

Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations

Un enjeu commun, des intérêts contradictoires



Matthieu TARDIS

Mars 2018

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

OCP Policy Center est un *think tank* « policy oriented » qui a pour objectif, à travers des productions analytiques indépendantes, un réseau de partenaires et de chercheurs associés de premier plan et l’organisation de débats, de contribuer à fonder la connaissance et à éclairer la réflexion sur des questions économiques et de relations internationales centrales pour le futur du Maroc et plus largement pour le continent Africain. OCP Policy Center se veut être une plateforme ouverte de discussion et d’échange, un incubateur d’idées et une source proactive de propositions d’actions pour les décideurs politiques et économiques, et plus largement pour l’ensemble des parties prenantes au processus de croissance et de développement.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

Cette note a été réalisée dans le cadre du partenariat entre l’Institut français des relations internationales (Ifri) et l’OCP Policy Center.

ISBN : 978-2-36567-849-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

Couverture : © UNHCR/Charlotte Arnaud

Comment citer cette publication :

Matthieu Tardis, « Les partenariats entre l’Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires »,

Notes de l’Ifri, Ifri, mars 2018.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Auteur

Matthieu Tardis a rejoint le Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri en février 2015. Diplômé de l'Institut des hautes études européennes de Strasbourg, il a également étudié dans les universités de droit de Bordeaux et d'Oslo. Au sein d'une organisation française d'aide aux réfugiés, Matthieu Tardis a notamment contribué au renforcement de l'expertise sur les politiques d'immigration en France, en Europe ainsi qu'en Tunisie par le biais d'études et de projets européens et internationaux.

Ses axes de recherche comprennent l'asile, l'intégration et les migrations internationales ainsi que leurs impacts sur les politiques européennes.

Résumé

Depuis 2015 et la crise de l'accueil des réfugiés, le dialogue entre l'Union européenne (UE) et les pays africains sur les questions migratoires a atteint une nouvelle intensité. Souhaitant mettre fin aux arrivées irrégulières en Méditerranée centrale et augmenter le nombre de retours de migrants en situation irrégulière, l'UE a proposé un nouveau cadre de partenariat aux pays tiers dans le sillage de l'accord avec la Turquie de mars 2016. Ce cadre de partenariat s'adresse particulièrement aux pays africains en tant que pays d'origine et de transit des migrants qui arrivent en Europe. Il confère une nouvelle ampleur à la dimension externe des politiques européennes d'asile et d'immigration dont les effets ont été, jusqu'à présent, très limités. Celle-ci est désormais pleinement intégrée dans les relations extérieures de l'UE et de ses États membres. Autrement dit, la question migratoire se place au centre des politiques étrangères européennes.

Pour atteindre ses objectifs, l'UE s'est dotée d'un instrument financier qui s'est rapidement imposé comme l'outil le plus visible de la politique de partenariat en matière de migration. Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), adopté au cours du sommet de la Valette de novembre 2015, est devenu le signe d'une synergie renforcée, voire d'un alignement, entre les objectifs des politiques migratoires, de sécurité et de développement. Cependant, loin de répondre aux principes de partenariat et de responsabilité partagée, le FFU, comme les autres cadres de dialogue, reste entre les mains des Européens qui imposent leurs objectifs et contrôlent leur mise en œuvre. Les pays africains y trouvent peu d'espace dans lequel ils pourraient participer à la définition des objectifs et des moyens d'action.

L'asymétrie des cadres de partenariat souligne le contraste entre les enjeux et les attentes des différents partenaires. De fait, les intérêts des pays européens et des pays africains semblent divergents, voire contradictoires, en raison des réalités sociales et politiques différentes des deux continents. D'un côté, les Européens cherchent à obtenir une meilleure coopération des pays africains en matière de retour des migrants en situation irrégulière, de contrôle des frontières et de protection des réfugiés. D'un autre côté, les pays africains souhaitent développer les voies d'immigration légale vers l'UE que ce soit pour leur main-d'œuvre ou pour les réfugiés.

Si l'asymétrie des cadres de partenariat permet à l'UE d'imposer ses objectifs, elle doit cependant prendre garde à mieux considérer les intérêts et les enjeux de ses partenaires africains au risque de déstabiliser encore davantage ce continent déjà fragile. Ainsi, les dynamiques régionales intra-africaines sont mises à l'épreuve par la problématisation et la sécurisation de la question migratoire alors qu'elle est traditionnellement perçue comme une opportunité économique par les populations africaines. La détérioration de la situation des migrants et de la population de la région d'Agadez au Niger est un exemple des effets non anticipés de l'approche européenne. Cette dernière risque de mettre en danger les efforts des pays africains dans la mise en place de la liberté de circulation en Afrique qui a pourtant été un facteur de prospérité et de paix sur le continent européen.

Sommaire

INTRODUCTION	6
UNE ASYMÉTRIE MARQUÉE DANS LA DÉFINITION DES CADRES DES PARTENARIATS SUR LES MIGRATIONS	10
L'émergence de la dimension externe des politiques européennes d'asile et d'immigration	10
Le nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers : la priorité africaine de l'UE en matière migratoire	13
Le plan d'action de la Valette : la diplomatie financière	15
DES OBJECTIFS DIVERGENTS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LES PAYS AFRICAINS	19
Retours contre voies de migration légale : l'enjeu des opinions publiques ...	19
Contrôle des frontières contre libre circulation : la justification sécuritaire..	22
La protection internationale : le risque d'un transfert de responsabilité de la protection des réfugiés.....	24
CONCLUSION	28

Introduction

Le dialogue entre l'Europe et l'Afrique a atteint une nouvelle intensité. Au cours de la période récente, la succession de réunions européennes, de mini-sommets entre États membres de l'Union européenne¹ (UE) et les visites de hauts responsables politiques européens sur le continent africain témoignent non seulement de l'importance de ce dialogue mais aussi de la place centrale qu'y occupe la thématique migratoire. Articulée aux enjeux démographiques, économiques et environnementaux du développement du continent africain, la thématique migratoire structure aujourd'hui de plus en plus l'action extérieure des États européens sur le continent. Il ne s'agit pas d'une dimension nouvelle des relations euro-africaines. Pour autant, la question migratoire revêt une acuité inédite depuis 2015, qu'il est nécessaire d'interroger dans la foulée de la crise de l'accueil des réfugiés qu'a connue l'UE.

En premier lieu, les Européens qui n'avaient pas anticipé l'arrivée d'un million de personnes ont été pris au dépourvu alors même que ces flux étaient prévisibles. La concentration de millions de réfugiés, notamment de Syrie, aux portes de l'Europe constituait en effet une situation à l'équilibre fragile. Les Européens se posent aujourd'hui cette question à propos de la Libye et de l'espace sahélien.

En second lieu, malgré une tentative pour établir un cadre commun dans l'urgence, la solution à cette « crise des réfugiés » n'est pas venue d'un accord politique interne à l'UE. Elle est venue de l'extérieur. C'est d'abord la fermeture de la frontière macédonienne, en février 2016, qui a apporté une réponse aux flux remontant depuis la Grèce vers le reste de l'Europe. C'est ensuite surtout l'accord avec la Turquie, en mars 2016, qui a stoppé les arrivées dans les îles grecques. Cette interruption a d'ailleurs été spectaculaire : on est ainsi passé de 200 000 arrivées dans les îles au mois d'octobre 2015 – soit au plus fort de la crise – à 3 650 en avril de l'année suivante, quelques jours après le « deal UE-Turquie² ».

1. Ainsi, par exemple, au cours de la seule année 2017, les Conseils européens de février, juin, octobre et décembre ont abordé la question migratoire. Parallèlement, la France a organisé un mini-sommet UE-Afrique sur l'immigration en août 2017. L'Italie a réuni ses partenaires d'Europe du Sud en janvier 2018.

2. Déclaration du Conseil européen et de la Turquie du 18 mars 2016. Cette déclaration, communément appelée « deal UE-Turquie », prévoit la réadmission en Turquie des migrants non réfugiés mais également de ceux qui demandent l'asile, laissant la tâche aux institutions grecques de déclarer la

On mesure l'importance de ce qui s'est passé en Méditerranée orientale pour saisir ce qui se joue aujourd'hui dans les relations entre l'UE et l'Afrique. Avec le « deal » avec la Turquie, les Européens ont établi une méthode qui consiste à freiner drastiquement les arrivées irrégulières de migrants, qu'ils soient réfugiés ou non, avant de résoudre le problème des politiques migratoires dans l'espace européen, dont les contradictions et les limites sont liées en premier lieu à la sensibilité politique du dossier.

Un tel scénario peut-il se reproduire en Méditerranée centrale ? C'est en tout cas dans cette perspective que les Européens ont tourné leur attention vers cette région dès le début de 2016, alors que les migrants continuent à utiliser cette route. 181 000 personnes ont ainsi débarqué en Italie en 2016. Leur nombre a diminué à partir de juillet 2017, avec 120 000 personnes sur l'ensemble de l'année. On note d'ailleurs que la fermeture de la route orientale à la frontière turque n'a eu que peu d'impact sur les flux en Méditerranée centrale³. À l'exception des Bangladais, les migrants proviennent essentiellement du continent africain, majoritairement d'Afrique de l'Ouest et dans une moindre mesure d'Afrique de l'Est et du Nord. Il existe donc une dynamique propre aux migrations dans cette région de la Méditerranée.

Principaux pays d'origine des personnes arrivées par la mer en Italie en 2017

Pays d'origine	Population	Pourcentage d'arrivée
Nigeria	18 158	16,1 %
Guinée	9 701	8,6 %
Côte d'Ivoire	9 507	8,4 %
Bangladesh	9 009	8,0 %
Mali	7 118	6,3 %
Érythrée	7 052	6,3 %
Soudan	6 221	5,5 %
Tunisie	6 151	5,5 %

Turquie pays tiers sûr et pays de premier asile. L'UE s'engage à réinstaller en Europe un réfugié syrien pour tout Syrien réadmis en Turquie dans une limite préalable de 72 000 personnes. La Turquie obtient un doublement de l'aide financière pour améliorer les conditions d'accueil des réfugiés (6 milliards d'euros) ainsi qu'une reprise des négociations d'adhésion à l'UE et des engagements de libéralisation des visas pour ses ressortissants.

3. Les Syriens, Afghans et Irakiens ne se sont pas reportés sur cette autre route pour tenter de rejoindre l'Europe. Selon le HCR, 2 357 Syriens sont arrivés en Italie en 2017. Ils étaient 12 395 en Grèce.

Maroc	6 003	5,3 %
Sénégal	6 000	5,3 %
Gambie	5 808	5,1 %
Ghana	3 909	3,5 %

Source : UNHCR, Operational Portal, Mediterranean Situation (<http://data2.unhcr.org>).

À cela s'ajoute, qu'en raison de la distance qui sépare les deux rives à cet endroit de la Méditerranée, les opérations de sauvetage en mer mobilisent des ressources importantes du côté européen, particulièrement pour la Marine italienne. Cela n'empêche malheureusement pas la multiplication des naufrages, l'année 2016 ayant connu le triste record de décès en Méditerranée avec 4 578 morts recensées. Qui plus est, l'UE se trouve face à un nombre important d'interlocuteurs très divers. Enfin, si les côtes libyennes constituent le point de départ des migrants africains, il est impossible de reproduire avec la Libye l'accord conclu avec la Turquie, en raison de l'instabilité et de l'insécurité qui règnent dans le pays.

Face à cela, l'UE tente d'établir un cadre de gestion des flux migratoires en Méditerranée centrale à partir d'un principe de responsabilité partagée entre les pays européens de destination et les pays africains d'origine, afin de garantir la protection et la sécurité des migrants. Le sort de ces derniers en Libye, révélé au grand public par la diffusion en novembre 2017 d'un reportage de la chaîne américaine CNN, a accentué la pression sur les gouvernements africains pour prendre position sur les phénomènes migratoires vers l'Europe⁴. Toutefois, si la situation des migrants africains est effectivement un enjeu commun à l'UE et aux pays africains, les intérêts des deux parties ne sont pas identiques. Du point de vue des gouvernements africains, les migrations participent à la dynamique économique de leurs pays, par les transferts d'argent qu'ils génèrent ainsi que par les débouchés que l'émigration peut représenter pour des marchés nationaux du travail aux capacités limitées.

Se pose alors la question de la convergence entre les intérêts européens et ceux des pays africains. À première vue, l'UE est en position de force pour imposer ses objectifs à ses interlocuteurs africains. Elle a fait de la conclusion de partenariats sur les migrations une priorité politique et entend déployer les moyens diplomatiques et financiers nécessaires pour

4. La déclaration commune de l'UE, de l'Union africaine et des Nations unies à l'issue du sommet d'Abidjan des 29 et 30 novembre 2017 sur la situation des migrants en Libye vise ainsi à mettre en place une coopération en vue d'évacuer et de rapatrier dans leur pays d'origine les migrants se trouvant en Libye.

cela. Reste à mesurer la possibilité que de tels accords puissent résister à une asymétrie de pouvoir et d'intérêts entre les partenaires. Pour répondre à cette question, il nous faut interroger les enjeux des partenariats entre l'UE et les pays africains sur les questions migratoires. Pour ce faire, nous allons d'abord revenir sur les cadres de partenariat proposés par l'UE, en tâchant de souligner le tournant qu'il est possible d'observer depuis 2015. Dans un second temps, nous analyserons les objectifs de ces partenariats en confrontant les priorités de l'UE avec les intérêts de ses partenaires africains.

Une asymétrie marquée dans la définition des cadres des partenariats sur les migrations

La centralité des questions migratoires dans les relations entre l'UE et les pays africains est liée à l'émergence de plus en plus marquée de la dimension externe des politiques européennes d'asile et d'immigration. Cette approche a une efficacité limitée car elle est prise dans une faible cohésion entre l'action extérieure de l'UE et les politiques étrangères de ses États membres. Après la crise de 2015, les pays européens et les institutions européennes ont tâché de renforcer la convergence de leurs actions en faisant des migrations une question au cœur des relations extérieures de l'UE. Or, les cadres de partenariat proposés aux pays africains demeurent définis par les Européens, laissant aux premiers peu de marge de manœuvre quant aux objectifs poursuivis.

L'émergence de la dimension externe des politiques européennes d'asile et d'immigration

La coopération européenne en matière d'asile et d'immigration a émergé avec l'instauration d'un espace de libre circulation en Europe. La coopération avec les pays d'origine et de transit constituait déjà un objectif du programme quinquennal adopté à l'occasion du Conseil européen de Tampere en 1999. Il s'agissait de mettre en cohérence les politiques intérieures et extérieures de l'UE. Cet objectif passait alors néanmoins au second plan derrière la construction d'un régime d'asile européen commun.

Le Conseil européen de Séville de juin 2002 illustre le virage sécuritaire opéré au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Le Conseil appelait à une « intégration de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers », incluant aussi « une évaluation systématique des relations avec les pays tiers qui ne coopèrent pas dans la lutte contre l'immigration illégale ».

Le programme pluriannuel de La Haye adopté par le Conseil européen de novembre 2004 a ensuite posé les bases de « la dimension extérieure de l'asile et de l'immigration ». Celle-ci comprenait plusieurs dimensions. Le programme précisait ainsi que « la politique de l'UE devrait viser à soutenir, dans le cadre d'un véritable partenariat et en recourant, le cas échéant, aux fonds communautaires existants, les efforts déployés par les États tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés, pour prévenir et combattre l'immigration clandestine, pour informer sur les voies légales de migrations, pour régler la situation des réfugiés en leur offrant un meilleur accès à des solutions durables, pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour⁵ ».

Force est donc de constater que les lignes directrices qui guident aujourd'hui les partenariats avec les pays tiers en matière d'immigration et d'asile ont été fixées dès le début des années 2000. Déjà, d'ailleurs, l'UE faisait état de « sa vive préoccupation devant les tragédies qui se produisent en mer Méditerranée ». Ces objectifs ont ensuite été intégrés dans le traité de Lisbonne en 2008.

La constance des objectifs affichés s'est heurtée à une politique étrangère de l'UE encore embryonnaire et à des outils d'action qui restaient à définir. En 2005, l'UE a tenté de conceptualiser le cadre de son action sous l'étiquette de l'« approche globale sur les migrations ». Cette approche proposait de définir les lignes directrices en matière de migration dans les relations avec les États tiers. Elle concernait autant l'asile⁶ que le co-développement, le contrôle des frontières, la lutte contre l'immigration irrégulière que l'immigration légale.

Après les printemps arabes, l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité⁷ (AGMM) est devenue le nouveau cadre

5. Conclusions de la présidence, *Le programme de La Haye – renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne*, Bruxelles, 4 et 5 novembre 2004.

6. En septembre 2005, la Commission européenne propose la création de programmes de protection régionaux (PPR). Les PPR visent à articuler l'établissement de zones régionales de protection à proximité des pays d'origine des réfugiés, ainsi que dans les pays de transit, avec des programmes de réinstallation destinés à faire venir, depuis ces pays de premier asile, des contingents de ces réfugiés en Europe. Les premiers PPR sont développés dans les nouveaux États indépendants occidentaux (Ukraine, Moldavie et Biélorussie) et en Afrique des Grands Lacs (Tanzanie). Deux autres programmes sont créés à partir de 2010 dans la Corne de l'Afrique (Kenya, Yémen et Djibouti) et en Afrique du Nord (Égypte, Libye et Tunisie). Ils sont suivis par un nouveau programme au Moyen-Orient (Liban, Jordanie, Irak) en 2013. Les PPR sont intégrés à l'AGMM en 2011.

7. Selon la Commission, la mobilité concerne les déplacements de courte durée dans l'UE comme les visiteurs, les touristes, les étudiants, les chercheurs, les femmes et hommes d'affaires ou les visites familiales. La Commission entend ainsi davantage tenir compte des liens entre la politique européenne des visas de court séjour avec les politiques nationales d'immigration et l'approche globale sur les migrations.

général de la politique migratoire extérieure de l'UE invoquant la création d'un « véritable partenariat » avec les pays tiers⁸. Cette « approche globale » n'est qu'un cadre d'échange qui repose sur une multitude de dialogues, d'instruments politiques, juridiques et financiers, de programmes, de projets et d'actions. Par exemple, l'approche globale comprend sept dialogues régionaux⁹, dont les périmètres peuvent s'entrecouper, et deux processus internationaux¹⁰, auxquels il convient d'ajouter les dialogues bilatéraux entre l'UE et un États tiers. Ces dialogues bilatéraux peuvent eux-mêmes s'inscrire dans d'autres dialogues institutionnels, comme la politique européenne de voisinage. Les dialogues se traduisent par une série d'outils. Les partenariats pour la mobilité font partie de cet arsenal. Ils scellent les engagements réciproques de l'UE et du pays tiers dans les domaines des migrations et des mobilités, qui peuvent donner lieu ensuite à des accords, notamment sur l'assouplissement des formalités de délivrance des visas ou sur la réadmission.

Le bilan de l'AGMM est mince. Seulement neuf partenariats pour la mobilité ont été signés à ce jour, dont uniquement trois ont concerné le continent africain : avec le Cap Vert en 2008 ; avec le Maroc en 2013 ; avec la Tunisie en 2014¹¹. Derrière ces accords, l'approche s'est appuyée sur le principe du « donner plus pour recevoir plus ». Cela signifie que les pays européens facilitent la délivrance de visas pour les ressortissants des pays de départ en rétribution de l'aide de ces derniers au contrôle des frontières européennes. Ce principe s'est avéré être un échec. La promesse de facilitation de visas contre la signature d'un accord de réadmission n'a pas eu d'effet incitatif. Il a fallu cinq ans pour conclure un accord de réadmission avec le Cap Vert tandis que les discussions ont peiné à avancer avec le Maroc et la Tunisie.

La Commission européenne a constaté également une forte disparité dans le degré de participation des États membres de l'UE¹². Les pays

8. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, COM(2011) 743 final, Bruxelles, 18 novembre 2011.

9. Ces dialogues comprennent le processus de Prague, le groupe sur les migrations et l'asile au sein du partenariat oriental, le processus de Budapest, le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi, le processus de Rabat, le dialogue structuré et global sur les migrations UE-CELAC, le dialogue ACP-UE sur les migrations.

10. Le dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et la mobilité et le forum mondial sur la migration et le développement.

11. Les autres pays tiers ayant signé des partenariats pour la mobilité sont la Moldavie (2008), la Géorgie (2009), l'Arménie (2011), l'Azerbaïdjan (2013) et la Jordanie (2014).

12. Commission européenne, *Report for the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013*, COM(2014)96 final, Bruxelles, 21 février 2014.

européens les plus impliqués ont été ceux qui avaient déjà développé une relation migratoire avec les pays tiers. C'était notamment le cas du Portugal, de l'Espagne et de la France. Or leur démarche a plutôt visé à s'assurer de la cohérence avec les accords bilatéraux qu'ils avaient eux-mêmes conclus avec les pays de départ. En définitive, l'approche globale sur les migrations et la mobilité est restée un outil guidé par les intérêts migratoires nationaux propres à chaque État membre et a souffert d'une absence d'appropriation par les diplomaties européennes. En dépit de ce bilan, l'année 2015 a relancé la politique de partenariat avec les pays tiers. Le périmètre de la dimension externe de la politique d'asile et d'immigration s'est progressivement déplacé du voisinage de l'UE vers l'Afrique subsaharienne.

Le nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers : la priorité africaine de l'UE en matière migratoire

La déclaration de mars 2016 entre l'UE et la Turquie est devenue le modèle d'un nouveau type de partenariat en matière migratoire. Les Européens ont surtout été séduits par les effets immédiats et, à ce jour, durables en termes d'arrivées irrégulières en Grèce. C'est dans ce cadre que l'UE a lancé avec empressement en juin 2016 un nouveau cadre de partenariat dans le cadre de l'agenda européen sur les migrations¹³. Celui-ci vise à « parvenir à un engagement cohérent et ciblé dans lequel l'Union et ses États membres agissent de manière coordonnée, en unissant les instruments, les outils et les leviers dont ils disposent en vue d'élaborer des partenariats globaux (pactes) avec les pays tiers pour mieux gérer les migrations dans le strict respect de nos obligations relatives au droit humanitaire et aux droits de l'homme¹⁴ ». Ce nouveau cadre allie des objectifs à court terme (sauver des vies en Méditerranée ; accroître le taux de retour dans les pays d'origine et de transit ; permettre aux migrants et aux réfugiés de rester au plus proche de chez eux et leur éviter de se lancer dans des voyages dangereux) et des objectifs à long terme (répondre aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés ; renforcer les capacités des sociétés d'accueil et des institutions pertinentes).

13. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat dans le cadre de l'Agenda européen en matière d'immigration*, COM(2016)385 final, Strasbourg, 7 juin 2016.

14. *Ibid.*

À première vue, ce nouveau cadre de partenariat ressemble à l'approche globale sur les migrations et la mobilité. Les cadres de dialogue et les instruments d'action, tels que les partenariats pour la mobilité, sont maintenus. Toutefois, son ambition semble inédite. D'abord, la priorité de l'Union est affirmée sans aucun détour : il s'agit d'augmenter les renvois et les réadmissions dans les pays d'origine et de transit d'étrangers en situation irrégulière.

Ensuite, les moyens dégagés sont sans comparaison avec ce qui a déjà été entrepris par le passé. L'UE crée de nouveaux types de fonds financiers (les fonds fiduciaires) afin de mettre en commun les ressources de la Commission européenne et des États membres pour une mise en œuvre plus flexible, et donc plus rapide, que les instruments financiers habituels de l'UE. Depuis 2015, un fonds fiduciaire régional pour répondre à la crise syrienne, une facilité pour les réfugiés en Turquie et un fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique ont ainsi été créés.

Par ailleurs, le cadre de partenariat se distingue aussi de l'approche globale par une plus forte pression politique sur les pays tiers et un meilleur alignement entre les actions des diplomaties de l'UE et de ses États membres. Le Service européen pour l'action extérieure est plus visiblement à la manœuvre, sous l'égide de la Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE. À cela s'ajoute l'intervention de chefs d'État ou de gouvernement européens qui portent la question migratoire lors de leur visite dans les pays tiers, à l'image de la chancelière allemande ou du président français, soulignant de la sorte l'importance que revêtent les partenariats aux yeux des Européens¹⁵. On observe ainsi un glissement de la coopération en matière migratoire. Celle-ci constituait jusqu'alors le pan extérieur des politiques européennes d'asile et d'immigration sous l'égide des ministères de l'Intérieur. Elle devient désormais un sujet central des diplomaties européennes.

Enfin, l'UE précise le périmètre géographique prioritaire de cette politique. La communication de la Commission européenne de juin 2016 ciblait 14 pays d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient. Cette liste a ensuite été réduite à cinq pays africains : l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal. Ce choix a été guidé par la situation sur la route migratoire de la Méditerranée centrale. Les Européens ont compris qu'il était impossible et trop coûteux politiquement d'envisager avec la Libye une coopération similaire à celle avec la Turquie. Ils se sont alors tournés vers les pays d'origine ou de transit qui précèdent la Libye sur la route des migrants.

15. E. Collet et A. Ahad, *EU Migration Partnerships: A Work in Progress*, Migration Policy Institute, Bruxelles, décembre 2017.

Or, ces pays ont des intérêts distincts dans le dialogue avec l'UE en raison de situations migratoires différentes d'un pays à l'autre. Ainsi, le Niger est un pays de transit dont les ressortissants ne se rendent pas en Europe. Le Mali est, lui, un pays d'origine pour lequel les transferts de fonds de sa diaspora représentaient 6,8 % du PIB en 2015. Ces divergences profitent à l'UE qui discute bilatéralement avec des États qui peinent à constituer un ensemble uni.

Toutefois, ces cadres et ces objectifs imposés par l'UE peuvent générer un coût politique dès lors qu'ils peuvent aussi impacter négativement les relations établies sur le sujet entre les pays européens et les pays africains dans le cadre des dialogues précédents, tout particulièrement le processus de Rabat. Depuis 2006, ce dialogue euro-africain sur la migration et le développement réunit 60 pays européens et africains ainsi que la Commission européenne et la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le processus de Rabat a réussi à instaurer un espace d'échange équilibré entre les parties des deux côtés de la Méditerranée bien que son opérationnalité reste encore faible¹⁶.

Le plan d'action de la Valette : la diplomatie financière

En novembre 2015, l'UE et ses États membres ont convié leurs partenaires africains à Malte. Le sommet de la Valette a été l'occasion de rappeler les principes de solidarité, de partenariat et de responsabilité partagée pour gérer les flux migratoires dans tous leurs aspects. Les États européens ont ainsi tenté de mobiliser les pays africains sur des questions sur lesquelles ils étaient restés jusqu'alors relativement discrets. La déclaration politique habituelle à ce type de sommet entre chefs d'États et de gouvernements fut accompagnée d'un plan ambitieux et détaillé décrivant cinq domaines d'action prioritaires. Cela incluait la nécessité de :

- ▀ s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population ;
- ▀ intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légales ;
- ▀ renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile ;
- ▀ prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des

16. Voir *Le processus de Rabat – Une décennie de dialogue sur la migration et le développement, 10 ans de dialogue*, ICMPD et FIAP, 2015. En 2014, une plate-forme de coopération similaire a été lancée entre les pays se situant sur la route migratoire partant de la Corne de l'Afrique. Le processus de Khartoum n'a à ce jour pas encore atteint le même degré d'échanges que le processus de Rabat.

êtres humains, et lutter contre ces phénomènes ;

- coopérer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration.

À l'occasion de ce sommet, l'UE a lancé le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique. Prévu pour une durée de cinq ans, ce fonds doit être doté de 3,6 milliards d'euros, une moitié provenant du budget de l'UE et l'autre des contributions des États membres. Le FFU entend contribuer à améliorer la gestion des migrations et à combattre les causes profondes des migrations irrégulières. Il se compose de trois volets géographiques opérationnels : la région du Sahel et le bassin du lac Tchad ; la Corne de l'Afrique ; l'Afrique du Nord. Les autres pays africains peuvent être éligibles sur une base individuelle pour des projets de dimension régionale.

Le FFU s'est rapidement imposé comme l'outil le plus visible de la politique de partenariat en matière de migration. Il illustre combien les instruments de type financier demeurent le principal levier de la politique extérieure de l'UE. Il est également le signe d'une synergie renforcée, voire d'un alignement, entre les objectifs des politiques migratoires, de sécurité et de développement¹⁷. Quatre objectifs stratégiques sont assignés au FFU : de meilleures opportunités économiques et d'emploi ; le renforcement de la résilience des communautés, en particulier les plus vulnérables ainsi que les réfugiés et les personnes déplacées ; l'amélioration de la gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination ; et l'amélioration de la gouvernance, la prévention des conflits et la réduction des déplacements forcés et des migrations irrégulières. S'entremêlent ainsi des logiques d'aide publique au développement avec des considérations sécuritaires et des questions migratoires.

Une étude réalisée par Oxfam indique que, sur les deux premières années d'existence du FFU, 63 % des fonds ont été accordés à des projets de développement, 22 % à la gestion des migrations et 13,5 % à la sécurité, le maintien de la paix, la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent¹⁸. Cette proportion varie en fonction des pays. Si les projets soutenus au Sénégal concernent essentiellement la création d'emplois pour prévenir les migrations, le FFU finance la lutte contre l'insécurité et le développement des capacités des forces de l'ordre dans des pays comme le

17. N. Krotov-Sand, « Le Fonds fiduciaire d'urgence et son volet Sahel : l'immigration comme nouvel enjeu de sécurité et de développement », *Note d'analyse du GRIP*, Bruxelles, avril 2017.

18. Oxfam, *An Emergency for Whom? The EU Emergency Trust Fund for Africa – Migration Routes and Development Aid in Africa*, novembre 2017. 1,6 % des fonds restant sont alloués à des projets de recherche et de *monitoring*.

Mali et le Niger. Il contribue aux programmes de protection régionaux pour les réfugiés en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique, tandis que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) est un des principaux bénéficiaires du fonds pour des projets de retour et de réintégration économique des migrants. Enfin, le FFU soutient un projet du ministère italien de l'Intérieur visant à renforcer les capacités des autorités libyennes dans le contrôle des frontières et le sauvetage en mer¹⁹.

Le FFU pour l'Afrique participe au mouvement d'accumulation successive des instruments financiers de l'UE au détriment de leur rationalisation. L'objectif du FFU est d'être complémentaire au Fonds européen pour le développement (FED). Il est néanmoins principalement doté de fonds issus de la réserve du 11^e FED et mobilise donc des dépenses qui auraient pu être spécifiquement dédiées au développement. L'aide européenne au développement a connu une politisation de ses objectifs dans les années 1990 puis une « sécuritisation » à l'aube du XXI^e siècle avec la création de la Facilité de paix pour l'Afrique²⁰. Le FFU s'inscrit dans cette évolution en y insérant la dimension migratoire. Certes, la majorité des projets soutenus à ce jour concerne des projets de développement. Mais ces derniers doivent établir, fusse de manière artificielle, leur impact sur les mouvements migratoires qui devient un critère au moins aussi important que l'impact sur le niveau de pauvreté.

Enfin, le FFU se démarque de l'aide publique au développement par sa logique d'intervention et son mode de gouvernance. Il privilégie en effet le soutien de projet plutôt que l'appui budgétaire aux États. Pour éviter la lenteur habituelle régissant les politiques de développement, les fonds s'orientent quasi exclusivement vers les organisations intergouvernementales, les grandes ONG internationales et les agences européennes de coopération. Surtout, le FFU ne se conforme pas aux principes de co-gestion et d'appropriation affirmés par la Déclaration de Paris en 2005, selon laquelle les donateurs s'engagent à « respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle », et à « faire reposer l'ensemble de leur soutien [...] sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires²¹ ».

Les projets sont examinés et adoptés par un comité opérationnel à Bruxelles présidé par la Commission européenne et composé des pays

19. La liste des projets financés est disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

20. D. Lecompte et T. Vircoulon, « L'aide de l'Union européenne : du développement à la sécurité, l'exemple du Fonds européen de développement », *Notes de l'Ifri*, Ifri, juin 2014.

21. Forum de haut niveau, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris, 28 février-2 mars 2005.

donateurs qui se sont acquittés d'un « ticket d'entrée » d'au moins trois millions d'euros. Les pays bénéficiaires n'ont qu'une qualité d'observateurs, sans voix délibérative à moins qu'ils ne déboursent la somme nécessaire. Ainsi, les États africains ne participent théoriquement pas à la sélection des projets qui vont être conduits sur leur territoire même si, dans la pratique, le consentement de l'ambassadeur du pays concerné doit être sollicité²² et si, sur le terrain, le dialogue entre les délégations européennes et le pays hôte est incontournable. Le FFU ne répond cependant pas à la logique partenariale et de responsabilité partagée sur les questions migratoires prônée lors du sommet de la Valette par les Européens.

Ces derniers semblent plutôt vouloir conserver le contrôle de l'instrument le plus opérationnel de leur politique extérieure et s'assurer que les objectifs répondent à leurs intérêts²³. Il reste que les États membres de l'UE ne constituent pas un bloc de pays poursuivant des objectifs identiques. Les contributions nationales au FFU soulignent des niveaux d'engagement très contrastés. D'une manière générale, la participation des États est faible. En janvier 2018, ils participaient, avec la Norvège et la Suisse, à hauteur de 380 millions d'euros contre 2,9 milliards d'euros pour la Commission européenne. L'écart est considérable entre, d'un côté, la Slovaquie et la Roumanie qui ont versé 100 000 euros et, d'un autre côté, l'Allemagne et l'Italie qui ont respectivement promis 154 et 102 millions d'euros. La contribution de la France s'élève quant à elle à 9 millions d'euros. Il convient enfin de préciser que les États membres peuvent contribuer directement aux projets mis en œuvre au titre du co-financement, notamment lorsque leurs agences de coopération sont partenaires.

22. N. Krotov-Sand, *op. cit.*

23. Les contributions des États sont disponibles sur : <https://ec.europa.eu>.

Des objectifs divergents entre l'Union européenne et les pays africains

Un aspect important des partenariats dont nous venons de rappeler les enjeux et l'évolution concerne le contraste que l'on peut trouver dans les objectifs et les attentes des différents partenaires. D'une part, les Européens cherchent à obtenir une meilleure coopération des États africains en matière de retour des migrants en situation irrégulière et de contrôle des frontières. D'autre part, les pays africains ont pour objectif d'obtenir des voies d'immigration légale vers l'Europe et de parvenir à établir une liberté de circulation sur leur continent²⁴.

Or si ces deux logiques semblent parfaitement compatibles dans la perspective du « donner plus pour recevoir plus », les réalités sociales et politiques ainsi que la complexité du dossier limitent une telle convergence d'intérêts. Il est possible d'illustrer ces limites par trois questions : la sensibilité politique du retour des migrants en situation irrégulière dans les pays d'origine ; l'impact de l'approche sécuritaire demandée par les Européens sur les mobilités régionales en Afrique ; la protection des réfugiés.

Retours contre voies de migration légale : l'enjeu des opinions publiques

En septembre 2016, le Conseil européen a confirmé que l'objectif de la coopération avec les pays tiers est de viser à « réduire les flux de migration illégale et accroître les taux de retour ». Le succès ou l'échec des relations avec les pays tiers se mesure en termes de solde migratoire.

La question du retour des étrangers en situation irrégulière est à l'agenda depuis de nombreuses années²⁵. Or, seul un tiers des mesures de

24. Précisons qu'il n'est évidemment pas possible dans le cadre de cette note de décrire en détail les intérêts de chaque pays européen et africain. Les enjeux de chacun peuvent varier considérablement en fonction de leur position géographique et de la nature des flux migratoires sortants et entrants.

25. Elle a notamment été intégrée dans les accords ACP en 2000 dont l'article 13 prévoit l'obligation des États à réadmettre leurs ressortissants. Les négociations sur l'avenir des accords ACP doivent débiter au 1^{er} semestre 2018 en raison de l'expiration des accords de Cotonou en 2020. Dans une

retour était exécuté en 2015²⁶. Ce faible taux s'explique en grande partie par le manque de coopération des pays d'origine pour identifier leurs ressortissants et leur délivrer les documents nécessaires à leur réadmission. Les pays africains sont désignés comme de mauvais élèves. Parmi les pays prioritaires du nouveau cadre de partenariat, les taux de retour étaient en 2016 de 26,4 % pour le Nigeria, de 9,8 % pour l'Éthiopie, de 9 % pour le Sénégal et de 4,8 % pour le Mali²⁷. De fait, les négociations sur les accords de réadmission avancent très lentement.

La question du retour est effectivement un sujet sensible pour les pays africains. À la difficulté pour les pays de transit des migrants de devoir réadmettre des ressortissants étrangers et de devenir ainsi les gardes-frontières de l'UE, s'ajoute une inquiétude dans les sociétés d'origine quant au traitement réservé aux nationaux en situation irrégulière qui font l'objet de mesures d'éloignement.

Surtout, les diasporas représentent un apport économique que ne peut pas remplacer l'aide publique au développement. Selon la Banque mondiale, le continent africain a reçu 64 milliards de dollars de transferts de fonds en 2015. Les populations africaines ont le sentiment que ces transferts leur profitent directement à la différence de l'aide publique au développement. L'argent envoyé par la diaspora permet de régler des dépenses de santé, d'améliorer le quotidien, d'envoyer les enfants à l'école, d'atténuer les effets des crises alimentaires dans des pays où les protections sociales sont pratiquement inexistantes. Par conséquent, si les pays africains sont prêts à discuter avec les pays européens d'une meilleure gestion des flux migratoires qui éviterait à leurs ressortissants les dangers d'une migration irrégulière, ils souhaitent que cette discussion inclue également la possibilité d'ouvrir des voies d'immigration légale vers l'Europe.

En faisant de la question des retours une clé de la réussite des partenariats avec les pays africains, les pays européens cherchent aussi à répondre aux inquiétudes exprimées par leurs opinions publiques sur les thèmes migratoires. Symétriquement, pourtant, ce sont aussi les inquiétudes des opinions publiques des pays africains concernés par la problématique du retour qui pèsent sur les institutions des pays de départ et de transit. Parmi les derniers exemples en date, on peut citer la

communication du 22 novembre 2016, la Commission européenne appelle à des engagements plus fermes et une meilleure coopération opérationnelle en matière de réadmission.

26. Il s'agit du taux moyen sur l'ensemble de l'UE. Voir Commission européenne, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Fourth Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration*, COM(2017)350 final, Strasbourg, 13 juin 2017.

27. *Ibid.*

mobilisation très hostile qui a accueilli l'accord signé par le Mali avec les Pays-Bas en décembre 2016, prévoyant la réadmission de ressortissants maliens en situation irrégulière en échange d'un soutien de projets à hauteur de 145 millions d'euros²⁸.

Plus qu'un rapport de force, c'est un point d'équilibre qu'il convient de rechercher, capable de prendre en considération les intérêts et les enjeux de chaque partie. Pour cela, les cadres du dialogue ont leur importance. Ainsi, lors des sommets euro-africains, l'équilibre des voix permet aux gouvernements africains d'affirmer la nécessité d'ouverture de voies d'immigration légale et la préférence pour les retours volontaires et la réintégration économique aux retours forcés. De même, le processus de Rabat, fondé sur la parité entre les pays européens et les pays africains, entend davantage sensibiliser à la dimension positive de la migration par un récit plus équilibré sur la migration, les migrants et la diaspora dans le cadre de son programme pluriannuel 2018-2020 qui doit être adopté au Maroc au cours du premier semestre 2018²⁹.

Ces déclarations doivent se traduire sur le terrain. D'une part, les pays africains montrent une plus grande volonté de coopération pour le retour des migrants nouvellement arrivés en Europe qui ne contribuent pas encore à leurs communautés d'origine par des transferts de fonds³⁰. D'autre part, les Européens ne semblent pas disposés à ouvrir un débat sur la régularisation des étrangers en situation irrégulière présents depuis longtemps sur leur territoire, ou à sérieusement considérer de nouvelles opportunités d'immigration légale, en dépit des efforts de la Commission européenne. Cette dernière prévoit de lancer d'ici mai 2018 un projet pilote de coordination des offres de migration économique légale et tente de convaincre les États membres d'y participer³¹. Néanmoins, la Commission européenne a peu d'emprise sur les pays européens dans la mesure où l'immigration légale relève en grande partie des compétences nationales. Les difficiles négociations en cours sur la révision de la directive sur la carte bleue européenne³², qui concerne les migrants hautement qualifiés, soulignent les réticences des États européens à transférer cette question au niveau européen.

28. E. Collet et A. Ahad, *op.cit.*

29. Royaume de Belgique et Processus de Rabat, *La réunion des fonctionnaires de haut niveau du processus de Rabat : façonner les nouvelles réalités de la coopération euro-africaine en matière de migration pour 2018-2020*, communiqué de presse, Accra, 24-25 octobre 2017.

30. Commission européenne, *op. cit.*

31. Commission européenne, *Contribution de la Commission à la réunion des dirigeants sur la voie à suivre concernant les dimensions interne et externe de la politique migratoire*, COM(2017)820 final, Bruxelles, 7 décembre 2017.

32. Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié.

Contrôle des frontières contre libre circulation : la justification sécuritaire

Le traitement de la crise migratoire a donné lieu à une nouvelle étape dans l'utilisation des forces de l'ordre civiles et militaires à des fins de gestion des flux de personnes. Au plus fort de la crise de 2015, plusieurs pays d'Europe centrale et la Grèce ont eu recours à l'armée pour contrôler leurs frontières ou pour gérer les camps de réfugiés.

Au niveau européen, la première mesure adoptée par l'UE a été la mise en place de l'opération militaire *European Union Naval Force Mediterranean Sophia*³³ (Eunavfor Med Sophia). L'approche sécuritaire a progressivement imprégné la dimension externe des politiques européennes d'immigration et les partenariats avec les pays africains. Parallèlement, les opérations de sécurité des États membres et des pays africains intègrent de plus en plus des missions de contrôle migratoire, particulièrement dans le Sahel. Ainsi, le mandat des missions de soutien aux capacités de sécurité intérieure (Eucap Sahel) au Niger et au Mali a été élargi à la lutte contre la migration irrégulière tandis que la déclaration du sommet euro-africain de Paris sur les migrations du 28 août 2017 appelait à accélérer la régionalisation des actions européennes de sécurité et de défense commune au Sahel. De même, le FFU pour l'Afrique appuie, entre autres, la coopération régionale des pays du G5-Sahel, les activités de formation du collège sahélien de sécurité, la création d'une équipe conjointe d'investigation pour la lutte contre les réseaux au Niger. Il prévoit 40 millions d'euros pour le renforcement des capacités opérationnelles des autorités nationales pour permettre un contrôle effectif du territoire³⁴.

La lutte contre les réseaux de passeurs et la traite des êtres humains justifient l'intervention des forces militaires et policières sur le terrain migratoire. Cependant, faute d'établir un lien solide entre les réseaux de passeurs et les trafiquants de matières premières ou de drogue, voire avec des groupes djihadistes, les effets de cette approche peuvent s'avérer contre-productifs pour les migrants et les populations locales.

33. Créée par une décision du Conseil du 18 mai 2015, l'opération a « pour mandat principal d'entreprendre des efforts systématiques en vue d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations ainsi que les ressources qui sont utilisés ou soupçonnés d'être utilisés par des passeurs ou des trafiquants de migrants, afin de contribuer aux efforts plus larges déployés par l'UE pour démanteler le modèle économique des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale et éviter toute nouvelle perte de vies humaines en mer ». Voir : <https://eeas.europa.eu>.

34. Voir la présentation du GAR-SI Sahel disponible sur : <https://ec.europa.eu>.

La situation au nord du Niger illustre les conséquences d'une vision trop homogène de la lutte contre l'immigration irrégulière. Selon le suivi des flux de population effectué par l'OIM dans la région d'Agadez, les flux sortants enregistrés à partir des villes de Séguédine, sur la route vers la Libye, et d'Arlit, qui est l'étape de la route conduisant à l'Algérie, ont connu une baisse notable, en passant de 333 891 personnes en 2016 à 52 161 sur les neuf premiers mois de 2017³⁵. Cette baisse concerne particulièrement Séguédine. Il convient de souligner également que les Nigériens représentent 97 % des flux partant de Séguédine. Il s'agit donc principalement d'une migration circulaire traditionnelle dans cette région et non d'une migration à destination de l'Europe.

À première vue, toutefois, ces données semblent illustrer le succès du plan national de lutte contre la migration clandestine au Niger et de la loi du 26 mai 2015 portant répression du trafic illicite de migrants. Cette loi prévoit des peines d'emprisonnement de 5 à 10 ans pour les passeurs. Elle est pleinement entrée en vigueur en octobre 2016 avec le soutien de l'UE et a donné lieu à une vague d'arrestations et de confiscations de véhicules. Les personnes arrêtées étaient principalement de jeunes conducteurs de camionnettes qui profitaient des opportunités économiques liées aux migrations. La fin de cette activité a entraîné une plus grande insécurité pour les migrants qui utilisent désormais des routes plus fragmentées et plus dangereuses dans la mesure où ils craignent de transiter par Séguédine. Cela les a rendus davantage vulnérables aux trafics et à l'exploitation dès lors qu'ils doivent s'en remettre à des passeurs relevant du grand banditisme³⁶. À cela s'ajoute un nombre plus important de décès dans le désert au nord du Niger depuis la mise en œuvre du plan national de lutte contre la migration clandestine³⁷.

Ces mesures ont également eu un impact négatif sur l'économie de la région d'Agadez. Avec la chute des activités productives liées au secteur touristique et à l'extraction de l'uranium, l'économie de la région s'était construite en grande partie sur des activités liées aux flux migratoires. Cette économie du passage concernait non seulement les transporteurs mais également les hôteliers, les restaurateurs, les porteurs d'eau ou les opérateurs de transferts de fonds³⁸. Si la Haute autorité nigérienne à la

35. OIM, « Point de suivi des flux de population – Niger », *Dashboard # 3*, septembre 2017.

36. Les prix du passage auraient triplé depuis la mise en œuvre de la loi. Voir : I. Manzo Diallo, « La stratégie de l'UE freine le migratoire au Niger, mais à quel prix ? », *Irin News*, 2 février 2017.

37. Depuis octobre 2016, l'OIM, en collaboration avec la direction générale de la protection civile, mène des opérations de recherche et de sauvetage dans la région d'Agadez afin d'assister les migrants abandonnés ou bloqués dans le désert.

38. F. Molenaar, « Feuille de route pour une gestion migratoire durable au Sahel : enseignements d'Agadez », Clingendael, La Haye, novembre 2017.

consolidation de la paix a lancé un plan de reconversion des acteurs de l'économie migratoire soutenu financièrement par l'UE, ce plan n'a pas encore produit ses effets sur la situation économique des habitants d'Agadez et de sa région.

Cela souligne l'interaction entre les politiques de lutte contre l'immigration irrégulière telles qu'elles sont élaborées au Nord et les dynamiques régionales au Sud. Si 27 % des migrants africains vivent en Europe, ils sont 52 % à se trouver dans un autre pays africain³⁹. 84 % des migrations en Afrique de l'Ouest sont régionales. C'est pour cette raison que la CEDEAO a adopté le protocole de 1979 sur la libre circulation. Or, ce cadre réglementaire est mis à l'épreuve par les mesures de contrôle des frontières soutenues par l'UE. Par exemple, le plan nigérien de lutte contre la migration clandestine, aujourd'hui montré en exemple par l'UE, instaure ce qui apparaît comme une « présomption de migration irrégulière » en poursuivant les transporteurs de personnes qui se trouvent encore sur le territoire national nigérien. Cette mesure s'applique sans distinction aux migrants de transit, dont la plupart dispose d'une liberté de circulation au Niger, et aux ressortissants nigériens. S'ajoutent également les retours volontaires opérés par l'OIM à partir du Niger vers les pays d'origine des migrants.

Par conséquent, l'un des enjeux des partenariats entre l'UE et les pays africains consiste à mieux concilier l'approche européenne du contrôle des frontières et de la gestion des flux migratoires avec les priorités de l'intégration régionale africaine. Dans son « Agenda 2063 pour l'Afrique », l'Union africaine présente le passeport africain commun et la libre circulation des personnes comme des piliers de l'intégration africaine et de la croissance accélérée du commerce intra-africain⁴⁰. Sous ce rapport, l'intégration européenne constitue un modèle pour l'Union africaine, y compris en matière de libre circulation.

La protection internationale : le risque d'un transfert de responsabilité de la protection des réfugiés

Les perceptions publiques qui dominent les débats sur l'immigration africaine en Europe décrivent celle-ci comme étant majoritairement une

39. Chiffres 2015 de la division Population du département des Affaires économiques et sociales des Nations unies disponibles sur : www.un.org. L'Europe doit être entendue ici comme l'Europe géographique.

40. Commission de l'Union africaine, *Agenda 2063 – L'Afrique que nous voulons*, septembre 2015. www.un.org.

immigration économique. Or, les personnes ayant besoin d'une protection internationale sont nombreuses sur la route qui mène à l'Europe par la Méditerranée centrale. Selon le HCR, le taux de reconnaissance au statut de réfugié ou à une autre forme de protection internationale s'élevait à 39 % pour les principales nationalités arrivées sur les côtes italiennes entre janvier et août 2017⁴¹. La question du sort des réfugiés constitue donc une dimension importante des partenariats UE-Afrique. Elle ne peut être traitée dans les mêmes termes que ne le sont les autres catégories de migrants. Du fait de leur statut, le rapatriement de ces personnes en besoin de protection dans leur pays d'origine contreviendrait au principe de non-refoulement garanti par la Convention de Genève de 1951. D'ailleurs, le cadre juridique européen oblige également les États membres à accueillir les réfugiés lorsqu'ils atteignent leur territoire.

Une première approche consiste alors à améliorer les capacités de protection des pays africains de premier asile. Le FFU soutient des projets de renforcement des capacités des administrations nationales à traiter les demandes d'asile, d'amélioration des conditions de vie des réfugiés ainsi que des projets concernant l'autonomie économique des réfugiés et la résilience des communautés d'accueil. Pour autant, le développement des capacités de protection des réfugiés des pays africains ne peut constituer un objectif que de long terme. Un tiers des réfugiés sous mandat du HCR se composait à la fin de l'année 2016 de ressortissants d'un pays africain, soit 5,53 millions de personnes⁴².

Plus encore que d'autres types de migrations, l'asile est un phénomène régional, les réfugiés ne pouvant le plus souvent pas mobiliser le temps et les ressources nécessaires pour entreprendre un voyage lointain et dangereux. L'Afrique compte donc parmi les régions qui accueillent le plus de réfugiés dans le monde. Par exemple, près de 800 000 réfugiés vivaient en Éthiopie fin 2016, 450 000 au Kenya ou 400 000 au Tchad⁴³. Entre juin 2016 et juin 2017, le nombre de réfugiés est passé de 500 000 à 1,25 million en Ouganda. Ces pays doivent également faire face à des déplacements internes massifs. Ainsi, le Soudan compte 420 000 réfugiés et plus de 2,2 millions de déplacés internes.

Face à ces situations complexes, le HCR appelle à l'ouverture de voies d'admission légale pour les réfugiés vers d'autres régions du monde. Selon lui, 115 000 réfugiés en Afrique de l'Est, 130 000 en Afrique de l'Ouest et 18 000 réfugiés en Afrique du Nord ont besoin d'être réinstallés dans un

41. UNHCR Central Mediterranean Risk Mitigation Strategy (CMRMS), *Central Mediterranean Route: Working on Alternatives to Dangerous Journeys*, Genève, octobre 2017.

42. *Global report 2016*, UNHCR, Genève, 2017.

43. Voir les statistiques du HCR disponibles sur : <http://popstats.unhcr.org>.

autre pays d'asile. Or, seuls 6 700 d'entre eux ont été réinstallés à partir de cette région au cours des neuf premiers mois de l'année 2017⁴⁴. Les programmes de réinstallation développés par les pays européens depuis 2015 ont essentiellement concerné les réfugiés syriens au Moyen-Orient⁴⁵. En septembre 2017, la Commission européenne a proposé la création d'un nouveau programme visant à la réinstallation de 50 000 réfugiés d'ici octobre 2019⁴⁶ et a appelé à proposer des places pour des réfugiés se trouvant en Libye, en Égypte, au Niger, au Soudan, au Tchad et en Éthiopie. Si près de 40 000 places ont été promises par les États de l'UE en décembre 2017, à ce jour, seule la France a spécifiquement annoncé un contingent de 3 000 places de réinstallation à partir du Niger et du Tchad.

Les premières missions de sélection de la France qui se sont déroulées au Tchad et au Niger en novembre 2017 soulignent les ambiguïtés dans lesquelles ces programmes de réinstallation sont mis en œuvre. Parmi les critères de sélection des réfugiés, la France a privilégié ceux qui étaient susceptibles d'entreprendre « un projet migratoire » vers l'Europe, c'est-à-dire les réfugiés dont on peut penser qu'ils vont continuer leur chemin jusqu'à l'Europe en traversant la Libye. Ce critère, qui ne s'appuie pas sur des éléments objectifs, exclut *de facto* les 160 000 réfugiés maliens et nigériens vivant dans des camps au Niger. Conçue comme un outil de solution durable pour les réfugiés par le HCR, la réinstallation devient un instrument de gestion des flux migratoires dans l'évolution récente des politiques européennes. Cela pose donc des questions sur l'externalisation des politiques européennes d'asile qui permettrait aux États européens d'accepter le nombre et les profils socio-économiques de réfugiés qu'ils souhaiteraient en laissant les autres sur place.

À cet égard, les négociations menées en parallèle sur l'avenir du régime d'asile européen commun auront un impact sur les contours de la relation entre l'UE et les pays tiers en général et les pays africains en particulier. Les Européens souhaitent élargir le concept de « pays tiers sûr » permettant de rejeter la demande d'asile d'une personne ayant simplement transité par un pays susceptible de lui offrir « une protection suffisante⁴⁷ ». L'imprécision des termes ouvre la porte à une application massive de la notion de « pays tiers sûr », transférant la responsabilité de

44. UNHCR Central Mediterranean Risk Mitigation Strategy (CMRMS), *op. cit.*

45. 27 739 réfugiés ont été réinstallés au 7 décembre 2017 dans le cadre des programmes européens de réinstallation mis en place à partir de juillet 2015.

46. Commission européenne, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Delivery of the European Agenda on Migration*, COM(2017)558 final, Bruxelles, 27 septembre 2017.

47. European Council on Refugees and Exiles, "Debunking the « Safe Third Country » Myth – ECRE's Concerns about EU Proposals about Expanding Use of the Safe Third Country Concept", *Policy Note #8*, Bruxelles, octobre 2017.

la reconnaissance du statut de réfugié aux pays se trouvant sur la route migratoire des réfugiés.

Un pays comme le Niger, par exemple, dispose d'une procédure d'asile et propose un statut légal aux réfugiés en faisant preuve d'une certaine ouverture à leur égard. Dans la logique du pays tiers sûr, il deviendrait en charge à la fois de protéger les réfugiés et de s'assurer que ces derniers ne cherchent pas à rejoindre l'Europe. C'est un transfert de la responsabilité de la « charge » des réfugiés vers les pays africains qui semble ainsi se mettre en place. D'une part, cela prend la forme du développement des capacités d'accueil de réfugiés des pays tiers par le biais d'aides financières. D'autre part, des barrières juridiques sont érigées par le biais notamment de la notion de « pays tiers sûr ». Ces projets contredisent les principes de solidarité et de partage des responsabilités qui régissent le régime mondial de protection des réfugiés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Conclusion

Depuis 2015, l'UE a mobilisé des moyens diplomatiques et financiers sans précédent pour établir avec les pays africains des partenariats sur les migrations selon des termes qu'elle a elle-même définis. L'UE en a fait une priorité de politique interne qui irrigue aujourd'hui ses relations avec l'Afrique. L'Union tente de tirer les leçons des faiblesses de l'approche globale sur les migrations et la mobilité, en renforçant la cohérence des différents instruments à sa disposition ainsi que la coordination avec les États membres. Plusieurs aspects de la politique extérieure de l'UE sont désormais perçus par le prisme de leur impact sur les flux migratoires. C'est notamment le cas de la politique de défense et de sécurité, en particulier au Sahel, mais également la politique de développement. C'est finalement principalement par les instruments financiers que l'UE parvient à amener les pays africains à la table des discussions. Le sommet de la Valette de 2015 n'est pas le premier sommet euro-africain consacré aux questions migratoires mais l'adoption d'un plan d'action exhaustif et la création du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU) illustrent la détermination des Européens à obtenir des résultats concrets et, si possible, rapides.

Dans ce contexte, on peut interroger les principes de solidarité et de responsabilité partagée promus par l'UE. Certes, les fonds sont uniquement européens mais l'UE et ses États membres décident de leurs objectifs comme de leur utilisation. Ces fonds visent à mettre fin aux arrivées irrégulières en Europe et à accroître le nombre de personnes renvoyées vers les pays de départ. Cependant, en occultant les intérêts des pays et des sociétés africains, en particulier les aspirations des populations à des opportunités de migration légale et les réalités migratoires régionales intra-africaines, les politiques européennes prennent le risque de déstabiliser davantage les dynamiques sociales et économiques de la région et, *in fine*, de contribuer à augmenter les flux de départ.

On peut enfin se demander si le cadre bilatéral est le plus approprié pour construire une gouvernance des migrations qui soit équilibrée entre les partenaires européens et africains. Le refus des États membres de l'UE de ratifier la convention de 1990 sur la protection des droits des travailleurs migrants et de leur famille souligne une réticence à prendre des engagements contraignants sur le sujet. Signe d'une époque qui tourne la page ouverte par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948,

le processus lancé par la déclaration de New York du 19 septembre 2016 pour les réfugiés et les migrants a pour ambition de poser les bases d'une gouvernance mondiale des migrations. Les pactes mondiaux pour les réfugiés et les migrations, qui doivent être adoptés avant la fin de l'année 2018, sont une opportunité pour rééquilibrer les partenariats et pour respecter les intérêts de chacun et les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés.



ifri

institut français
des relations
internationales