

Migration et politiques migratoires de l'Union Européenne Envers les pays partenaires du sud

Table des matières

I. Définition et évolution de la gestion vers une approche de gouvernance :.....	2
II. Union Européenne (UE) et pays partenaires du sud : Dialogue et mécanisme de coopération.....	4
1. Directions en charge du dossier de la migration.....	4
2. Cadre de coopération avec les pays partenaires du sud :	5
3. Majeurs instruments de financement :	6
III. Nouveau pacte sur la migration et l'asile :.....	9
1. Pourquoi ce nouveau pacte ?	9
2. C'est quoi ce pacte ?.....	11
3. Quels impacts possibles du pacte ?.....	12
4. Que nous dit le Pacte sur les priorités de l'Union européenne en matière de migration ?.....	12



Migration et politiques migratoires de l'Union Européenne

Envers les pays partenaires du sud

I. Définition et évolution de la gestion vers une approche de gouvernance :

L'émergence de la migration remonte à la création de l'humanité. En effet, historiquement, la quête de survie et l'amélioration des conditions de vie ont été le moteur de tous les mouvements migratoires dans le monde.

La migration apparaît donc, au sens large, comme un mouvement de personnes d'une place à une autre. Un mouvement qui a un impact sur la culture, l'économie, la politique et les pays d'origine et de destination des mouvements migratoires.

Au fil des années, le concept de la migration a évolué donnant naissance au concept de la gestion des migrations. Un concept qui a été lancé au début des années 90 dans le but de créer un nouveau cadre international sur la mobilité et les migrations mondiales et qui été défini par la Banque mondiale comme étant la gestion est le fonctionnement quotidien des programmes dans le contexte des stratégies, politiques, processus et procédures qui ont été établis par l'organe directeur.

Cependant, la complexité croissante du phénomène migratoire et les changements structurels des politiques migratoires nécessitent une réponse inclusive et globale impliquant une meilleure gouvernance des migrations au-delà du concept de la gestion.

Dans ce sens, la nécessité d'avoir un cadre de redevabilité envers les parties prenantes et la communauté internationale dans son ensemble est devenue une priorité pour faire face aux crises migratoires émergentes.

En outre, les crises migratoires récentes, notamment celle de la Syrie, ont mis en exergue l'importance de mettre en place un cadre international et global de coopération techniques entre les différents pays pour répondre rapidement et efficacement aux défis globaux.



Ainsi, dans ce contexte en perpétuel mouvance, moult définitions essayant de définir le concept de la gouvernance de la migration ont émergé comme la définition de l' UNHCHR en 2012 qui stipule que « la gouvernance internationale des migrations est un processus favorisant la coordination entre les différentes autorités et les cadres juridiques de régulation des migrations afin d'apporter une réponse conjointe et coordonnée au phénomène et d'encourager la coopération internationale dans ce domaine ». Ou encore celle du « Migration Policy Institute » qui définit la gouvernance de la migration comme « la création d'un ensemble plus ou moins formel de normes et de règles pour réglementer le comportement des États en ce qui concerne la circulation des personnes à travers les frontières et pour commencer à prendre des mesures concrètes en vue d'un partage programme de migration sûre, sécurisée, légale et ordonnée ».

En outre, l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social suggère que « la gouvernance des migrations concerne tous les niveaux de gouvernance possibles et les acteurs (étatiques et non étatiques) impliqués dans le processus de négociation, de mise en œuvre, d'application et de suivi des réglementations ».

Toutes ces définitions se recoupent par rapport à la nécessité de développer un cadre de coopération capable de mettre en place une réponse collective et coordonnée.

En effet, l'intérêt pour la gouvernance des migrations, et surtout pour ses enjeux économiques et politiques ne cessent de se développer.

D'ailleurs, et depuis 1994, la Conférence internationale sur la population et le développement a déjà insisté pour que les migrations internationales soient contrôlées afin d'en accroître les avantages et de limiter ses effets néfastes. Cet objectif a été de nouveau souligné par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2001¹, mettant en relief l'importance de comprendre les causes des migrations internationales, ainsi que leurs conséquences sur le développement économique.



¹ Resolution 56/203 of the General Assembly of the United Nations, on 21 December 2001



La gouvernance de la migration a également été revendiquée comme une priorité par la Commission des Communautés Européennes², qui la considère comme une condition *sine qua non* pour l'élaboration d'une ligne politique claire et efficace en matière de migration et de développement.

Ainsi, avec l'évolution continue de la complexité du phénomène migratoires et les différentes définition et représentations d'un cadre de gouvernance de la migration, il est clair que la mise en place d'un dialogue constructive est la pierre angulaire d'une coopération technique efficace entre pays qui peut donner lieu au développement de politiques migratoires non seulement à l'échelle nationale mais plutôt régionale et internationale.

II. Union Européenne (UE) et pays partenaires du sud : Dialogue et mécanisme de coopération

1. Directions en charge du dossier de la migration

La coopération technique adoptée par l'UE en matière de migration est spécifique. En effet, le dossier de la migration incombe en même temps à deux directions générales (DG) de la Commission européenne sur les politiques extérieures à savoir :

*Coopération & Développement - DG DEVCO :

La direction est chargée de concevoir les politiques européennes en matière de coopération internationale et de développement tout en assurant un soutien aux partenaires :

Direction générale des négociations de voisinage et d'élargissement - DG NEAR :

La mission de la direction générale des négociations de voisinage et d'élargissement (DG NEAR) est de faire progresser les politiques de voisinage et d'élargissement de l'UE en ce qui concerne les politiques de la Commission.

Politiques intérieures (DG HOME) :

² Commission of European Communities 2002.

La direction générale des migrations et des affaires intérieures de la Commission est responsable de la politique de l'UE en matière de migration ainsi que des affaires intérieures européennes.

2. Cadre de coopération avec les pays partenaires du sud :

La coopération de l'UE avec le voisinage sud s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV) et comprend dix pays partenaires: l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Palestine, la Syrie et la Tunisie.

Dans la région du voisinage, la PEV est mise en œuvre par le biais de programmes de coopération bilatéraux (adaptés à chaque comté), régionaux.

Ces différents programmes de coopération de l'UE couvrent un large éventail de secteurs ; y compris la migration.

La coopération régionale dans la région du voisinage comprend également des activités financées par le biais du « Fonds fiduciaire régional de l'UE en réponse à la crise syrienne » et du volet Afrique du Nord du « Fonds fiduciaire d'urgence pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et des personnes déplacées en Afrique ».

Cependant, l'essentiel du financement de la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage provient de l'instrument européen de voisinage (IEV), qui succède à l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP - période de financement 2007-2013).

Une enveloppe indicative comprise entre 7,5 et 9,2 milliards d'euros a été allouée pour la région du voisinage durant période couvrant 2014-2020 au titre de l'IEV. Entre 2007 et 2013, l'UE a débloqué un total de plus de 9 milliards d'euros pour la région du voisinage sud (fonds IEVP).



3. Majeurs instruments de financement :

a. L 'instrument européen de voisinage (ENI)

S'appuyant sur les réalisations de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, cet instrument vient soutenir et renforcer les relations avec les pays du voisinage tout en apportant des avantages tangibles à la fois à l'UE et à ses partenaires.

Cet instrument IEV fournit l'essentiel du financement aux 16 pays partenaires couverts par la politique européenne de voisinage (PEV) conformément aux principes de différenciation et à l'approche fondée sur les incitations, couvrant la dimension orientale (ENI Est) et la dimension méridionale (ENI Sud) de la politique européenne de voisinage (PEV).

Les programmes de coopération régionale s'attaquent aux défis de dimension régionale et promeuvent la coopération interétatique sur des questions d'intérêt mutuel.

Par ailleurs, et concernant le dossier migratoire aussi, un élément clé de la promotion et le renforcement du rôle des acteurs de la société civile dans les réformes et les changements stratégique dans les pays du voisinage grâce à un soutien financier accru et au renforcement des capacités.

L'un des programmes clefs de l'instrument en matière de la migration est le projet Euromed qui vient de commencer en Décembre sa cinquième phase.

C'est un projet mis en œuvre par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD). Il soutient les États membres de l'UE et les pays partenaires du sud de l'instrument européen de voisinage dans l'établissement d'un cadre de dialogue et de coopération complet, constructif et opérationnel sur la migration, avec un accent particulier sur le renforcement des instruments et des capacités pour développer et mettre en œuvre des politiques migratoires fondées sur les preuves.

Depuis 2004, le programme adapte ses activités de manière à faciliter des dialogues et une coopération régionaux Nord-Sud et Sud-Sud efficaces dans les domaines



thématiques identifiés dans l'Approche globale de la migration et de la mobilité (GAMM): migration légale, migration irrégulière, migration et développement et protection internationale en plus de sujets transversaux tels que la gouvernance de la migration et la communication sur la migration.

Ainsi, le projet vise à favoriser les systèmes de gouvernance des migrations fondés sur les droits en consolidant et en élargissant la coopération entre les pays partenaires sud de l'instrument européen de voisinage et les États membres de l'Union européenne.

b. Fonds Fiduciaires d'Urgences (FFU):

Les représentants gouvernementaux ont officiellement lancé le FFU de l'UE lors du sommet sur les migrations de la Valette les 11 et 12 novembre 2015.

L'objectif général de cet instrument est de s'attaquer aux facteurs qui ont influencé et continuent de conduire les récentes crises au Sahel et au lac Tchad, dans la corne des régions Afrique et Afrique du Nord.

Ces crises ont entraîné une augmentation significative des migrations irrégulières et des déplacements de personnes dans toute la région. En soutenant les efforts visant à accroître la stabilité, à améliorer la gestion des migrations et à s'attaquer aux causes profondes de la déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration irrégulière, le FFU s'efforce de remédier à ces crises.

Plus spécifiquement, cet instrument les pays partenaires pour développer et diriger des projets visant à renforcer la résilience, à accroître les chances économiques et égales, à améliorer la sécurité et le développement, et à promouvoir les droits de l'homme et la protection des migrants.

Dans le nord de l'Afrique, la stratégie du FFU est centrée sur l'objectif 3 relatif à «une meilleure gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination». Cet objectif comprend cinq actions prioritaires: (i) la gouvernance des migrations; (ii) promouvoir la migration légale et la mobilité mutuellement avantageuses; (iii) assurer la protection de ceux qui en ont besoin; (iv) lutter contre les moteurs de la migration



irrégulière, y compris le retour volontaire et la réintégration; et (v) améliorer l'information et la protection des migrants vulnérables le long des routes migratoires.

Ces cinq actions s'alignent et reflètent également les priorités d'autres politiques d'orientation clés de l'UE telles que la déclaration politique de La Valette, le plan d'action conjoint de La Valette (JVAP), l'agenda européen en matière de migration et la politique européenne de voisinage renouvelée.

c. Fonds d'asile, de migration et d'intégration (AMIF)

Le Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration (AMIF) a été créé pour la période 2014-2020, avec un total de 3,137 milliards d'euros pour les sept ans. Il vise à favoriser la gestion efficiente des flux migratoires tout en assurant un programme de renforcement de développement avec une approche commune de l'Union en matière d'asile et d'immigration. Cet instrument a quatre objectifs spécifiques :

Asile :

Renforcer et développer le régime d'asile européen commun en veillant à ce que la législation de l'UE dans ce domaine soit appliquée de manière efficace et uniforme;

Migration légale et intégration :

Soutenir la migration légale vers les États de l'UE en fonction des besoins du marché du travail et promouvoir l'intégration effective des ressortissants de pays tiers ;

Retour :

Renforcer des stratégies de retour justes et efficaces, qui contribuent à lutter contre la migration irrégulière, en mettant l'accent sur la durabilité et l'efficacité du processus de retour ;

Solidarité :



Faire en sorte que les États de l'UE qui sont les plus touchés par les flux migratoires et d'asile puissent compter sur la solidarité des autres États de l'UE.

Ce fonds fournit également des ressources financières pour les activités et le développement futur du réseau européen des migrations. Ce réseau vise à répondre aux besoins d'informations des institutions de l'UE et des autorités et institutions des États de l'UE sur la migration et l'asile en fournissant des données à jour, objectives, fiables et comparables, en vue de soutenir l'élaboration des politiques.

III. Nouveau pacte sur la migration et l'asile :

Le pacte récemment publié par la Commission européenne sur la migration et l'asile vise à remédier aux déséquilibres dans les charges des États membres liées aux arrivées de migrants et à rationaliser le processus d'asile.

Cependant, la proposition se concentre principalement sur les aspects techniques, contournant la question des valeurs et les tendances migratoires plus larges, et retarde certaines décisions difficiles - et politiquement chargées - en matière de migration régulière et de réinstallation permanente.

1. Pourquoi ce nouveau pacte ?

La « crise migratoire » de 2015 a révélé les failles des règles de procédure d'asile de l'Union européenne, le « système de Dublin », qui attribuait la responsabilité des demandes d'asile aux États membres de première entrée. L'afflux soudain de migrants cette année-là a exercé une forte pression à la fois sur les institutions de l'UE et sur les institutions des États membres principalement du sud, démontrant leur incapacité, pour certains, et leur réticence, pour d'autres, à gérer ces arrivées et mettant en évidence les procédures d'asile disparates entre les États.

L'Union européenne a réalisé que ce système fracturé a enflammé les tensions entre les États membres tout en échouant à relever le défi posé par la migration. Le capital collectif existant était dépensé de manière disproportionnée pour la police et les frontières (par exemple, entre la Grèce et la Turquie et en Méditerranée). Les tentatives



de rationalisation du système se sont heurtées à une résistance intense de la part de certains États membres opposés aux délocalisations obligatoires ou à des formes concrètes de solidarité (bien que la Hongrie ait perdu une action en justice pour ces délocalisations). Ces pays ont pu bloquer les réformes en raison de l'exigence d'unanimité au Conseil sur la politique migratoire. Les réfugiés et les migrants débarquent souvent dans les mêmes États frontaliers (Italie, Grèce, Malte et Espagne), ce qui permet à certains États membres de se distancier du problème.

Les routes de migration via la Méditerranée étant toujours actives, les délocalisations ont été menées pour la plupart ad hoc depuis 2015, sur la base de la volonté des États membres d'accepter les migrants arrivant par bateau. L'accent a été mis sur la protection des frontières extérieures, les retours et l'engagement avec les pays tiers, ces derniers se concentrant sur l'accueil des réfugiés et des migrants (y compris grâce à une aide au développement réorientée), le contrôle des frontières et la formation au secteur de la sécurité. En outre, la déclaration UE-Turquie de 2016, destinée à empêcher la plupart des réfugiés syriens de se rendre en Grèce, est sur un terrain de plus en plus instable. Non seulement il n'a pas empêché les arrivées par d'autres voies de migration méditerranéennes (ce qui est évidemment hors du contrôle de la Turquie), mais il a créé une dépendance de la volonté de la Turquie d'accueillir des réfugiés - une volonté maintenant en déclin.

L'approche de l'Union européenne pour l'après 2015 n'a pas résolu les défis migratoires de l'Union. En fait, elle a contribué à la situation désastreuse des migrants en Libye, aux camps de réfugiés surpeuplés en Grèce et a poussé davantage de personnes vers de dangereuses routes de migration irrégulière. La Commission européenne, désormais sous la direction d'Ursula von der Leyen, voit une opportunité de recadrer la question et espère offrir une



2. C'est quoi ce pacte ?

L'accent est mis sur « des procédures plus efficaces » avec un accent bureaucratique qui ignore les raisons sous-jacentes de la migration et privilégie à la place les processus rationalisés, en particulier ceux concernant les retours.

Aussi, le pacte aborde la question de la solidarité par le biais principalement des contrôles aux frontières et des retours via une nouvelle forme de solidarité « obligatoire et flexible ». Les critères de relocalisation passeraient du système de Dublin (pays de première arrivée) à mettre l'accent sur le bien-être des enfants, les liens familiaux et les liens universitaires. Les États membres de l'UE pourraient choisir leur forme de solidarité préférée entre la relocalisation ou l'aide financière au retour pour remédier aux inefficacités du système de retour, ce qui pourrait inclure une aide à la coopération avec un pays tiers ou fournir « autre assistance » non définie. Il semble toutefois que la nature juridiquement contraignante de ce mécanisme de solidarité ne s'appliquerait que dans des situations de « pression » (sur la base des évaluations de la Commission et des États membres) et reviendrait à un caractère volontaire dans le cas contraire. Les ressources de l'agence frontalière, Frontex, et de la modernisation des systèmes de gestion (y compris les bases de données) seraient accrues.

En outre, le pacte propose un nouveau système de contrôle indépendant pour garantir le respect des droits d'asile et des droits de l'homme et pour prévenir les violations du principe de non-refoulement. Une nouvelle agence européenne pour l'asile prometteuse aiderait à harmoniser les règles d'asile dans les 27 États membres et offrirait un suivi et des conseils.

In fine, les partenariats internationaux seraient axés sur le soutien aux pays hôtes, les retours et les réadmissions, les efforts de lutte contre la contrebande et l'augmentation des opportunités économiques. Le dernier reste un objectif plus lointain qui nécessite des politiques et des ressources supplémentaires.



3. Quels impacts possibles du pacte ?

Il est peu probable que le pacte ait un impact significatif sur les flux migratoires irréguliers et ne traite pas de la migration régulière. Bien que cela puisse avoir un certain impact sur l'endroit où les migrants tentent d'aller (par exemple, s'il leur devient plus facile de retrouver leur famille en Europe du Nord ou de l'Ouest), il ne traite pas des facteurs fondamentaux de la migration.

Grâce à ses nouvelles procédures, le pacte peut apporter plus de clarté aux demandeurs d'asile et un meilleur accès pour eux à plus d'endroits dans l'Union européenne. Il faut dire que l'accent mis sur le respect des principes de non-refoulement est louable, mais il s'agit d'un nombre relativement restreint de personnes, en particulier par rapport aux flux de migrants réguliers et irréguliers qui, comme mentionné, ne seront probablement pas modifiés de manière significative.

Il est important de noter que l'absence de voies légales manque une opportunité : la crise de Covid-19 crée des pénuries de main-d'œuvre à travers l'Europe qui pourraient être comblées par des migrants (par exemple, des infirmières), mais la peur des migrants - principalement motivée par les gouvernements anti-migration - a diminué cette possibilité. Cela renforcera probablement le « non-système » continu selon lequel les emplois agricoles, industriels et de services en Europe, qui ne sont pas occupés de manière significative par des populations nées dans le pays, sont occupés par un mélange de migrants réguliers et irréguliers.

4. Que nous dit le Pacte sur les priorités de l'Union européenne en matière de migration ?

Le discours sur la migration a été cédé aux États membres réticents et anti-migration en mettant l'accent sur l'application des frontières et les retours. La notion de solidarité, décrit est assouplie, est diluée, et ce cadre n'est pas de bon augure pour les autres efforts des institutions européennes visant à consolider les droits fondamentaux et les valeurs consacrées dans les traités. La Commission a décidé d'adopter une approche



technique sur les processus, mettre en place pour l'instant l'élaboration de politiques visant à lutter contre le coût humain infligé par le système actuel.

En outre, la création d'un nouveau « statut de protection immédiate » pour ceux qui fuient les conflits armés ou les crises risquant de réduire la portée des demandes d'asile « acceptables » en établissant des sous-catégories artificielles. Ces modèles pourraient viser à assurer le respect de la Convention de Genève et des protocoles associés en rationalisant le processus pour ceux qui ont « clairement » droit à une protection, mais les flux mixtes de migrants continueront de rendre cette différenciation difficile.

Séparer la réinstallation et la réduction des arrivées des voies légales ne tient pas compte de la dynamique de la migration et de la manière d'aborder véritablement les raisons pour les gens se déplacent en premier lieu, qui vont de la persécution à la recherche de meilleures opportunités. La prochaine stratégie de l'UE pour la migration régulière doit relier ces points. En effet, les flux de migrants contiennent tous les types de migrants : il n'y a généralement pas de flux séparés pour les demandeurs d'asile, les migrants et les réfugiés. Sans filières régulières, ils continuent à se déplacer de manière irrégulière et rendront le traitement rationalisé plus difficile.

Le plan met en exergue la coopération de la Commission avec les pays partenaires du sud en les encourageant à accueillir des réfugiés et des migrants, en leur apportant un soutien pour ce faire et en renforçant leur propre lutte contre la contrebande - signifie que ces relations continueront d'être façonnées par la question des migrations. Le sommet UE-Afrique qui a été rapporté à 2021 en raison de Covid-19 pourrait bien se tenir dans l'ombre de ce pacte.

