

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur les migrations, les déplacements de populations et les conditions de vie et d'accès au droit des migrants, réfugiés et apatrides en regard des engagements nationaux, européens et internationaux de la France

– Table ronde réunissant :

Pour l'ambassade de France au Nigeria, MM. Olivier Chatelais, premier conseiller, et Emmanuel Verin, attaché de sécurité intérieure ;

Pour l'ambassade de France en Albanie, M. Jérôme Spinoza, conseiller de coopération et d'action culturelle..... 2

Mercredi

16 juin 2021

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
M. Sébastien Nadot,
président**



La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

M. le président Sébastien Nadot. Nous poursuivons nos travaux par une table ronde. Elle réunit à distance, depuis l'ambassade de France au Nigeria, MM. Olivier Chatelais, premier conseiller, et Emmanuel Verin, attaché de sécurité intérieure, ainsi que M. Jérôme Spinoza, conseiller de coopération et d'action culturelle à l'ambassade de France en Albanie. Elle nous permettra de mieux appréhender le point de vue qui prévaut dans les pays de départ des principales migrations.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(MM. Olivier Chatelais, Emmanuel Verin et Jérôme Spinoza prêtent serment.)

Dans un premier temps, je vous propose de nous dresser brièvement le panorama des migrations en provenance des pays où vous vous situez. Nous échangerons ensuite sur des questions spécifiques.

M. Olivier Chatelais, premier conseiller de l'ambassade de France au Nigeria. Jusqu'à une date récente, le Nigeria s'est caractérisé par un nombre élevé de départs de femmes vers l'Europe, ainsi que vers l'Afrique de l'Ouest et le Moyen-Orient.

Dans ce pays, les déterminants au départ ne ressortissent pas uniquement aux problèmes de sécurité, en particulier aux conflits qui y sont nombreux.

La pauvreté y apparaît comme la principale cause de départ, notamment des femmes. Une étude conduite par l'organisation internationale pour les migrations (OIM) auprès de 3 000 émigrés illégaux en Europe l'a confirmé en 2019 : 54 % d'entre eux indiquaient avoir quitté leur pays pour des raisons financières, 29 % à cause du chômage, et seulement 5 % pour des motifs liés à leur sécurité.

Précisons que le chômage touche 33 % de la population active au Nigeria, soit 23 millions de personnes sur quelque 69 millions. Le salaire minimum mensuel n'excède pas 32 000 nairas, soit 50 euros. Sur un total de 200 millions d'habitants, la plus forte démographie en Afrique, 100 à 105 millions de personnes vivent en-dessous du seuil de pauvreté, avec moins de 1,9 dollar par jour.

La tendance actuelle ne s'oriente pas vers une amélioration. Une forte inflation frappe le Nigeria. Le chômage y augmente. Du fait de l'épidémie de covid, l'économie informelle y a cru de manière considérable. Sur place, les familles attendent un revenu de la diaspora nigériane. Je signalerai que 5 à 6 % du PIB, soit de 25 à 30 milliards d'euros, en dépendent directement chaque année. On parle ici de *remittances*. Ces transferts d'argent proviennent principalement d'Europe et des États-Unis.

Du point de vue de la sécurité, le terrorisme touche le nord-est du pays, avec les groupes Boko Haram et État islamique en Afrique de l'Ouest (*Islamic state's West Africa province*, Iswap). Depuis 1999, il a engendré 36 000 victimes et le déplacement de 3 millions de personnes. L'annonce en mai 2021 de la mort du chef de Boko Haram, Abubakar Shekau,

n'équivaut pas à la fin du terrorisme au Nigeria. Peut-être plus redoutable encore, le groupe Iswap paraît désormais s'imposer.

Toujours plus prégnant ces derniers mois, un autre conflit oppose éleveurs et fermiers. Des transhumances régulières depuis les pays du golfe de Guinée, en particulier la Côte-d'Ivoire et le Mali, que conduisent en direction du sud du Nigeria des bergers Fulanis, nomades musulmans du groupe ethnique des Peuls, suscitent de vives tensions avec les agriculteurs, majoritairement chrétiens. Sur leur route, les premiers commettent des attaques dans les villages. Elles ont ravivé des velléités d'indépendance dans le sud-est du Nigeria où les populations s'estiment délaissées.

Autre point notable, la démographie au Nigeria augmente d'une façon exponentielle. De 40 millions d'habitants en 1960 au moment de son indépendance, le pays en compte aujourd'hui 200 millions. Si la moyenne de cinq à cinq enfants et demi par femme se maintient, sa population atteindra 400 millions de personnes en 2050, puis 800 millions en 2100. Le Nigeria deviendrait alors, après l'Inde et à égalité avec la Chine, le deuxième pays le plus peuplé au monde.

Je souhaite à présent dresser un état de la traite des femmes nigérianes qui alimente la prostitution en Europe. Du fait de son caractère illicite et occulte, elle demeure difficile à cerner. Les informations des forces de sécurité nigérianes et de l'OIM signalent que jusqu'en 2018, la majorité des victimes venaient de l'état d'Edo, situé au sud du Nigeria.

(Un problème de connexion interrompt l'intervention à distance de M. Olivier Chatelais.)

M. Jérôme Spinoza, conseiller de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France en Albanie. Deux types de problématiques marquent l'Albanie. Elles évoluent en parallèle, chacune à son rythme. D'une part, les Albanais émigrent vers d'autres pays européens, dont la France. D'autre part, l'Albanie, qui n'est pas membre de l'espace Schengen, se révèle un lieu de transit pour des flux migratoires en provenance du Proche-Orient, d'Afghanistan et d'Afrique du Nord, en direction de l'espace Schengen ou de la Grande-Bretagne. Ces flux migratoires passent pour l'essentiel par la Grèce, spécialement en été.

Il convient de souligner que les autorités albanaises interviennent avec constance sur ces deux problématiques. Elles bénéficient de l'assistance des dispositifs européens, en particulier de celui de l'agence Frontex chargée des frontières extérieures de l'Union européenne. L'agence participe à la surveillance de la frontière avec la Grèce. L'Union finance également un programme de retour en Albanie et de réinsertion.

Malgré leurs indéniables efforts et leur expérience dans le domaine du contrôle des frontières, les autorités albanaises peinent à bloquer sur leur territoire des personnes qui n'hésitent pas à tenter plusieurs fois leur chance afin de passer vers d'autres pays européens.

L'Albanie se situe dans une zone géographique longtemps meurtrie par les conflits. Officiellement engagé dans un processus de négociation de son adhésion à l'Union européenne, en voie de développement, le pays connaît un niveau de vie qui s'approche encore plus de ceux des États d'Afrique du Nord ou de la Turquie que de ceux de l'Espagne ou du Portugal avant leur admission dans la Communauté économique européenne dans les années 1980. Le salaire moyen y reste cinq fois moindre qu'en France. Les ressources y sont

limitées, les gains pour les investisseurs étrangers moins assurés que dans d'autres pays des Balkans tels que la Serbie. Peu favorable à la liberté d'entreprise, en proie à la corruption, le climat des affaires incite également les Albanais à l'émigration.

J'ajoute que l'émigration s'ancre dans la culture des Albanais. Nombre de familles comptent des membres qui vivent dans plusieurs pays européens, ainsi qu'aux États-Unis.

La quantification de l'émigration irrégulière albanaise vers la France demeure un exercice malaisé. Assurément, au sein de l'espace Schengen, la France figure au rang des États que les Albanais plébiscitent dans les stratégies de choix qu'ils mettent en œuvre. Ils y trouvent de l'emploi, des prestations compétitives et des dispositifs d'accompagnement intéressants. À titre d'illustration, le montant de l'allocation perçue en France dans l'attente de la décision relative à la demande d'asile dépasse celui du salaire minimum à Tirana. De plus, il est de notoriété que la France offre un taux d'admission des demandes d'asile par exemple supérieur à celui de l'Allemagne. Les possibilités de recours qu'elle propose sont également propices à des séjours prolongés.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. Disposez-vous de données chiffrées précises relatives aux migrations en provenance d'Albanie ? Intéressée par la situation des Roms, j'ai eu l'occasion de me rendre dans ce pays. J'aimerais que vous nous disiez un mot de leur situation. L'émigration reste par ailleurs fortement liée à la question de l'intégration à l'Union européenne. Dans les limites tenant à votre devoir de réserve, que pouvez-vous nous dire de cette perspective d'intégration, du point de vue du ministère des affaires étrangères ?

M. Jérôme Spinoza. Si l'Albanie progresse au regard de la feuille de route inhérente à son intégration européenne, elle se situe encore fort en deçà des objectifs qu'elle doit atteindre. L'assimilation de l'acquis communautaire représente un travail considérable et nécessite beaucoup de temps. À ce stade, les principaux problèmes identifiés tiennent à l'État de droit, à la justice, ou encore à l'administration publique. D'une manière générale, l'État albanais demeure faible. Les relations et procédures d'ordre administratif y montrent un haut degré de personnalisation. La décision y revient toujours au Premier ministre.

Nous avons obtenu l'application d'une nouvelle méthodologie aux négociations d'adhésion. Elle inclut une forme de réversibilité. Nous récompensons des progrès et sanctionnons les reculs. Dans ces conditions, exigeante dans ses attentes, l'ambassade de France, appuyée au plus haut niveau de l'État, soutient la trajectoire européenne de l'Albanie.

Il me faut cependant observer que notre pays ne figure pas au nombre des principaux partenaires internationaux de l'Albanie. L'Allemagne la précède de beaucoup. Suivent l'Italie et les États-Unis.

Dans son ambition, la jeunesse albanaise exprime largement son attachement à l'Europe. Elle juge négativement le rapprochement du gouvernement albanais avec la Turquie. Lucide, elle sait devoir patienter entre dix et quinze ans avant que l'adhésion à l'Union ne se concrétise.

Avec les difficultés à entreprendre qu'ils rencontrent et de médiocres perspectives économiques, ce constat conduit nombre de jeunes gens, notamment les plus qualifiés, à émigrer. La population albanaise décroît ainsi progressivement. Officiellement de 3 millions d'habitants, elle se situe vraisemblablement en dessous de 2,5 millions de personnes. Le

gouvernement albanais encourage le phénomène d'émigration. Sa crainte de mouvements contestataires estudiantins l'y incite.

Les Roms appartiennent assurément en Albanie à une catégorie de population sujette à des discriminations. De nombreuses familles issues de cette minorité ethnique ont émigré et se sont durablement installées en France, à la faveur de la liberté de circulation qui, depuis le début des années 2010, les dispense de toute obligation d'obtenir un visa.

Mme Sonia Krimi, rapporteure. S'agissant du Nigeria, comment expliquer qu'une partie de ses ressortissantes se spécialisent dans la prostitution ? Le démantèlement des réseaux criminels progresse-t-il ? Qu'en est-il de la coopération dans ce domaine entre le Nigeria et la France ? Comment le retour des intéressées dans leur pays d'origine intervient-il ? Lorsqu'elles demeurent en France, de quelle aide y bénéficient-elles ?

M. Emmanuel Verin, attaché de sécurité intérieure de l'ambassade de France au Nigeria. La prostitution nigériane s'avère bien antérieure à l'époque même de la colonisation. Endémique, traditionnelle, tout particulièrement dans la région d'Edo, elle lui préexistait et se dirigeait par exemple vers le Ghana. La difficulté consiste à cerner les raisons profondes de cette « spécialisation » régionale. Il apparaît du moins que le départ à l'étranger de certaines prostituées et les gains qui en résultaient pour leurs communautés d'origine a ouvert la voie à d'autres migrations du même type.

Les Nigériennes qui migrent en Europe pour s'y prostituer agissent sous la protection de *mamas* qui, elles-mêmes, s'allient à des confraternités. Ces dernières, si elles peuvent dans une certaine mesure être rapprochées des mafias italiennes ou albanaises, s'en distinguent aussi par des traits spécifiques. Ils associent à la traite des êtres humains et au commerce sexuel une forme de religiosité, emprunte de sorcellerie, de rites vaudous et de serments de rembourser des dettes contractées pour émigrer. Le montant des dettes s'élève de 35 000 à 40 000 euros par femme. Les confraternités ne s'avèrent cependant pas les seules pourvoyeuses de victimes de ce trafic.

Les démantèlements des réseaux de proxénètes restent anecdotiques au Nigeria. Sur place, une unique agence rattachée, non au ministère de l'intérieur, mais à celui des affaires humanitaires, la *national agency for the prohibition of trafficking in persons* (NAPTIP) s'en charge en principe. Partagée entre une double mission de prévention et de répression, elle se concentre dans les faits sur le premier des deux aspects et délaisse, volontairement ou non, le second. Dans ces conditions, toute forme de coopération avec la France ou d'autres États européens apparaît des plus aléatoires.

M. Olivier Chatelais. Sur le point de savoir pourquoi le Nigeria se signale par une prostitution importante, il convient d'insister sur ce que ce territoire étendu est aussi, de longue date, le plus peuplé d'Afrique. Au regard d'une population de 200 millions d'habitants, certains au Nigeria relativisent d'ailleurs l'ampleur du phénomène.

Paru en 2019, un rapport de l'institut français de recherche en Afrique d'Ibadan (IFRA-Ibadan) a étudié la place des groupes sociaux, religieux et criminels dans la traite des femmes au Nigeria. Il confirme que la propension à la prostitution, aussi bien chez les Haoussa au Nord que chez les Igbos au Sud, y est antérieure à la colonisation. Celle-ci l'aurait plutôt accentuée par la marchandisation qu'elle a introduite dans des sociétés traditionnelles.

Pour ce qui a trait aux données chiffrées, j'indiquerai que depuis 2018, sous l'influence de plusieurs facteurs, nous observons une chute notable du nombre des arrivées de migrants nigériens illégaux en Italie. Entre 2014 et 2017, leur nombre variait de 25 000 à 40 000 par an.

En mars 2018, le roi d'Edo a d'abord annulé l'ensemble des serments qui liaient à leurs souteneurs, dans leur pays d'origine et en Europe, les Nigérianes victimes de la prostitution. Une autre cause tient à l'accord que les autorités italiennes ont conclu avec la Libye en vue d'endiguer les départs par bateaux depuis ce pays. Les Nigériens bloqués en Libye font l'objet de rapatriements par avions spécialement affrétés à cet effet. En 2019, le nombre des Nigériens présents en Libye s'évaluait à 50 000. Il semble qu'il ait considérablement diminué. Malheureusement, un transfert de l'origine des départs paraît désormais s'opérer de l'état d'Edo aux états igbos du sud-est du Nigeria. Au nord du pays, l'état de Kalo pourvoit également, en direction de l'Europe, et pour des raisons économiques, un nombre croissant de femmes victimes de la prostitution.

M. le président Sébastien Nadot. Quelle aide au retour les femmes nigérianes sans-papiers obtiennent-elles en France ? Quelle action exercez-vous en la matière ?

M. Emmanuel Verin. Nous connaissons fort peu d'exemples de retours de Nigérianes que la France renvoie. Ils n'excèdent pas quatre ou cinq cas par mois. La plupart des retours s'opèrent depuis la Libye.

M. Olivier Chatelais. La question touche à un problème bien identifié par les ministères français de l'intérieur et des affaires étrangères, ainsi que par l'ambassade du Nigeria à Paris, celui de l'état civil des ressortissants nigériens en situation illégale en France. L'ambassade du Nigeria à Paris ne peut souvent délivrer les laissez-passer nécessaires au retour au pays.

L'Italie explore sur ce point une nouvelle solution. Elle consiste à recevoir à l'ambassade du Nigeria à Rome des agents de police nigériens qui s'occupent exclusivement de questions d'état civil et de reconnaissance des documents qui facilitent les retours dans le pays d'origine.

Depuis 2017, la Commission européenne discute avec les autorités nigérianes d'un projet de réadmission. Il favoriserait de même le retour des personnes en situation illégale.

M. Jacques Maire. Force est de constater que parallèlement à l'instauration par l'Union européenne d'un fonds fiduciaire d'urgence (FFU), le Nigeria n'a pas joué le jeu de la négociation multilatérale. Il n'a pas cherché à bénéficier de ces financements en acceptant par exemple un accord de réadmission. Contrairement à ses voisins, il ne s'est pas engagé comme partenaire de l'action multilatérale sur les migrations. Nous en mesurons les conséquences.

J'identifie un unique programme, assez ancien, financé par l'Union européenne et portant sur le retour des migrants et réfugiés nigériens. Que savez-vous de ses éventuels résultats ?

Je ne relève en revanche aucun programme financé au bénéfice de l'agence publique française Expertise France ou de la société de service et de conseil du ministère de l'intérieur Civipol. Nous confirmez-vous l'absence de tels programmes ? Dans l'affirmative, au-delà des contacts diplomatiques classiques, quels procédés opérationnels de coopération judiciaire et policière bilatérale déployez-vous avec le Nigeria afin de lutter contre la traite que nous évoquons ?

Rien n'empêche de penser qu'au Nigeria un véritable système local, ancré dans la tradition, sous-tend ce phénomène. Nous en retrouvons la manifestation dans certaines autres régions d'Afrique, en Guinée ou au Niger, notamment dans la ville de Zinder. À votre avis, dans la région d'Edo, les communautés s'organisent-elles afin d'envoyer les femmes en Europe, de prendre en charge leurs familles et de récupérer leurs revenus ? S'agit-il au contraire exclusivement de contrainte ?

Au sujet de l'Albanie, le changement récent du dispositif de négociation, avec l'inclusion d'un principe de réversibilité lié à l'effectivité des réalisations concrètes, emporte-t-il dès à présent des conséquences dans le champ migratoire ?

M. Emmanuel Verin. En ma qualité d'attaché de sécurité intérieure, je m'occupe directement de coopération judiciaire. J'entretiens des relations régulières avec les autorités judiciaires nigérianes en charge à Abuja des questions dont nous traitons. Cependant, une dizaine de commissions rogatoires internationales restent en souffrance. En 2020, une seule a été suivie d'effet. Elle l'a été, non de la part de la NAPTIP, mais auprès d'une agence régionale attachée à l'état d'Edo.

Les magistrats nigériens se confrontent à un manque criant de moyens. Peut-être d'autres facteurs interviennent-ils également, telles l'absence de motivation à modifier un état de fait ou la corruption sans, toutefois, qu'il soit permis de l'affirmer. En tout état de cause, nous ne progressons pas sur le terrain de la coopération judiciaire.

Quant à l'existence d'un véritable système local d'organisation de la prostitution, nous ne saurions sérieusement la contester. Les jeunes femmes ne font nullement l'objet d'enlèvements, mais s'adressent elles-mêmes aux *mamas*. À l'imitation de celles qui les ont précédées, et dont elles suivent l'exemple, elles nourrissent l'espoir d'apporter à leurs familles l'argent qui leur permettra de mieux vivre.

M. Jérôme Spinoza. En Albanie, les nouvelles modalités de négociation en vue d'une adhésion à l'Union européenne se sont à ce jour uniquement traduites par l'adoption d'une loi sur l'asile au mois de février 2021. Pour l'essentiel, elle reprend les dispositions de l'acquis communautaire.

Par ailleurs, je mentionnerai la quasi-disparition dans ce pays du risque de vendetta que, par le passé, des Albanais évoquaient à l'appui de leur demande d'asile en France. Des discriminations résiduelles y existent encore à l'encontre de minorités sexuelles de type LGBTI (personnes lesbiennes, « gays », bisexuelles, transsexuelles et intersexes). D'un niveau limité, inhérentes aux aspects traditionnels de la société, elles n'engendrent pas de violences susceptibles de motiver des procédures d'asile. Enfin, contrairement à la période communiste, les violences politiques s'en tiennent à un niveau d'extrême marginalité.

M. le président Sébastien Nadot. Si nous n'ignorons pas l'importance du Nigeria dans la traite des femmes, nous avons relevé des problématiques assez semblables dans des pays limitrophes. Quant au modèle de l'Albanie, à la fois pays d'émigration et de transit migratoire, il se retrouve également ailleurs. La question des accords passés avec l'Union européenne s'y révèle déterminante. Dans la suite de nos travaux, nous serons certainement amenés à approfondir nos réflexions sur les difficultés que ces deux États illustrent.

La réunion se termine à dix-huit heures vingt-cinq.