

Question d'Europe
n°472
30 Avril 2018

Victoire D'HUMIÈRES

La coopération Union européenne/Afrique : l'externalisation des politiques migratoires européennes

Au sommet Union européenne-Afrique de la Valette en 2015, la question migratoire a réuni les chefs d'Etat et de gouvernement des deux continents, préoccupés par l'urgence de la crise humanitaire. Une conscience partagée des défis à long-terme de la bonne gestion des migrations a également émergé, en raison de la pression appelée à perdurer aux frontières de l'Union.

Au Sud de l'Europe, la mer Méditerranée est une véritable 'ligne de fracture'[1]. La présence des questions migratoires dans les relations de l'Union européenne avec les pays africains s'étend progressivement aux pays d'origine et de transit dans l'ensemble du continent africain. A l'origine cantonnée à la politique interne, le volet extérieur des politiques migratoires européennes devient graduellement un pilier indispensable. A tel point, que l'on en vient à parler d'externalisation, c'est à dire d'un processus consistant pour l'Union européenne à effectuer ou sous-traiter hors de son territoire une partie du contrôle de ses frontières.

L'enjeu de cohérence, entre compétence communautaire et inter gouvernementale, est un véritable défi tant les questions migratoires sont présentes au sein des politiques européennes à l'extérieur que ce soit en matière de défense, de développement ou encore de politique commerciale. D'autant plus que l'Union se doit au titre de ses engagements en faveur des droits de l'Homme, de veiller à leur respect dans la mise en œuvre de ses politiques.

Pour des raisons non seulement géographiques mais également historiques, culturelles et linguistiques, l'Afrique, représentée par l'Union africaine (UA), et l'Union européenne sont deux partenaires privilégiés. L'Europe, constituée de 28 Etats Membres, reste l'investisseur étranger le plus important sur le continent, la première source de transferts financiers et le plus grand fournisseur d'aide au développement

et d'aide humanitaire[2]. Sans compter la présence de nombreuses missions et opérations de politique de sécurité et de défense commune. La question des flux migratoires entre les deux ensembles se retrouve dans tous les pans de la coopération.

Bien qu'il existe une coopération indéniable en matière de politique migratoire entre l'Union européenne et l'UA, la tendance croissante à l'externalisation revient, dans une certaine mesure, à responsabiliser les pays d'origine et de transit afin qu'ils participent à la mise en œuvre des objectifs européens et de sa politique migratoire. Ainsi, il convient de s'interroger sur la dynamique et les contours de ce partenariat. L'Europe impose-t-elle aux pays Africains de se joindre à cet effort ? Quelles sont les limites de cette méthode ?

En effet, l'Union européenne est depuis les années 1990 convaincue que ses politiques migratoires intérieures et extérieures sont intrinsèquement liées et de fait qu'une coopération en la matière avec les pays africains est essentielle (I.). Force est de constater que les agendas de l'UE/UA et les intérêts liés aux questions migratoires divergent (II.). Comment donc rééquilibrer ce partenariat, avec pour condition la protection des migrants ? (III.).

I – LE CONSTAT EUROPÉEN D'UNE NÉCESSAIRE COOPÉRATION AVEC LES PAYS AFRICAINS EN MATIÈRE MIGRATOIRE

A la suite de l'abolition des frontières internes, pour l'UE, la relation avec les pays d'origine et de transit

1. Wihlto de Wenden, C. (2013). *La question migratoire au XXIe siècle*. Presses de Sciences Po.

2. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : un nouvel élan pour le partenariat UE-Afrique (4 mai 2017).

est très tôt apparue indispensable à la gestion des flux migratoires vers le continent européen (1.). Une approche globale de la migration et de la mobilité a été envisagée au niveau européen (2.). Cependant, la lutte contre la migration irrégulière en provenance du continent africain s'est finalement imposée comme axe prioritaire de la politique européenne (3.) Ainsi, le dialogue UE-UA s'est construit essentiellement autour de cet objectif (4.).

1. Un prérequis pour une gestion plus efficace des flux migratoires

L'entrée en vigueur de l'accord de Schengen en 1995 marque l'avènement d'un nouvel espace de libre échange et de circulation. Mais, l'abolition des frontières internes appelle en contrepartie un renforcement des frontières externes. Depuis cette date, la politique migratoire européenne devient un enjeu de sécurité, et sa dimension extérieure un prérequis au bon fonctionnement de la politique intérieure. Ainsi, le traité d'Amsterdam (1999) consacre un espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), et ainsi communautarise au niveau européen les politiques de visas, d'asile et d'immigration.

La même année a lieu le Conseil européen de Tampere, afin de fixer un agenda pour la création de cet espace de liberté, de sécurité et de justice. Le Conseil rappelle « la nécessité de développer une politique commune de l'Union européenne sur les questions, distinctes mais étroitement liées à de l'asile et de l'immigration »[3], ainsi que la nécessaire « coopération étroite avec les pays d'origine et de transit. Un groupe de haut niveau « Asile et Migration » est créé, avec pour mission de dégager « une approche commune, intégrée et inter-piliers concernant la situation dans les principaux pays d'origine et de transit des demandeurs d'asile et de migrants »[4].

En accord avec les conclusions adoptées à Tampere, 3 ans plus tard, en 2002 le Conseil européen de Séville a pour priorité l'intégration « de la politique d'immigration dans les relations de l'Union avec les pays tiers »[5]. Il s'agit d'élaborer avec ces pays, un partenariat dans un « esprit de responsabilité partagée »[6], selon les termes du programme de La Haye, seconde étape dans la mise en œuvre de l'ELSJ.

Ainsi, l'Union européenne s'est accordée sur la nécessité, pour le bon fonctionnement de l'espace commun, de coopérer avec les pays d'origine et de transit des migrants à destination de l'Europe pour la mise en œuvre de sa politique migratoire. Deux axes sont envisagés. D'une part, une visée préventive afin d'agir sur 'les causes structurelles' de la migration, c'est à dire de mettre en place des programmes de développement, des accords commerciaux ou d'investissements directs, de créer des opportunités d'emploi dans les pays d'origine et de transit. D'autre part, une visée dite sécuritaire afin d'empêcher le franchissement illégal des frontières des pays partenaires. Cela passe par le renforcement des contrôles, la lutte contre l'entrée irrégulière et le trafic de migrants, effectués soit par le biais d'agents européens détachés ou directement par les pays d'origine et de transit en question.

Mais d'emblée, cette dernière dimension, c'est-à-dire l'externalisation du contrôle des frontières, s'est imposée comme le mode d'action privilégié. Une des raisons expliquant cette approche est la priorité des Etats membres à sécuriser leurs frontières et contrôler les flux migratoires, mais aussi la tendance à la « politisation de la migration comme un enjeu sécuritaire »[7].

2. Favoriser avec les pays d'Afrique une approche globale de la migration et de la mobilité

Les événements dramatiques dans l'enclave espagnole de Ceuta au Maroc en 2005 ont participé à la nécessité de mettre en point une stratégie dite d'approche globale de la gestion des migrations, et d'avoir une vision à long terme en consacrant le lien entre migration et développement. Parmi les actions prioritaires annoncées au Conseil européen, l'adoption d'une Stratégie pour l'Afrique, affichant ainsi clairement l'ambition de renforcer la coopération migratoire avec les pays africains. Deux ans plus tard, le partenariat Union européenne-Afrique en matière de migration, mobilité et emploi est lancé à Lisbonne (2007), accompagné d'un plan d'action et d'un cadre de dialogue et de coopération, avec pour interlocuteur privilégié l'Union africaine.

3. Conclusions de la présidence. Conseil européen de Tampere (15 et 16 octobre 1999)

4. Mandat du groupe de haut niveau "Asile et migration". Conseil européen (1999)

5. L'intégration de la politique des migrations dans les relations de l'Union européenne avec les Pays tiers. (2002). Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen.

6. Conclusions de la présidence du Conseil européen (4 et 5 novembre 2004).

7. Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration. Journal of Common Market Studies. 38(5), pp. 751-77

Pour gagner en cohérence et en efficacité, en 2011, la stratégie d'approche globale a été révisée afin d'inclure la mobilité. Elle prône désormais quatre thématiques interdépendantes, à savoir, l'immigration légale et la mobilité, l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, la protection internationale et la politique d'asile, la maximisation de l'impact des migrations et de la mobilité sur le développement. Des dialogues en matière de migration et de mobilité sont créés pour être moteurs de la mise en œuvre. Ils engendrent ainsi la signature d'un agenda commun en matière de migration et de mobilité[8] ou encore de partenariats de mobilité[9]. Non contraignants et spécifiques à chaque pays, ces accords négociés avec la DG Justice et Affaires Intérieures de la Commission, garantissent des financements européens. Seuls les partenariats, en priorité destinés aux pays voisins, incluent la négociation d'accords de visa et de réadmission. Parmi les signataires africains, le Cap Vert en 2008, le Maroc en 2013 et la Tunisie en 2014. Tandis que l'Éthiopie et le Nigéria ont depuis, respectivement en 2013 et 2014, un agenda commun avec l'Union européenne.

Par ailleurs, des espaces de dialogue et de coopération euro-africains se sont institués tels que, au niveau régional, le processus de Rabat qui rassemble 27 pays concernés par les routes migratoires qui relient l'Afrique Centrale, de l'Ouest et du Nord à l'Europe ou encore le processus de Khartoum, pour la route migratoire via la Corne de l'Afrique.

Cependant, malgré les initiatives lancées pour créer le cadre d'un dialogue continu et inscrire la visée préventive à l'ordre du jour, la migration irrégulière continue de dominer l'agenda européen. Cela s'explique en partie par l'élaboration des politiques migratoires au niveau intergouvernemental en lien avec le contexte de lutte contre la criminalité transfrontalière, le terrorisme et la protection des frontières.

3. La lutte contre la migration irrégulière en Afrique dans la politique étrangère européenne

La politique migratoire européenne s'est imposée à fois comme « un instrument de politique extérieure et un outil de gestion des migrations »[10]. Le Traité de

Lisbonne a changé la donne en faisant des mesures en matière d'asile une politique commune. De plus, la création du Service européen pour l'action extérieure participe au renforcement des liens entre la Commission et le Conseil pour l'élaboration d'un message unifié de l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires extérieurs.

Pour faire face à la situation en Méditerranée, la Commission européenne a élaboré en mai 2015, un Agenda européen en matière de migration, afin « d'apporter une réponse à l'échelle européenne en combinant les politiques intérieures et extérieures »[11]. Dans la continuité du dialogue déjà engagé, les chefs d'État et de gouvernement européens et africains se sont réunis la même année à La Valette, plaçant la question des migrations au cœur de leurs relations, tel que « l'ensemble des politiques européennes et des instruments extérieurs seront mis à contribution »[12].

Ainsi, la politique migratoire se retrouve en réalité au sein de « l'ensemble des politiques, des instruments et des ressources de l'Union »[13]. Pour la gestion des frontières extérieures européennes mais aussi des pays d'origine et de transit, non membres de l'Union européenne, les États peuvent compter sur l'appui de l'agence Frontex ou encore du soutien apporté par l'opération Sophia en mer Méditerranée. Par le biais du Plan d'investissement extérieur européen, l'Europe tente également de « s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité, des déplacements forcés et de la migration irrégulière »[14].

Mais l'instrument phare, afin de s'attaquer aux « causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique »[15], est le Fonds Fiduciaire d'urgence. 1,8 milliard € issu du budget européen et du Fonds européen de développement (FED) ont été annoncés. En décembre 2017, 274,2 millions € supplémentaires ont été alloués pour le développement de nouveaux programmes en soutien au Sahel et au bassin du lac Tchad. L'originalité du programme consiste en la flexibilisation des fonds collectifs, permettant ainsi de s'éloigner des règles strictes de l'aide au développement, et d'apporter une « réponse rapide, commune, complémentaire

8. Common Agenda on Migration and Mobility

9. Mobility Partnerships

10. Van Selm J. (2002). *Immigration and Asylum of Foreign Policy: The EU's Approach to Migrants and their Countries of Origin*. in Lavenex S. et Uçarer E. M. (dirs), *Migration and the Externalities of European Integration*, Lanham, Lexington Books, pp. 143-160.

11. Agenda européen en matière de migration. (2015). Commission européenne.

12. La Commission annonce un nouveau cadre pour les partenariats de migration : une coopération renforcée avec les pays tiers pour mieux gérer les migrations. (juin 2016)

13. Idem.

14. Premier rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration. (octobre 2016). COM(2016) 700 final.

15. Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique. (12 novembre 2015)

4

et souple aux différentes dimensions d'une situation d'urgence »[16].

Couvrant « une série de pays d'Afrique situés sur les principales routes migratoires africaines à destination de l'Europe »[17], les programmes financés sont économiques ou encore visant à soutenir l'offre de services de base pour les populations locales mais aussi la gouvernance ou encore la prévention et la lutte contre la radicalisation et la montée de l'extrémisme violent. Cependant, dans l'enveloppe de 400 millions € affectée à la gestion des migrations, « la plupart des projets visent à restreindre et à décourager la migration irrégulière par des mesures de confinement et de contrôle des migrations (55% du budget alloué à la gestion des migrations), à mener des actions de sensibilisation aux dangers de la migration irrégulière (4%), ainsi qu'à mettre en œuvre des réformes stratégiques pour les retours (25%) et à améliorer l'identification des ressortissants de pays (13%). Seulement 3% du budget est alloué à la mise en place de routes sûres et régulières » [18].

Cette priorité accordée à la lutte contre l'immigration irrégulière se retrouve également dans les Partenariats Migratoires[19]. Dans le cadre de la Stratégie Globale européenne, ces accords visent à créer un partenariat 'gagnant-gagnant', en renforçant la coopération sur un certain nombre de programmes adaptés aux priorités des pays d'origine ou de transit mais aussi aux préoccupations extérieures européennes. Des partenariats prioritaires ont été établis avec le Nigéria, le Sénégal, l'Éthiopie, le Niger et le Mali. Ainsi, on peut citer au Mali le renforcement de la question migratoire au sein des missions EUCAP et EUTM, au Niger des formations au sein de l'antenne d'Agadez et le soutien d'Europol et d'Eurojust dans la lutte contre le trafic de migrants, ou encore un projet de collecte d'informations sur les flux migratoires en Éthiopie.

4. Le volet politique des relations Union africaine / Union européenne

Depuis 2007, la Stratégie commune UE-Afrique encadre les bases d'un dialogue politique en définissant des « valeurs, intérêts et objectifs stratégiques

communs »[20] aux deux institutions. La réintégration du Maroc au sein de l'UA en 2017 permet d'instaurer un parallèle, au moins de façade, en parlant de l'Union européenne et l'UA.

Cependant, les limites institutionnelles de l'UA contraignent de fait la réciprocité du dialogue politique. En l'absence d'abandon de souveraineté à l'UA, les Etats membres ont fréquemment tendance à se retrancher dans leur souveraineté nationale. Les prises de positions communes sont d'autant plus compliquées sur les sujets sensibles comme les politiques migratoires.

Dans son rapport sur les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne, à la veille du sommet commun de novembre 2017, l'International Crisis Group note que « bien qu'aucune des deux institutions ne le dise en ces termes, leur relation est essentiellement fondée sur un rapport bailleur-bénéficiaire »[21]. Malgré la mention de 'partenariats' ou encore de 'dialogues' euro-africains, les représentants des pays d'Afrique souffrent du manque de transparence du mode opératoire européen. Ils sont peu impliqués dans l'élaboration des politiques extérieures qui seront pourtant mises en place au sein de leurs frontières. Il faut également noter la participation fréquente de l'Union européenne et de ses Etats membres aux sommets de l'UA, sans que cela soit réciproque.

Par ailleurs, le dialogue euro-africain est souvent mené par certains Etats membres européens, et notamment par la France et l'Allemagne. Le système reste dominé par un bilatéralisme historique qui s'est consolidé. En dépit des tentatives de la Haute-Représentante, l'Union européenne a du mal à s'imposer et ses Etats membres sont souvent aux manettes du dialogue politique.

Cependant, malgré ces limites non négligeables, l'Union européenne veut croire qu'en dix ans le dialogue est devenu « beaucoup moins idéologique et beaucoup plus concret »[22]. Le rapport du Parlement européen sur la stratégie revisitée en 2017 fait état du « développement d'une relation égalitaire, durable et mutuelle bénéfique »[23]. Cela se traduit notamment par l'idée centrale du Sommet d'Abidjan,

16. *Idem.*

17. *Idem.*

18. *The EU Emergency Trust Fund for Africa – migratory routes (November 2017)*, OXFAM Briefing Note.

19. *Migration Partnership Framework*

20. *Le partenariat stratégique UE-Afrique (2007). Conseil de l'Union européenne.*

21. *Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne. 17 octobre 2017. International Crisis Group. Rapport 255.*

22. *Jean-François Valette, ambassadeur de l'Union européenne en Côte d'Ivoire, (Novembre 2017). Dounia Ben Mohamed, Afrique Magazine.*

23. *Rapport sur la stratégie UE-Afrique: un coup d'accélérateur au développement (2017). Parlement européen, Commission du développement.*

à savoir de passer d'apports de développement vers une stimulation des investissements privés[24] à destination du continent africain. L'objectif sous-jacent est de créer des opportunités pour la jeunesse, réduisant ainsi les causes structurelles de la migration.

L'Union africaine a également conscience de la dépendance excessive qui perdure vis-à-vis de l'aide extérieure et du frein que cela représente pour sa marge de manœuvre dans les négociations politiques. Ainsi, les Etats membres ont pris comme engagement de principe celui d'augmenter leurs contributions à l'UA pour les activités relatives à la paix et la sécurité[25]. Néanmoins, les Etats africains restent souvent des interlocuteurs silencieux. La société civile africaine interpelle fréquemment ses dirigeants pour qu'ils prennent leur responsabilité dans les tragédies migratoires. Force est de constater l'absence de propositions communes des Etats impliqués ou de politiques mises en œuvre pour répondre à ces défis.

II – DES INTÉRÊTS DIVERGENTS MAIS UNE COOPÉRATION ÉQUILBRÉE ?

Malgré les déclarations européennes, prônant une coopération et une responsabilité partagée face au phénomène migratoire, il existe des divergences politiques fondamentales entre l'Union européenne et l'Union africaine et au sein de ces institutions. D'autant plus, que les regards européens et africains sur ces questions diffèrent fondamentalement. L'Europe a notamment mis en place une conditionnalité migratoire qui interroge sur l'équilibre du partenariat et la marge de manœuvre des pays africains dans ces accords sur la gestion des migrations vers l'Europe.

1. Des divergences politiques

Vue de l'Union européenne, l'Afrique reste souvent considérée comme « un réservoir massif et problématique de migrants à l'égard duquel les Européens devraient avoir des politiques de contrôle des frontières et de développement »[26]. En effet, lors de la crise de 2015 qui a exacerbé les craintes des Européens, le Premier ministre néerlandais, assurant la Présidence du Conseil, a affiché comme objectif celui

de la rédaction significative des flux migratoires vers l'Europe.

Malgré les ambitions affichées, lors du Sommet de 2017 à Abidjan, une députée ivoirienne rappelle que la « méconnaissance mutuelle des dynamiques et problématiques internes propres à chacune des aires géographiques » a perduré[27]. L'absence de compréhension et la pluralité d'objectifs reviennent souvent au sein des deux institutions.

Il faut également noter la difficulté à s'accorder au niveau de l'UE et de l'UA, en raison des divergences internes. En effet, chaque Etat européen a sa politique étrangère spécifique à chaque pays africain. Alors que les priorités varient fréquemment entre Etats membres de l'UE vis à vis des Etats de l'UA, les relations bilatérales sont souvent favorisées. Ainsi, les Partenariats de mobilité sont signés avec un pays africain non seulement avec l'UE mais aussi avec les Etats européens, sur la base du volontariat. La faiblesse de la structure institutionnelle de l'Union africaine mentionnée précédemment renforce d'autant plus ce constat pour l'UA. Rien qu'au niveau maghrébin, force est de constater « l'absence d'une politique d'entente et de coopération régionale »[28].

2. Deux regards sur la migration

Ces divergences politiques se nourrissent de la volonté européenne d'éviter les migrations irrégulières, alors que l'UA tente d'augmenter la possibilité de flux réguliers.

En premier lieu, bien que la plupart des Etats des deux institutions reconnaissent la nécessité et l'opportunité de migrations coordonnées et ordonnées, la fracture se trouve surtout au niveau du lien entre migration et sécurité. En effet, depuis les années 1990, du point de vue européen, le nexus migration – sécurité a été prédominant au sein des politiques migratoires européennes. Un grand nombre d'auteurs s'accordent sur le fait que la dimension extérieure de la politique migratoire de l'Europe a pour postulat de départ l'intérêt des Etats membres de l'Union européenne à sécuriser leurs frontières externes et à limiter les flux migratoires[29]. En octobre 2017, les conclusions

24. « L'UE et l'Afrique disposent d'une occasion unique de commencer à façonner un avenir commun ». (28 novembre 2017) par Jean-Claude Juncker (Président de la Commission européenne) et Moussa Faki (Président de la Commission de l'Union africaine). *Le Monde*.

25. Déclaration sur le développement autocentré. (2015). *Assemblée de l'Union africaine*.

26. A. Antil et al. (2016). *Migrations : logiques africaines. Politique étrangère 2016/1 (printemps)*. p. 11-23.

27. *Vers un nouveau paradigme des relations UE-Afrique* (29 novembre 2017). Yasmira Ouegnin *La Tribune Afrique*.

28. E. Kerkeni. (2018). *La coopération Europe/Sahel-Maghreb au défi de la crise migratoire*. *Les Cahiers de l'Orient 2018/1 (n° 129)*. p. 59-64.

29. Lavenex, S. (2008) *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality?* *Journal of European Public Policy* 15(6): 938-955.

du Conseil européen sur les migrations rappellent que cette démarche est toujours à l'ordre du jour et mentionne l'objectif de l'approche suivie par les États Membres et les institutions européennes, à savoir « assurer un contrôle total des frontières extérieures ».

Cette préoccupation se retrouve également dans les outils de mesure de l'efficacité des politiques migratoires. Le nombre de retours dans les pays d'origine sert d'indicateur pour mesurer la réussite des partenariats migratoires et la lutte contre l'immigration irrégulière. Cependant, les pays d'origine et de transit ont tendance à vouloir privilégier une action de l'UE qui se penche sur les causes structurelles et appelle à rediriger les fonds vers des projets stimulant l'économie locale.

Il faut également noter que le lien souvent défendu entre migration et développement est contesté par de nombreux auteurs, mettant en avant dans leurs travaux, qu'au contraire, les flux migratoires s'intensifient à fur et à mesure que le niveau de développement s'élève[30]. Le modèle d'émigration est par ailleurs considéré comme une réussite dans nombre de pays africains.

D'autant plus que l'émigration est une source de revenus non négligeables dépassant de loin le montant de l'aide publique au développement. En Afrique subsaharienne, les transferts d'argent vers les familles dans les pays d'origine des migrants sont évalués à près de 34 milliards \$ en 2017. Pour les États, à l'image du Mali dont 10% du PIB proviennent de ces fonds, limiter l'émigration, même irrégulière vers l'Europe, est un frein considérable à l'économie du pays.

Le partenariat entre le Mali et l'Union européenne de 2016 en matière de coopération sur la gestion des migrations et la conclusion d'accords de réadmission illustre comment de tels arrangements peuvent être mal perçus par les populations qui voient le lien de dépendance à l'égard de l'Europe s'intensifier. Les accusations des représentants de la société civile malienne à l'égard de leur gouvernement ont été particulièrement virulentes et ont menacé d'interrompre la conclusion d'un tel partenariat. Alors que les accords

de réadmission conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale s'imposaient, comme prérequis en perspective de l'adhésion à l'Union européenne, la donne est fondamentalement différente pour les pays africains. En effet, convaincre ces États d'accepter le retour de nationaux est plus délicat alors que ces derniers contribuent souvent davantage à l'économie du pays hors de ses frontières.

3. La mise en place par l'Union européenne d'une conditionnalité migratoire

La gestion des migrations est devenue pour l'Europe une conditionnalité, non seulement dans la mise en place d'accords économiques de tout type avec les pays du continent africain, mais aussi dans la concession d'aide au développement. L'accès au marché du travail européen que ce soit la délivrance de la Blue Card, les accords de migration circulaire, les opportunités de travailleurs saisonniers, mais aussi la facilitation de visas dans le cadre des Partenariats migratoires, ne sont garantis avec un pays africain qu'en échange d'une participation active pour lutter contre la migration irrégulière et d'un accord sur le retour de ses nationaux en situation irrégulière.

Alors que les accords de réadmission dit de première génération prévoyaient la réadmission exclusive des migrants du pays signataire, ceux de seconde génération prévoient la réadmission des migrants d'autres pays tiers qui ont transité dans le pays signataire juste avant d'entrer sur le territoire européen.

Cependant, cette conditionnalité n'est pas nouvelle et se trouvait déjà à l'article 13 des accords de Cotonou, qui devront d'ailleurs être renégociés d'ici 2020. Les Partenariats migratoires l'ont davantage instituée. Cependant, la mise en œuvre de ces accords dépend de la volonté et de la capacité d'action des pays partenaires. Dans la pratique, selon la Commission, « les États tiers ne veulent pas s'engager dans des négociations portant sur des accords de réadmission très sensibles dans l'opinion publique »[31].

Les négociations lancées en 2016 avec le Nigeria et la Tunisie, et depuis longtemps avec le Maroc et l'Algérie,

30. Efiionayi-Mäder, D., Perroulaz, G., Schümperli Younossian, C., 2008. Migration et développement : les enjeux d'une relation controversée. In *Annuaire suisse de politique de développement : Migration et développement ; un mariage arrangé*. Institut de hautes études internationales et du développement. Vol. 27, no 2, pp. 11-20.

31. Les accords de réadmission des migrants font du surplace. (14 novembre 2017). Euractiv.

n'ont toujours pas été conclues. Le refus de ces Etats, considérés prioritaire par l'Europe en raison de leur place centrale sur les routes migratoires, est problématique. A titre d'exemple, le Maroc est très réticent à signer un tel accord prévoyant la réadmission des étrangers transitant par son territoire, qui sont en majorité des ressortissants des pays d'Afrique subsaharienne, et aurait ainsi une incidence non négligeable sur les relations du Maroc avec ses partenaires africains.

A Séville en 2002, l'instauration de sanctions négatives en cas de non coopération a été évoquée, avant d'être refusée par la majorité des Etats membres. L'agenda commun en matière de migration et de mobilité en 2016 a introduit la notion de 'plus pour plus'. Ainsi, plus les pays tiers coopèrent effectivement à la mise en œuvre de la politique migratoire européenne en empêchant les flux irréguliers vers l'Europe, plus la délivrance de visas pour leurs nationaux est facilitée. Bien que les accords de réadmission soient non contraignants, ils conditionnent ainsi la coopération et l'aide à destination des pays d'Afrique.

4. Quelle marge de manœuvre pour les pays d'Afrique ?

Certains pays, conscients de leur rôle dans la gestion des migrations, renversent le rapport de forces préexistant entre l'Union européenne et l'UA et cherchent à orienter l'aide vers leurs intérêts. Ainsi, l'Ethiopie a appelé à des investissements vers le secteur privé et le Soudan a demandé à ce que la coopération sécuritaire soit intensifiée, notamment en raison de sa difficulté à gérer la porosité de sa frontière libyenne. En jouant du manque de coordination des Etats membres de l'Union européenne, le Ghana et le Sénégal ont réussi à réorienter les fonds pour rééquilibrer le focus sécuritaire au profit d'initiatives profitant au tissu économique et social local.

Le cas de la Libye illustre particulièrement la position difficile dans lequel l'Union européenne s'est engagée. En effet, sur le modèle de l'accord avec la Turquie, l'Italie, appuyée par l'Union européenne, a scellé un partenariat pour stopper les flux migratoires à destination de l'Europe. Le plan d'action de La

Valette a débloqué 200 millions €, à destination du gouvernement dit « d'union nationale » (GNA) installé à Tripoli, pour l'aider à surveiller les côtes et ramener sur le sol les migrants libyens qui tentent la traversée. Sans compter les missions européennes, les opérations Sophia ou EUBAM Libye. Fort de son rôle comme plaque tournante des migrations euro-africaines, la Libye utilise sa position pour solliciter l'aide européenne.

Cependant les accords passés ont été accusés de favoriser les ambitions sécuritaires aux frontières extérieures de l'Union, aux dépens de la protection des migrants. Tant sur le plan intérieur que dans ses relations extérieures, la capacité de l'Union européenne à mettre en place une politique migratoire cohérente et en accord avec ses principes et valeurs est un des défis majeurs auquel l'Union est confrontée.

III – COMMENT RÉÉQUILIBRER LA COOPÉRATION AVEC POUR CONDITION LA PROTECTION DES MIGRANTS ?

Malgré les pressions et les critiques à l'issue de la crise de 2015, l'Union européenne peine à mettre en place une nouvelle politique européenne sur la question migratoire (1.) Cependant, l'UE se doit de respecter ses engagements au terme du droit international pour garantir la protection internationale des migrants, premières victimes des trafics et des passeurs (2.). Par ailleurs, il semblerait opportun de répondre aux attentes et promesses faites aux pays d'origine pour favoriser les voies légales de migration (3.). A moyen terme, et prenant en compte les exigences exprimées précédemment, l'UE doit repenser son rôle dans la gouvernance des migrations (4.).

1. Une nouvelle politique européenne sur la question migratoire

Les catégories juridiques utilisées par les politiques migratoires européennes peinent à s'adapter à la complexité du phénomène migratoire africain. En effet, les flux vers l'Europe sont mixtes et les raisons du départ souvent plurielles. D'autant plus qu'en l'absence de voies légales adéquates, la dichotomie

entre réfugiés et migrants économiques semble peu adaptée à la diversité des situations.

L'arrivée massive de migrants sur les côtes européennes en 2015 a illustré les limites des politiques européennes et la « crise de confiance, crise de responsabilité, et crise de solidarité »[32] auquel doit faire face l'Europe.

La Grèce et l'Italie ont été les premiers à subir la complexe application du droit d'asile européen construit autour du principe du « one stop, one shop »[33] leur imposant de traiter la demande d'asile de ceux dont les empreintes ont été collectées sur le sol. En raison des pressions, notamment de leur opinion publique, certains Etats européens ont appelé à fermer leurs frontières, que ce soit à Vintimille entre la France et l'Italie, entre la Bulgarie et la Grèce, entre l'Allemagne et l'Autriche ou encore entre la Hongrie et ses voisins.

L'absence de réponse solidaire de la part des Etats européens s'explique entre autres par l'hétérogénéité de la pression migratoire, par la difficile harmonisation de l'asile en l'absence d'une politique étrangère commune cohérente ainsi que par les réticences de certains Etats à l'eupéanisation de l'asile dans leurs politiques intérieures[34]. Malgré l'avancée des négociations sur la révision du régime européen du droit d'asile et un accord conclu en 2017, de nombreux Etats bloquent l'élaboration d'un mécanisme de solidarité plus flexible.

Ainsi, faute de solidarité entre les Etats membres, la dépendance à l'égard de la gestion externalisée des frontières en sort renforcée. La création de « hot spots » en Italie et en Grèce, en est l'illustration. Cependant, ces centres sont fortement critiqués pour être des 'centres de détention'[35] au sein desquels l'examen du dossier est essentiellement fondé sur la nationalité, en contradiction des obligations du droit international.

2. Garantir la protection internationale des migrants

La protection des migrants par les partenaires de l'Union européenne dans sa gestion externalisée de sa politique migratoire est problématique. Les accusations

portent d'abord sur les partenaires en charge de la mise en œuvre. Le cas libyen est l'illustration la plus probante de nombreux abus par les acteurs nationaux dans le cadre des accords de coopération pour la gestion externalisée des frontières. En effet, alors que le thème central du sommet Union africaine – Union européenne en novembre 2017 était « Investir dans la jeunesse pour un avenir durable », les révélations sur l'esclavage de migrants subsahariens en Libye ont réorienté les discussions.

Mais la Libye est loin d'être le seul partenaire problématique, Human Rights Watch fait également état des nombreuses violations au Soudan, ayant pourtant signé des accords avec l'Union européenne et ses Etats membres. Ainsi, l'Union européenne devrait conditionner ses partenariats sous réserve de garanties en matière des droits de l'Homme et de protection des migrants vulnérables.

Mais l'Union européenne est également accusée, par le biais de ces politiques, de bafouer le principe du non-refoulement et des engagements en termes d'accueil pour garantir le droit d'asile au titre de la Convention de Genève. Le projet évoqué de mettre en place des 'hot spots externalisés', notamment à Agadez, pour dissuader au départ et faire un prétraitement des demandes d'asile, se heurte également à la question primordiale du respect par les pays des droits des migrants. D'autant plus que l'hypothèse selon laquelle seraient découragés les déboutés est faible.

Par ailleurs, la conclusion d'accords de réadmission, visant à renvoyer des migrants en situation irrégulière vers les pays d'origine et de transit, mériterait de tenir suffisamment compte des risques que les migrants encourent à leur retour. D'autant plus que ces accords devraient être envisagés en parallèle de programmes de retour volontaire et de réintégration des migrants. Au-delà des violations des droits de l'Homme, l'Union européenne risque, si elle maintient sa politique en l'état, de perdre sa crédibilité et sa légitimité comme puissance normative.

3. Répondre aux attentes et aux promesses en favorisant les voies légales de migration

32. C. Wihtol de Wenden (2015).

Une nouvelle donne migratoire. Politique étrangère 3.2015. p.95-106.

33. Règlement 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers dit Règlement Dublin II.

34. C. Wihtol de Wenden. (2017) *Les incommunications de l'Europe sur la crise de l'accueil des migrants et des réfugiés*. Hermès, La Revue 2017/1 (n° 77). p. 191-197.

35. Déclarations du porte-parole de l'HCR Melissa Fleming lors de la conférence de presse du 22 mars 2016 à Genève.

Malgré les discours de l'Union européenne et les promesses dans l'approche globale ou dans les Partenariats migratoires, les voies légales de migration restent relativement fermées. Dans ses négociations sur les accords de réadmission et de retour, l'Union européenne promet d'encourager la mobilité, mais l'ouverture du marché du travail reste une prérogative des Etats membres.

La question des travailleurs en provenance des pays d'Afrique devrait être davantage discutée au niveau européen. Réelle nécessité au regard du vieillissement de la population européenne, une telle politique permettrait également de répondre aux attentes de ses partenaires, tout en reconnaissant l'apport mutuel des deux continents. Dans cette optique, l'Europe devrait inciter les Etats à revoir leur politique de visas afin qu'elle soit plus diversifiée pour répondre aux nouveaux arrivants et aux besoins d'immigration qualifiée, mais aussi non qualifiée. Sans compter la nécessaire ratification de la Convention des Nations unies sur la protection de tous les travailleurs migrants et de leurs familles par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne.

4. Repenser le rôle de l'Europe dans la gouvernance des migrations

Sur la question de la gouvernance, comme sur les autres dimensions de la politique migratoire, l'Union européenne devrait clarifier ses différents instruments, ainsi que les objectifs et ambitions des différents Etats membres. A l'image de l'accord libyen signé dans un premier temps par l'Italie.

En faisant du nexus migration – sécurité une priorité, et malgré la nécessité évidente de renforcer la gestion des frontières, l'Union européenne attise les réticences de la société civile dans certains pays africains. Ainsi, elle devrait s'engager avec l'Union africaine à trouver un espace de dialogue vers et à partir de l'Europe, notamment sur les causes de cette migration, thème sur lequel les deux institutions affichent leur intérêt.

Réfléchir ensemble aux causes structurelles, veiller à la protection des communautés et à la lutte contre les réseaux de passeurs qui se nourrissent de l'instabilité économique et sécuritaire devraient être prioritaires. Les échanges avec les membres de la société civile africaine dans chaque pays sont des prérequis, trop souvent négligés, dans la phase d'élaboration afin de s'assurer que les priorités et spécificités locales soient prises en compte.

En effet, l'instauration d'une coopération et d'un dialogue mutuels, au-delà des simples déclarations est primordiale. L'Union africaine et ses pays membres ne peuvent continuer à être des agents responsables de la mise en œuvre des politiques européennes, sans que soient pris en compte leurs besoins et attentes. Les conséquences à long terme pour le continent européen seraient désastreuses. Sans attendre, l'Union européenne doit prôner une gestion ordonnée des migrations, dans le respect des droits de l'Homme. Elle devrait se saisir de l'échéance du Pacte Mondial sur les Migrations pour faire part de son engagement et de sa responsabilité partagée pour renforcer la coopération internationale dans le domaine de la migration et de la mobilité humaine.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.