, l'île aux grillages. Migrations et enfermement à la frontière grécoturque », *Cultures & Conflits*, 99-100 | automne/hiver 2015.

# **Partie I :**

## **La « crise des migrants » dans les Balkans : développements, impacts et perspectives.**

---

Les crises politiques et sociales qui se poursuivent au Proche et Moyen-Orient, en Asie et en Afrique ont alimenté des flux de migrants pour lesquels l'Europe centrale, septentrionale et occidentale reste un espace de destination privilégié. Effet du maintien de ces conflits comme de l'engorgement des camps de réfugiés au Moyen-Orient, ces flux migratoires ont redoublé à partir de l'été 2015. En parallèle, les politiques de contrôle frontalier exercées en Méditerranée occidentale et centrale sur la rive Nord (déroit de Gibraltar, côtes italiennes et maltaises) comme sur la rive Sud (enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, côtes libyennes), ont contribué à la réactivation de routes migratoires plus à l'est, notamment à travers la péninsule balkanique. On estime qu'au plus fort de la « crise des migrants », entre septembre et décembre 2015, 500 000 migrants auraient transité par cette sous-région qui est devenue l'une des principales portes d'entrée vers l'espace Schengen.

Face à ce phénomène tant inédit que massif, les réponses des États balkaniques ont oscillé entre mesures de protection de leurs territoires nationaux et coopérations bilatérales ou régionales qui se sont concrétisées par la mise en place d'un corridor migratoire officiel, des îles grecques jusqu'en Allemagne, en passant par différents pays des Balkans, qui permettait de franchir les frontières sans être munis de visa. On peut ainsi retracer différentes étapes dans les réactions étatiques à la crise migratoire et différents périmètres de la gestion des migrations. En la matière, il est important de noter le rôle incitatif des politiques migratoires allemandes et autrichiennes, consécutivement marquées par l'ouverture puis la fermeture de leurs frontières aux migrants, ces orientations se répercutant par effet rebond sur les politiques migratoires des États des Balkans. Or, les modalités de la gestion des migrations représentent des enjeux de taille au vu des défis sécuritaires et humanitaires posés par ces mobilités humaines de longue distance. Ainsi, la fermeture du corridor migratoire à l'hiver 2016 a engendré la création de points de fixation des migrants, bloqués dans les interstices des zones frontalières. Les incidents qui surviennent avec régularité dans ces espaces et la situation humanitaire alarmante qui y règne questionnent le bien-fondé des politiques de fermeture de frontières mises en œuvre.

Cette partie de l'étude s'attachera à développer trois angles d'analyse :

- 1) Un retour étape par étape sur l'évolution des politiques migratoires mises en œuvre par les États des Balkans à l'heure de la « crise des migrants » ;
- 2) Une description du fonctionnement du corridor migratoire balkanique et de ses lieux emblématiques (septembre 2015 – mars 2016) ;
- 3) Un décryptage des conséquences et perspectives liées à la fermeture officielle de la « route des Balkans ».

## 1) Une zone-pivot : du corridor au verrou balkanique.

Depuis les années 1990 des routes migratoires anciennes sont réactivées dans les Balkans ; elles sont empruntées par des migrants « irréguliers » comme par de potentiels demandeurs d'asile principalement originaires d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient. Plusieurs facteurs concourent à ce renouveau du phénomène migratoire. Tout d'abord, la position géographique des Balkans en fait un espace de franchissement naturel vers l'Europe centrale et occidentale. Situés entre la Mer Noire et la Mer Méditerranée, voisins du détroit du Bosphore, déjà en Europe et aux portes de l'Europe centrale : les Balkans ont toujours fait office de carrefour entre les civilisations. De par cette fonction historique d'espace-pivot, les routes migratoires des Balkans sont pour la plupart anciennes. Elles se sont renforcées au gré des migrations intra-balkaniques importantes qu'ont connu les deux derniers siècles<sup>3</sup>. De plus, le découpage territorial des États balkaniques marqué par la longueur de leurs frontières étatiques multiplie les zones de franchissement potentielles, configurations qui facilitent inmanquablement les activités des réseaux de passeurs.

Par-delà ces critères géo-historiques, il est nécessaire de prendre en compte les logiques des projets migratoires pour comprendre le regain d'attractivité des routes balkaniques. Tout d'abord, le choix de transiter par les Balkans tient aux risques voire à la dangerosité des traversées en Méditerranée occidentale et centrale. L'importante médiatisation des naufrages comme du renforcement des contrôles maritimes est souvent invoquée par les migrants pour expliquer leur décision de privilégier les routes terrestres des Balkans. Il convient d'ajouter à ce panorama le rôle des politiques migratoires de la Turquie voisine, qui permettent à de nombreux ressortissants des pays d'origine de transiter sans obligation de visas via le « sas » voire le « hub » que constitue Istanbul<sup>4</sup>. En raison de cette politique de visas extensive en Turquie, de nombreux migrants d'Afrique entreprennent ce détour balkanique, qui commence par un voyage légal en avion vers la Turquie et se poursuit par le franchissement irrégulier d'une dizaine de frontières à travers les Balkans et le reste de l'Europe.

Malgré le développement de tels flux depuis une vingtaine d'années, aucun État des Balkans n'était préparé aux arrivées massives de migrants qui ont débuté à l'été 2015. Plusieurs États de la région ont répondu en adoptant des mesures unilatérales de protection de leur territoire national qui témoignent de ce manque d'anticipation comme d'une absence de coopération interétatique dans les premiers temps de la crise. Dès le 25 août 2015, les autorités macédoniennes proclament l'état d'urgence, qui permet le renforcement des effectifs policiers et militaires sur les frontières Nord (Tabanovce) et Sud (Gevgelija) du pays<sup>5</sup>. Cette mesure de

---

<sup>3</sup> Jovan Cvijić, 1918, *La péninsule balkanique : géographie humaine*, Armand Colin, Paris, 528p.

<sup>4</sup> Mustafa Aslan et Jean-François Pérouse, « Istanbul : le comptoir, le hub, le sas et l'impasse », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 19 - n°3, URL : <http://remi.revues.org/2683>.

<sup>5</sup> Cette mesure a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2016 par le vote du Parlement macédonien du 29 mars 2016.

contrôle est justifiée dans un communiqué du gouvernement macédonien qui décrit « une situation alarmante en raison d'une pression accrue à la frontière Sud » due aux « passages illégaux massifs en provenance de la Grèce ». Le 15 septembre 2015 la Hongrie donne le ton en achevant l'édification d'une clôture de barbelés à sa frontière avec la Serbie. La mise en place de cette séparation physique est accompagnée de deux lois pénalisant durement le franchissement et la dégradation des barbelés. S'ensuivent de violents heurts à cette frontière, comme le 17 septembre au poste-frontière de Horgoš 2 où les policiers hongrois répliquent à une manifestation pacifique de migrants en faisant usage de gaz lacrymogènes et de canons à eau. De façon presque immédiate, ce dispositif matériel et légal engendre des contournements : le soir-même un nouveau point de passage des migrants est activé entre la ville de Šid en Serbie et le village de Tovarnik en Croatie. Dès le 16 septembre, plusieurs dizaines de migrants franchissent illégalement la frontière de la Croatie ; le 17 septembre on dénombre plus de 6 000 entrées à Šid-Tovarnik. « Massif » et « incontrôlé », selon les mots de la Présidente croate Kolinda Grabar Kitarović, ce phénomène entraîne rapidement la crispation des autorités croates qui ferment le lendemain la quasi-totalité des points-frontières avec la Serbie. Les réactions serbes ne se font pas attendre : en mesure de représailles les véhicules de transports de marchandises croates sont interdits de pénétrer sur le territoire serbe et les importations croates sont bloquées. La crise entre les deux pays ne sera que temporaire puisque les autorités croates décident de la réouverture des points-frontières le 26 septembre. Cet exemple est emblématique des tensions générées par la survenance de la crise migratoire et de la difficile coopération entre États voisins pour gérer les arrivées de migrants.

Face à l'ampleur du phénomène, ces réactions unilatérales ont bien vite laissé place à une coopération de circonstance qui s'est concrétisée par la mise en place progressive d'un corridor migratoire officiel, du Sud de la Macédoine à l'Autriche. Lors d'une réunion extraordinaire à Bruxelles le 25 octobre 2015 qui réunit les différents chefs des pays des Balkans et des États membres de l'Union européenne, Jean-Claude Juncker annonce la mise en place de ce dispositif censé permettre « un mouvement graduel, contrôlé et ordonné des personnes sur la route des Balkans occidentaux ». Dans son ensemble, le corridor encadré par les autorités des différents États — en particulier la Macédoine, la Serbie, la Croatie et la Slovénie — remplit trois fonctions officielles : la protection et la sécurisation du passage des migrants face aux dangers du voyage, l'organisation rapide du transit des migrants vers l'Allemagne ou l'Autriche, et le contrôle des groupes de migrants pour canaliser leur éventuelle dispersion. Deux activités essentielles sont menées tout au long du parcours : l'enregistrement systématique des migrants et la distribution d'aide humanitaire (abris, nourriture, vêtements, couvertures, soins), en particulier à l'approche de l'hiver. Pour réaliser ces activités, des camps de transit et d'enregistrement ponctuent la traversée ; dans un premier temps improvisés, ces camps se dotent peu à peu d'infrastructures pour faire face aux conditions hivernales, du poste-frontière autrichien de Spielfeld, où des tentes chauffées qui peuvent accueillir jusqu'à 1 500 personnes en transit sont installées par la Croix-Rouge le 27 octobre, au centre de transit de Slavonski Brod à l'est de la Croatie où les migrants sont amenés directement par train dès le 3 novembre.

Alors même que se met en place ce corridor et que les arrivées continuent en Mer Égée, on assiste en parallèle à un véritable jeu de frontières marqué par des fermetures successives de points-frontières. Dès le 18 septembre, la Hongrie continue de se claquer :

le Premier ministre Viktor Orban déclare que les autorités ont commencé à installer une clôture haute de 3,5 mètres à la frontière avec la Croatie pour bloquer le passage de migrants, sur les 41 km de frontière entre les deux pays qui ne sont pas séparés par la Drave, tout en se préparant à faire de même aux frontières avec la Slovénie et la Roumanie. La fermeture effective de la frontière Hongrie-Croatie le 16 octobre à minuit oblige la Croatie à modifier l'itinéraire du corridor pour déplacer les migrants venus de Serbie vers la Slovénie. Le 19 octobre, le ministre slovène des Affaires étrangères Karl Erjavec pose une limite à la collaboration entre les deux pays en annonçant que Ljubljana n'est en mesure d'accepter que 2 500 migrants par jour. Quelques jours plus tard, le Parlement slovène valide l'envoi de l'armée sur les frontières. Dans le même temps, les migrants continuent d'affluer à Prešovo, dans le Sud de la Serbie, créant un engorgement de près de 10 000 personnes qui entraîne de graves risques sanitaires sur le terrain. Le 23 octobre, c'est au tour de l'Autriche de fermer temporairement sa frontière, créant là-aussi une fixation de plusieurs milliers de personnes en Slovénie, tout comme en amont des routes, au poste frontière serbo-croate de Berkasovo-Bapska ou à Prešovo. Le 28 octobre, la ministre de l'Intérieur autrichienne Johanna Mikl-Leitner annonce finalement que l'Autriche compte ériger une barrière à sa frontière avec la Slovénie alors même que plusieurs milliers de personnes attendent de passer le poste de Šentilj-Spielfeld. En réaction, la Slovénie entreprend à son tour le 10 novembre de clôturer sa frontière avec la Croatie, notamment le long de la rivière Sotla puis de la Kupa. Durant tout le mois de novembre, les annonces similaires se multiplient. Finalement, les travaux de clôture au poste-frontière de Spielfeld débutent le 7 décembre, comprenant un grillage de 3,7 kilomètres de long et 2,5 mètres de haut. C'est la première fois qu'un mur est érigé entre deux pays de la zone Schengen. De l'autre côté du corridor, au sud de la Macédoine, un grillage est installé à partir de fin novembre, avec l'aide logistique de la Hongrie qui fournit aux autorités macédoniennes des barbelés, des lecteurs d'empreintes digitales, des ordinateurs, des caméras ainsi qu'un renfort de 31 policiers hongrois.

Des fermetures temporaires de postes-frontières à l'érection de clôtures physique, la mise en place de ces différents verrous révèle une politique du « chacun pour soi » qui puise dans la faiblesse des capacités d'accueil des pays des Balkans mais aussi dans la crainte d'une potentielle décision allemande ou autrichienne de mettre fin à la politique d'accueil des migrants. Ces décisions en aval des routes migratoires agissent ainsi par effet-rebond dans l'ensemble du parcours balkanique où domine une politique migratoire par à-coups. Ce dispositif ambivalent — entre transit vers l'Ouest et blocages dans les zones frontalières des Balkans — perdurera jusqu'au mois de mars 2016. Déjà, à la mi-février, l'Autriche annonce son intention de mettre en place un quota journalier d'entrées de demandeurs d'asile sur son territoire : seules 80 demandes d'asile par jour seront acceptées, tandis qu'une limite de 3 200 personnes seront autorisées à transiter par le territoire autrichien. La décision condamnée par la Commission européenne crée une réaction en chaîne dans les Balkans dans la semaine qui suit : le Premier ministre monténégrin, Milo Đukanović, menace de fermer les frontières du Monténégro ; le Parlement bulgare approuve à l'unanimité le déploiement de l'armée sur les frontières du pays...C'est finalement l'échec du sommet UE-Turquie du 7 mars 2016 qui sonnera le glas du corridor balkanique, puisque le 8 mars à minuit, la Slovénie ferme définitivement ses frontières, entraînant le blocage de toute la « route des Balkans ». Par effet-domino, les frontières croates et serbes sont également fermées le soir-même. Conséquence



directe de cette fermeture, des milliers de migrants sont bloqués dans les différents points nodaux du corridor, pris au piège de ces politiques migratoires restrictives. Après avoir été un espace de circulation et de transit, les Balkans font désormais office de zone-tampon de l'Europe.

## 2) « Balkans transit » : sur les routes des Balkans.

Qui sont ces migrants de longue distance qui transitent par les Balkans ? Dresser un état des lieux de la composition des flux de migrants qui ont emprunté le corridor balkanique n'est pas aisé puisque plusieurs biais statistiques existent. Selon l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), sur l'ensemble de l'année 2015 la région des Balkans occidentaux<sup>6</sup> aurait enregistré 764 000 franchissements irréguliers de frontières, soit 16 fois le niveau constaté l'année précédente. Néanmoins, on peut nuancer l'importance de ce chiffre qui repose sur les franchissements de frontières extérieures de l'UE par le fait que certains migrants ont été enregistrés plusieurs fois s'ils ont franchi plusieurs frontières extérieures au cours de leur parcours, par exemple vers la Grèce puis vers la Hongrie. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un flux continu de migrants, puisque les mouvements ont eu tendance à ralentir à l'arrivée de l'hiver. Pour ne prendre qu'un exemple, entre le 15 septembre et le 9 décembre 2015, 485 377 migrants avaient déjà été enregistrés par les autorités croates, avec des pics journaliers atteignant 12 000 personnes ; début décembre 2015 le nombre d'arrivées journalières était de 5 000 dans le camp de Slavonski Brod contre moins de 2 500 au début de l'année 2016.

Toujours selon l'agence Frontex, les migrants détectés dans les Balkans à l'hiver 2015-2016 seraient majoritairement originaires de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan. Malgré la présence de migrants originaires d'autres pays d'Asie ou d'Afrique, cette donnée s'explique par le durcissement des conditions d'accès au corridor mis en place progressivement par les États des Balkans, en tête desquels la Macédoine. En novembre 2015, le pays introduit des contrôles de passeport et d'identité ; dès lors, seuls les ressortissants de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak sont considérés comme des réfugiés, tous les autres étant supposés être des « migrants économiques ». Le corollaire de cette mesure est l'expulsion des migrants d'autres nationalités d'un État des Balkans à un autre : de la Slovénie à la Croatie, de la Croatie à la Serbie, de la Serbie à la Macédoine... À partir de fin février, les Afghans sont renvoyés à cette seconde catégorie de « migrants économiques » et se voient refuser l'entrée en Macédoine. Enfin, le 6 mars, les autorités macédoniennes introduisent une condition supplémentaire en n'admettant

---

<sup>6</sup> Le terme de « Balkans occidentaux » désigne un espace géopolitique qui a été officiellement introduit dans le vocabulaire de l'UE à l'occasion du Conseil européen de Vienne de décembre 1998. Cette définition inclut l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie.

que les migrants originaires de villes directement touchées par la guerre : se voient ainsi refoulés les Irakiens de Bagdad comme les Syriens de Damas. Ce tri des migrants se répercute sur les politiques menées par les autorités serbes et croates, et engendre un véritable goulot d'étranglement pour des milliers de personnes bloquées à la frontière gréco-macédonienne dans un climat de tension et de crise humanitaire (voir partie 3). Parmi ces migrants se trouvent des hommes seuls mais aussi de nombreuses familles avec des enfants, ainsi que des mineurs non accompagnés.

Le corridor migratoire officiel mis en place entre septembre 2015 et mars 2016 n'est ni homogène, ni imperméable, encore moins figé. Pour en comprendre le fonctionnement il convient d'apporter un regard plus proche du terrain qui retrace les différentes portions du corridor, ses contours, mais aussi les différents acteurs qui s'y côtoient. Des enquêtes que nous avons menées dans les Balkans en septembre et décembre 2015, il ressort que le corridor est vécu par les migrants de façon ambivalente : d'une part, le ressenti d'une restriction voire d'une privation de liberté est omniprésent, d'autre part le corridor apparaît comme une ressource. Cette fonction de ressource concerne aussi bien les informations sur les différents lieux et les différentes étapes pour se rendre jusqu'en Allemagne (souvent la visée ultime des projets migratoires), que les facilités mises en place par certains pays pour faire transiter les migrants : si les transports sont payants jusqu'à la frontière serbo-croate, le transfert d'un État à un autre est entièrement pris en charge pour la suite du voyage.

Cette ambivalence, entre lieu de contrôle et de ressources, se retrouve dans les camps de transit qui sont implantés tout au long du corridor et gérés par les différents ministères de l'Intérieur. Pour les autorités, ces lieux remplissent avant tout une fonction gestionnaire permettant la prise d'empreintes, la photographie, et la délivrance d'un document officiel à présenter aux autorités du pays suivant. Mais on trouve aussi des acteurs impliqués sur le volet humanitaire, issus d'organisations internationales (UNHCR, UNICEF, OIM...), ou de diverses ONG internationales et locales dont la coordination est le plus souvent assurée par les Croix-Rouge locales. Entre ces camps, souvent à proximité des espaces frontaliers, on note aussi la multiplication de lieux intermédiaires destinés à gérer l'attente des migrants : dans la station-essence d'Evzoni, dans un ancien motel à Šid, ou dans le campement d'Idomeni, les personnes sont à l'arrêt, souvent sur ordre des autorités policières, afin de ne pas engorger les camps situés de part et d'autre des frontières. Dans ces différents campements formels et informels, on observe un véritable afflux de groupements de volontaires internationaux généralement originaires d'États membres de l'UE. Le plus souvent à l'aide de financements participatifs (*crowdfunding*), ces bénévoles non affiliés procurent aux migrants des abris, des repas chauds, et des points d'informations aux abords des camps officiels ou dans les autres lieux d'attente des migrants.

Entre ces différents lieux, le choix des moyens de transport et la possibilité de les emprunter varient d'un pays à l'autre. Depuis la Grèce continentale jusqu'à la frontière avec la Macédoine, des bus de compagnies privées attendent les migrants à la sortie des ferries pour les transporter directement jusqu'à la frontière, mais les migrants ont aussi le choix, plus coûteux, de payer un taxi. La traversée de la Macédoine, de Gevgelija à Tabanovce, se fait en train : une fois entrés dans le corridor, les migrants ont l'obligation de rester dans le camp jusqu'à ce qu'un train spécialement affrété arrive. Un nombre très limité d'entre eux, en particulier les personnes

vulnérables, est autorisé à prendre à taxi<sup>7</sup>. Arrivés dans le sud de la Serbie, à Preševo, les migrants doivent attendre que leur soit délivré un permis de circulation serbe, ce qui provoque fréquemment des sas d'attente. Une fois le laissez-passer obtenu, plusieurs choix sont disponibles, entre train, bus ou taxi. Ainsi au début du mois d'octobre, entre 50 et 70 autocars partaient quotidiennement en direction de la frontière serbo-croate, vers le point-frontière de Bapska-Berkasovo : le trajet coûtait 35 euros, contre 1 000 euros pour un voyage en taxi sauvage. À partir de la frontière croate — et de l'entrée dans l'UE — les modalités de transport changent radicalement : dès le point-frontière les migrants sont intégralement pris en charge et encadrés par les autorités policières<sup>8</sup>. Ils sont amenés en bus, par groupe de 50 dans le camp d'Opatovac ou de Slavonski Brod (à partir de novembre 2015) où s'effectue l'enregistrement. De là ils sont emmenés par bus vers la frontière hongroise ou par train jusqu'à la frontière slovène (à partir d'octobre 2015). À aucun moment de cette traversée il ne leur est permis de sortir du corridor<sup>9</sup>, ce qui signifie que tout contact avec les populations locales est prohibé. À leur sortie du pays les migrants sont remis aux autorités du pays suivant, où se réalise le même type de procédure. Ainsi les modalités concrètes de contrôle comme les ressources mises à disposition évoluent au cours du parcours, avec une prise en charge nettement plus resserrée à partir du franchissement de la frontière extérieure de l'UE (frontière serbo-croate).

### **3) La « crise des migrants » dans les Balkans, un an après.**

Conséquence directe de la fermeture de la « route des Balkans » à partir du 8 mars 2016, la plupart des camps situés le long du corridor balkanique se transforment en lieux de détention des migrants. Initialement mis en place pour gérer la crise humanitaire et organiser le transit vers l'Ouest, ces camps deviennent de véritables *no man's lands*, d'où s'organisent des expulsions en chaîne vers la Grèce. Fin février, près d'un millier de migrants, parmi lesquels de nombreuses familles avec enfants, sont bloqués dans le « camp de transit » de Tabanovce au nord de la Macédoine sans pouvoir accéder à la Serbie voisine. Dès la mi-mars, les capacités d'accueil sont dépassées ; en raison des conditions d'hygiène déplorables les maladies se propagent et des tensions éclatent. De l'autre côté de la frontière, à Preševo, plusieurs centaines de migrants attendent dans des conditions similaires d'incertitude et de surpeuplement. Plus loin en Croatie, les migrants pris en tenaille dans le camp de Slavonski Brod sont détenus

---

<sup>7</sup> Cette concession faite aux compagnies de taxis résulte d'un conflit qui a éclaté dans les premiers temps de la mise en place du corridor : à Gevgelija, les chauffeurs de taxi ont bloqué les rails des trains pour faire pression sur le gouvernement qu'ils accusaient de leur « voler le marché » du transport des réfugiés du Sud vers le Nord du pays.

<sup>8</sup> Selon les données du gouvernement croate, au 27 octobre 2015, cette prise en charge du transport et de l'hébergement provisoire aurait coûté à l'État environ 70 millions de kunas, soit environ 9,5 millions d'euros.

<sup>9</sup> Mis à part dans les cas, extrêmement rares, de dépôt d'une demande d'asile dans le pays.

plusieurs semaines<sup>10</sup>, avant que les autorités ne leur laissent le choix de déposer une demande d'asile et d'être envoyés dans un centre d'accueil à Zagreb, ou d'être enfermés dans le centre de rétention de Ježevo afin d'être expulsés vers la Grèce.

Hors de ces camps organisés par les autorités, la fermeture de la « route des Balkans » engendre des zones de fixation des migrants, tels des campements informels qui se développent dans des conditions humanitaires alarmantes. L'exemple le plus emblématique est certainement Idomeni, du nom d'un petit village du Nord de la Grèce devenu une véritable zone d'attente pour migrants. Dès la décision de la Macédoine de restreindre l'accès à son territoire à trois nationalités en novembre 2015 (voir partie 1), plusieurs milliers de personnes, majoritairement de nationalité iranienne — mais aussi des ressortissants de République démocratique du Congo, de Somalie, du Maroc, d'Algérie, du Sri Lanka, du Pakistan, du Bangladesh... — sont bloqués dans cette localité frontalière. Dans les semaines et les mois qui suivent, la situation ne désenfle pas, et le quotidien sur le terrain est ponctué de heurts et de protestations : le 19 novembre, 2 000 migrants se couchent sur les voies ferrées ; le 23 novembre, plusieurs migrants se cousent les lèvres ; le 26 novembre et le 2 décembre, des échauffourées éclatent entre forces de l'ordre et migrants qui tentent de passer la frontière ; le 9 décembre, des centaines de policiers grecs font irruption dans le camp pour évacuer les migrants vers Athènes... À partir de la fermeture définitive du corridor balkanique en mars 2016, la situation empire : on dénombre près de 50 000 migrants bloqués en Grèce, dont 5 000 à 12 000 dans le campement d'Idomeni malgré les tentatives répétées des autorités grecques de les éloigner de la frontière gréco-macédonienne. Sur place la situation humanitaire et sanitaire, aggravée par les conditions hivernales, est décrite par le représentant du Haut-commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (UNHCR) Babar Baloch comme une « misère humaine ». Cette situation émaillée d'affrontements entre migrants et forces de police macédoniennes perdurera jusqu'à l'évacuation du campement à la fin du mois de mai. Dans l'intervalle, entre le 8 mars et le 16 mai, 11 803 migrants sont renvoyés de Macédoine en Grèce. Bien loin de régler le problème, ces mesures entraînent le déplacement et la dispersion des migrants vers d'autres lieux en Grèce où se multiplient les campements informels : Thermi, Efkarpija, Grevena, Larissa, Thessalonique, Kalochori...

La fermeture de la « route des Balkans » est parfois décrite comme un moyen efficace pour endiguer les flux de migrants vers l'Europe. Pourtant, le verrouillage du corridor et le renforcement des contrôles aux frontières n'ont pas provoqué un coup d'arrêt du phénomène migratoire, puisque les « facteurs *pull* » qui incitent au départ restent nombreux. Ils ont en revanche eu deux conséquences majeures : le renforcement des réseaux de passeurs et le

---

<sup>10</sup> Un rapport de l'ONG croate *Center for Peace Studies* publié le 16 mars dénonce les conditions de détention des migrants dans ce camp. Il est disponible à l'adresse : [http://welcome.cms.hr/wp-content/uploads/2016/03/Izvjestaj\\_o\\_krsenjima\\_ljudskih\\_prava\\_u\\_izbjeglickom\\_kampu\\_u\\_Slavonskom\\_Brodu.pdf](http://welcome.cms.hr/wp-content/uploads/2016/03/Izvjestaj_o_krsenjima_ljudskih_prava_u_izbjeglickom_kampu_u_Slavonskom_Brodu.pdf).

développement de nouvelles routes, plus dangereuses, à travers les Balkans. En raison de la fermeture des canaux de migrations officiels, les migrants ont en effet recours à des passeurs souvent liés à des réseaux criminels. Ainsi, il n'est pas rare que les migrants soient kidnappés contre l'exigence d'une rançon : en témoigne la découverte le 18 mars 2016 par les autorités macédoniennes de 77 migrants afghans, syriens et pakistanais retenus en otages à Vaksince, dans le Nord de la Macédoine. Dès leur « libération » par les forces de l'ordre, ces migrants seront amenés au camp de Gevgelija pour être expulsés vers la Grèce. L'augmentation des contrôles frontaliers provoque également une augmentation des prix du passage : fin avril, on estime que les traversées de la Macédoine et de la Serbie se monnaient respectivement 1 000 et 1 500 euros.

Malgré la fermeture officielle du corridor, les routes des Balkans restent donc actives : plutôt que de se tarir, les flux semblent à présent se redéployer vers de nouveaux points de passage frontaliers. L'une de ces nouvelles routes concerne le passage vers l'Albanie : dès le mois de février 2016, suite au refoulement de 12 migrants pakistanais à la frontière gréco-albanaise, la ministre albanaise de l'Intégration européenne déclarait qu'un grand nombre de migrants attendaient de pénétrer en Albanie. Depuis la fermeture du passage vers la Macédoine, de plus en plus de migrants prennent en effet la route pour la région de Ioanina au nord-ouest de la Grèce. Une fois en Albanie, les migrants peuvent poursuivre leur route vers le Monténégro au Nord, ou tenter la périlleuse traversée de l'Adriatique vers l'Italie. Les autorités albanaises se préparent donc depuis le mois d'avril à cette éventualité par la mise en place d'exercices en mer (tels que l'opération « Vlora Sareks 16 ») comme par l'augmentation de leurs capacités d'accueil. Une autre bifurcation potentielle des routes migratoires concerne les frontières Turquie-Bulgarie et Grèce-Bulgarie. Plusieurs interpellations ont eu lieu à cette dernière frontière, notamment depuis l'évacuation du campement d'Idomeni. Face à l'éventualité d'un renforcement de ces routes, le Premier ministre bulgare Boïko Borissov a annoncé à plusieurs reprises qu'il était prêt à édifier une barrière le long de la frontière avec la Grèce et la Turquie, qui devrait être construite dans le courant de l'été 2016. Malgré leurs conséquences humaines désastreuses et en dépit de leur inefficacité avérée, ces politiques de fermeture des frontières par à-coups semblent se poursuivre, sans qu'une coordination harmonieuse ne soit mise en place entre les États des Balkans. Dernières en date : la loi hongroise du 13 juin 2016 permettant les refoulements vers la Serbie de ressortissants de pays tiers arrêtés en situation irrégulière dans une zone allant jusqu'à 8 kilomètres de la frontière, et la construction fin juin par la Croatie d'une séparation de métal de 2 mètres de haut à sa frontière avec la Serbie.

## Conclusion de la partie I

Si la « crise des migrants » a ébranlé l'ensemble du continent européen sur l'année écoulée, les Balkans se situaient aux avant-postes du phénomène : la « route des Balkans » est devenue en 2015 le premier point d'accès à l'Union européenne pour les réfugiés des guerres qui sévissent au Moyen-Orient, mais aussi pour de nombreux migrants d'Afrique et d'Asie fuyant des conflits politiques ou sociaux dans leurs pays d'origine. Les réactions balbutiantes aux prémices de la crise ont révélé le manque de préparation des États des Balkans pour faire face à ces mouvements, malgré les expériences passées de déplacements massifs de population dans la région. Progressivement, une gestion coordonnée des flux a permis la mise en place d'un corridor migratoire officiel qui a accéléré le transit des migrants vers leurs pays de destination, en tête desquels l'Allemagne et l'Autriche. Néanmoins, le corridor balkanique n'a pas tenu face aux résistances des États souverains, qui ont consécutivement verrouillé leurs frontières suite aux décisions allemande et autrichienne de restreindre leur politique d'accueil : en conséquence, la carte des Balkans « un an après » laisse apparaître de nombreux « murs » de grillages et de barbelés, de l'Autriche à la Bulgarie, de la Hongrie à la Macédoine.

Aujourd'hui, le grand perdant de ces jeux de frontières semble bien être la Grèce, où des migrants continuent d'arriver par milliers chaque mois<sup>11</sup>, en particulier sur les îles de Lesbos, Samos, Chios, Leros et Kos. Les flux ne tarissent pas, malgré les moyens considérables mis en œuvre en Mer Égée : l'agence Frontex a lancé depuis 2014 l'opération maritime Poséidon, consolidée une première fois en décembre 2015 par l'envoi de la force de réaction rapide (RABIT), et qui devrait encore être renforcée à l'été 2016 comme l'a annoncé en juin le directeur de l'agence Fabrice Leggeri. En soutien à ces opérations, les ministres de la Défense des 28 pays de l'OTAN ont même approuvé le 11 février 2016 le déploiement d'une mission de surveillance en Mer Égée pour y mener « des activités de reconnaissance, de suivi et de surveillance dans les eaux territoriales grecques et turques, ainsi que dans les eaux internationales »<sup>12</sup>. S'il est reconnu que la Grèce, premier pays d'entrée sur le sol européen, subit de plein fouet les conséquences de la crise migratoire, les autorités grecques ont toutefois été écartées de la réunion du 24 février 2016 convoquée à Vienne par l'Autriche, qui réunissait tous les autres États des Balkans et qui a eu un impact décisif sur la fermeture de la « route des Balkans ». Il est donc nécessaire de questionner plus généralement le rôle et le pouvoir incitatif des États membres comme des institutions européennes sur la gestion des migrations dans les Balkans.

---

<sup>11</sup> Selon Frontex, 50 000 entrées « irrégulières » ont été enregistrées en Grèce entre janvier et juin 2016. Pour le seul mois d'avril, cela correspond à une hausse de 870% par rapport à 2014.

<sup>12</sup> La fiche d'information sur le déploiement de l'OTAN en Mer Égée est disponible à l'adresse : [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_07/20160627\\_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-aegean-sea-fr.pdf).

## **Partie II :**

# **Une gestion des mobilités européanisée : entre conditionnalités et paradoxes.**

---

L'afflux de milliers de migrants observé depuis l'été 2015 concerne tant des pays non membres de l'UE des « Balkans occidentaux » — la Macédoine et la Serbie au premier chef — que des États déjà membres de l'UE, tels la Bulgarie, la Croatie, la Grèce et la Slovaquie. Cela implique, d'une part, que les Balkans ne peuvent être vus comme une région monolithique du point de vue des instruments et mécanismes de gestion des migrations. D'autre part, il est nécessaire de garder à l'esprit que la crise migratoire survient alors que les autorités des pays des Balkans candidats ou candidats potentiels à l'adhésion sont elles-mêmes engagées dans des processus de captation et de mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile. Dans le contexte troublé de 2015, les cadres réglementaires et politiques européens peuvent se présenter alternativement comme des leviers, des opportunités ou des contraintes pour gérer la crise.

Il convient de revenir sur les mécanismes et instruments européens qui conditionnent la gestion des mobilités dans les « Balkans occidentaux », pour les ressortissants de cette région comme pour les individus originaires des pays tiers qui la traversent. Ces modes de gestion sont en effet intrinsèquement liés au Processus de stabilisation et d'association (PSA) et aux différents processus d'adhésion des États balkaniques. Plusieurs mécanismes instaurés dans ces cadres ont pour effet de fixer ou de renvoyer des migrants vers les Balkans, questionnant leur fonction d'espace de transit.

### **1) L'européanisation des politiques migratoires dans les « Balkans occidentaux ».**

La politique de l'Union européenne vis-à-vis des « Balkans occidentaux » est à la recherche d'un équilibre entre deux stratégies : la coopération régionale et la stabilisation d'une part, et le processus d'adhésion à l'Union européenne d'autre part. Elle repose sur un mécanisme tout à fait particulier au regard des autres voisinages : le Processus de stabilisation et d'association (PSA), lancé en 1999 lors du Conseil européen de Cologne et formellement enclenché lors du sommet Union européenne-Balkans occidentaux à Zagreb le 24 novembre 2000. Le PSA fournit un cadre stratégique d'appui au rapprochement progressif des pays des « Balkans occidentaux » avec l'Union en instaurant des relations contractuelles bilatérales qui prennent la forme d'accords de stabilisation et d'association (ASA) signés avec chaque État. Depuis la signature en avril 2016 d'un ASA entre l'UE et le Kosovo, tous les États non membres

des « Balkans occidentaux » en bénéficiant (voir tableau 1)<sup>13</sup>. Ces accords ciblent certains domaines spécifiques, tels que la mise en place d'une zone de libre-échange, la lutte contre la corruption, mais aussi les questions frontalières, les réfugiés et la lutte contre la criminalité organisée, dans l'esprit d'instaurer une libéralisation graduelle des échanges et de renforcer la coopération régionale. En conséquence, l'ouverture des négociations d'un ASA avec l'UE est fortement conditionnée par certains critères définis lors du Conseil Affaires générales du 29 avril 1997, qui incluent une coopération étroite dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, dont relève la politique migratoire. Ces accords contiennent donc en germe les deux axes principaux de la politique d'immigration et d'asile :

- la « prévention » ou la « lutte » contre les migrations irrégulières, par la mise en œuvre de dispositifs de contrôle des frontières, l'acquisition d'équipements pour l'identification et la détection des migrants, l'embauche d'agents de la police aux frontières, mais aussi la possibilité de renvoyer vers les territoires des États signataires des migrants qui y auraient transité ;

- le développement de systèmes d'asile unifiés, qui implique l'entrée en vigueur de législations nationales conformes aux standards de la convention de Genève de 1951 et à son protocole additionnel de New York de 1967.

Depuis le sommet UE-Balkans de Thessalonique le 21 juin 2003, le rôle du PSA s'est enrichi puisque celui-ci est désormais considéré comme faisant partie intégrante du processus d'élargissement. Avec l'agenda de Thessalonique, tous les États des « Balkans occidentaux » bénéficient du statut de « candidats potentiels à l'adhésion » déjà acquis pour certains lors du Conseil européen de Feira de juin 2000 (voir tableau 1). En 2016, seuls la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo sont « candidats potentiels », tous les autres États ayant acquis le statut de « candidat » à part entière voire celui d'État membre (Croatie). Le processus d'intégration politique à l'UE est jalonné de plusieurs étapes conditionnées par la réalisation de réformes institutionnelles de fond : l'établissement d'un cadre de négociations puis l'ouverture des négociations donnent lieu à un processus de « screening » ou « examen analytique » de l'acquis communautaire pour chacun des 35 chapitres, à un rythme largement tributaire des progrès réalisés dans chaque domaine. Dans le cas croate, les négociations sur le chapitre 24 (Justice, Liberté, Sécurité), qui comprend les dispositions relatives aux politiques migratoires, ont été ouvertes le 2 octobre 2009 et closes le 22 décembre 2010. Forte de cette expérience, la Commission a proposé dans sa « stratégie pour l'élargissement » de 2011-2012 que l'ouverture des chapitres sur la réforme judiciaire et les droits fondamentaux (chapitre 23) et sur la justice, la liberté et la sécurité (chapitre 24) fasse partie des priorités absolues au début de chaque processus de négociation : sans un progrès dans ces chapitres, les autres chapitres ne peuvent

---

<sup>13</sup> L'ASA avec la Croatie a expiré lorsque ce pays a adhéré à l'Union en juillet 2013. Par ailleurs, l'ASA est conclu au niveau de l'Union sans que soit nécessaire sa ratification par les États membres, cinq d'entre eux n'ayant pas reconnu l'indépendance du Kosovo.



être ouverts. Depuis, les négociations dans ces deux domaines prioritaires n'ont été ouvertes qu'avec le Monténégro le 18 décembre 2013.

Afin de mener à bien les réformes impulsées par la perspective de l'adhésion, les États inscrits dans un processus de candidature bénéficient d'une aide financière et économique dans le cadre du PSA : suite aux programmes PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS pour 2000-2006, l'aide de préadhésion est attribuée depuis janvier 2007 au moyen d'un instrument unique, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) dont l'une des principales composantes est consacrée à la coopération régionale et aux programmes transfrontaliers. Pour la période 2014-2017, près de 400 millions d'euros ont été alloués aux six États des « Balkans occidentaux » bénéficiaires de l'IAP II, au titre du volet « État de droit et droits fondamentaux » qui inclue les dispositions en matière d'immigration, d'asile et de politique de visas (voir tableau 2)<sup>14</sup>. Ces fonds sont notamment destinés aux dispositifs de détection des migrants « irréguliers », aux procédures d'expulsions et de renvois, à l'identification des victimes de la traite, et à la refonte des systèmes d'asile. Les différents projets réalisés dans le cadre des instruments de préadhésion couvrent en partie la mise en œuvre des procédures légales, des capacités administratives, des infrastructures techniques et technologiques, mais aussi des équipements destinés à accueillir ou détenir les migrants. Ils ont largement financé la mise en place de dispositifs nationaux d'accueil (pour la partie asile) et de lieux de détention d'étrangers (pour la partie migrations « irrégulières »). Ainsi, sur la période 2006-2013, le nombre connu d'établissements destinés exclusivement à l'enfermement des migrants a doublé, alors que les capacités de ces lieux ont quadruplé<sup>15</sup>.

L'IAP a été repensé en 2015 pour renforcer la capacité de réaction des pays des « Balkans occidentaux » les plus touchés par la crise migratoire. La Commission européenne a en effet adopté le 7 octobre 2015 une mesure spéciale pour réorienter des financements originellement destinés aux réformes politiques et économiques vers des mesures de gestion des migrations, signifiant par là qu'elle liait le processus de préadhésion au contrôle de ces flux migratoires. Plus généralement, la stratégie migratoire de l'UE dans les « Balkans occidentaux » est fortement associée au principe de conditionnalité qui lie l'amélioration progressive des relations entre l'UE et les pays de la région à la satisfaction d'une série de conditions politiques et économiques. Le PSA, via l'horizon de la signature d'ASA et de l'accès au statut de candidat, apparaît comme une pièce maîtresse de ce principe de conditionnalité. Son corollaire en matière de financement, l'IAP, peut d'ailleurs être gelé si le pays ne remplit pas les critères requis. Ainsi, le processus d'adhésion à l'UE sert de levier pour faire pression sur les politiques migratoires nationales, ce que certains chercheurs voient comme une relation asymétrique

---

<sup>14</sup> On peut trouver le détail de la stratégie IAP II pour 2014-2020 à l'adresse :

[http://ec.europa.eu/enlargement/news\\_corner/key-documents/index\\_en.htm?key\\_document=080126248ca659ce](http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm?key_document=080126248ca659ce).

<sup>15</sup> On peut citer ici quelques exemples concernant ce type d'établissements fermés : programme CARDS 2006 et IAP pour le centre de rétention de Jezevo en Croatie ; programme IAP pour le centre d'hébergement de détention pour demandeurs d'asile, réfugiés et migrants irréguliers de Lipjan/Lipljan au Kosovo...

menant à la « périphérisation » des États des Balkans<sup>16</sup>. Cette politique *top-down* est à l'origine de tensions à l'échelle locale tout en étant porteuse d'un certain nombre de contradictions.

## 2) Le paradoxe des « pays de transit » des Balkans.

Il existe une corrélation entre l'accroissement du contrôle en Méditerranée occidentale et centrale<sup>17</sup> et la réactivation des routes balkaniques : les politiques européennes de contrôle ont entraîné des contournements qui ont favorisé la fonction d'espace de transit des Balkans. Ce positionnement migratoire a été réaffirmé au cours de la « crise des migrants », puisque pour la plupart de ces personnes, les Balkans représentaient une étape vers l'Allemagne ou d'autres États membres. Ainsi, parmi l'ensemble des 764 000 migrants dénombrés par l'agence Frontex en 2015 dans les « Balkans occidentaux », une infime minorité de migrants a déposé une demande d'asile dans des pays des Balkans<sup>18</sup>. Ce fait s'explique aisément par les très faibles taux de reconnaissance du statut de réfugié, par la précarité des structures d'accueil, comme par le manque de perspectives d'intégration une fois le statut de protection internationale obtenu. Le caractère dysfonctionnel des systèmes d'asile — notamment pour la Serbie et la Grèce — est d'ailleurs régulièrement rappelé par des organisations de défense des droits de l'homme comme par certaines institutions européennes<sup>19</sup>. Malgré cette situation, les États des Balkans sont pourtant appelés à jouer un rôle croissant dans la prise en charge des demandeurs d'asile comme dans le contrôle des migrants irréguliers, au nom du concept de « partage du fardeau » (*burden sharing*).

Actuellement, deux mécanismes permettent le renvoi de demandeurs d'asile depuis les États membres vers les pays des Balkans. Le premier repose sur la notion de « pays tiers sûr » et s'applique à tout État par lequel le demandeur d'asile a transité l'État membre considérant que la demande d'asile aurait dû y être enregistrée et que le migrant peut y être renvoyé. En vertu de l'article 39(2) de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale :

« Un pays tiers ne peut être considéré comme un pays tiers sûr (...) que :

---

<sup>16</sup> Emmanuelle Chaveneau et Amaël Cattaruzza, « Ni voisins, ni membres. La « périphérisation » des Balkans occidentaux via le processus d'adhésion à l'UE », *L'Espace Politique*, 2 | 2007-2, disponible à l'adresse : <http://espacepolitique.revues.org/619>.

<sup>17</sup> Depuis la création de Frontex en 2005, l'agence a notamment déployé les opérations maritimes Nautilus en 2006 ; Indalo, Hermès et Poséidon à partir de 2007 ; puis à partir de 2009 les opérations terrestres Neptune, Saturne et Jupiter.

<sup>18</sup> À titre d'exemple, sur les 600 000 migrants qui ont traversé la Serbie en 2015, seuls 600 ont déposé une demande d'asile. En Croatie, ce chiffre chute à 115, probablement en raison de l'application du règlement Dublin III qui implique potentiellement d'être renvoyé vers ce premier pays d'asile. La Croatie est d'ailleurs l'État membre qui enregistre les plus faibles taux de demandes d'asile (0,3 demandeurs par millier d'habitant).

<sup>19</sup> La Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu que les demandeurs d'asile qui entrent dans l'UE par la Grèce pourraient y subir des traitements inhumains et dégradants. De ce fait, les pays européens ne renvoient pas les demandeurs d'asile vers la Grèce en vertu du système Dublin.

- a) s'il a ratifié la Convention de Genève sans aucune limitation géographique et s'il en respecte les dispositions ;  
 b) s'il dispose d'une procédure d'asile prévue par la loi ;  
 et c) s'il a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et s'il en respecte les dispositions, notamment les normes relatives aux recours effectifs. »

Cela implique que le « pays tiers sûrs » doit permettre en pratique l'examen de la demande d'asile dans le respect des normes internationales et doit prévoir l'octroi du statut de réfugié et des droits y afférant, notamment des droits sociaux et économiques. Si ces conditions sont réunies, cette disposition permet aux États membres de clôturer la procédure d'asile et de renvoyer le demandeur d'asile. À l'heure actuelle, les États membres n'ont pas tous inscrit cette possibilité dans leur législation nationale mais la Commission envisage de faire adopter une liste commune de « pays tiers sûrs » afin d'harmoniser cette notion au niveau européen. Dans les Balkans, cette possibilité entraîne des renvois en chaîne de demandeurs d'asile depuis la Hongrie jusqu'au Sud de la péninsule. Ainsi les autorités hongroises ont adopté le 21 juillet 2015 un décret gouvernemental relatif à la détermination, au niveau national, des pays tiers sûrs, qui incluent désormais les pays candidats et candidats potentiels des « Balkans occidentaux ». En pratique, cela implique le renvoi quasi-systématique des demandeurs d'asile vers la Serbie. Cette dernière ayant également inscrit en 2009 dans sa législation nationale une liste de « pays tiers sûrs » incluant tous les pays limitrophes ainsi que la Turquie, de nombreux demandeurs d'asile subissent plusieurs renvois par effet domino.

Le second mécanisme concerne les renvois entre États membres de l'UE, au titre du règlement Dublin III qu'appliquent notamment la Bulgarie, la Roumanie, la Slovénie et la Croatie.

Transferts entrant en Croatie				
État-Membre	Année			Total
	2013	2014	2015	
Autriche	-	6	1	7
Belgique	-	1	-	1
Allemagne	1	7	1	9
Pays-Bas	-	2	-	2
Norvège	-	1	-	1
Slovénie	3	1	-	4
Suède	-	1	-	1
Suisse	3	7	-	10
Royaume-Uni	1	3	-	4
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>39</b>

Transferts sortant de Croatie				
État-Membre	Année			Total
	2013	2014	2015	
Belgique	-	1	-	1
Allemagne	1	-	-	1
Hongrie	-	1	-	1
Italie	1	1	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

Depuis l'adhésion de la Croatie à l'UE en juillet 2013, toute nouvelle demande d'asile est en effet enregistrée dans le système informatique Eurodac, où sont centralisées les empreintes digitales des demandeurs d'asile dans l'Union. Ce mécanisme vise à déterminer l'État responsable d'une demande d'asile en fonction du « premier pays » de dépôt de la demande. Ce système fait donc reposer davantage de demandes sur les États situés en bordure de l'Union,

qui en raison de leur position de frontière extérieure de l'UE constituent des points de premières arrivées des migrants. Les chiffres du ministère de l'Intérieur croate pour les deux premières années de l'application de Dublin III révèlent clairement le caractère asymétrique des transferts effectifs : entre juillet 2013 et juillet 2015, 39 cas ont été repris par les autorités croates contre seulement 6 renvois hors de Croatie (voir ci-contre). Concrètement, cette procédure entraîne une fixation des migrants sur le territoire croate qui va bien souvent à l'encontre des projets migratoires.

Les institutions européennes ne cachent pas leur volonté de faire peser une part plus importante de la gestion des migrations et de l'asile sur les « pays tiers » situés en marge de l'espace européen, en particulier les États des Balkans non membres. La « dimension extérieure » des politiques migratoires communautaires a d'ailleurs été consacrée comme un axe majeur des orientations européennes depuis le programme pluriannuel de La Haye adopté par le Conseil européen les 4 et 5 novembre 2004. Depuis le milieu des années 2000, de nombreuses associations et des chercheurs spécialistes des migrations lui préfèrent d'ailleurs le terme « externalisation » pour mettre en évidence les effets de cette délocalisation du contrôle migratoire vers des pays tiers.

### **3) La politique des visas : la carotte et le bâton.**

Pour faire accepter ce « partage du fardeau » par les autorités des pays des Balkans, l'Union européenne dispose d'un instrument-phare qui consiste à offrir aux ressortissants de ces pays la possibilité de circuler librement au sein de l'espace européen sans visa pour des séjours allant jusqu'à 90 jours par période de 6 mois, sous réserve d'être muni d'un passeport biométrique. Ce processus dit de « libéralisation du régime des visas » avec les Balkans est jalonné de plusieurs étapes, qui vont de la facilitation de l'obtention de visas pour certaines catégories socio-professionnelles (hommes d'affaires, intellectuels, journalistes, étudiants, responsables d'ONG, chauffeurs de camions de transport international...) à l'abolition des visas pour tous les ressortissants. La Commission européenne a initié les négociations sur l'exemption de visa avec les Balkans occidentaux au printemps 2008, puis les processus se sont poursuivis sur des rythmes différenciés en fonction des pays : en novembre 2009, le Parlement européen approuve le projet de libéralisation des visas pour les citoyens de Macédoine, du Monténégro et de Serbie qui permet la levée des visas le mois suivant, alors que l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine sont alors jugées insuffisamment efficaces en matière de « lutte contre l'immigration clandestine ». Si ces deux pays obtiennent finalement l'exemption de visas un an plus tard, le processus est plus lent à se déclencher pour le Kosovo, dont cinq États membres ne reconnaissent toujours pas l'indépendance. Après un long processus de dialogue et de rapports d'étape, la Commission européenne a finalement proposé la libéralisation des visas pour le Kosovo en mai 2016.

Contrepartie de cette inscription sur la « liste blanche » des visas Schengen, le processus de libéralisation est fortement conditionné par la réalisation d'une « feuille de route » (*Roadmap for visa liberalisation*). Ce document contient la liste des exigences européennes en matière de migrations et d'asile, parmi lesquelles figurent la création et le perfectionnement de l'appareillage statistique pour surveiller les entrées et les sorties (qu'elles soient légales ou illégales), la mise en place de procédures et d'infrastructures pour accueillir les demandeurs

d'asile dans l'attente de l'examen de leur demande, la mise en place de procédures et d'infrastructures pour refouler et expulser les migrants « illégaux », le renforcement des contrôles aux frontières, la signature d'accords de coopération avec Frontex, ainsi que la conclusion d'accords de réadmission avec l'Union européenne et certains pays tiers. Les accords de réadmission sont des conventions signées entre un ou plusieurs États et un État tiers, chaque partie s'engageant à réadmettre sur son territoire les migrants interpellés en situation irrégulière. Le plus souvent les renvois concernent des ressortissants du pays tiers, mais il peut également s'agir de personnes ayant transité par son territoire. Si ce type d'accord existe depuis les années 1960 sous une forme bilatérale, ils sont développés sous une forme multilatérale (entre l'UE et un pays tiers) depuis les années 2000. Sur les 13 accords de ce type signés par l'UE en 2013, 5 concernent des pays des « Balkans occidentaux » (voir tableau 1). Ces accords bilatéraux et multilatéraux ont entraîné le renvoi de milliers de ressortissants balkaniques vers leurs pays d'origine. On estime par exemple que 5 000 Kosovars, en majorité Roms, seraient renvoyés annuellement vers le Kosovo depuis l'Allemagne. Ces procédures interviennent souvent après des années de séjour hors du pays, ce qui crée des problèmes de réintégration considérables dans les pays de retour.

## **Conclusion de la partie II**

Depuis l'adhésion de la Croatie en 2013, le processus d'élargissement vers les « Balkans occidentaux » est à l'arrêt. Les États candidats ou candidats potentiels font à présent figure « d'espace intermédiaire » voire d'enclave non communautaire sur le sol européen. Dans le domaine de la politique migratoire, la perspective européenne est néanmoins une clé de lecture opérante qui fonctionne comme un levier. La signature d'ASA assortie de fonds de préadhésion et les concessions faites aux États des Balkans en termes de facilité de circulation de leurs ressortissants ont amené à un alignement des politiques migratoires nationales avec les orientations communautaires. En contrepartie, la notion de « pays tiers sûr », les renvois de demandeurs d'asile via le règlement Dublin III et les multiples accords de réadmission sont des pièces maîtresses de l'externalisation de la politique migratoire européenne dans les Balkans. Généralement considérée comme un espace de transit, la région est ainsi appelée à jouer un rôle croissant dans la maîtrise des flux, devenant une véritable zone-tampon contre l'immigration irrégulière.

Ces politiques soumises au principe de conditionnalités ont des conséquences non négligeables pour les relations UE-Balkans comme pour les équilibres locaux. Cette relation de centre à périphérie amène, en premier lieu, à une « fatigue » de l'élargissement voire à des oppositions de plus en plus franches au projet européen. À l'échelle régionale, elles créent des déséquilibres en mettant dans la balance plusieurs régimes de mobilité : celui des balkaniques dont le séjour dans l'UE est facilité contre celui des balkaniques encore exclus du processus de levée des visas. Enfin, ces politiques imposent le rôle de gardien des frontières européennes sur des États déjà touchés par un phénomène d'émigration massive vers l'Europe, lui-même motivé par la croyance en un eldorado européen.

**Tableau 1 : Les processus bilatéraux UE - États des Balkans et les accords sur la mobilité.**

<b>États des « Balkans occidentaux »</b>	<b>Statut de candidat potentiel</b>	<b>Statut de candidat</b>	<b>Adhésion à l'UE</b>	<b>Entrée en vigueur de l'ASA</b>	<b>Libéralisation du régime de visas</b>	<b>Accord de réadmission avec l'UE</b>
<b>Albanie</b>	Juin 2003	Juin 2014	—	Avril 2009	Décembre 2010	Mai 2006
<b>Bosnie-Herzégovine</b>	Juin 2003	—	—	Juin 2015	Décembre 2010	Janvier 2008
<b>Croatie</b>	Juin 2000	Juin 2004	Juillet 2013	Février 2005	—	—
<b>Macédoine/ARYM</b>	Juin 2000	Décembre 2005	—	Avril 2004	Décembre 2009	Janvier 2008
<b>Monténégro</b>	Juin 2000	Décembre 2010	—	Mai 2010	Décembre 2009	Janvier 2008
<b>Kosovo<sup>20</sup></b>	2008	—	—	Avril 2016	—	—
<b>Serbie</b>	Juin 2000	Mars 2012	—	Septembre 2013	Décembre 2009	Janvier 2008

<sup>20</sup> Mis à part Chypre, la Grèce, la Roumanie, la Slovaquie et l'Espagne, les États membres de l'Union ont tous reconnu l'indépendance du Kosovo.

**Tableau 2 : L'instrument financier IAP dans le domaine migratoire.**

États des « Balkans occidentaux » bénéficiant de l'IAP en 2016	Objectifs en matière de politique migratoire (d'après les <i>Indicative Strategy Papers</i> de l'IAP pour la période 2014-2020)	Total 2014-2017 <sup>21</sup>
<b>Albanie</b>	« Better enforcement of legislation, in particular regarding anti- money laundering, seizure of assets, irregular migration and trafficking in human beings and of drugs. »	69
<b>Bosnie-Herzégovine</b>	« To support border management and the implementation of asylum and migration policies through introducing modern technologies, enhancing institutional cooperation, capacity building and establishing national referral systems. »	33
<b>Macédoine/ARYM</b>	« Asylum, visa and migration policies are in place but human and material capacity need to be strengthened, in particular to deal with increasing pressure from the influx and transit of irregular migrants, as well as increasing demands on the asylum system. »	54
<b>Monténégro</b>	« Major efforts are needed in terms of legislation, policy - making and enforcement. Accommodation capacity needs to be improved, as well as the awareness of the authorities in detecting irregular migrants and identifying asylum seekers, and inadequately protecting vulnerable migrants. »	31,6
<b>Kosovo</b>	« Particular attention will need to be paid to issues such as trafficking in human beings, illegal economic activities, drug and illicit arms trafficking, and terrorism. »	73,1
<b>Serbie</b>	« Serbia faces substantial challenges during the accession process on migration, asylum, visa policy, external borders and Schengen, Even though Serbia has the 2012 Integrated Border Management (IBM) strategy in place, inter-agency cooperation and coordination between the border police, customs and phytosanitary services will need to be further strengthened. »	135

<sup>21</sup> Total des fonds alloués dans le domaine « État de droit et droits fondamentaux » qui comprend les politiques migratoires (en millions d'euros).

## **Partie III :**

# **Migrants des Balkans, l'autre facette de la crise migratoire.**

---

La crise des migrants qui secoue les pays des Balkans depuis le printemps 2015 ne saurait occulter un autre phénomène migratoire d'ampleur dans la région : celui des départs massifs de ressortissants de ces pays vers des États de l'UE jugés plus attractifs. Qu'il s'agisse des « Balkans occidentaux » encore non-membres de l'UE — notamment l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine ou le Monténégro — ou d'États déjà membres — parmi lesquels la Bulgarie, la Croatie, et la Roumanie—, l'ensemble de la région est touché par un mouvement d'exode massif des populations vers l'Ouest. Le phénomène de l'émigration balkanique est ancien et s'étend au-delà du seul continent européen. Ces mouvements ont longtemps constitué des ressources pour les pays de départ par le biais des remises, des sommes d'argent envoyées par les émigrés vers leurs pays d'origine (depuis la Grèce vers l'Albanie, depuis l'Allemagne vers la Bosnie-Herzégovine, etc...). Or, depuis la crise économique et financière de 2008, on constate des mouvements de retours d'émigrés balkaniques pour lesquels les opportunités économiques se sont taries.

Entre facteurs « *push* » qui incitent à l'émigration et facteurs « *pull* » qui continuent d'attirer les migrants, les raisons du départ restent nombreuses et diverses. Elles configurent des flux migratoires protéiformes qui répondent à des logiques sociales, économiques mais aussi politiques : migrations saisonnières de travail, fuite des cerveaux, et demandes d'asile. Ces mouvements de population qui concernent bien souvent des individus jeunes en âge de travailler ont des impacts négatifs sur les régions de départ, qui connaissent un inquiétant phénomène de dépeuplement et de vieillissement dans certaines zones, couplé à une pénurie de main d'œuvre notamment dans les secteurs sociaux et sanitaires. Dans les pays d'immigration, on permet côté pile l'accueil des plus diplômés, alors que côté face on renvoie les populations les plus disqualifiées ou marginalisées. Ces retours de « réadmis » dans les Balkans posent de graves problèmes de réintégration, qui questionnent la responsabilité de l'UE dans la persistance des conflits sociaux et des discriminations envers les minorités.

### **1) Les raisons du départ**

En raison d'une longue tradition historique marquée par l'exil et les migrations pendulaires, les pays des Balkans se conçoivent avant tout comme une terre d'émigration. Dans les années 1960 et 1970, la Grèce et la Yougoslavie fournissaient déjà respectivement plusieurs centaines de milliers et environ un million de « *Gastarbeiter* », ces travailleurs migrants



embauchés dans le cadre de recrutements officiels<sup>22</sup>. De son côté l'Albanie était fermée, alors que les Roumains migraient vers la Yougoslavie voisine qui faisait figure « d'Ouest de l'Est »<sup>23</sup>. Comme le rappelle Mirjana Morokvašić, l'entrée de la Grèce dans la Communauté Européenne et la chute du Rideau de Fer marquent deux ruptures importantes dans les dynamiques migratoires balkaniques. Côté grec, on observe d'importants flux de retours et la transformation du profil migratoire du pays qui devient une zone d'immigration, jusqu'à atteindre un taux d'immigration de 10%, le plus élevé d'Europe. Du côté de l'ex-Yougoslavie, les années 1990 sont marquées par l'éclatement de la Fédération qui produit près de 3 millions de réfugiés et de déplacés, parmi lesquels se trouvent des élites qui s'installeront durablement dans les pays d'accueil. Selon les données de l'UNHCR, en 2003 on dénombrait encore 540 000 réfugiés et demandeurs d'asile en dehors de la région yougoslave, dont la moitié en Allemagne, alors que la Bosnie et la Serbie comptaient presque 600 000 déplacés internes. Les conflits interethniques en Bosnie et au Kosovo touchent également les minorités nationales — Vlachs, Ruthènes, Roms, Gorani... — qui sont contraints de prendre la route. Au sortir de la longue période d'autarcie communiste, les Albanais quant à eux partent massivement vers l'Italie et vers la Grèce : en dix ans, on dénombre respectivement 300 000 et 500 000 départs vers ces États membres de l'UE. Mais ces migrations vers le reste de l'Europe ne doivent pas masquer l'importance des flux intra-balkaniques, le plus souvent transfrontaliers. À titre d'exemple, la guerre du Kosovo provoqua le départ de près de 800 000 kosovars vers l'Albanie (450 000), la Macédoine (250 000) et le Monténégro (70 000), et la fin des interventions internationales signifia le retour de 600 000 d'entre eux au Kosovo. Si l'on considère l'ensemble de ces flux, sur une population d'environ 80 millions dans la péninsule balkanique (incluant les « Balkans occidentaux », ainsi que la Bulgarie, la Moldavie et la Roumanie), plus de 10 millions d'individus auraient migré à l'international entre 1990 et 2000, confirmant l'image d'une « population en mouvement ».

Après les tournants géopolitiques majeurs des années 1990, les migrations se poursuivent : malgré la fin des conflits des facteurs « *push* » socio-économiques concourent à pousser les ressortissants balkaniques au départ vers l'Ouest. Pour certains auteurs, le tournant des années 2000 marquerait d'ailleurs le passage de migrations « ethniques » ou « forcées » à des mobilités économiques<sup>24</sup> motivées par l'absence de perspectives offertes par les économies nationales. Ces dernières se caractérisent en premier lieu par des taux de croissance instables d'année en année, du fait de la désorganisation des structures économiques qui a suivi la chute des régimes communistes, comme des conflits qui ont provoqué la faillite de bon nombre

---

<sup>22</sup> Heršak Emil, Mesić Milan, « L'espace migratoire de Yougoslavie : historique des migrations yougoslaves », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 6, n°2, 1990. pp. 27-64.

<sup>23</sup> Mirjana Morokvašić, « Migrations et diasporas : les Balkans mobiles », *Balkanologie*, Vol. VII, n° 1 | 2003, pp. 11-17.

<sup>24</sup> On peut notamment citer l'analyse d'Anna Krasteva, voir : <https://annakrasteva.wordpress.com/2013/12/28/migration-and-security-balkan-perspectives/>.

d'entreprises et de bassins d'emploi. Si l'on considère les données de la Banque mondiale pour l'année 2000, le PIB par habitant exprimé en dollars PPA est de 3 674 pour le Kosovo et de 11 054 pour la Croatie, contre 26 630 en Allemagne ou 34 500 en Suisse<sup>25</sup>. En 2014, le même indicateur exprimé avec un indice base 100 pour l'UE-28 révèle que les inégalités économiques persistent entre les États membres, puisque la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie affichent les plus faibles indices (respectivement 45, 57 et 59). Ces données se traduisent dans l'économie réelle par des taux de chômage extrêmement élevés dans les pays des Balkans : selon les instituts de statistiques nationaux, les taux enregistrés en 2014 oscillent entre 18% et 28%, avec un pic à 45% pour le Kosovo. Cette réalité du chômage touche de plein fouet les catégories les plus jeunes de la population active, y compris les plus diplômés. Dans ce contexte de disparités économiques à l'échelle européenne, il n'est pas surprenant que l'image du modèle de prospérité occidental qui fleurirait dans le reste de l'UE et les représentations que ce modèle véhicule restent un puissant facteur incitatif à la mobilité. Certains États membres cultivent d'ailleurs des rapports anciens avec des pays des Balkans, et d'importants liens transnationaux, notamment financiers, existent entre les migrants installés en Europe de l'Ouest et leurs familles ou proches restés dans les Balkans.

## **2) Les différents visages de l'émigration balkanique**

Les recherches sur le phénomène d'émigration balkanique ont montré que bien loin d'être des candidats à l'immigration définitive, les migrants des Balkans conçoivent plutôt leur mobilité comme temporaire, qu'il s'agisse de saisonniers, d'étudiants ou de migrations frontalières. Les possibilités de mouvement liées à la baisse du coût des transports comme les facilités de séjour de courte durée permises par la libéralisation du régime de visas (voir partie II) ont bien plutôt encouragé les va-et-vient et le petit « commerce de valises ». Il faut donc nuancer l'idée généralement répandue de déferlement vers l'Ouest ou « d'invasion » balkanique, d'autant que les projets migratoires contemporains incluent souvent une phase de retour dans le pays d'origine. On peut toutefois s'attarder sur certains cas emblématiques des réalités migratoires balkaniques.

Tout d'abord, l'émigration de travailleurs, qui concernait en majeure partie les Yougoslaves dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, s'est étendue depuis une vingtaine d'années à d'autres pays des Balkans tels que la Roumanie et l'Albanie. À l'autre bout de la chaîne migratoire, aux côtés des pays « traditionnels » d'immigration qui comptent encore les plus grands nombres d'immigrés balkaniques — l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse —, de nouveaux pôles d'attraction ont émergé. Il s'agit notamment de l'Europe scandinave, mais aussi de l'Italie et de la Grèce voisines des Balkans. D'après les données du recensement grec de 2001, les migrations balkaniques représentaient ainsi 65,6% du stock total d'immigrés, alors

---

<sup>25</sup> Ces données sont consultables à la page : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.PP.CD>.

que les Albanais à eux seuls comptaient pour 4% de la population totale<sup>26</sup>. Le cas de l'émigration albanaise en provenance de trois pays (Albanie, Kosovo et Macédoine) est révélateur d'une tendance de fond : depuis 1990, en plus de l'exode rural massif, le phénomène de migration internationale a touché près d'un quart de la population de l'Albanie, soit environ 1 million de personnes. Au Kosovo, cette tendance a connu une recrudescence à l'hiver 2014-2015 avec le départ soudain de dizaines de milliers de migrants.

### **L'émigration des Kosovars à l'hiver 2014-2015 Rumeurs et désillusion d'un exode<sup>27</sup>**

Entre novembre 2014 et mars 2015, entre 100 000 et 150 000 Kosovars ont quitté leur pays pour l'Allemagne. Ce mouvement fait suite à un accord conclu à Bruxelles entre la Serbie et le Kosovo, dont une clause prévoyait le droit pour les ressortissants du Kosovo de séjourner une semaine et de circuler en Serbie sans visa. L'étincelle est venue d'une rumeur selon laquelle l'Allemagne accorderait une protection internationale à tous les candidats à l'asile. De nombreuses familles, parmi les plus pauvres, ont alors pris la route : traversée de la Serbie de Preševo à Subotica le plus souvent en bus ou en taxi, puis franchissement illégal de la frontière serbo-hongroise en vue de rejoindre l'espace Schengen.

Conséquence de cet exode : sur les 12 500 demandes d'asile déposées en Hongrie au cours du mois de décembre 2014, la moitié émanait de Kosovars. On retrouve les mêmes proportions pour les chiffres allemands au premier semestre 2015. En réaction, la stratégie de la Commission européenne est annoncée dans un communiqué le 25 février 2015 :

« Ces derniers mois, l'Union a été confrontée à une hausse considérable de l'immigration irrégulière en provenance du Kosovo, via la Serbie, à destination de plusieurs États membres. La Commission est actuellement engagée dans un dialogue sur la libéralisation du régime des visas avec le Kosovo et elle continuera de collaborer avec son gouvernement pour réduire les facteurs incitatifs de ce flux migratoire récent. »

Face à cette menace brandie de mettre fin aux négociations sur la libéralisation du régime des visas, les autorités du Kosovo sont incitées à mettre en place une *task force* de haut niveau visant à empêcher les départs de Kosovars. Du côté des États-membres concernés par ces flux, les institutions responsables des procédures d'asile placent le Kosovo sur leurs listes des « pays d'origine sûrs » afin de permettre le « rapatriement » de ces migrants indésirables (voir ci-dessous). Dans les mois qui suivent, plusieurs dizaines de milliers de Kosovars sont expulsés d'Europe occidentale. Si un programme de réinsertion a bien été mis en place pour

---

<sup>26</sup> Corrado Bonifazi, Cinzia Conti and Marija Mamolo, « Balkan International Migration in the 1990s », Demobalk, année 2006, vol. 8.

<sup>27</sup> Sur cet épisode migratoire, voir : <http://www.courrierdesbalkans.fr/articles/kosovo-sur-les-routes-du-nouvel-exode.html> ; <http://www.courrierdesbalkans.fr/articles/kosovo-l-interminable-exode-de-ceux-qui-revent-d-une-vie-meilleure.html> ; <http://www.courrierdesbalkans.fr/articles/kosovo-apres-l-exode-massif-la-triste-fin-du-reve-allemand.html>.

gérer ces retours, il n'a en revanche pas permis de solutionner l'extrême précarité de ces demandeurs d'asile déboutés qui ont tout laissé derrière eux.

Le phénomène d'émigration balkanique concerne également les nombreuses demandes d'asile déposées chaque année sur le sol de l'Union européenne. Si la fuite des réfugiés de la région a été stoppée, la persistance d'un climat social tendu pour certaines minorités constitue une incitation forte au départ. Bien que la plupart de ces groupes soient sédentarisés depuis plusieurs générations, ils sont toujours l'objet d'exclusion voire de xénophobie ; les difficultés d'accès à l'emploi et de scolarisation des enfants posent de graves problèmes d'intégration. L'exemple le plus médiatisé est celui des Roms, dont les demandes d'asile sont presque systématiquement considérées comme abusives. Les Roms sont aujourd'hui perçus comme l'archétype des « faux demandeurs d'asile », qui migreraient pour le seul motif économique. Alors que l'agence Frontex souligne dans ses analyses de risques l'existence d'une « saisonnalité des demandes d'asile des populations rom comme stratégie de survie »<sup>28</sup>, les associations locales rappellent les nombreuses discriminations dont les Roms sont victimes dans les Balkans.

Depuis la suppression du régime des visas pour les ressortissants serbes, macédoniens et monténégrins (voir partie II), certains États membres de l'UE ont vu augmenter les demandes d'asile par des ressortissants de ces pays. Considérant que bon nombre de ces demandes étaient non fondées, la Commission a instauré un mécanisme de suivi post-libéralisation des visas par le biais de rapports d'évaluation dans le domaine de la sécurité des documents, de la surveillance des frontières et de la lutte contre la criminalité organisée. Sur le terrain, des associations dénoncent des mesures qui viseraient à « prévenir les abus en matière de demandes d'asile », telles que des contrôles arbitraires aux frontières, la confiscation ou la destruction de documents de voyage. Les pressions européennes exercées sur les pays des Balkans pour retenir leurs propres ressortissants s'accroissent en décembre 2013, lorsque le Conseil instaure un mécanisme temporaire qui permet aux États membres de l'UE de réintroduire des visas pour les pays dont les citoyens sont suspectés de présenter de fausses demandes d'asile. À l'encontre du droit international, plusieurs pays tels que la Serbie et la Macédoine ont même demandé aux États membres de leur communiquer les identités des demandeurs d'asile. Afin de permettre juridiquement le renvoi des demandeurs d'asile vers leur pays d'origine, les institutions européennes sont en train d'élaborer une liste commune de « pays d'origine sûrs »<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Frontex Western Balkan Annual Risk Analysis, 2012, p.29, disponible à l'adresse : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/WB\\_ARA\\_2012.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_ARA_2012.pdf).

<sup>29</sup> «Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive 2011/95/UE, ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne ». (Annexe I, directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale).

comprenant les six pays des « Balkans occidentaux » qui sont candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion, ainsi que la Turquie. Selon la Commission, ces 7 pays représenteraient près de 17% du nombre total des demandes d'asile introduites dans l'UE.

Enfin, l'émigration balkanique est aussi le fait de travailleurs migrants convoités par les États membres pour leurs compétences et leurs qualifications. Il s'agit d'une véritable « fuite des cerveaux » animée par des jeunes diplômés et personnels hautement qualifiés qui peinent à s'insérer dans les marchés de l'emploi nationaux saturés ou en déshérence. Ce mouvement qui prend ses racines dans l'immédiat après-guerre s'est poursuivi sans interruption jusqu'à nos jours ; il tend même à s'amplifier depuis plusieurs années. Selon un rapport publié par l'agence de presse Anadolu en 2013, le phénomène concernerait plusieurs centaines de milliers d'individus qui ont pour la plupart entre 25 et 35 ans, de jeunes informaticiens, ingénieurs ou médecins qui se dirigent vers l'Europe occidentale ou les États-Unis. Les départs concerneraient annuellement 12 000 Serbes, 10 000 Bosniens et 9 000 Croates. Une étude menée au sein de l'Université de Zagreb a montré que les facteurs les plus opérants dans la décision de quitter la Croatie tenaient à une meilleure offre de professionnalisation, aux meilleures conditions de travail et aux salaires plus élevés à l'étranger. Selon les sondages d'opinion, en 2014, jusqu'à 85% des jeunes de Croatie seraient prêts à quitter le pays, comme en témoigne la création d'un groupe Facebook intitulé « Jeunes, quittons la Croatie » (*Mladi napustimo Hrvatsku*)<sup>30</sup>. Face à ce phénomène, des programmes incitant au retour des migrants les plus qualifiés sont mis en place progressivement, comme le programme *Brain Gain Plus* impulsé par le World University Service (WUS) autrichien en Bosnie-Herzégovine, dans l'idée de promouvoir non pas la fuite, mais la « circulation des cerveaux ».

### 3) Quelles conséquences sur les pays de départ ?

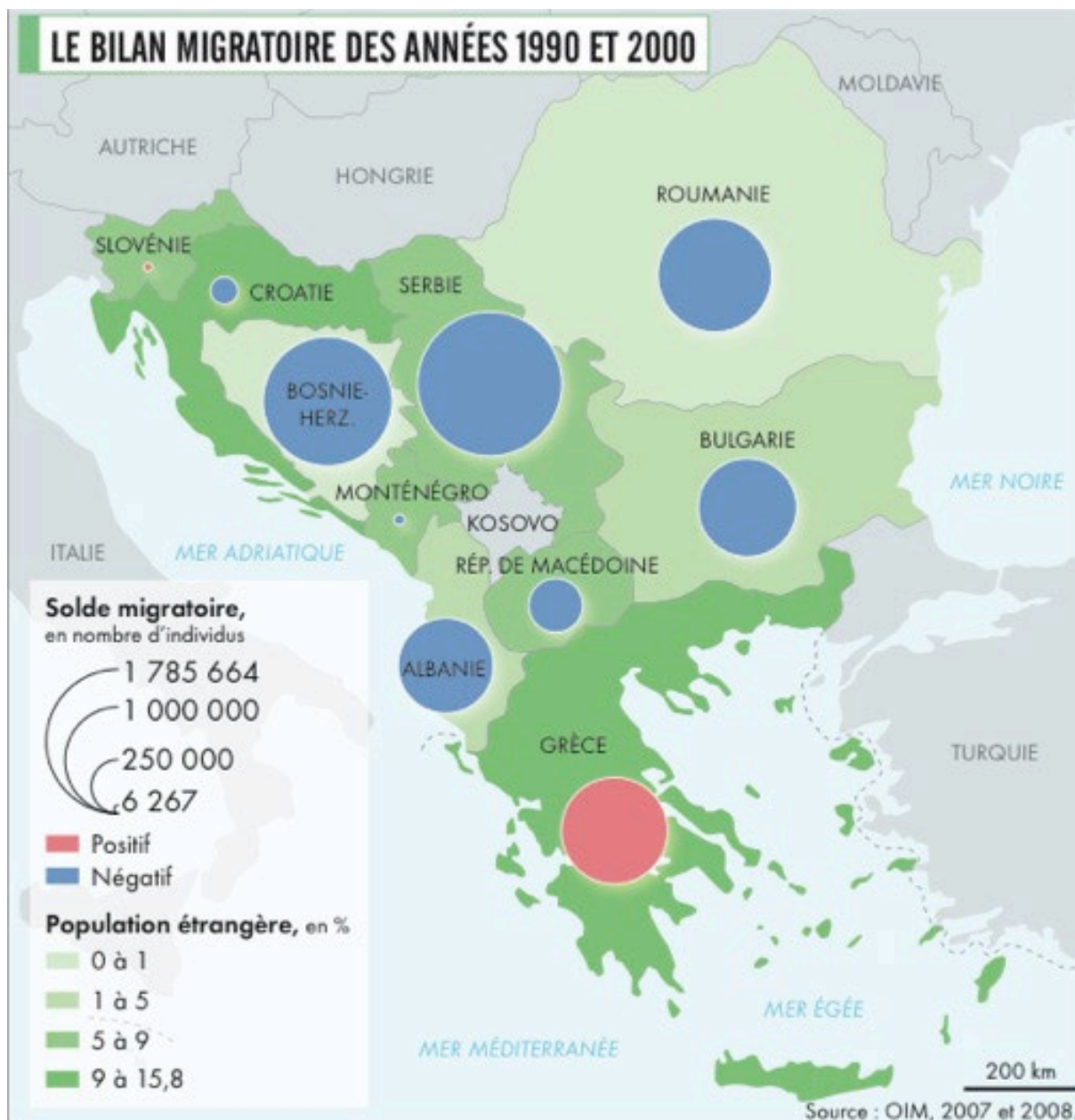
Ces mouvements d'émigration depuis les Balkans interviennent dans un contexte socio-économique difficile : dans les régions de départ, l'émigration de la population active grève le dynamisme et le développement de certaines régions déjà fragilisées par la faillite de nombreuses entreprises. De plus, la « fuite des cerveaux » gagne avec force certains secteurs des économies locales, jusqu'à enrayer le fonctionnement de services publics de base (notamment dans le domaine des soins médicaux). L'émigration balkanique a néanmoins pu constituer une source de revenus considérable pour les espaces de départ : selon les données de la Banque mondiale de 2010, les remises des migrants bosniens représenteraient 13% du PIB de la Bosnie-Herzégovine ; celles des migrants serbes 10% du PIB de la Serbie. L'apport

---

<sup>30</sup> Caroline Hornstein Tomić & Borna Pleše, « Skilled mobility as a challenge for Croatian diaspora and migration policies », in Varzari, V., Tejada, G., Porcescu, S. (et al) (eds.) : *Skilled migration and development practices: Republic of Moldova and the countries of South East European*. Chisinau: École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Acad. De Stiinte a Moldovei.

économique des émigrés dans leur pays d'origine peut se mesurer par l'envoi d'argent, mais aussi par les dépenses et les investissements effectués dans les Balkans par les migrants de retour, qui ont des effets ambivalents sur les économies locales. Ainsi en Albanie, le soutien des émigrés aux familles restées au pays a eu tendance à se reporter vers l'immobilier, ce qui a provoqué une envolée des prix tout en favorisant l'embauche dans le secteur. Ce panorama a prévalu jusqu'en 2008, avant que le capitalisme n'entre dans sa phase critique et que la crise ne bouleverse les économies européennes, en particulier en Grèce. Avec l'entrée dans cette violente récession, les travailleurs émigrés ont pour beaucoup perdu leur emploi ou ont été fortement précarisés. En conséquence, les flux de devises vers l'Albanie ont plongé et de nombreux émigrés sont rentrés au pays, ce qui a indirectement aggravé les effets de la crise en Albanie.

Les conséquences démographiques méritent également d'être prises en compte : à l'exception du Monténégro, tous les pays enregistrent des taux de fécondité inférieurs à la moyenne de l'UE (1,6 enfants par femme en 2010), bien en-deçà du seuil de renouvellement des générations de 2,1 enfants par femme. Dans une telle situation, les soldes migratoires peuvent agir comme des variables d'ajustement permettant de stabiliser les niveaux de population : or, dans les Balkans, le bilan migratoire des années 1990 et 2000 laisse apparaître des soldes migratoires négatifs — à l'exception de la Grèce (voir carte). Le départ des jeunes provoque le dépeuplement de territoires entiers et l'enclenchement de processus de vieillissement de la population accélérés. En Macédoine, alors que la part des moins de 14 ans était de 33,2% en 1994, les prévisions de la Banque mondiale estiment que cette catégorie d'âge ne devrait plus peser que pour 14% d'ici à 2030. En Albanie, le vieillissement de la population spectaculaire des deux dernières décennies a fait augmenter la moyenne d'âge et le taux de dépendance de la vieillesse : la part de la population âgée de plus de 65 ans est passée de 5 à 13% entre les années 1989 et 2013. Les prévisions alarmantes laissent présager que le système de retraites sera en faillite dans une quinzaine d'années, moment où le nombre de retraités devrait dépasser le nombre d'actifs imposables.



Carte extraite de l'Atlas géopolitique des Balkans (Amaël Cattaruzza & Pierre Sintès, 2012).

### Conclusion de la partie III

L'émigration depuis les Balkans est une réalité ancienne qui touche l'ensemble des pays de la péninsule. Si les logiques politiques et ethniques ont prévalu pendant la période de conflits des années 1990, les migrations de ces deux dernières décennies revêtent des formes plus complexes et diverses. Elles sont motivées par les écarts de richesse entre l'Union européenne et les pays des Balkans, par les perspectives d'embauche et de professionnalisation qui font défaut au Sud-Est de l'Europe, comme par les discriminations qui persistent envers certains groupes minoritaires. Plusieurs États membres de l'UE ont été des espaces de destination privilégiés pour les travailleurs yougoslaves, à l'époque où les migrations de travail étaient encouragées. Aujourd'hui, les liens transnationaux que les diasporas en Allemagne, en

Suisse, ou en Autriche entretiennent avec les balkaniques restés au pays peuvent apparaître comme un potentiel moteur de développement, du fait des remises financières envoyées vers les pays d'origine. Il convient toutefois de rester prudent sur ce type d'analyse, qui omet de préciser les impacts sociétaux des flux financiers apportés par les mouvements migratoires.

Les politiques migratoires de l'UE et des États membres à l'égard des migrants balkaniques sont marquées par la facilitation de certains types de mobilités, les plus profitables aux économies des pays d'arrivée (voir partie II). En revanche, les mécanismes de filtrage des migrants mis en œuvre au sein de l'UE ont entraîné le renvoi de nombreux ressortissants balkaniques en situation irrégulière comme en cours de demande d'asile. Ces retours accompagnés de discours culpabilisants contribuent au renouvellement des tensions sociales dans les Balkans. Alors que le phénomène de dépeuplement de régions entières est enclenché, il est indispensable d'évaluer l'ampleur et les effets de ces mouvements sur le sol européen. À l'heure des candidatures d'adhésion de plusieurs États des Balkans, ces migrations doivent être comprises au prisme du rôle clé qu'elles remplissent dans le processus d'intégration de cette région à l'Europe.