

Dimension extérieure de la politique d'immigration de l'Union européenne

Quelles conséquences pour l'Afrique ?

Aurelia Wa Kabwe-Segatti



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/342>

DOI : 10.4000/hommesmigrations.342

ISSN : 2262-3353

Éditeur

Musée national de l'histoire de l'immigration

Édition imprimée

Date de publication : 1 mai 2009

Pagination : 140-153

ISSN : 1142-852X

Référence électronique

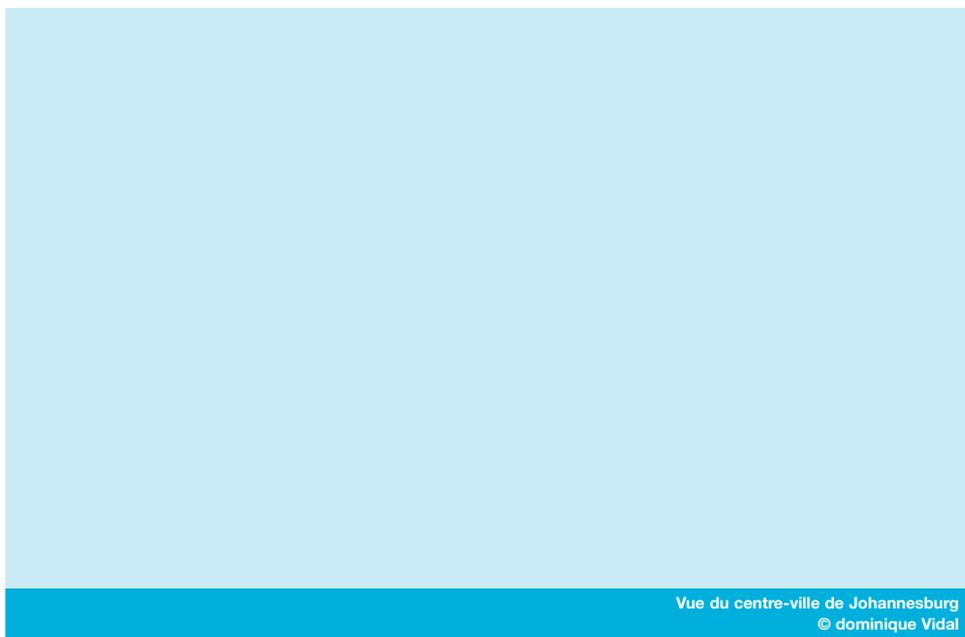
Aurelia Wa Kabwe-Segatti, « Dimension extérieure de la politique d'immigration de l'Union européenne », *Hommes & migrations* [En ligne], 1279 | 2009, mis en ligne le 29 mai 2013, consulté le 30 avril 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/342> ; DOI : 10.4000/hommesmigrations.342

Dimension extérieure de la politique d'immigration de l'Union européenne

Quelles conséquences pour l'Afrique ?

Par Aurelia Wa Kabwe-Segatti,
chercheur IRD, Forced Migration Studies Programme,
université de Witwatersrand, Afrique du Sud



Vue du centre-ville de Johannesburg
© dominique Vidal

Fermeté, solidarité, responsabilité partagée. Voici les mots-clés de la politique européenne en matière d'immigration clandestine et de droit d'asile. C'est ce qu'a réaffirmé le dernier Conseil européen, qui s'est tenu à Bruxelles les 18 et 19 juin 2009. En réalité, un accent mis presque exclusivement sur le renforcement du contrôle aux frontières et l'exercice de pression de plus en plus forte avec les pays de transit. Dans cette entreprise de délocalisation de ses frontières, l'Europe oblige les États africains voisins comme éloignés à se positionner : résistants, auxiliaires ou alliés. Analyse.

Jusqu'à très récemment, les tentatives de l'Union européenne (UE) pour adopter une politique commune sur les questions migratoires étaient considérées comme un échec⁽¹⁾, ou comme le reflet du pluralisme européen⁽²⁾ ou encore envisagées comme du "venue shopping" dans les arènes institutionnelles⁽³⁾. Toutefois, depuis l'adoption du programme de La Haye en 2004 et de l'approche globale sur la question des migrations en 2005, l'Europe marque un intérêt renouvelé pour l'Afrique. Les initiatives se multiplient dans ce secteur. Le sommet de Lisbonne en décembre 2007 en a constitué le point culminant. Un changement s'est amorcé dans la nature et le rythme de la coopération bilatérale avec l'Afrique sur les questions de migration. L'adoption finale du pacte européen sur l'immigration et l'asile lors du Conseil de l'UE en octobre 2008, confirme "une nouvelle impulsion pour la définition d'une politique commune sur l'immigration et l'asile" et annonce la mise en place de "mesures concrètes"⁽⁴⁾. Le tournant actuellement en cours nécessite une réflexion approfondie sur la direction prise par cette initiative de politique d'harmonisation et la capacité des pays africains à répondre d'une manière proactive et non pas réactive ou opportuniste. Jusqu'à maintenant, l'Union africaine (UA) a en effet envoyé des messages contradictoires en réponse à l'application des premiers accords commerciaux préférentiels de l'Union européenne⁽⁵⁾. L'UE exerce une pression croissante sur les États de la Méditerranée pour signer des accords de réadmission (Art.13 des accords de Cotonou et la directive "retour") et pour qu'ils durcissent leurs contrôles frontaliers. Il semble donc opportun de revisiter la question du développement de la politique d'immigration de l'UE ces dix dernières années afin de mieux en saisir les conséquences pour l'Afrique.

La conscience noire de l'Europe

Dans le contexte d'un siècle d'héritage en matière d'immigration vers l'Europe et de la constante fermeture des frontières qui ont suivi les crises pétrolières successives depuis les années soixante-dix, il est important de se rappeler que jusqu'à très récemment, et en dépit de la construction européenne, la politique d'immigration pour les ressortissants des pays tiers est restée invariablement en dehors des processus d'intégration. Contrairement à d'autres zones d'immigration à travers le monde, notamment l'Amérique du Nord, l'Europe hérite de perceptions xénophobes d'extrême droite sur l'immigration, qui ont régulièrement occupé le centre de la scène dans les combats politiques et obligent les acteurs politiques à se repositionner, y compris à gauche, par rapport à ces idéologies. C'est le cas de la France, de l'Italie et de l'Espagne, et de plus en plus de l'Europe du Nord. Ceci a conduit à

la domination progressive, et maintenant assez répandue, de mythes racistes tel que “le seuil de tolérance”, la “résistance culturelle de certains groupes”, ou le discours anti-immigration classique prônant l’“immigration zéro”⁽⁶⁾. Non seulement ces mythes ne s'appuient sur aucune recherche scientifique reconnue, mais ils sont régulièrement attaqués y compris par les économistes d'organisations respectées, tels que le Centre de développement de l'OCDE, l'Agence française de développement ou la Banque mondiale⁽⁷⁾. Des logiques électoralistes ont cependant contribué à l'enracinement de cet agenda conservateur et souvent réactionnaire de la migration, devenu le point de repère à l'aune duquel les positions prises sur les questions d'immigration sont jugées dans l'UE.

La construction d'un cadre commun de migration à travers l'architecture de Schengen, entre 1990 et 1997, a consisté premièrement à éliminer les frontières intérieures de la mobilité, y compris dans le cas de la mobilité des travailleurs, et à renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'Europe. La poursuite de l'harmonisation en termes d'accès au territoire de l'UE et de convergence de ses politiques d'asile, la consolidation de sa lutte contre l'immigration illégale, semblaient des développements institutionnels logiques. Cependant, les mesures concrètes adoptées au cours de cette évolution soulèvent de nombreuses questions normatives sur l'engagement actuel de l'UE dans un partenariat avec l'Afrique, la consolidation du lien migration-développement et enfin l'engagement européen en matière de droits de l'homme et de gouvernance démocratique sur le continent africain. Adopté à La Haye en 2004, le plan d'action pour la période 2005-2010, ainsi que ses axes et développements majeurs perçus à travers les rencontres euro-africaines organisées depuis trois ans, questionne également la transformation du cadre de la politique migratoire euro-africaine.

L'analyse de l'évolution du cadre politique depuis 1997 révèle un mouvement constant de renforcement de la dimension extérieure. En dépit du passage de la Direction des affaires juridiques et internes (et donc majoritairement des mains des ministères de l'Intérieur et des services de Police) vers les ministères des Affaires étrangères et de coopération, l'agenda sécuritaire de la migration semble avoir survécu et avoir été exporté. Les étapes décisives de ce développement ont été l'adoption de l'article 13 des accords de Cotonou qui introduit les clauses de réadmission obligatoire pour tout nouvel accord avec un pays de l'Afrique-Caraïbes-Pacifique, suivi de l'adoption de la même contrainte au sommet de l'UE à Séville en 2002 pour des accords conclus entre l'UE et un autre pays tiers. Le programme de La Haye (2004) marque la consolidation des systèmes de contrôles intérieurs de l'immigration et le renforcement de la dimension externe de la politique d'immigration. Les flux de travailleurs en revanche sont demeurés dans le domaine souverain.

Immigration : quand l'UE exporte sa politique

La position officielle, affirmée régulièrement par la Commission, consiste en somme à aider les pays voisins à mieux gérer les flux migratoires vers l'UE, à améliorer la protection des réfugiés de ces pays, et à combattre le trafic humain par le renforcement de mesures destinées à stopper l'immigration irrégulière et offrir davantage d'opportunités de développement dans les pays d'envoi, particulièrement pour les jeunes qualifiés. La communication sur "l'approche globale de la question des migrations un an après" (2006) et le Pacte européen de 2008 servent à clarifier les directions prises par cette politique et montrent le désir de l'UE d'accélérer sa mise en œuvre. Les résultats de cette première année de l'approche globale ont été, par exemple, de contrôler et renforcer la présence policière sur les frontières en appliquant le mécanisme de réaction rapide, employé afin de soutenir la Mauritanie et le Sénégal "dans leurs efforts pour affronter l'immigration illégale"⁽⁸⁾. On peut citer également la création de FRONTEX, l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures; des études de faisabilité sur l'établissement d'un réseau européen de patrouilles côtières ; le déploiement d'officiers de liaison "immigration" (OLIs) et la proposition d'équipes d'intervention rapide aux frontières⁽⁹⁾. Les documents de l'annexe B attestent de ces résultats en fournissant une liste détaillée. Non seulement, les résultats concrets obtenus, afférents à la Partie I (augmenter la coopération opérationnelle entre les états membres), concernent uniquement la question du contrôle des frontières, mais la Partie II, qui concerne le dialogue et la coopération, sert, en réalité, à promouvoir cette dimension d'une autre manière, à travers l'article 13 des accords de Cotonou sur le retour. L'aide est liée à la mise en œuvre des accords de réadmission et pour dissuader les migrants potentiels d'émigrer⁽¹⁰⁾. Dans la même veine, la Partie III, sur le travail en commun avec les pays voisins, concerne principalement la familiarisation des pays voisins avec les dimensions sécuritaire de la politique d'immigration de l'UE⁽¹¹⁾. Les autres dimensions (promouvoir la migration circulaire et soutenir les systèmes d'envois de fonds ; s'attaquer aux causes de la migration dans les pays d'origine ; articuler les politiques migratoires aux questions de développement) ne progressent pas et ne reçoivent aucune mesure concrète.

Les tendances et mesures amorcées dans les récentes prises de position politiques ne servent qu'à confirmer la direction prise depuis la fin des années quatre-vingt-dix et indiquent clairement une réalité politique qui accentue certains aspects : la présence policière, la surveillance des frontières et l'endiguement, au détriment des autres. D'abord, les orientations prises conjointement pour limiter l'accès aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux familles des travailleurs, à travers une série

de directives et de règlements (c'est-à-dire des populations ayant droit à l'accès) et le développement croissant d'une politique d'immigration sélective des travailleurs, ont contribué à créer une étape de plus dans l'externalisation. Cette étape a été franchie en 2003 et 2004 avec deux propositions, l'une émanant des Britanniques sur les "Transit Processing Centres" (TPCs) et l'autre des Italiens et des Allemands, pour mettre en place des bureaux d'immigration en Afrique du Nord. Ces deux propositions ont rencontré une large opposition de la part des organisations de la société civile et des députés européens, et n'ont finalement pas abouti. Deuxièmement, l'importance accordée à l'immigration dans la politique européenne de voisinage (PEV-2004), et la définition des priorités communes dans tous les plans d'action (politique de visa, accords de réadmission, contrôle aux frontières, sécurisation des documents de voyage, formation du personnel), indiquent une même direction. Comme l'explique Guiraudon, cette direction correspond à l'histoire des agents administratifs et à leur positionnement dans la mise en place de la politique d'immigration de l'UE : "La coopération transgouvernementale a permis aux fonction-

Le Parlement européen a affirmé publiquement son "inquiétude quant aux conditions de détention des immigrés" en Libye.

naires des ministères de l'Intérieur de prendre de l'autonomie et de concevoir des politiques sans prendre en considération la justice ou des intérêts sectoriels contradictoires. Ils ont réussi à définir un cadre où l'immigration représentait une menace transnationale à la sécurité et à imposer la tenue de forums secrets intergouvernementaux⁽¹²⁾."

Les cinq engagements de fonds du Pacte européen donnent corps à cette direction prise. Trois d'entre eux ciblent exclusivement les perspectives policières et sécuritaires : le contrôle de l'immigration irrégulière et le retour dans le pays d'origine ou de transit ; les contrôles aux frontières ; les partenariats avec les pays d'origine et de transit pour l'immigration et le développement⁽¹³⁾. Les principales critiques de la politique d'externalisation⁽¹⁴⁾ distinguent deux aspects : la délocalisation des contrôles des frontières d'un côté et la tentative de "burden shifting" (charge renvoyée) de l'autre. La délocalisation concerne principalement quatre séries de mesures importantes : les sanctions infligées aux transporteurs ; la mise à disposition d'officiers de liaison "immigration" (les assistants techniques des contrôles d'immigration qui sont postés sur les routes d'immigration identifiées en Afrique) ; les contrôles en mer avec FRONTEX et les procédures de protection à l'entrée (PPE). Le concept de "burden shifting" est différent et consiste pour l'UE, contrainte à honorer ses engagements dans différents accords internationaux (surtout sur l'asile), à transférer la responsabilité du contrôle à ses voisins

immédiats, particulièrement dans le champ de la protection des réfugiés. Ceci a été mis en œuvre dans le cadre de trois séries d'instruments politiques : premièrement, à travers la directive "pays tiers sûr", (directive 2005/85/CE, 1^{er} décembre 2005) et les stratégies de réinstallation des réfugiés, deuxièmement, avec les programmes de protection régionaux et troisièmement, à travers les clauses de réadmission et des accords avec les pays de l'Afrique du Nord et de l'Ouest.

Instrumentalisation et élargissement de l'externalisation

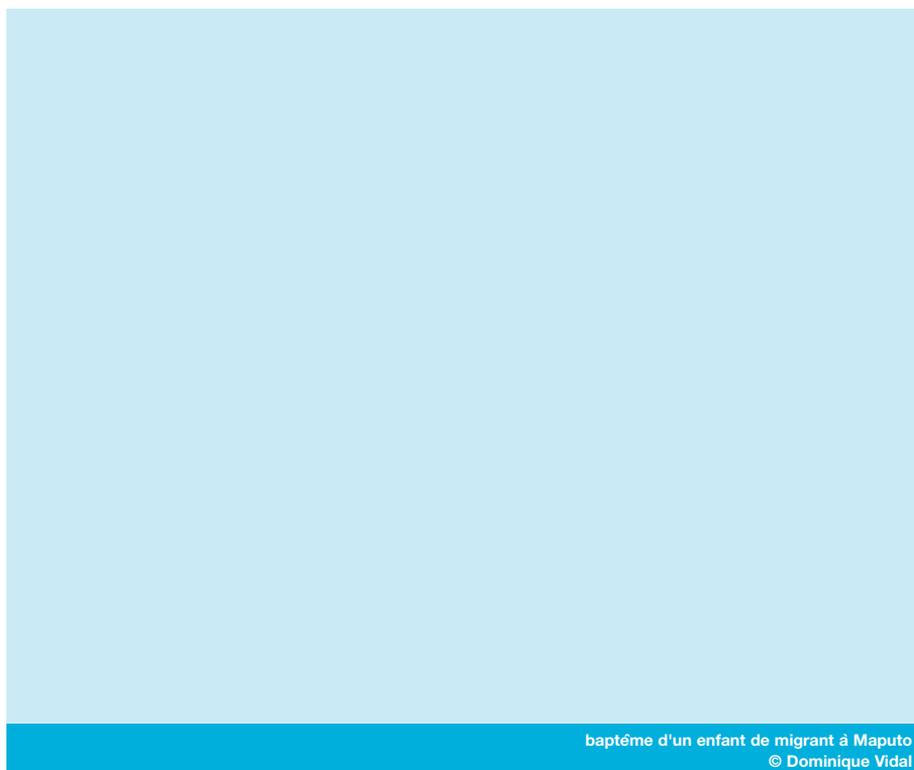
Trois cas illustrent bien cette rupture de politique et ses conséquences sur d'autres secteurs de la coopération euro-africaine ou sur l'élaboration des politiques d'immigration nationales et régionales dans les pays voisins de l'UE : la Libye, le Maroc et le Sénégal. Rodier⁽¹⁵⁾ utilise les deux premiers exemples afin de démontrer les limites de l'engagement de l'UE pour la réforme d'une gouvernance démocratique et la promotion des droits de l'homme, le Maroc étant une illustration de la prédominance d'un agenda sécuritaire qui prime sur celui du développement. Ce développement est largement inspiré du travail de cet auteur, mais j'ajouterai l'exemple du Sénégal pour montrer l'élargissement progressif de l'externalisation et ses conséquences sur les politiques nationales.

La Libye est perçue comme un État qui, jusqu'à récemment, se distinguait en Méditerranée par l'absence de base formelle institutionnelle avec laquelle établir une relation. La Commission européenne a organisé de nombreuses missions en 2003 et 2004. Elles ont mis en évidence d'importantes violations des droits de l'homme, l'absence d'une politique formelle d'asile (la Libye n'est pas signataire de la convention de Genève) et ont conclu qu'elle ne pouvait être considérée comme un "pays tiers sûr". Le Parlement européen a affirmé publiquement son "inquiétude quant aux conditions de détention des immigrés" en Libye. La Commission a cependant mis en place en 2006 une stratégie à long terme pour combattre l'immigration irrégulière dans un plan d'action commun (qui ne prévoit rien pour la protection des demandeurs d'asile ni pour les droits des immigrés en général). À la fin de 2006, la Conférence euro-africaine sur l'immigration et le développement a été organisée à Tripoli, ce qui a crédité la Libye d'une certaine légitimité en tant que partenaire officiel du dialogue sur la politique d'immigration. Les menaces du président Khadafi de libérer deux millions de sans-papiers résonnaient comme une bombe à retardement lancée aux États du sud de l'UE. On a pu constater encore récemment qu'il s'agit là d'une instrumentalisation durable dans le jeu entre la

Libye et ses voisins européens, notamment l'Italie. Couplé à une couverture médiatique importante, cet exemple démontre les possibilités qui émergent lorsque la préférence est donnée à des pistes supplémentaires, bilatérales et informelles, empruntées par la Commission dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Le cas de la Libye est l'exemple parfait de la capacité d'un État africain paria à entrer dans le jeu de la politique européenne de voisinage, grâce à l'instrumentalisation de la pression liée aux enjeux de l'immigration.

Le cas du Maroc illustre le destin d'un pays en ligne de mire de l'UE, par sa position géographique de pays de transit et d'accès privilégié aux enclaves européennes de Ceuta et Melilla, mais aussi aux îles Canaries. Encore une fois, le fait que le Maroc ait été maintes fois considéré comme dangereux et manquant de politique formelle d'asile, bien que signataire de la convention de Genève, n'a pas empêché l'UE d'augmenter ses tentatives de délocaliser ou de renvoyer la charge et les responsabilités de contrôle et de protection. Les rafles en 2005 à Ceuta et Melilla montrent maintenant clairement le genre de tactiques intelligentes d'instrumentalisation des médias et de l'immigration que le Maroc perfectionne, en soulignant l'ampleur et l'urgence des "menaces", le manque de ressources et la bienveillance du royaume pour contenir et rapatrier les immigrants illégaux⁽¹⁶⁾. Un autre exemple de la politique de "détournement"⁽¹⁷⁾. L'immigration, et plus particulièrement la signature d'un accord de réadmission, est devenue l'apanage des négociations avec l'UE pour obtenir "l'argent du développement".

Enfin, le Sénégal démontre la diffusion plus au sud, vers l'Afrique de l'Ouest, de cette tendance à l'externalisation et révèle quatre autres conséquences de cette modification aux niveaux national et régional. Premièrement, le poids que l'immigration représente dans les politiques électorales intérieures, comme nous avons pu le constater pendant les élections sénégalaises en 2006. Deuxièmement, les répercussions sur les systèmes d'intégration régionale en terme de mobilité, avec l'adoption par certains États africains, ceux de l'ECOWAS, d'approches plus restrictives sur le contrôle des frontières à l'extérieur des cadres régionaux existant. Troisièmement, la prédominance d'un chevauchement de processus de négociation et de coopération, avec d'un côté le dialogue UE-UA et de l'autre côté, les accords bilatéraux d'assistance technique actuellement en vigueur entre le Sénégal et l'Espagne et le Sénégal et la France, comprenant des aides conditionnelles ou même des accords ad hoc informels, parfois même ouvertement en contradiction avec les directives de l'UE⁽¹⁸⁾. Enfin, l'introduction (ou plutôt le retour) de l'encadrement de l'"émigration" illustrée par la loi anti-émigration sénégalaise votée par l'administration Wade en 2007, qui est un bon exemple des effets de la politique de l'UE sur l'évolution des politiques intérieures. En dépit de



l'illégalité de ce cas eu égard à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou au Pacte international sur les droits civiques et politiques de 1966, le cadre anti-émigration ravivé au Maroc et au Sénégal n'est pas seulement un avatar du postcolonialisme, c'est aussi un outil de négociation efficace avec des donateurs sur la gestion des "risques migratoires"⁽¹⁹⁾.

Européanisation vs visions bilatérales ?

Opposer la tentative d'européanisation de la politique d'immigration à la multiplication d'accords bilatéraux relève largement d'une illusion d'optique. D'abord parce que la dimension bilatérale est intégrée dans le cadre de la politique européenne, en particulier à travers la politique du voisinage, certains aspects restant toutefois sous l'exclusivité de la souveraineté nationale, à savoir l'importation de travailleurs migrants étrangers et l'accès aux marchés du travail pour les ressortissants non européens. Mais aussi parce qu'il faudrait les considérer

comme complémentaires à plusieurs égards, et caractéristiques de la volonté actuelle des États européens à reléguer la souveraineté nationale au niveau européen, pour ce qui concerne les instruments de politique d'immigration et seulement lorsque ceci s'avère plus rentable politiquement. C'est le "venue-shopping" décrit par Guiraudon.

Lahav et Messina⁽²⁰⁾ ont démontré que si la perception actuelle des députés européens sur la politique d'immigration a progressivement fait l'objet d'un consensus, une préférence a néanmoins été constatée récemment, particulièrement parmi les députés européens des pays traditionnels d'immigration, pour une régulation des politiques d'immigration par les gouvernements nationaux. En fait, le Pacte de 2008 institutionnalise cette dimension en fixant clairement la politique d'immigration de l'UE dans les "intérêts collectifs de l'UE et dans les besoins spécifiques de chaque État membre"⁽²¹⁾, en insistant sur le fait que l'immigration des familles soit basée sur la capacité des immigrés à s'intégrer dans "le pays d'accueil et, par exemple, sur leur connaissance de la langue de ce pays"⁽²²⁾, et aussi en permettant la signature bilatérale des accords de réadmission.

De manière générale, la convergence des politiques d'immigration s'est mise en place de façon quasi exclusive autour des aspects les plus répressifs, concernant l'endiguement dans le nord et l'ouest de l'Afrique. Le livre vert européen sur l'immigration des travailleurs a tout simplement été ignoré par les États membres. Les facteurs les plus significatifs qui ont servi à définir les approches de l'UE sur les questions d'immigration sont une combinaison des attentes des composantes les plus xénophobes de l'UE et des préférences communautaires en terme d'accès au travail⁽²³⁾. Un nombre croissant de rapports scientifiques et militants condamnent les résultats de cette rupture politique. Les opposants les plus virulents, Weil, Rodier⁽²⁴⁾ ou Morice, considèrent que c'est un double échec. Premièrement, parce qu'en terme de valeurs, cela signifie la fin des systèmes d'asile dans les nouveaux États membres de l'UE, un coût humanitaire énorme, des pratiques répressives de refoulement actuellement à Malte. Le renforcement de la coopération avec des régimes corrompus et antidémocratiques révèle les incohérences de la nouvelle approche pour l'harmonisation et la coordination des politiques de coopération des donateurs adoptées, depuis la Déclaration de Paris en 2005, le consensus européen pour le développement (2005) et la communication de l'UE sur la gouvernance (2006). Deuxièmement, parce qu'en terme d'efficacité, la pratique du "burden shifting" compromet d'autant plus la situation des petits pays faibles comme Malte et permet l'instrumentalisation du système de "réadmission" qui devient un nouvel outil de marchandage dans la négociation ("argent du développement" contre endiguement de l'immigration).

Un modèle défectueux de gestion de l'immigration ?

Malgré les contradictions et les défaillances soulignées ci-dessus, le “modèle” européen de gestion de l'immigration, ou en tout cas la vision politique officielle, a été constamment encouragée ces cinq dernières années, avec une nette accélération après 2006, grâce à plusieurs processus de consultation régionale et interrégionale à travers l'Afrique en particulier. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix et le début des années deux mille, plusieurs “dialogues” ont vu le jour : le dialogue sur l'immigration dans la partie sud de l'Afrique, initié par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en 1997 ; en Afrique centrale, le Programme pour une politique internationale de l'immigration, initié en 2002 par un “consortium” d'organisations internationales (OIM, UNITAR, UNFDP et OIT) et 13 gouvernements de l'Afrique de l'Est, de la Corne de l'Afrique et des Grands Lacs. Bien que ces dialogues n'aient pas forcément été conduits par l'UE, qui agissait souvent comme partenaire secondaire de ces initiatives, et malgré des résultats politiques inégaux, ils ont préparé le terrain pour l'accélération et la multiplication des réunions qui se sont produites en 2007 et en 2008. La conférence euro-africaine sur l'immigration à Rabat (2006), la conférence interministérielle euroméditerranéenne (2006), ainsi que la conférence euro-africaine sur l'immigration et le développement à Tripoli (2007) ont marqué le passage d'une phase d'adaptation des acteurs politiques d'État et de la société civile à la vision européenne avant 2006, à une phase de mise sur agenda tout au long de l'année 2006, avec le Partenariat stratégique UE-Afrique, avant d'en arriver aujourd'hui à une phase rapide de mise en œuvre⁽²⁵⁾.

Au-delà du jeu des pressions politiques mutuelles exercées très clairement sur le pourtour méditerranéen et en Afrique de l'Ouest, les effets de la politique européenne se font aussi sentir à l'autre extrémité du continent. Dans le contexte sud-africain, la prédominance de l'immigration sur l'agenda politique bilatéral n'est apparue qu'en 2008, sous la présidence française de l'Union. Malgré les annonces officielles contradictoires et la volonté affichée d'ancrer le dialogue de septembre 2008 sur l'immigration UE-Afrique du Sud de Tshwane dans le cadre de la coopération bilatérale⁽²⁶⁾, une analyse scrupuleuse des textes politiques atteste du contraire. Ni l'Accord détaillé sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) entre l'Afrique du Sud et l'UE signé en 1999 et exécuté en 2004, ni la communication de la Commission européenne sur le Partenariat stratégique avec l'Afrique du Sud (2006) et son programme indicatif pluriannuel (PIM ; 2007-2013), ni le Plan d'action commun pour l'exécution du Partenariat stratégique (mai 2007), ni, enfin, les communiqués ultérieurs de 2007⁽²⁷⁾ et début 2008, ne présentent de référence explicite à la mise en place d'un “dialogue

bilatéral sur l'immigration". Ceci est assez logique dans le cadre d'un agenda de politique bilatérale, dans lequel l'immigration était tout à fait marginalisée, les deux piliers ou axes de la coopération UE-AS étant "la création d'emploi" et "le développement des capacités pour la fourniture de services sociaux de base et la cohésion sociale"⁽²⁸⁾. C'est seulement en juillet 2008, dans le contexte de la présidence française de l'Union et au sommet UE-AS à Bordeaux, que l'immigration a été citée dans le cadre des discussions sur "les questions régionales et de sécurité" (à côté de deux autres points à l'ordre du jour qui étaient "le partenariat économique" et les "questions globales": "Les deux parties ont conclu que l'immigration nécessitait une approche globale et ont salué l'idée

Tandis que Bruxelles aimerait particulièrement voir le renforcement des liens avec l'Afrique du Sud sur les questions migratoires, la représentation locale est plus prudente dans ses avancées.

d'établir un dialogue structuré sur les questions relatives à l'immigration légale et illégale, y compris les règles d'admission, respectant la dignité et les droits des immigrés, le renforcement des capacités ainsi que les liens entre immigration et développement"⁽²⁹⁾."

Il est difficile de dire si les violences xénophobes de mai 2008 en Afrique du Sud et/ou les ambitions françaises dans le cadre de la politique de convergence sur l'immigration de l'UE ont joué un rôle. Ceci pourrait expliquer l'organisation à la hâte du Dialogue UE-

AS sur l'immigration les 11 et 12 septembre 2008 en Afrique du Sud. Bien que le communiqué et un diplomate interviewé⁽³⁰⁾ affirment que ceci s'est fait dans le cadre des accords bilatéraux, paradoxalement, seule une référence marginale soulignait la pertinence de la question de l'immigration. Les termes "approche globale", "droits des immigrés" et "immigration et développement", présents dans le cadre de l'annonce de juillet 2008, avaient disparu du communiqué suivant la réunion et avait été remplacés par l'expression "gestion des frontières"⁽³¹⁾. Les thèmes de discussion étaient, entre autres, la législation et les politiques dans le domaine de l'immigration et de l'asile, la mobilité des personnes au niveau régional, les visas, le développement dans les pays d'origine et les transferts de fonds, la migration circulaire comme modèle, les effets négatifs de la fuite des cerveaux, la réadmission et la gestion des retours à la frontière, la sécurité pendant le voyage et les papiers d'identité, le trafic d'êtres humains, l'asile, les politiques d'intégration et la coopération entre l'UE et l'Afrique sur l'immigration⁽³²⁾.

L'annonce du Forum de dialogue sur les migrations n'a pas encore donné lieu à une rencontre officielle. Il est encore difficile de dire d'où vient exactement ce retard, mais la représentation de l'UE en Afrique du Sud a consulté de nombreuses organi-

sations de recherche locales pour l'envisager⁽³³⁾. Il semble cependant qu'il y ait une certaine distance entre les attentes de la direction Justice et Libertés de la Commission à Bruxelles, la représentation de l'UE en Afrique du Sud et le gouvernement sud-africain. Tandis que Bruxelles aimerait particulièrement voir le renforcement des liens avec l'Afrique du Sud sur les questions migratoires, la représentation locale est plus prudente dans ses avancées. La faible réactivité du gouvernement sud-africain, résultant probablement du contexte électoral de 2009, n'est pas encourageante. Depuis novembre 2008, cependant, différents dialogues politiques thématiques, y compris sur l'immigration, ont été officiellement établis⁽³⁴⁾. On en sait cependant encore peu sur la structure et le calendrier de ces dialogues, mais le prochain sommet Afrique du Sud-UE de fin 2009 devrait donner lieu à des annonces. Bien qu'il soit trop tôt pour apprécier avec précision l'état du Partenariat UE-AS sur l'immigration, l'Afrique du Sud représente un défi d'une autre nature comparé aux États du Nord et de l'Ouest de l'Afrique : moins stratégique en terme d'endiguement et de flux de retour, ce pays pourrait toutefois être la clé de la diffusion du "modèle européen" sur la gestion de l'immigration (sélection de main-d'œuvre hautement qualifiée, endiguement et externalisation, mécanismes de dissuasion à travers une politique systématique d'expulsions) sur le continent et dans les arènes internationales. Comme indiqué dans d'autres textes⁽³⁵⁾, la politique d'immigration post-apartheid ressemble déjà, à plusieurs titres, au cadre communautaire de la politique d'immigration de l'UE : l'accent mis sur les dimensions sécuritaires, les ressemblances de carrières des acteurs de la politique d'immigration et la préférence accordée au bilatéralisme plutôt qu'à la convergence régionale officielle⁽³⁶⁾. À présent que l'institutionnalisation de ce cadre de coopération est faite (et il faut souligner que c'est le seul de cette nature avec un État d'Afrique subsaharienne), des positions officielles conjointes seront régulièrement rendues publiques et constitueront autant de symboles de cette convergence dans les arènes internationales.

Conclusion

Le rythme de la politique de convergence sur les questions relatives à l'immigration s'est certainement accéléré durant les trois dernières années, produisant des textes décisifs qui ont conduit à l'adoption, en octobre 2008, du Pacte européen. Toutefois, il ne faut pas pour autant conclure à une avancée uniforme vers l'harmonisation. Premièrement, parce qu'en dépit des annonces politiques et de l'appropriation institutionnelle de la convergence, la façon dont l'Europe transforme les principes sur le papier en mesures politiques a démontré un penchant très net

vers un agenda conservateur, anti-immigration, qui s'appuie sur l'augmentation des contrôles aux frontières, l'endigement et le refoulement, et ne prête que peu d'attention aux défis du développement des pays tiers. Ceci aura des conséquences singulières pour les relations UE-Afrique.

Comme l'indique Morice, la poussée vers l'externalisation offre un triple avantage aux États membres de l'UE : le poids moral de l'endigement et du refoulement n'aura pas à être supporté principalement par les citoyens européens ; les coûts opérationnels pourront être limités et toutes ces mesures pourront être présentées comme une augmentation de l'aide au développement vers les pays africains. La phase opérationnelle de ces mesures est déjà active et, étant donné l'ascendant des personnels des ministères de l'Intérieur dans les services de l'UE en charge de l'immigration, les autres dimensions adoptées dans le Pacte (telle que l'asile, l'immigration et le développement) n'ont que peu de chance d'être transformées en plan d'action concret. Comme le signale Bach sur les accords commerciaux préférentiels concernant les pays ACP, le Pacte européen sur l'immigration et le Partenariat UE-Afrique vont obliger les États africains, ainsi que l'UA et les organisations régionales africaines, soit à se mobiliser pour générer de nouveaux agendas politiques, soit à se voir imposer les agendas politiques venant de l'extérieur. Vu la nature radicalement différente de l'intégration régionale en Afrique et la stratégie adoptée par l'UE qui consiste à la fois à contraindre diplomatiquement le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest, tout en menant une socialisation politique avec l'Afrique du Sud, les chances sont minces, en ce qui concerne l'immigration, de voir les pays africains ou les entités régionales forger des agendas alternatifs et orientés sur le développement. ■

Notes

1. Javier A. Gonzalez Vega, "¿Regreso al futuro? La difícil concreción de una política europea de inmigración", Jornadas sobre *Union Europea, políticas de Inmigración y Derechos Humanos*, Instituto de Derechos Humanos, Universitat de Valencia, Valencia, 25 oct 2006.
2. Patrick Weil, "Immigration: a Flexible Framework for a Plural Europe", in Anthony Giddens, Patrick Diamond and Roger Liddle, *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, 2005, p.229-43.
3. C'est-à-dire la possibilité pour des acteurs du champ de la sécurité d'échapper aux contraintes nationales, notamment au contrôle des Parlements, en s'investissant au niveau européen. Voir à ce sujet Virginie Guiraudon, "European integration and migration policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 2000, p.249-69.
4. Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, 15-16 October 2008, p.4 ; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: One Year after Lisbon: The Africa-EU Partnership at Work*, Brussels, 17/10, COM (2008) 617 Final.
5. Daniel Bach, "The European Union's Strategic partnership' with the African Union" in: John Akokpari, Tim Murithi and Angela Ndinga-Muvumba (eds.), *The African Union and its Institutions*, Auckland Park and Cape Town, Fanele & CCR, 2008, p.355-70.
6. Pierre Tévanian, et Sylvie Tissot, *Dictionnaire de la lépenisation des esprits*, Paris, L'esprit frappeur, 2002 ; Giovanni Ivaldi, "À propos du succès des droites populistes et extrêmes en Europe : éléments pour une analyse systémique", *Politica*, "Souverainisme, nationalisme, Régionalisme", n°7, 2005, p.293-306.

7. Pour une synthèse de la littérature économique sur l'immigration vers l'Europe, voir principalement Mouhoud El Mouhoub, *Les nouvelles migrations, Un enjeu Nord-Sud de la mondialisation*, Paris, Universalis, 2005 ; Jeff Dayton-Johnson et Theodora Xenogiani (OECD Development Centre), "Immigration, Development and Policy Trade-Offs", 4th EUDN Conference, Paris, AFD, 8 Nov 2006.
8. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, The Global Approach to Migration One Year on : Towards a Comprehensive European migration Policy*, Brussels, 30/11, COM(2006) 735 Final, p.3.
9. Op. cit., p.4.
10. Op. cit., p.25.
11. Op. cit., p.30.
12. Virginie Guiraudon, "The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach", *Journal of European Public Policy*, 10/2, April 2003, p.272.
13. Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, op. cit.
14. Voir les articles de Claire Rodier, "Ceuta et Melilla, macabre laboratoire de l'externalisation de la politique européenne d'immigration et d'asile", et de Alain Morice, "Enfermés hors de l'Union européenne", in Emmanuel Blanchard et Anne-Sophie Wender / Migreurop (Eds.), *Guerre aux migrants, le livre noir de Ceuta et Melilla*, Paris, Syllepse, 2007.
15. Claire Rodier, "Ceuta et Melilla, macabre laboratoire de l'externalisation de la politique européenne d'immigration et d'asile", op. cit.
16. Alain Morice, "Politiques extérieures de l'Union européenne : la migration de 'transit' dans le dispositif du marchandage d'un 'développement concerté'", communication à venir, colloque MITRANS, décembre 2009.
17. Pour un compte-rendu détaillé des événements survenus à Ceuta et Melilla, voir Jérôme Valluy, "Chronologie analytique. Origines et déroulement des événements de l'automne 2005", in Emmanuel Blanchard, & Anne-Sophie Wender / Migreurop (Eds.), *Guerre aux migrants, le livre noir de Ceuta et Melilla*, Paris, Syllepse, 2007, p.203-25.
18. Anaïk Pian (2008), rapport non publié d'une excursion de trois semaines à Dakar et une série d'entretiens avec des officiels de l'ambassade d'Espagne, des rapatriés sénégalais et des officiels du Programme Reva (*Retour volontaire à l'agriculture*), un bon exemple d'une mascarade politique complète puisque le programme, bien que cité comme un exemple de codéveloppement, n'existe pas. ANR MITRANS Programme, 2008.
19. Alain Morice, "Enfermés hors de l'Union européenne", op. cit.
20. Gallya Lahav et Anthony Messina, "The Limits of a European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament", *Journal of Common market Studies*, vol.43, n°4, 2005, p.851-75.
21. Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, op. cit., p.4.
22. Idem, p.6.
23. Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum*, op. cit., p.5.
24. Claire Rodier, *Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'UE, synthèse et recommandations pour le Parlement européen*, direction générale pour les Politiques externes de l'Union, Direction B, 2006.
25. Colleen Touez et Frédérique Channac, "Convergence and Divergence in Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes", *Global Migration Perspectives*, n°20, Global Commission on International Migration, 2005, www.gcim.org.
26. Council of the European Union, South Africa-EU Strategic Partnership, Joint Communiqué, Tshwane, 10 October, 2007, 13825/07 (Presse 230).
27. Council of the European Union, *The South Africa-European Union Strategic Partnership. Joint Action Plan*, Brussels, 15 May 2007, 9650/07 (Presse 105).
28. Cooperation between the European Union and South Africa, *Joint Country Strategy Paper 2007-2013*, 2006, p.4-5. <http://www.eusa.org.za> ; Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards an EU-South Africa Strategic Partnership*, Brussels, 28/06, COM (2006) 347 Final.
29. *Joint Statement by President of South Africa Thabo Mbeki, President of France Nicolas Sarkozy, and President Jose Manuel Barroso, on the occasion of the first EU-South Africa Summit*, Bordeaux, France, 25 July 2008, p.2.
30. Communication de Charles Tellier, premier conseiller, ambassade de France en Afrique du Sud, 23 octobre 2008.
31. European Commission / Government of the Republic of South Africa, *Joint Statement of the EU and South Africa on the Occasion of the 1st SA-EU Migration Dialogue held on 11-12 September 2008*, draft version, p.1.
32. Idem, p.2.
33. Communication de Caroline Valette, représentation EU, Pretoria, mars 2009.
34. *Joint Communiqué, Maqobagoba Dialogue, 16 January 2009 & Political Declaration*, 16 January 2009.
35. Aurélia Wa Kabwe-Segatti & Loren Landau, *Migration in post-apartheid South Africa: challenges and questions to policy-makers*, Notes & Documents n°38, AFD, 2008.
36. Pour un compte-rendu détaillé de la résistance de l'Afrique du Sud à l'adoption du Protocole de la communauté de développement de l'Afrique australe sur la libre circulation des personnes, voir John O. Oucho et Jonathan Crush "Contra Free Movement: South Africa and the SADC Migration Protocols", *Africa Today*, vol.48, n°3, 2001, p.139-158.