

L'agenda de l'Union africaine sur les migrations

Une alternative aux priorités européennes en Afrique ?



Christophe BERTOSSI

Amal EL OUASSIF

Matthieu TARDIS

Février 2021

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.

Le **Policy Center for the New South**, anciennement OCP Policy Center, est un *think tank* marocain basé à Rabat, Maroc, qui a pour mission la promotion du partage de connaissances et la contribution à une réflexion enrichie sur les questions économiques et les relations internationales. À travers une perspective du Sud sur les questions critiques et les grands enjeux stratégiques régionaux et mondiaux auxquels sont confrontés les pays en développement et émergents, Policy Center for the New South offre une réelle valeur ajoutée et vise à contribuer significativement à la prise de décision stratégique à travers ses quatre programmes de recherche : agriculture, environnement et sécurité alimentaire, économie et développement social, économie et finance des matières premières, géopolitique et relations internationales.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0319-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2021

Comment citer cette publication :

Christophe Bertossi, Amal El Ouassif et Matthieu Tardis, « L'agenda de l'Union africaine sur les migrations : une alternative aux priorités européennes en Afrique ? », *Notes de l'Ifri*, Ifri, février 2021.

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

Auteurs

Christophe Bertossi est le directeur du Centre migrations et citoyenneté de l'Ifri. Il est docteur en science politique (Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence, 2000) et habilité à diriger des recherches en science politique (Institut d'études politiques de Paris, 2013). Il a été chercheur Marie Curie au Centre for Research in Ethnic Relations de l'Université de Warwick en Grande-Bretagne entre 2001 et 2003, chercheur invité à l'Université de New York (2009), à l'Institut d'étude avancée-Collegium de Lyon (2010) et à l'Institut Max Planck pour l'étude de la diversité culturelle et religieuse de Göttingen (2015), ainsi que *Rector's Fellow* à l'Institut d'étude avancée des Pays-Bas (NIAS) (2020).

Amal El Ouassif est spécialiste en relations internationales et géopolitique au Policy Center for the New South à Rabat, Maroc. Elle a travaillé en tant que coordinatrice de programme à la Westminster Foundation for Democracy et a été consultante en politiques de développement au bureau de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) au Maroc. Elle a fait partie du programme de formation bluebook à la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne à Bruxelles. Amal est titulaire d'un Master of Art en relations internationales et diplomatie de l'UE du Collège d'Europe à Bruges, et d'un Master en études du développement de l'UPMF-Grenoble. Ses domaines d'intérêts comprennent la coopération Afrique-Europe, la mobilité et la migration.

Matthieu Tardis est chercheur au Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri. 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

Si les migrations en provenance d'Afrique constituent la priorité des politiques européennes de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne (UE), les dynamiques migratoires africaines sont pourtant avant tout régionales.

Les migrations subsahariennes sont très peu connectées aux flux transcontinentaux : plus de 70 % restent en Afrique. Si l'on observe le continent dans son ensemble, en y ajoutant les pays du Maghreb et l'Afrique du Sud (deux régions mieux connectées aux migrations transcontinentales en raison de leur niveau de développement), le chiffre s'établit à près de 53 %, soit plus d'un migrant sur deux. La proportion des migrants africains accueillis en Europe est de 26 %, soit un sur quatre. Enfin, près du tiers des réfugiés dans le monde se trouvent en Afrique subsaharienne.

Par ailleurs, des logiques institutionnelles d'intégration régionale existent sur le continent africain et font de la liberté de circulation un objectif. À l'échelle continentale, plusieurs projets conduits par l'Union africaine (UA) poursuivent cet objectif alors que les migrations ont été inscrites par l'Organisation des Nations unies (ONU) comme une dimension des Objectifs de développement durable (ODD). Ces initiatives rencontrent néanmoins différents obstacles, en termes de réticence de certains pays importants (comme le Nigeria ou l'Afrique du Sud) et de moyens.

Face à cette réalité régionale des migrations africaines et à la place que la question occupe dans les processus en cours d'intégration régionale en Afrique, les politiques européennes imposent un agenda qui échoue à prendre en considération ces spécificités. Au-delà de la sensibilité politique en Europe du sujet des migrations (et tout particulièrement des migrations en provenance d'Afrique), ce décalage s'explique également par deux visions très différentes du lien entre la régulation des flux migratoires et le développement des pays africains, et par une asymétrie politique du partenariat entre l'Europe et l'Afrique.

Abstract

While migration from Africa is the priority of European policies for the control of the European Union (EU)'s external borders, African migration dynamics are above all regional.

Sub-Saharan migration is poorly connected to transcontinental flows: more than 70 % remain in Africa. If we look at the continent as a whole, adding the Maghreb countries and South Africa (two regions better connected to transcontinental migration due to their level of development), the figure rises to nearly 53 %, or more than one migrant in two. The proportion of African migrants hosted in Europe is 26 %, or one in four. Finally, nearly one-third of the world's refugees are in sub-Saharan Africa.

Moreover, institutional logics of regional integration exist on the African continent and make freedom of movement an objective. At the continental level, several projects led by the African Union pursue this objective, while migration has been included by the United Nations (UN) as a dimension of the Sustainable Development Goals (SDGs). However, these initiatives encounter various obstacles, in terms of the reluctance of some important countries (such as Nigeria or South Africa) and means.

Faced with this regional reality of African migration and the place that the issue occupies in the ongoing processes of regional integration in Africa, European policies impose an agenda that fails to take these specificities into account. Beyond the political sensitivity in Europe to the subject of migration (and particularly migration from Africa), this discrepancy can also be explained by two very different visions of the link between the regulation of migration flows and the development of African countries, and by a political asymmetry in the partnership between Europe and Africa.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LES DYNAMIQUES DES MIGRATIONS AFRICAINES	7
Une mobilité intracontinentale	7
Des logiques régionales différenciées	9
La stratégie africaine sur la migration	11
Des textes à la pratique : une difficile mise en œuvre.....	13
LES MALENTENDUS EURO-AFRICAINS SUR LES MIGRATIONS	15
Visas vs. réadmissions : un point majeur de tension	16
Développement et migrations : deux visions difficiles à concilier	17
Encadrement ou restriction des flux migratoires ?.....	19
L'ASCENDANT DE L'APPROCHE EUROPÉENNE SUR L'APPROCHE AFRICAINE	20
Les fonds européens comme outil d'influence sur l'agenda africain ...	20
La conditionnalité comme moyen de pression sur les pays africains.....	22
CONCLUSION	24

Introduction

Pour comprendre la spécificité de la place qu'occupe le continent africain dans la géopolitique des migrations internationales, il est nécessaire de mettre en lumière le paradoxe suivant : si les migrations en provenance d'Afrique constituent la variable principale du diagnostic que font les Européens à propos du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne (UE), la véritable dynamique des migrations africaines, elle, est avant tout régionale. Entre 70 % et 80 % des migrations africaines subsahariennes se font dans un pays voisin du pays de départ et restent sur le continent africain. Pour de nombreuses raisons, les migrants africains restent peu connectés aux routes migratoires internationales qui vont d'un continent à l'autre.

On mesure donc le problème : ce qui constitue aux yeux des Européens un défi migratoire majeur – et qui organise, en conséquence, leurs stratégies migratoires en Afrique – est en fait, dans la réalité du phénomène, quelque chose qui concerne principalement les Africains. Tout le dialogue euro-africain sur les migrations est traversé par ce paradoxe et par ses conséquences institutionnelles, politiques, sociales et économiques. Par conséquent, quand les responsables des pays africains et des pays européens se rencontrent pour parler des migrations, ils ne parlent pas du même phénomène.

Nous allons dans cette note nous attacher à clarifier et expliquer ce que recouvre la réalité des phénomènes migratoires en Afrique, et dégager ce qui ressemble à une « approche africaine » sur les migrations, notamment en faisant apparaître les cadres institutionnels qui ont pour objectif d'organiser les mouvements de personnes à différentes échelles du continent. Ce faisant, nous pourrons aussi prendre toute la mesure de l'écart entre cette « approche africaine » et l'approche européenne qui continue néanmoins à donner le *la* du dialogue euro-africain sur ce sujet.

Les dynamiques des migrations africaines

La démographie est l'argument phare du raisonnement qui, dans les pays du Nord, voit le continent africain comme un réservoir important de migrations actuelles et à venir. Le continent comptait 1,3 milliard d'habitants en 2015. Les projections indiquent qu'il va connaître la plus forte croissance démographique au monde. La population africaine devrait en effet doubler d'ici à 2050, selon les hypothèses des Nations unies. De là provient la crainte que ce que certains qualifient de « bombe démographique » ne se traduise en « bombe migratoire » et que n'ait lieu une « ruée vers l'Europe ».

Cette équation entre une forte croissance démographique et une forte poussée migratoire vers l'Europe échoue malheureusement à saisir ce qui fait la dynamique propre des migrations africaines. Si cela peut paraître contre-intuitif de prime abord, la démographie seule n'explique pas les migrations car de nombreux autres déterminants entrent en ligne de compte – et cela même si les migrations sont une composante importante de la démographie d'un pays.

Une mobilité intracontinentale

Un premier élément d'importance concerne la relation dynamique qui existe entre les migrations et la question du développement. Toutes les études ont montré qu'empiriquement, ce ne sont pas les plus pauvres qui émigrent. Les pays à revenu moyen tendent à être parmi les premiers pays de départ, à l'instar du Mexique, du Maroc et des Philippines. En Afrique, les flux internationaux proviennent du nord et du sud du continent et non pas des pays subsahariens plus pauvres.

La raison en est qu'un capital économique mais aussi social et humain est nécessaire pour émigrer. De sorte qu'il faut retenir l'hypothèse centrale de la théorie dite de « la transition migratoire », selon laquelle plus de développement entraîne plus de migrations internes (exode rural) et plus de migrations internationales. Les migrants africains disposant de capacités matérielles limitées choisissent de parcourir de courtes distances. Quant à ceux, les plus rares, qui disposent du capital nécessaire pour entreprendre une migration plus longue, ils occuperont dans les pays de destination une

position plus avantageuse que d'autres groupes. Cela explique pourquoi les migrants subsahariens aux États-Unis sont parmi les plus diplômés.

C'est la raison pour laquelle les migrations africaines sont peu connectées aux routes intercontinentales et qu'elles sont très majoritairement des migrations qui ont lieu au sein même du continent africain. Entre 1970 et 2017, le continent africain est devancé par trois continents (Amérique du Nord, Océanie et Asie) en termes de croissance des flux migratoires intercontinentaux. Les ressortissants africains représentent 14 % des migrants internationaux alors que 41 % de ces migrants sont originaires d'Asie et 24 % d'Europe¹. 34 millions d'Africains étaient en situation de migration internationale alors que 104 millions d'Asiatiques, 62 millions d'Européens et 37 millions de Latino-américains résident en dehors de leur pays d'origine². En 2019, 52,7 % des migrants africains se trouvaient en Afrique. L'Europe ne reçoit que 26,3 % des migrants africains³. L'Afrique et les Africains sont moins concernés par les migrations internationales que d'autres continents et populations. Cela explique que les migrants africains ne représentent que 10,4 % des migrants se trouvant dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Et près de la moitié (46 %) de ces migrants africains est originaire d'Afrique du Nord⁴.

En revanche, les Africains sont davantage représentés dans les déplacements forcés, avec 6,35 millions des réfugiés placés sous la protection du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) en 2019⁵. Près du tiers des réfugiés dans le monde se trouve en Afrique subsaharienne. Leur nombre a triplé en une décennie. Par ailleurs, 41 % des déplacés internes en 2019 l'étaient en Afrique⁶. En 2020, les contextes d'urgence concernent la République démocratique du Congo (RDC) avec 880 000 réfugiés et demandeurs d'asile et 5 millions de déplacés internes), le Nigeria (respectivement 294 230 et 2 millions) et la République centrafricaine (623 400 et 684 000). 2,2 millions de ressortissants du Soudan du Sud sont réfugiés, principalement en Ouganda et au Soudan.

1. M. Achieng et A. El Fadil, « What Is Wrong with the Narrative on African Migration? », *Africa Migration Report, Challenging the Narrative*, Organisation internationale pour les migrations, 2020.

2. Chiffres 2015 de la division population du département des affaires économiques et sociales des Nations unies, disponibles sur : www.un.org.

3. J. Black, « The Data Question: The Challenge of Measuring Irregular Migration in Africa », *Africa Migration Report, Challenging the Narrative*, Organisation internationale pour les migrations, 2020.

4. « Quelles évolutions des migrations africaines vers les pays de l'OCDE ? », *Note d'information sur les données migratoires*, n° 5, Organisation de coopération et de développement économiques/Agence française de développement, juin 2019, disponible sur : www.oecd.org.

5. *Global Trends – Forced Displacement in 2019*, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, juin 2020.

6. M. Adbiker et M. S. Cessouma, « Internal Displacement in Africa », *Africa Migration Report, Challenging the Narrative*, Organisation internationale pour les migrations, 2020.

Encore plus que les autres types de migration internationale, l'asile reste avant tout un phénomène régional, les réfugiés n'ayant le plus souvent pas l'opportunité de mobiliser le temps et les ressources nécessaires pour entreprendre un voyage plus lointain.

Des logiques régionales différenciées

Le continent lui-même n'est pas un espace homogène. Il offre des dynamiques différenciées en fonction des régions concernées, à quoi s'ajoute le rôle joué par les communautés économiques régionales africaines dans l'organisation de la mobilité humaine.

En Afrique de l'Ouest, 90 % de la mobilité humaine est régionale et seuls 10 % des migrants quittent la région pour se rendre au Maghreb ou en Europe. Ces migrations régionales s'inscrivent dans une histoire ancienne et se composent de profils très différents (travailleurs transfrontaliers, femmes, réfugiés, etc.). La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a permis une intégration régionale où s'est organisée la circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. En principe donc, la libre circulation des personnes et la liberté d'établissement et de résidence sont consacrées par les textes, même si, en pratique, cela reste sujet aux aléas politiques et économiques du moment.

Un processus important d'intégration régionale a également concerné l'Afrique de l'Est. Cette intégration – économique pour l'essentiel – a consacré là encore la liberté de circulation des personnes, accompagnée de la liberté de résidence pour les ressortissants des États membres de la Communauté des États d'Afrique de l'Est (CEAE). Le protocole d'établissement du marché commun prévoit une harmonisation des politiques du travail. De nombreux obstacles existent néanmoins, qui entravent cette liberté de circulation des personnes, à commencer par la nature complexe et très diversifiée des flux migratoires dans la région. Les zones de conflits, nombreuses en Afrique de l'Est, en fait l'une des premières régions de populations en besoin de protection internationales – 3,6 millions de personnes selon le UNHCR en 2020, dont plus de 2 millions en Tanzanie, Ouganda et Kenya, venus de Somalie, du Soudan du Sud ou de la RDC pour la plupart. La région est également clivée par des conflits entre les pays qui la composent. À ce titre, par exemple, la Somalie ambitionne de rejoindre la CEAE mais un différend maritime l'oppose au Kenya, tandis que ce dernier soupçonne certains réfugiés somaliens d'être liés à des groupes terroristes implantés sur le territoire somalien. Cela a conduit à faire de la question des réfugiés somaliens un enjeu de pression sur la Somalie sur certains dossiers politiques et sécuritaires de la région.

La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) a fini par promouvoir le principe de liberté de circulation des personnes en 2009, avec une entrée en vigueur prévue pour 2014, au moment de l'instauration d'un espace commun intégré. Pourtant, cette libre circulation est entravée par des craintes sécuritaires, également liées à des considérations démographiques. En effet, le Gabon tout comme la Guinée équatoriale sont parmi les pays les moins peuplés de la région et ils conduisent des politiques d'expulsions par crainte d'un déséquilibre entre ressortissants d'États voisins (comme le Nigeria, pays le plus peuplé d'Afrique) et leurs nationaux. Au Gabon, des politiques de recrutement de travailleurs étrangers venus d'Afrique de l'Ouest (voire du Pakistan) plutôt que de la région illustrent de telles craintes.

Le sous-système migratoire de l'Afrique australe s'organise autour de l'Afrique du Sud qui y occupe une place centrale. C'est d'ailleurs ce pays qui s'oppose le plus au principe de liberté de circulation des personnes au sein de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). L'intégration régionale de la SADC recouvre des situations économiques très hétérogènes. L'Afrique du Sud a privilégié des politiques d'immigration sélective, destinées à pourvoir des métiers peu ou très qualifiés. Dans l'ensemble, l'intégration économique d'Afrique australe se départit beaucoup moins qu'ailleurs sur le continent d'un attachement à la souveraineté nationale des États.

Enfin, l'intégration du Maghreb reste insuffisante pour donner un cadre à la liberté de circulation des personnes. La région partage avec l'Afrique australe des caractéristiques qui appellent la comparaison. En premier lieu, elles sont les deux principales régions de départ des migrants qui quittent le continent, pour les raisons que l'on a déjà indiquées à propos du capital économique, social et humain nécessaire pour entreprendre un projet migratoire qui dépasse l'horizon africain.

En second lieu, elles sont également d'importantes régions d'immigration. Or, les théoriciens de la « transition migratoire » ont montré la corrélation complexe entre migration et développement, et son influence sur l'évolution des politiques migratoires des pays à revenu moyen au fur et à mesure de leur développement économique, social et humain. Le lien entre niveau de développement, solde migratoire et type de politique migratoire permet en effet de prédire les tendances prises dans ces pays par les politiques migratoires. En vertu de ce modèle, les pays à revenu moyen ont un solde migratoire négatif (ils ont plus d'émigrés que d'immigrés) et ils orientent en conséquence leurs politiques vers la gestion de leur diaspora. À l'inverse, les pays plus développés ont un solde migratoire positif (ils ont

plus d'immigrés que d'émigrés) et ils orientent leurs politiques vers le contrôle et la sélection de ces immigrants.

Il est alors possible de modéliser une transition des politiques migratoires sous les effets du développement : plus de développement entraîne une transformation du solde migratoire qui entraîne à son tour une évolution des objectifs de la politique migratoire des pays. Cela explique comment des pays comme le Brésil, la Chine, la Malaisie ou la Turquie ont progressivement mis en place des politiques d'immigration qui empruntent de nombreux aspects aux pays développés. Si cette évolution ne concerne pas l'Afrique subsaharienne, elle devient en revanche un élément d'analyse de la situation des pays d'Afrique du Nord et d'Afrique australe, à commencer par le Maroc et l'Afrique du Sud.

La stratégie africaine sur la migration

L'Union africaine (UA) a développé son propre cadre sur les questions migratoires. Parfois, cela a conduit à des innovations majeures. Ainsi, à l'échelle du continent, l'UA, a pris en considération le défi des déplacements internes, en adoptant en 2009 une convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique dite « Convention de Kampala ». Ce traité, sans équivalent dans le reste du monde, est novateur au-delà de sa force juridique contraignante puisqu'il vise à englober l'ensemble des situations de déplacement interne. L'Afrique retrouve avec ce texte le rôle précurseur qu'elle avait eu en 1969 avec l'adoption de la Convention de l'UA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Ce texte élargit la définition de réfugié en ouvrant la voie à une reconnaissance *prima facie* en cas d'afflux massif de personnes fuyant des conflits ou des violences généralisées⁷. L'Afrique a été suivie par l'Amérique latine⁸ alors que cette question fait toujours débat en Europe⁹.

Plus largement, un cadre de politique migratoire pour l'Afrique a été adopté par l'Assemblée de l'UA en 2006. Le document couvre les différents enjeux du phénomène migratoire, ses causes profondes, sa relation au développement, la problématique du *brain drain* et le sort des migrants sur le continent. Il offre un cadre juridique non contraignant, appelant les États

7. G. Okoth-Obbo, « Thirty Years On: A Legal Review of the 1969 Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 20, n° 1, 2001.

8. Déclaration de Carthage de 1984.

9. L'Union européenne n'a pas souhaité élargir la définition de réfugié telle qu'elle résulte de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. Elle a créé en 2001 le statut de protection temporaire octroyé collectivement en cas d'afflux massif de personnes déplacées. Or, cette protection n'a jamais été appliquée, y compris en 2015 lorsque l'Union fait face à une arrivée sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale de personnes fuyant leur pays.

membres à articuler leurs politiques migratoires aux impératifs du développement et à la protection des droits des migrants.

Il invite les États à s'engager au respect de bonnes pratiques de gouvernance. Cela concerne le niveau national par la mise en place de politiques migratoires adaptées, l'amélioration du contrôle aux frontières, ainsi que d'autres mesures plus générales, par exemple en matière d'emploi des jeunes, d'éducation et de qualité des services publics. Cela concerne également un niveau supranational, à l'échelle du continent, où les États sont invités à s'engager dans les efforts de paix et de sécurité. Ce document fournit donc un cadre pour accompagner les États membres et les communautés économiques régionales dans l'élaboration des politiques migratoires. Neuf thèmes spécifiques sont abordés, comprenant la mobilité liée au travail, les migrations irrégulières, les déplacements forcés, les migrations internes, le lien entre migration et développement, les coopérations entre États, la gestion des données en matière de migration, la question des droits humains et la coopération dans la gestion des frontières.

Dix ans après son adoption, une évaluation de ce cadre a été conduite, notamment au regard de l'inscription des questions migratoires sur la liste des Objectifs du développement durable (ODD) par l'Organisation des Nations unies (ONU). L'évaluation a conclu à la pertinence du cadre et au besoin d'adaptation de certains aspects, notamment à la lumière des priorités de l'UA. Une révision est donc intervenue pour améliorer la circulation des travailleurs à l'échelle du continent, pour faciliter les transferts d'argent, harmoniser les politiques nationales et renforcer la coopération transfrontalière. L'ensemble s'appuie sur un plan d'action pour la période 2018-2030.

Enfin, la montée en puissance des sujets liés aux migrations parmi les priorités de l'UA en a fait une dimension transversale de nombreuses initiatives. C'est le cas, par exemple, de l'Agenda 2063, qui ambitionne notamment la création d'un passeport commun aux ressortissants des États membres de l'UA, assortie d'une exemption de visa généralisée. L'horizon initial de 2018 n'a pas pu être respecté pour réaliser cette ambition. C'est également le cas de la création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA), entrée en vigueur en mai 2019 et qui ambitionne de réaliser la libre circulation des citoyens africains. Là encore, les réticences existent, particulièrement de la part du Nigeria, qui représente l'une des premières économies du continent.

Il faut également mentionner l'Agenda africain sur la migration, dont le développement a été confié au Maroc lors du 28^e sommet de l'UA en 2017. Ambitieux par ses objectifs, cet Agenda vise à faire de la migration en Afrique un choix et non une nécessité ; à s'affranchir des idées reçues et de lutter

contre les stéréotypes associés aux personnes migrantes ; à construire « une vision globale, intégrée et holistique de la migration ». Notons ici la volonté des coordinateurs de ce nouvel Agenda de créer un cadre pragmatique et efficace permettant aux États membres d'améliorer leurs réponses aux défis migratoires et de profiter du potentiel de développement qu'offre la mobilité humaine sur le continent africain. À cela s'ajoutent l'objectif de produire des données fiables et une expertise sur le phénomène migratoire en Afrique, en vertu duquel a été inauguré en décembre 2020 à Rabat l'Observatoire africain des migrations.

Des textes à la pratique : une difficile mise en œuvre

On voit donc apparaître, à partir des années 2000, ce que l'on peut qualifier « d'approche africaine » sur les migrations, traitant du phénomène à l'échelle même du continent. Cette approche s'appuie sur l'objectif de libre circulation sur le continent afin de tirer le meilleur profit des migrants en termes de développement économique. Mais cette approche n'omet pas les aspects liés à la sécurité des États et à la protection des personnes en situation de mobilité.

Cependant, les obstacles sont nombreux et il y a loin du principe à la réalité. Certains des pays qui pèsent le plus en Afrique ont marqué leur réticence au développement d'une liberté de circulation des personnes, à l'instar du Nigeria et de l'Afrique du Sud. Le traité établissant la zone de libre-échange continentale africaine a été signé par les 35 États membres de l'UA à l'exception de l'Érythrée. 29 pays l'avaient ratifié en décembre 2019. Cependant, son protocole complémentaire sur la libre circulation des personnes n'a été ratifié que par quatre États membres¹⁰.

Par ailleurs, le cadre spécifique sur l'immigration développé par l'UA demeure principalement non contraignant. Les conventions relatives aux déplacements forcés sont des exceptions mais leur application sur le terrain reste faible. Il existe une distance entre les politiques de l'UA et les pratiques des États membres sur le terrain. L'application du cadre politique sur les migrations de l'UA repose sur les communautés économiques régionales (CER) et les États membres. Mais on observe encore une faible appropriation des objectifs du cadre par les niveaux infra-régional et national¹¹.

10. A. Akena et R. Nyirinkindi Katungye, « Pan-africanism, Regional Integration and Migration », *Africa Migration Report, Challenging the Narrative*, Organisation internationale pour les migrations, 2020.

11. M. Achieng et A. El Fadil, « What Is Wrong with the Narrative on African Migration? », *op.cit.*

La situation progresse cependant en raison d'une meilleure prise de conscience des enjeux liés aux migrations par les gouvernements nationaux. Les États membres de la CEDEAO sont certainement les plus avancés sur cette voie en inscrivant les questions migratoires dans leur stratégie nationale sur le développement à l'exception du Bénin et de la Guinée¹². Cela signifie une approche transversale des enjeux migratoires qui concernent autant les politiques d'éducation, de marché de l'emploi ou de santé. Par la suite, la mise en œuvre de ces stratégies implique à la fois un engagement d'acteurs variés de manière horizontale – au niveau de différents ministères – et verticale – au niveau des administrations centrales, locales, des organisations de la société civile, des instituts de recherches...

Or, les ressources et les capacités manquent pour que les États africains puissent offrir à la stratégie africaine sur les migrations la portée qu'elle recherche. L'évaluation du cadre politique de 2006 a souligné l'absence de mémoire institutionnelle dans les administrations en raison des fréquents transferts de personnels. Il manque également une forte coopération et un partage d'information sur les migrations entre les gouvernements¹³. Les mécanismes d'évaluation et de monitoring de l'application du cadre de l'UA sont inexistantes. Et la Commission de l'UA n'est pas en mesure de suivre de manière plus précise la mise en œuvre de sa stratégie. En 2016, seules trois personnes travaillaient sur les questions migratoires au sein du département des affaires sociales de l'UA.

Au-delà de ces limites, une « approche africaine » sur les migrations peut se lire avec une plus grande acuité si on la situe en contraste avec un agenda de politiques migratoires dicté par les pays européens. En effet, si les objectifs affichés par les acteurs institutionnels des deux continents paraissent converger – tout particulièrement sur le lien entre migration et développement – cette convergence masque des raisonnements très différents sur lesquels nous allons maintenant porter notre attention.

12. C. Le Coz et A. Pietropolli, *Africa Deepens Its Approach to Migration Governance But Are Politics Translating to Action*, Migration Policy Institute, avril 2020.

13. M. Achieng et A. El Fadil, « What Is Wrong with the Narrative on African Migration? », *op. cit.*

Les malentendus euro-africains sur les migrations

Au printemps 2020, la Commission européenne publiait une communication qui établissait une stratégie « exhaustive » pour les relations entre l'UE et l'Afrique¹⁴. Il s'agissait de proposer une base aux négociations sur le renouvellement des accords avec le groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP). Un sommet avec l'UA était programmé pour l'automne de la même année. La situation sanitaire liée au COVID-19 obligea les deux organisations régionales à reporter l'événement à l'année suivante.

Dans ce renouvellement des relations entre Europe et Afrique, on ne peut qu'être frappé par l'importance prise par la question des migrations. Les migrations sont au nombre des cinq domaines d'actions prioritaires définis au cœur de la « crise migratoire » de 2015 au sommet de La Valette, qui réunissait dirigeant européens et africains sur le sujet¹⁵. Or, si cette coopération euro-africaine en matière de migration et de mobilité légale a semblé constituer naturellement un objectif commun, l'écart s'est creusé entre les partenaires.

D'une part, les Européens regrettent que l'effort des États africains ne soit pas plus volontaire dans les domaines de la lutte contre les migrations irrégulières et la réadmission de leurs nationaux en situation irrégulière en Europe. D'autre part, les Africains soulignent le caractère euro-centré des objectifs censés être partagés entre les deux continents, des objectifs qui semblent donner la priorité aux intérêts européens au détriment des enjeux de développement durable et de paix sur le continent africain.

14. Commission européenne et Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Joint Communication to the European Parliament and the Council – Towards a comprehensive Strategy with Africa*, JOIN (2020) 4 final, Bruxelles, 9 mars 2020.

15. Les autres priorités d'action de la déclaration de La Valette sont : s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de population ; renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile ; prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes.

Visas vs. réadmissions : un point majeur de tension

L'aspect qui cristallise probablement le plus les tensions du partenariat entre l'UE et l'Afrique concerne les réadmissions. Après l'épisode de 2015 où l'UE avait connu l'arrivée de plus d'un million de personnes principalement sur les côtes grecques, en lien avec la crise syrienne, puis l'accord signé avec la Turquie pour rendre la frontière plus difficile à franchir, l'effort des Européens s'est reporté sur les autres routes migratoires en Méditerranée. L'objectif d'élaborer des « partenariats globaux » (ou pactes) avec les pays tiers pour « mieux gérer les migrations » s'est de fait concentré sur la question du renvoi et de la réadmission, dans les pays de départ et de transit, des étrangers en situation irrégulière en Europe – en plus de diminuer les arrivées irrégulières sur le continent européen. Cinq pays africains ont été identifiés comme prioritaires au regard de cet objectif : l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal.

Force est de constater qu'en la matière, l'UE n'a obtenu aucune avancée notable de la part de ses partenaires africains depuis 2015. Pour l'année 2016, les taux de retour n'étaient que de 26,4 % pour le Nigeria, 9,8 % pour l'Éthiopie, 9 % pour le Sénégal et 4,8 % pour le Mali¹⁶. Malgré une augmentation du nombre de décisions de retour concernant des ressortissants de pays subsahariens, le taux de retour effectif demeure invariablement inférieur à 10 %¹⁷.

En contrepartie, les Européens n'ont guère donné de gages à leurs partenaires africains, en raison de l'hypersensibilité des opinions publiques nationales à propos des questions d'immigration. Ainsi, le débat sur la régularisation des migrants en situation irrégulière en Europe n'a jamais été ouvert. Quant à la perspective de nouvelles voies d'immigration légale, les engagements des Européens sur le sujet sont toujours restés vagues, la plupart du temps limités au cas des étudiants. Dans les faits, le nombre de visas délivrés pour des raisons professionnelles à des ressortissants de pays africains a même chuté de 80 % entre 2010 et 2016¹⁸.

16. Il s'agit de taux moyens 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.

17. A. N. Mbiyozo, « Returning Migrants: Europe's Focus, But at What Cost? », *Policy Brief*, Institute for Security Studies, avril 2019.

18. F. Zanker, « Managing or Restricting Movement? Diverging Approaches of African and European Migration Governance », *Comparative Migration Studies*, vol. 7, 2019.

Cela illustre combien le « deal » visas contre retours échoue à offrir un cadre efficace et opérationnel au dialogue euro-africain sur les migrations. La raison en est que, dans les faits, les réadmissions en Afrique et les visas pour l'Europe ne constituent pas un jeu à somme nulle. Les raisons à cela sont multiples. La politisation de la question migratoire sur les deux continents rend tout compromis difficile à justifier auprès de populations qui sont particulièrement sensibles sur le sujet. La montée du populisme centré sur de nouveaux discours identitaires et nativistes en Europe déséquilibre plus encore le dialogue entre Européens et Africains sur les migrations. Mais la question est également de plus en plus sensible sur le continent africain, particulièrement à propos du traitement réservé aux nationaux faisant l'objet de mesures d'éloignement par les autorités des pays européens.

Développement et migrations : deux visions difficiles à concilier

Le thème migration/développement informe depuis longtemps la réflexion et le débat sur l'efficacité des politiques migratoires des pays développés. Il s'agit en effet d'un sujet majeur. Les transferts d'argent envoyés par les migrants internationaux ont dépassé depuis la fin des années 1990 l'aide publique au développement et sont aujourd'hui en passe d'atteindre le niveau des investissements directs à l'étranger dans les pays à revenu faible et modéré. En 2018, on estime ces transferts à 528 milliards de dollars, dont 81 milliards à destination de l'Afrique (surtout vers le Nigeria et l'Égypte, suivis du Maroc, du Sénégal et du Ghana). Selon la Banque mondiale, les transferts de fonds représentaient près de 5 % du PIB africain en 2016¹⁹.

Pourtant, une tension existe entre les deux termes « migration » et « développement » selon l'approche privilégiée. Cette tension bloque traditionnellement le débat. D'une part, un consensus assez large a émergé au niveau global pour souligner que les obstacles à la mobilité internationale des personnes constituent un frein au développement. D'autre part, le développement est envisagé comme un vecteur susceptible de réduire la « pression migratoire » aux frontières des pays du Nord, en permettant aux populations du Sud de trouver chez elles une alternative à l'émigration, à commencer par des opportunités économiques et un marché du travail capable de les intégrer localement.

19. C. Natali et L. Isaacs, « Remittances to and from Africa », *Africa Migration Report, Challenging the Narrative*, Organisation internationale pour les migrations, 2020.

La littérature sur le lien entre migration et développement souligne la difficulté de trancher *a priori* le débat concernant le coût de la migration pour le développement des pays de départ (*brain drain*) ou, à l'inverse, son potentiel de développement (*brain gain*). Tout dépend du niveau auquel on situe l'analyse. D'un point de vue macro, les transferts d'argent des migrants ne créent ni *brain drain* ni *brain gain* : ces montants échouent en général à être transformés en développement durable dans des contextes marqués par des obstacles structurels au développement (corruption, népotisme, carence institutionnelle, etc.). De ce point de vue, la migration n'apparaît pas non plus comme une panacée. Les résultats de la recherche sur l'impact des migrations sur le niveau de pauvreté des pays de départ sont en fait contradictoires²⁰.

Des effets différenciés ont été identifiés dans certains cas où les transferts des migrants peuvent contribuer à augmenter le prix du foncier et placer les populations non migrantes dans une situation d'inégalité accrue par rapport aux familles et communautés qui comptent des émigrés parmi leurs membres. Dans d'autres cas, les transferts internes contribuent à diminuer les inégalités de revenu tandis que ceux des migrants internationaux contribuent à l'inverse à les accroître.

Il n'en reste pas moins que le rôle joué par les transferts – qui ne se réduisent d'ailleurs pas seulement à des transferts financiers mais qui comprennent également des transferts sociaux et culturels – des diasporas transnationales vers les communautés locales est central. En faisant son entrée dans les ODD de l'ONU, les migrations sont apparues comme une composante intrinsèque du processus plus large du développement des pays à faible revenu. Il s'agit là d'un renversement de la problématique qui, au début des années 2000, envisageait encore les migrations comme la conséquence de l'échec des pays les plus pauvres à se développer.

En dépit de cette profonde transformation des termes du débat, la problématique demeure ambivalente. Certes, Européens comme Africains semblent s'être accordés sur le constat que le développement est fortement lié à une bonne régulation des flux migratoires²¹. On retrouve d'ailleurs cet objectif dans le plan d'action 2018-2030 de l'UA dont il a déjà été question. C'est la même idée qui irrigue les documents produits par les institutions de l'UE, depuis le début des années 2000, à commencer par l'Approche globale sur les migrations de 2005. La convergence au niveau global sur ce sujet a

20. I. Palmary, « Migration and Inequality : An Interdisciplinary Overview », in T. Bastia et R. Skeldon (dir.), *Routledge Handbook of Migration and Development*, Abingdon, Routledge, 2020, p. 95-102.

21. F. Zanker, « Managing or Restricting Movement? Diverging Approaches of African and European Migration Governance », *op. cit.*

été formalisée en décembre 2018 à Rabat, au Maroc, avec l'adoption du Pacte mondial sur les migrations.

Mais, on l'aura compris, si de part et d'autre de la Méditerranée il existe un consensus sur la nécessaire « bonne régulation » des migrations pour soutenir les processus de développement des pays du Sud, ce consensus recouvre des analyses très différentes – et, pour l'heure, difficiles à concilier – sur la nature même du lien entre migration et développement. Tandis que les Européens y voient une alternative aux migrations, les Africains y voient un potentiel de développement majeur.

Encadrement ou restriction des flux migratoires ?

Cette divergence d'approches résulte du fait que les Européens et les Africains ne s'intéressent pas au même phénomène. L'UE et ses États membres sont centrés sur les migrations africaines vers l'Europe alors que l'enjeu prioritaire des pays africains est la mobilité régionale. Cela impacte les politiques publiques qui peuvent être mises en place pour maximiser ce nexus migration-développement. Du côté africain, faciliter la mobilité des ressortissants africains sur le continent constitue un facteur de développement ce qui justifie les objectifs de libre circulation mentionnés plus haut. Mais cette libre circulation ne signifie ni la remise en question des frontières – y compris celles héritées de l'époque coloniale – ni la fin des contrôles frontaliers – à la différence du modèle de l'espace Schengen. Par exemple, la pratique de demander le visa à l'arrivée dans le pays se répand dans de nombreux pays africains.

Par conséquent, Européens et Africains se rejoignent sur l'objectif de migrations ordonnées et maîtrisées comme le prouve l'adhésion, beaucoup plus enthousiaste du côté africain il est vrai, au Pacte mondial sur les migrations de décembre 2018. Mais cette adhésion au principe de gestion des flux migratoires repose ici également sur des visions différentes. Du côté africain, l'encadrement des flux migratoires poursuit un objectif de protection des droits humains des migrants face aux dangers de l'exploitation et de la traite pour leurs ressortissants. Du côté européen, la maîtrise de l'immigration signifie avant tout la restriction des flux migratoires.

L'ascendant de l'approche européenne sur l'approche africaine

Dans quelle mesure le consensus de façade que l'on vient de souligner sur le lien entre une meilleure régulation des migrations et le développement des pays du Sud peut-il évoluer vers un accord véritable et substantiel, pour ne pas dire opératoire, entre les partenaires européens et africains ?

Depuis 2015, il est difficile de constater un rééquilibrage des termes des partenariats que l'UE propose à ses partenaires africains. Les priorités politiques des États membres de l'UE continue de donner le *la*, notamment en allant plus loin encore dans l'externalisation du contrôle des frontières extérieures de l'UE, parfois aux dépens du respect du cadre démocratique et des droits fondamentaux des migrants eux-mêmes. Des accords de réadmission informels qui échappent au contrôle des parlements et des autorités judiciaires se sont par exemple multipliés²².

Les fonds européens comme outil d'influence sur l'agenda africain

C'est donc à grand renfort d'argent que l'UE entend faire adhérer les pays africains à ses objectifs migratoires. En effet, ce sont les bailleurs de fonds internationaux, particulièrement l'UE, qui soutiennent les gouvernements africains dans la mise en œuvre de leurs stratégies migratoires. Cela questionne la durabilité et l'appropriation des politiques migratoires par les autorités africaines. Les fonds européens constituent des effets d'aubaine pour les États africains mais il est nécessaire de s'assurer de leurs engagements à poursuivre ces stratégies une fois que les projets financés par des fonds étrangers prennent fin²³. Par ailleurs, le financement de la mise en œuvre des stratégies africaines sur l'immigration permet à l'UE de réinsuffler ses priorités – le contrôle des flux Sud-Nord – dans les politiques nationales. Par exemple, le représentant de l'UE au Niger siège au même

22. Ce type d'accords informels a été notamment conclu avec la Guinée, l'Éthiopie, la Gambie et la Côte d'Ivoire. Voir J. Slagter, *An 'Informal' Turn in the European Union's Migrant Return Policy towards Sub-Saharan Africa*, Migration Policy Institute, janvier 2019.

23. C. Le Coz et A. Pietropolli, *Africa Deepens Its Approach to Migration Governance...*, *op. cit.*

niveau que le ministre nigérien de l'Intérieur dans le cadre national de concertation sur les migrations et peut ainsi influencer les orientations politiques nationales²⁴.

Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), lancé en 2015 après le sommet de La Valette, s'est rapidement imposé comme l'outil le plus visible de la politique européenne de partenariat en matière migratoire. Le FFU recouvre un spectre de thématiques plus large que la seule lutte contre l'immigration irrégulière. Il vise à lutter contre « les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique ».

Le FFU est donc avant tout un instrument d'aide publique au développement – 90 % du fonds proviennent du budget de l'UE, principalement de la réserve du fonds européen pour le développement. Le FFU illustre également une synergie encore renforcée entre politiques migratoires, politiques de sécurité et politiques de développement²⁵.

Toutefois, le FFU se démarque de l'aide publique au développement par sa logique d'intervention et son mode de gouvernance. Il privilégie le soutien de projets plutôt que l'appui budgétaire aux États. Pour éviter la lenteur habituelle des politiques de développement, les fonds s'orientent quasi exclusivement vers les organisations intergouvernementales, les grandes ONG internationales et les agences européennes de coopération.

Les projets sont examinés et adoptés par un comité opérationnel à Bruxelles présidé par la Commission européenne et composé des pays donateurs qui se sont acquittés d'un « ticket d'entrée » d'au moins 3 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 sollicité et si, sur le terrain, le dialogue entre les délégations européennes et le pays hôte est incontournable.

En novembre 2020, 256 projets avaient été approuvés par le comité opérationnel pour un montant total de 4,8 milliards d'euros²⁶. Depuis sa création, le Bureau stratégique du fonds, composé de représentants de la Commission européenne et des États donateurs, a décidé de restreindre la

24. Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), « European and African Perspectives on Asylum and Migration Policy : Seeking Common Ground », *2020 MEDAM Assessment Report*, 2020.

25. 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, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, avril 2017.

26. Voir la liste des projets sur le site dédié de la Commission européenne : <https://ec.europa.eu>.

liste de ses priorités aux questions de retour, de gouvernance des migrations, au dialogue UE-Afrique sur les migrations, à la réponse globale pour la situation des réfugiés, à la sécurisation et à la stabilisation. Les objectifs de développement des opportunités économiques des pays africains passent au second plan au bénéfice des priorités de la politique intérieure de l'UE²⁷.

La conditionnalité comme moyen de pression sur les pays africains

Décus de l'absence de résultats en matière de réadmission, l'UE et ses États membres entendent davantage conditionner leur aide publique au développement à la bonne coopération migratoire des pays africains. La conditionnalité de l'aide au développement n'est pas un concept nouveau mais elle était jusque-là davantage liée au respect des droits humains et de l'État de droit. Or, la conditionnalité concernant les questions migratoires peut venir contredire les exigences de respects des droits fondamentaux. Preuve en est la coopération avec les autorités soudanaises et libyennes en matière de contrôle des frontières.

Nous observons donc que l'UE se dote d'outils permettant de moduler ses relations avec l'Afrique. La lettre de mission de la Commissaire européenne aux partenariats internationaux souligne la place que les institutions européennes donnent aux questions migratoires en demandant à Jutta Urpilainen de se préparer « à ajuster les financements bilatéraux à la poursuite de nos objectifs en matière de gestion de l'immigration²⁸ ». De même, la révision du code Schengen, entrée en vigueur en février 2020, permet désormais de prévoir des facilitations mais aussi des restrictions de visas en fonction de la coopération des pays tiers en matière de réadmission.

L'UE veut montrer sa puissance à ses partenaires africains avec cette politique et a fait évoluer sa doctrine du « donner plus pour recevoir plus » vers un principe de « donner moins à ceux qui en font le moins ». Mais l'UE souffre d'un problème de crédibilité auprès de ces partenaires africains. À ce jour, l'UE et, surtout, ses États membres n'ont ni suffisamment promis ni tenus leurs promesses. C'est particulièrement vrai en matière de voies d'immigration légale pour les ressortissants africains. De plus, les Européens perdent de l'influence sur le continent africain face à la montée de la Russie, de la Chine et des pays du Moyen-Orient²⁹.

27. « The EU Trust Fund for Africa – Trapped Between Aid Policy and Migration Politics », *Oxfam Briefing Paper*, Oxfam, janvier 2020.

28. Notre traduction. Voir la lettre de mission : <https://ec.europa.eu>.

29. Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), *op. cit.*

Au final, cette stratégie pourrait s'avérer contre-productive pour les Européens à la fois en détériorant la qualité du dialogue avec les gouvernements africains qui pourraient se tourner vers d'autres partenaires internationaux. Elle constitue également un risque pour la stabilité du continent en orientant l'aide européenne vers les pays d'origine et de transit ayant une pertinence migratoire pour l'Europe au détriment des pays les plus pauvres ou ayant les besoins humanitaires les plus urgents³⁰.

30. *Ibid.*

Conclusion

Il paraît difficile d'affranchir ce qui peut constituer une « approche africaine » sur les migrations de l'ascendance des pays du Nord, au premier rang desquels les pays européens, dans la définition des objectifs des politiques migratoires.

L'absence de soutien politique des pays du Nord au Pacte mondial sur les migrations de décembre 2018, tant du côté européen que de celui des États-Unis, illustre un fossé entre Nord et Sud quant à ce qui est attendu d'une gouvernance mondiale des migrations. Au Nord, les attentes s'expriment en termes de contrôle accru des mouvements de personnes venues du Sud, dans un complexe mélange de considérations sécuritaires et identitaires. Au Sud, les attentes sont celles d'une meilleure organisation de la mobilité humaine, capable de contribuer directement ou indirectement au développement des pays de départ et des pays de transit.

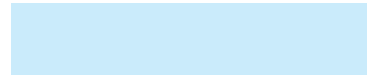
Deux éléments en particulier enserment la question migratoire dans un dialogue de sourd entre l'Afrique et l'Europe. Le premier concerne la déformation, au prisme des enjeux qui concernent l'Europe, d'une géographie migratoire très complexe et différenciée sur le continent africain. La première destination des migrants africains, c'est l'Afrique. Malgré le « narratif » qui voit l'Europe comme la principale destination de ces migrations, celle-ci en accueille deux fois moins que les pays africains. La distance entre l'image d'une immigration africaine en Europe et la réalité régionalisée des migrations africaines est un point de blocage pour tout progrès du dialogue euro-africain sur le sujet.

Le deuxième élément de blocage concerne l'ambivalence du consensus mondial sur les relations entre migrations et développement. Tant que les Européens verront dans le développement une alternative aux migrations, leurs politiques migratoires comme leurs politiques de développement échoueront à atteindre leurs objectifs. La relation entre migrations et développement est beaucoup plus complexe qu'un simple jeu à somme nulle. On sait que les obstacles à la mobilité des personnes constituent aussi des obstacles aux effets vertueux des migrations sur le développement des pays les plus pauvres.

Pour le dire autrement, si les gouvernements nationaux peuvent influencer dans une certaine mesure les niveaux et les formes des migrations, ils n'ont pas le pouvoir d'en modifier les tendances structurelles.

Or, des politiques des frontières inadaptées sont un obstacle aux possibles effets positifs des migrations sur le développement.

Un dernier aspect doit enfin être souligné ici : aucune politique de migration et de développement ne peut réussir sans prendre en considération la rationalité des migrants eux-mêmes, acteurs à part entière des relations internationales entre États et marchés. Or, l'analyse qui peut être faite des politiques mises en place dans différentes régions du monde souligne le décalage entre la rationalité de ces politiques et les pratiques des migrants et de leurs familles. C'est probablement ici un chantier de moyen et long terme, pour que se déploie une approche africaine des migrations, capable de faire la différence et de contribuer pleinement au développement du continent.



Institut français
des relations
internationales