



The American
University in Cairo

School of Global Affairs
and Public Policy

Center for Migration and Refugee
Studies



IOM
UN MIGRATION

POLICY BRIEF

L'UE externalise le contrôle de ses
frontières extérieures vers l'Afrique du
Nord et au delà : impact sur les peuples
et les États-tiers de la région

L'UE externalise le contrôle de ses frontières extérieures vers l'Afrique du Nord et au delà : impact sur les peuples et les États-tiers de la région

*Hassen Boubakri*¹

Préface

Cette note politique fait partie d'une réflexion conduite par le Centre for Migration and Asylum Studies (CMRS) à l'Université Américaine au Caire en collaboration avec l'organisation Internationale pour les migration par le biais de notes politiques portant sur quatre thèmes.²

Plan de la note

- Introduction
- L'Afrique du Nord, au cœur de la nouvelle donne migratoire en Méditerranée
- Les cadres régionaux de coopération dans la gestion des flux migratoires
- La Libye, un terrain d'application avancée de l'externalisation?
- Les mouvements des personnes à l'échelle régionale dans le voisinage subsaharien de l'Afrique du Nord
- L'externalisation, une menace pour la coopération régionale en Afrique?
- Conclusion

¹ Université de Sousse & Université de Sfax (SYFACTE), Tunisie

² (Le concept de migration mixte et ses manifestations, et son impact juridique en Afrique du Nord ; la collecte de données sur les Migrations Mixtes en Afrique du Nord, les effets de l'épidémie du Covid-19 sur les migrants dans les pays d'Afrique du Nord ; et l'impact de l'externalisation des contrôles migratoires par l'UE vers les pays tiers d'Afrique du Nord, objet de cette note).

Introduction

Le terme “externalisation” peut être défini comme étant « [...] l'extension des contrôles frontaliers et migratoires au-delà de ce que l'on appelle les “pays d'accueil des migrants” dans le Nord vers les voisins ou les États d'origine dans le Sud [...] » (Stock et al, 2019)

Dans le cadre de ce « Policy Paper », nous l'utilisons pour désigner le transfert d'une partie des procédures de contrôle des frontières extérieures de l'UE vers les postes frontaliers de sortie et vers les territoires des États tiers dans les voisinages Est et Sud de l'Europe ou dans régions plus lointaines dont sont issus les flux de migrants irréguliers en direction de l'Europe.

Le choix d'analyser ce thème est lié à l'intensification des débats autour des politiques migratoires mises en œuvre par l'UE et ses États membres vis-à-vis des ressortissants des pays tiers situés surtout dans les voisinages. Ces débats sont suscités par les cercles académiques, les organisations de la société civile, les médias et au sein des opinions publiques. Ces politiques européennes soulèvent des questions liées d'abord à leur légitimité, à leur justification et à leurs logiques du point de vue européen, mais aussi liées à leurs effets sur les États tiers, en tant qu'institutions, sur leur souveraineté et sur leurs ressortissants...

Soulever la question et interroger les faits est d'autant plus pertinent que, tant les États européens, que les États tiers, sont dans des postures de déni de l'existence de cette politique d'externalisation. Les raisons de ce déni sont propres à chacune des parties sur les quels nous reviendrons dans cette note.

En effet, ce terme est utilisé par les pays du Nord, récepteurs des migrants ressortissants des pays tiers, comme étant une initiative de coopération pour renforcer la sécurité et le contrôle des États du Sud sur leurs frontières. L'externalisation est donc présentée comme une action bénéfique au profit des États.

L'objectif de ce PP est donc d'examiner les effets de la politique extérieure de l'UE sur la gestion des migrations en Afrique du Nord et si elle prend bien en considération, ou pas du tout, les intérêts des pays tiers du voisinage sud ?

Les effets de cette politique extérieure font l'objet d'une réflexion récurrente dans les cercles académiques et les Think tanks internationaux. Ces effets sont à identifier à plusieurs niveaux : au niveau des États tiers représentés par leurs institutions et leurs organismes divers (Ministères, agences, offices, corps de sécurité, justice, organisations professionnelles) ou au niveau des sociétés et surtout des plus concernés, c'est-à-dire les migrants, qui se retrouvent pris dans un cercle vicieux de contrôles, de poursuites et de harcèlement ou de détention, ce qui les expose à des abus divers non seulement de la part des forces de sécurité institutionnalisées, mais de plus en plus de la part d'organismes de sécurité et de contrôles délégués par les États pour exercer des pouvoirs et des compétences qui sont du ressort des États et des autorités publiques.

La question de fond que nous avons à poser est de savoir pourquoi des États du Sud, sous couvert de coopération internationale pour une meilleure gouvernance des migrations, acceptent-ils de jouer le jeu pour bénéficier de davantage de moyens pour mieux contrôler leurs frontières et assurer leur sécurité, tout en sachant que l'objectif ultime de cette coopération est, paradoxalement, de réduire la migration et d'accroître les retours des migrants, ce qui n'est pas toujours au bénéfice de leurs ressortissants.

Les États tiers d'Afrique du Nord, considérés comme des pays de transit, sont en fait traités comme étant des États-tampons entre, d'un côté, des zones fortes émettrices de migrants comme l'Afrique Subsaharienne (ASS) et, de l'autre l'UE, en tant qu'espace unique bordé par les frontières extérieures qui servent de *Limes*³ entre les deux ensembles.

Ces États-tampons jouent le rôle de « gendarmes »⁴ pour le contrôle, à distance, des entrées aux frontières extérieures de l'UE pour empêcher, dans les zones d'émission des flux, les départs des migrants en direction de l'Europe.

Il s'agit donc bien de missions de sécurité et de contrôle de plus en plus sophistiquées, numérisées et militarisées. D'aucuns assimilent ces politiques à celles appliquées aux zones d'instabilité et de conflits. Et la question qui se pose est de savoir si l'UE n'est elle pas entrain de susciter l'hostilité des populations des États tiers et de créer des zones de tension à ses portes parce que, justement, ces populations sont de plus en plus confinées et interdites de séjour sur le continent européen et dans les pays riches en général.

Les missions navales, les technologies sophistiquées de contrôle et les centres de détention punitive situés aux points d'arrivée des migrants sont autant d'autres indicateurs de la sanctuarisation de l'espace européen, donnant l'impression d'une forteresse encerclée alors que les trois quarts des migrants subsahariens qui changent de pays restent sur le continent et souvent dans la communauté régionale à laquelle leur pays d'origine appartient. Neuf réfugiés sur dix sont accueillis par des pays en développement. Le constat est encore plus amer du moment que le passage en Europe devient synonyme de risque et est associé à la destruction de vies humaines. En 2019, 10% des migrants irréguliers traversant la Méditerranée finissent noyés ou disparus en mer, contre seulement 2,6% en 2017 (CMI - Chr. Michelsen Institute, 2021⁵).

³ Le « Limes » est un mot latin qu'on peut se traduire par le terme « passage », utilisé sous l'Empire romain pour désigner les systèmes de fortifications établis le long des frontières ou lignes de séparation entre, d'un côté, l'intérieur de l'Empire, pacifié et civilisé et, de l'autre, les espaces des ennemis et des « barbares » situés aux marges de l'Empire et qui le menacent.

⁴ Ce terme est pourtant rejeté par les deux principales parties prenantes (d'un côté l'UE et ses États membres et, de l'autre, les États-tiers de la région). Toutes sont dans le déni. Les pays tiers refusant de jouer ce rôle alors qu'ils le mettent effectivement en œuvre, alors que les pays européens considèrent qu'il porte sur la coopération interétatique et le renforcement des moyens des États pour mieux contrôler leurs frontières et assurer leur sécurité, alors qu'il s'agit d'une délégation, par l'UE et ses États membres, du contrôle de ces frontières extérieures européennes par les États tiers sur leurs propres territoires, contrôle qui aurait dû être appliqué uniquement du côté européen.

⁵ EFFEXT : Effects of Externalisation. EU Migration Management in Africa and the Middle East . <https://www.cmi.no/projects/2473-effect>

En effet, pour limiter les départs et assécher les sources des migrations irrégulières, les populations des pays tiers en général, et les migrants en particulier, font l'objet d'une surveillance renforcée et sont exposés à des contrôles qui touchent des libertés fondamentales de mouvement et de choix des lieux de résidence dans leurs propres pays ou dans les pays voisins liés entre eux par des conventions de libre circulation et d'établissement des ressortissants de chaque pays dans les autres pays partenaires de communautés régionales (CEDEAO et UMA). Cette approche sécuritaire alimente indirectement des pratiques prédatrices par les réseaux de trafic de migrants et de traite d'être humains qui s'adressent aux candidats à la traversée prêts à payer le prix fort pour atteindre le territoire européen (Ibid). Toujours dans les pays tiers, des comportements similaires se retrouvent dans certains cercles impliqués dans le contrôle des frontières et la sécurité des territoires qui utilisent la menace migratoire pour faire pression sur les Européens, obtenir des fonds pour renforcer les contrôles et améliorer les techniques sécuritaires.

Quelle alternative ? Comment changer de paradigme? Et « migrer » de la sécurité des frontières à la sécurité des personnes, du financement du contrôle migratoire par des technologies et des moyens logistiques de plus en plus sophistiqués au financement du développement durable et l'inclusion sociale par la conversion de ces techniques au profit des populations des pays tiers.

L'Afrique du Nord, au cœur de la nouvelle donne migratoire en Méditerranée

L'Afrique du Nord est une zone centrale sur la rive sud de la Méditerranée, entre le Moyen-Orient à l'Est et l'Afrique sub-saharienne au Sud. Cette zone est profondément marquée par des liens historiques humanitaires, économiques et culturels. La circulation des personnes et la migration sont des composantes fondamentales de ces échanges historiques.

Les régions limitrophes du bassin méditerranéen (l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'UE, ainsi que l'Afrique subsaharienne) ont connu des bouleversements géopolitiques majeurs au cours de la dernière décennie en ce qui concerne l'étendue et le volume des flux migratoires. Selon les données recueillies par FRONTEX⁶, il y a eu un peu plus de 2,5 millions d'entrées sur le territoire de l'UE, principalement par voie maritime et rarement par voie terrestre, entre 2008 et 2020.

Cette nouvelle donne a amené l'UE à lancer certaines initiatives telles que l'Agenda européen pour la migration (AEM) de 2015, suivi par le nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile adopté en 2020.

⁶ Agence Européenne de Garde-frontières et de Gardes-côtes

Les accords de réadmission sont réactivés. Sur neuf ans (2011-2019), de 118 845 ressortissants des trois pays du Maghreb central : 58 168 Marocains (49%) ; 33 945 Tunisiens (28,6%) ; et 26 741 Algériens (22,5%) (Frontex, 2010 à 2020⁷). Les migrants irréguliers Nord-Africains donnent l'impression de ne pas préférer les retours volontaires. En cinq ans (2015-2019), 86 028 retours de ressortissants des 3 pays ont été enregistrés. 74 018 étaient des retours forcés (ce qui représente 86%), contre seulement 12 000 retours volontaires, soit 14% (Frontex, Ibid).

L'UE se concentre sur deux initiatives majeures pour arrêter les départs de la côte méditerranéenne de l'Afrique du Nord et de la Turquie. Suite à l'accord de réadmission avec la Turquie de 2016, les flux migratoires traversant la Méditerranée orientale sont passés de plus d'un million en 2015, à 422 055 en 2017, puis à 56 500 en 2018, 65 963 en 2019, et enfin 10 431 en 2020 (Frontex, Ibid). Sur la rive sud de la Méditerranée, l'UE a été confrontée au même défi qu'avec la Turquie. Les débarquements sur le sol européen (principalement sur les côtes italiennes), après la traversée de la Méditerranée centrale, ont atteint 625 044 arrivées en quatre ans (2014-2017), soit une moyenne annuelle de 156 000 débarquements, avec deux sommets en 2014 (170 000) et 2016 (181 126). La courbe des débarquements a ensuite plongé pour descendre à des niveaux très bas: 23 485 débarquements en 2018, 14 003 en 2019 et 35 673 en 2020 (Ibid).

Les cadres régionaux de coopération dans la gestion des flux migratoires

Les cadres de la coopération internationale des pays d'Afrique du Nord en matière de migration sont développés en relation avec les trois sphères auxquelles la région est plus ou moins liée: L'Europe; l'Afrique et le reste du Monde Arabe.

Avec l'Europe, des accords d'association ont été signés depuis les années 1990 ou les années 2000⁸.

Des accords de Partenariat pour la Mobilité (PpM) ont été déjà signés entre l'UE d'un côté et le Maroc (2013) et la Tunisie (2014), mais ces instruments restent au niveau des déclarations politiques. En outre, d'autres cadres de dialogue autour des migrations et des frontières sont en activité tels que Processus de Rabat (dialogue euro-africain sur la migration et le développement), le Processus de Khartoum (plateforme de dialogue entre la Corne de l'Afrique et l'Europe), le dialogue 5+5 (en Méditerranée de l'ouest).

Avec l'Afrique au Sud du Sahara, les cadres de dialogue et de coopération ne cessent de se multiplier dans les domaines de la coopération économique, des échanges commerciaux et du libre échange. La Tunisie et le Maroc déploient beaucoup d'efforts pour gagner des

positions avantageuses sur les marchés africains, mais la gestion des flux migratoires entre les deux rives du Sahara n'est discutée que dans le cadre restreint des relations bilatérales entre les pays du Sahel et ceux de l'Afrique du Nord.

Pour revenir à l'Afrique du Nord, l'une des questions fondamentales à laquelle il faudrait répondre est la manière de concilier les intérêts propres des pays tiers de la région avec la nécessité de respecter leurs engagements et leur responsabilité vis-à-vis de leur partenaire européen.

En effet, les pays tiers de la région coopèrent souvent pleinement avec l'UE, et surtout avec ses États membres, pour le contrôle des frontières extérieures et la lutte contre la migration irrégulière. Les administrations de ces pays, leurs services de sécurité et les juges bénéficient de sessions de formation en vue de mieux gérer les flux sous couvert de protection des droits humains des migrants. Régulièrement, l'UE ou ses États membres les plus influents dans ce domaine (Espagne, Italie, Allemagne, France) fournissent des équipements, des moyens logistiques et des technologies avancées pour la surveillance des frontières terrestres méridionales, des lignes de côtes et des eaux territoriales des pays tiers de la région.

Les centres de détention sont l'expression et la conséquence même de la logique qui sous-tend les politiques migratoires des pays tiers et des États membres de l'UE. Les OSC (organisations de la société civile) en Afrique du Nord et en Europe expriment régulièrement leur inquiétude face aux violations répétitives des droits des migrants dans ces centres en Afrique du Nord comme dans l'UE (Migreurop, 2020⁹). Selon ces mêmes organisations, l'UE ferme les yeux sur les abus dans les centres de détention au détriment des migrants arrêtés illégalement en Libye, en Tunisie et au Maroc (EuroMed Rights, 2021¹⁰)

Toutefois, la plupart des pays de la région sont plus vigilants sur d'autres registres. Ils ne paraissent pas pressés pour conclure les négociations pour la signature des protocoles du Partenariat de Mobilité. C'est le cas du Maroc et de la Tunisie. L'Algérie et l'Égypte ne se sont pas engagées dans les pourparlers, même préliminaires, autour de cet accord. À l'exception de la Libye, les pays tiers de la région refusent la réadmission des ressortissants de pays tiers autres que les leurs, principalement les ressortissants des pays d'Afrique Subsaharienne. Tous les pays de la région, y compris la Libye, ont formellement rejeté la proposition européenne d'installer des plateformes de débarquement des migrants et des réfugiés (Hot Spots) sur leurs territoires respectifs. De leur côté, les Organisations de la Société Civile (OSC) dans ces pays ne cessent de réaffirmer leur hostilité à l'égard de l'externalisation des contrôles aux frontières et d'appeler à ne pas considérer les pays de la région comme des pays sûrs pour le refoulement des migrants irréguliers à partir de l'UE. En effet, ces OSC, les académiques et même certains cercles des administrations des pays tiers de la région s'interrogent sur l'intérêt et l'utilité de s'associer aux logiques européenne en matière d'externalisation.

⁷ Frontex. Annual Risk Analysis. Années 2010 à 2020.

⁸ Des conventions de mains d'œuvre avaient été signées entre les pays d'Afrique du Nord d'origine des migrants et les pays d'immigration en Europe, ainsi qu'avec la Libye. Elles sont souvent renouvelées. D'autres accords sont signés plus récemment (tel que l'accord de 2008 entre la Tunisie et la France pour "la gestion concertée des migrations et au développement solidaire").

⁹ Migreurop. (2020). Locked up and excluded. Informal and illegal detention in Spain, Greece, Italy and Germany. 50p.

¹⁰ EuroMed Rights (2021). Return Mania. Mapping policies and practices in the EuroMed Region. Introduction. 10p. https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/04/EN_INTRO-migration-research.pdf
Capter 1: https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2021/04/EN_Chapter-1-EU-Return-Policies.pdf

En Tunisie, malgré les discours et les déclarations de “solidarité” et de “soutien” au printemps tunisien, l’UE continue à entretenir l’illusion que les OSC sont devenues un acteur clé et essentiel dans le nouveau cadre légitimé de la gouvernance des migrations, censé remplacer l’ancien cadre autoritaire délégitimé par le soulèvement, leur faisant croire qu’elles sont associées à l’élaboration de cette politique (Dini, Sabine, Giusa, Caterina, 2020)¹¹. La réalité est toute autre : les accords de Partenariat pour la Mobilité (PM) sont l’illustration de la continuité de la logique fondamentale qui conduit l’UE dans sa politique migratoire vis-à-vis des pays tiers. Les OSC sont ainsi instrumentalisées pour légitimer l’externalisation qui reste l’objectif ultime de l’UE dans son traitement de la question migratoire.

La Libye, un terrain d’application avancée de l’externalisation ?

En Libye, l’UE a mis en place une mission pour “L’assistance et la gestion des frontières de l’Union européenne” (EUBAM)¹², dans le cadre de la politique européenne commune de sécurité et de défense. Sous couvert de soutien aux autorités libyennes dans les domaines de la gestion des frontières, du renforcement de l’État de droit et de la justice, cette mission est l’expression même de la politique d’externalisation du contrôle des frontières extérieures de l’UE à des milliers de kilomètres des frontières physiques entre l’espace unique européen et les pays du voisinage méridional. Deux cibles sont visées par les programmes de l’EUBAM : les passages des personnes aux frontières de la Libye, surtout terrestres et maritimes, à l’entrée comme à la sortie de la Libye; et la vigilance par rapport au terrorisme et aux trafics illicites de différentes natures.

M. Mohamed¹³ a analysé la position libyenne sur ce registre en soulignant que la Libye s’est opposée à la réalisation des ambitions de l’UE concernant l’installation de migrants et de réfugiés dans le pays¹⁴. Au même temps, la Libye a choisi d’adopter une approche rigide et réactive à l’égard de la migration irrégulière malgré le besoin vital et massif à la main d’œuvre étrangère. Cette approche croise fortement les objectifs et les procédés de l’UE et des ses États membres en matière d’externalisation. En 2012, la création du Département de lutte contre la migration irrégulière (DCIM) avait pour but de centraliser la réponse à ce type de flux. Le DCIM a été initialement envisagé comme un moyen de traiter les flux migratoires et pour arrêter et expulser les étrangers en situation irrégulière. Cependant, les centres de détention de la DCIM où sont emmenés les migrants et les réfugiés, principalement ceux interceptés en mer, échappent au contrôle judiciaire, ce qui rend, au regard du droit, leur détention illégale et arbitraire.

¹¹ Dini, Sabine, Giusa, Caterina (2020). *Externalising Migration Governance Through Civil Society: Tunisia As a Case*. Palgrave Macmillan. XI, 94p.

¹² EUBAM : European Union Border Assistance and Management

¹³ Mohamed, Maroua.(2021). *Unpacking Libya’s migration narrative* (pp.52-64). In Boubakri, H (Editor): *Migration in North Africa. An Uncomfortable Position Between Sub-Saharan Africa and Europe?* 80p.

¹⁴ Patrick Wintour, *The Guardian*, “La Libye rejette le plan de l’UE pour les centres de réfugiés et de migrants”, 20 juillet 2018.

Ces centres, où des faits d’abus, de violence, et de meurtres, sont rapportés par des témoignages concordants, sont dénoncés par, non seulement les Organisations de la Société Civile, mais aussi par l’Union Européenne et par les Nations Unies. Malgré les engagements du gouvernement d’entente nationale, reconnu par les Nations Unies, il existe un large consensus (surtout du fait des collectivités locales libyennes) pour refuser l’externalisation et faire de la Libye un vaste espace de détention des migrants subsahariens¹⁵ et de traitement des demandes d’asile.

La réglementation libyenne en vigueur sur la migration¹⁶ est héritée de l’ancien régime et satisfait grandement les ambitions européennes pour l’implication des États tiers dans les efforts de « lutte contre la migration irrégulière » du moment qu’elle punit l’entrée, le séjour ou la sortie illégale, avec une amende, la détention, le travail forcé et éventuellement l’expulsion.

L’UE traite la Libye, et la région en général, comme zone de transit migratoire en direction de l’Europe pour justifier le blocage des traversées maritimes et surtout pour justifier les interceptions et les retours effectués par les garde-côtes libyens formés par l’UE dans le cadre de l’application des ententes et de l’accord signé avec l’Italie en 2017. La même année, pour leur épargner les critiques et les protestations des organisations internationales, à l’UE et à l’Italie ont implicitement encouragé la Libye et ont fermé les yeux sur l’extension de sa zone de recherche et de sauvetage (SAR). Quelques mois auparavant, elles ont aidé les Libyens à mettre en place leur propre centre de coordination et de sauvetage maritime (MRCC). La lutte contre la migration irrégulière est l’un des points permanents et récurrents dans toute réunion, conférence ou pourparlers entre les parties européennes et la Libye. C’est l’objet du principal engagement politique de l’UE vis-à-vis de la Libye. Pour le réaliser, l’UE y met les moyens. Un fond de 200 millions d’Euros est alloué à la Libye à partir de 2017, financés par le FFUA (Fonds Fiduciaire d’Urgence pour l’Afrique) adopté en 2015 au sommet de la Valette. Les forces navales libyennes ont désormais la main libre pour pourchasser et intercepter les bateaux de migrants qui tentent de fuir le pays en guerre depuis 2011.

Au lieu de faire de la reconstruction de l’État libyen une priorité et de travailler à rétablir son autorité et son contrôle sur l’ensemble de son territoire et de remettre sur pied ses institutions, l’UE a préféré donné la priorité des flux migratoires et à renforcer l’emprise sécuritaire sur des migrants et des réfugiés vulnérables et exposés aux abus et à la violation de leurs droits par, aussi bien les autorités que les groupes armés et les milices (Mohamed, M. Ibid). Les événements de Sabratha (ville côtière de la Tripolitaine à 50 km de la frontière avec la Tunisie) en 2017 illustrent de manière incontestable les risques majeurs auxquels peuvent être exposés les migrants dans ce pays à cause justement du chaos et de l’insécurité régnante.

¹⁵ Il faudrait rappeler les nombreux rapports et témoignages publiés par la presse, par les ONG et par les organisations internationales décrivant les différentes formes d’abus et de violences, parfois meurtrières, subies par les migrants en Libye, tant à l’intérieur comme en dehors des centres de détentions, dont beaucoup sont contrôlés par les milices et les bandes armées. Les derniers rapports (dont celui de CNN) sur la traite des migrants en Libye ne font qu’amplifier les soupçons sur le caractère récurrent de ce type d’abus et de violences.

¹⁶ Loi 19 de 2010.

En octobre 2017, un conflit armé entre deux groupes de miliciens dans cette ville a révélé l'ampleur des abus subis par les migrants étrangers en Libye, notamment ceux originaires d'Afrique subsaharienne. 8 500 migrants (Source : ONG & HCR, 2017), d'autres sources ont cité 20 000 migrants piégés, étaient séquestrés dans différents lieux et endroits de la ville par des réseaux criminels de trafic d'êtres humains et de contrebande afin de les mettre sur des bateaux de fortune (bateaux surchargés et zodiacs). Des rumeurs insistantes accusaient l'Italie de complicité avec l'un des groupes armés qu'elle a financé pour mettre fin à son implication dans le trafic de migrants, chargés sur les bateaux pour traverser en direction des côtes italiennes. Ce qui a suscité la colère de la deuxième milice qui a croisé le fer avec le groupe armé allié de l'Italie pour réclamer sa part du gâteau.

Les mouvements des personnes à l'échelle régionale dans le voisinage subsaharien de l'Afrique du Nord

En Afrique, les États membres de chacune des Communautés Économiques régionales (CER) ont introduit des règles pour la libre circulation de leurs ressortissants au sein du territoire couvert par la CER, grâce à des instruments de gouvernance migratoire qui sont soit conventionnels, soit non conventionnels, à des échelles allant du régional au bilatéral. Toutefois, des mesures unilatérales et autres règles de contrôle de la circulation des personnes aux frontières des États sont aussi établies.

En fait, les accords de différentes échelles; signés entre les pays membres de chaque CER pour organiser, contrôler et faciliter la libre circulation des personnes au sein de la CER, visaient aussi le renforcement des accords de libre-échange économique au sein de la CER. Les migrations intra régionales au sud du Sahara sont une constante des mouvements de population au sein du continent africain. 7 migrants internationaux sur 10 en Afrique subsaharienne restent au sein de cette même région contre seulement un migrant sur 10 en Afrique du Nord.

Par conséquent, libre circulation des personnes et libre échange vont de pair pour assurer une meilleure coopération régionale intracontinentale, conditions requises pour atteindre les objectifs de développement du continent tracés par la Commission de l'UA (Union Africaine).

Dans l'ensemble, la majorité des pays africains au Sud du Sahara sont signataires d'importantes conventions/instruments migratoires. Parmi les instruments essentiels signés nous pouvons citer:

- l'article 43 du Traité instituant la Communauté Économique Africaine (CEA), adopté à Abuja (Nigeria) le 3 juin 1991 et entré en vigueur le 12 mai 1994;
- le Protocole de 1990 instaurant la carte d'identité biométrique de la CEDEAO ;
- L'accord de Kigali (Rwanda) du 21 mars 2018 pour l'intégration économique et commerciale continentale à travers la mise en place d'une zone de libre-échange (AfCTFA).

Trois exemples de relative réussite sont à signaler :

- la CEDEAO a été, relativement, le bloc régional qui a fait le plus d'avancées en termes d'établissement de la libre circulation, en dépit de quelques obstacles persistants au niveau de la mise en œuvre. Des raisons historiques et des traditions plus anciennes d'échanges humains dans la région peuvent expliquer cette relative réussite, même si le contexte peut parfois rendre plus difficile l'application des textes qui restent globalement pertinents.
- Les États membres de la SADC ont conclu un accord pour la suppression de l'obligation de visa pour leurs ressortissants.
- Le Rwanda a adopté une politique très libérale : depuis 2010, c'est le «zéro visa » à l'entrée pour les étrangers qui prime. Toute personne peut entrer au Rwanda sous simple présentation de sa carte d'identité nationale.

Toutefois, ces instruments sont faiblement mis en œuvre suite à la lenteur de la promulgation des textes d'application, qui peut parfois prendre des années, voire des décennies, ou par simple manque d'application sur le terrain.

La menace vient surtout d'une intégration de la logique européenne de l'externalisation par les États et les communautés régionales africaines.

L'externalisation, une menace pour la coopération régionale en Afrique?

Les deux régions objets de cette note (l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne) serviront d'exemple pour répondre à cette question.

En Afrique de l'Ouest, l'accord entre l'UE et le Niger pour contrôler les flux des voyageurs et la circulation des personnes entre ce pays et les autres pays de la région a profondément bouleversé la carte de la mobilité dans la région. La ville d'Agadez dont l'économie reposait sur le secteur du transport a perdu son rôle de carrefour migratoire principal de la région en direction de l'Afrique du Nord. Le Niger est membre de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) dont les États membres ont signé il y a 40 ans un accord de libre circulation de leurs citoyens. Mais les restrictions auxquelles sont soumis les voyageurs entre les pays membres de la CEDEAO perturbent le fonctionnement de cette Communauté Économique Régionale (CER) et empêchent la fluidité de la circulation des personnes dans la région qui est le pilier de la construction régionale de la CEDEAO et de la coopération entre ses membres.

L'Union africaine a adopté un cadre de politique migratoire pour l'Afrique, mais ce cadre n'implique pas les pays d'Afrique du Nord. La Commission de l'Union africaine a émis un plan d'action qui couvre la période entre 2018 et 2030 pour faciliter une gestion dite « cohérente » de la migration sur le continent. La gestion des frontières est le dernier chapitre de ce plan, qui se concentre sur les défis de la sécurité régionale dans l'ensemble du continent, en particulier dans la région du Sahara.

Dans une autre récente note politique (Boubakri, 2021)¹⁷, nous avons essayé de comprendre les logiques qui animent les États d'Afrique du Nord dans leur manière d'interagir avec l'externalisation.

Comment chacun des pays tiers d'Afrique du Nord conçoit ses propres intérêts dans la gestion de la mobilité des personnes en provenance d'autres pays tiers de la région, ou du sud du Sahara, intérêts qui ne correspondent pas nécessairement à ceux du voisinage nord, c'est-à-dire l'UE et ses États membres ? Assistes-t-on à une forme de clonage des politiques migratoires européennes du côté des autres pays tiers de la région ?

Les pays Nord-africains appliquent en effet des restrictions et des contrôles au dépens des ressortissants des autres pays tiers de la région, pourtant membre du même regroupement régional (l'Union du Maghreb arabe ; UMA), ou au dépens des citoyens des pays tiers subsahariens (membres de la CEDEAO, par exemple), avec lesquels les pays d'Afrique du Nord ont des traditions historiques d'échanges humains ou de coopération au développement, initiée par les leaders historiques tels que Bourguiba, Houphouët-Boigny, Sedar-Senghor, Sekou-Touré, Ben Bella, ou Mohamed V.

La récente crise diplomatique et migratoire de mai 2021 entre le Maroc et l'Espagne¹⁸ est une parfaite illustration de l'interférence entre les relations internationales et les politiques migratoires et de la manière dont la migration peut être manipulée comme un outil de pression-intimidation entre partenaires lorsque les intérêts divergent, ou de persuasion-séduction lorsqu'ils convergent.

Conclusion

Les sociétés et les États d'Afrique du Nord, comme leurs voisins du Nord, les Européens, doivent continuer à s'interroger sur les contrecoups et les faiblesses de leur gouvernance des flux migratoires et sur les manières de les corriger. En effet, la manière de gérer les flux migratoires sur les deux rives de la Méditerranée laissent penser à un cynisme assumé consistant à privilégier l'approche sécuritaire, à criminaliser les migrants et à introduire l'introduction de technologies avancées qui détruisent la dimension humaine de la migration. Pourtant les raisons d'une approche humaniste, respectueuse des droits humains et d'un meilleur partage des responsabilités et des destins des peuples et des sociétés voisines, sont nombreuses et incitent les partenaires à travailler ensemble pour faire des échanges migratoires des facteurs de rapprochement, de solidarité, de coopération bénéfique aux deux parties et arriver à faire de la Méditerranée une vraie zone de paix et de prospérité partagée pour faire oublier l'échec des annonces faites il y a un quart de siècle avec la déclaration de Barcelone, puis les objectifs des accords d'associations, les politiques de voisinage...etc. La région ne peut plus supporter le déni d'un tel échec.

Au-delà de la Méditerranée, les pays d'Afrique du Nord et l'Europe ont aussi une lourde responsabilité vis-à-vis du voisinage sud, dans la zone du Sahel en particulier, pour résoudre les facteurs de pauvreté, de conflits et de vulnérabilité (dont le changement climatique qui les menace tous au même titre). La résolution de ces causes, ou du moins leur atténuation, ne qu'alléger la pression des migrations forcées, désordonnées dont sont victimes d'abord les populations concernées sur place, sur les routes de la migration et dans les zones de transit.

Le basculement stratégique en cours vers l'Asie-Pacifique devrait inciter l'Union Européenne et les pays d'Afrique du Nord à se rapprocher davantage pour recentrer leur relation et anticiper toute marginalisation stratégique. Une meilleure gouvernance réellement partagée participerait à la réalisation de cet objectif.

¹⁷ Boubakri, H. (2021). Migration Policies of North African Countries Towards Third Country Citizens. In Policy Papers Series, Number 6 - September 2021. 21p.
https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/48450/EuroMedMig_PP6sept2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸ Mécontent de l'accueil par l'Espagne du leader de la République Arabe Sahraouie, non reconnue par le Maroc, celui-ci a relâché sa surveillance aux frontières terrestres et maritimes avec l'enclave espagnole de Ceuta et a fermé les yeux sur le passage, en deux jours, de quelque 10 000 Marocains, dont 2000 mineurs, vers l'enclave.