

## 30.

## Politiques de libre circulation et contrôles aux frontières : les systèmes régionaux de gouvernance des migrations en Afrique de l'Ouest et du Nord et en Europe, et leurs interactions

Irene Schöfberger<sup>1</sup>



23  
COOPÉRATION  
INTERNATIONALE  
ET LES PARTENARIATS  
MONDIAUX

*Résumé : La majorité des États d'Afrique de l'Ouest et du Nord ainsi que des États d'Europe appartiennent à des zones de libre circulation. La tendance à lever les contrôles aux frontières intrarégionales s'est toutefois accompagnée d'une tendance au renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Le présent chapitre analyse la manière dont ces deux évolutions ont façonné la gouvernance des migrations aux échelles régionale et transrégionale en Afrique de l'Ouest et du Nord et en Europe. Il s'intéresse d'abord aux structures politiques régionales en Afrique de l'Ouest et du Nord, puis examine comment celles-ci s'inscrivent dans les tendances plus générales à l'échelle du continent et comment elles interagissent avec les politiques de libre circulation en Europe. Ce chapitre s'appuie sur une analyse des politiques de l'Union africaine, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union du Maghreb arabe (UMA) et de l'Union européenne. Il constate que, bien que des politiques de libre circulation aient été adoptées à un stade précoce dans la CEDEAO et l'Union européenne, et qu'elles fassent depuis longtemps l'objet de discussions au sein de l'Union du Maghreb arabe et de l'Union africaine, leur mise en œuvre reste compliquée en raison de différences politiques et socioéconomiques entre États membres, d'intérêts divergents en matière de migration et de dépendances interrégionales croissantes.*

La majorité des États d'Afrique de l'Ouest et du Nord ainsi que des États d'Europe appartiennent à des zones de libre circulation. Dans la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement a été introduit en 1979. Dans l'Union européenne, la libre circulation des personnes a été consacrée en 1957 par le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, et consolidée en 1992 par le Traité de Maastricht. En Afrique de l'Ouest comme en Europe, les politiques de libre circulation ont facilité la mobilité intrarégionale, qui est plus répandue que la mobilité interrégionale. L'introduction de ces mesures témoigne d'une prise de conscience des responsables politiques que cette mobilité revêt une importance fondamentale pour l'intégration et le développement économiques régionaux. Les travaux de l'Union africaine ont également pour ambition, depuis leur commencement, d'étendre les mesures de libre circulation, un objectif qui a récemment connu un regain de vigueur en 2018, grâce au Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de séjour et au droit d'établissement.

Toutefois, les frontières nationales n'ont pas perdu de leur importance. Tout d'abord, la mise en œuvre de politiques de libre circulation a entraîné des difficultés au sein de la

<sup>1</sup> Centre mondial d'analyse des données sur la migration (CMADM) de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

CEDEAO et de l'Union européenne. Ces difficultés découlent de différences politiques et socioéconomiques entre États membres, ainsi que d'intérêts divergents en matière de migration qui tiennent à des différences concernant les flux de migration et de rapatriements de fonds, les besoins du marché du travail et les lieux géographiques. En outre, la mise en œuvre de politiques de libre circulation a également entraîné une renégociation de la fonction des frontières nationales face à des dépendances interrégionales croissantes. Par exemple, les contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne et au-delà ont augmenté, grâce à une coopération avec plusieurs États africains. Enfin, les progrès vers la création d'une zone de libre circulation en Afrique du Nord ont été lents (Urso et Hakami, 2018).

Le présent chapitre illustre la manière dont ces deux tendances – assouplissement des contrôles aux frontières intrarégionales et durcissement des contrôles aux frontières extérieures – ont façonné la gouvernance des migrations aux niveaux régional et transrégional en Afrique de l'Ouest et du Nord et en Europe. Il s'intéresse d'abord aux structures politiques régionales en Afrique de l'Ouest et du Nord puis examine comment celles-ci s'inscrivent dans des tendances plus générales à l'échelle du continent et comment elles interagissent avec les politiques de libre circulation en Europe.

## 30.1. Liberté de circulation et frontières dans le cadre de la gouvernance régionale des migrations

### 30.1.1. Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest<sup>2</sup>

En Afrique de l'Ouest, la mobilité et la migration intrarégionales ont une longue histoire. Les États modernes d'Afrique de l'Ouest sont relativement récents en comparaison avec d'autres régions du monde, telles que l'Europe, car ils n'ont obtenu leur indépendance des anciennes puissances coloniales qu'à partir de la fin des années 1950. Des études historiques dans la région ont également montré que la délimitation de l'espace sur la base de structures territoriales définies n'a été introduite qu'à l'arrivée des administrations coloniales (Walther et Retailé, 2008). Auparavant, l'espace avait longtemps été organisé en fonction d'affiliations sociales, selon un « principe de territorialité fluide et en constante évolution » (Lima, 2013, p. 344). Des endroits géographiquement éloignés pouvaient être administrés par une même autorité (voir Mbembé, 2005). Dans le même temps, les modes de vie et les pratiques fondés sur la mobilité – telles que le nomadisme, le semi-nomadisme et la culture itinérante – étaient fréquents, permettant aux communautés et aux ménages de s'adapter à un milieu pauvre en ressources. Si, au cours des dernières décennies, des lois nationales ont progressivement entravé le nomadisme (voir FAO et UICN, 2018), les mouvements transfrontaliers demeurent fréquents dans la région (Fedorova et Shupert, chapitre 4 du présent volume) et englobent diverses pratiques allant de la migration saisonnière à la migration plus permanente en passant par la migration à des fins d'éducation ou de commerce et les visites à la famille. Bien que ses formes se soient adaptées à un monde en évolution, ce type de mobilité continue de contribuer au développement et à la résilience dans la région (Quartey, Adoquaye Tagoe et Boatema Setrana, chapitre 21 du présent volume). Les gouvernements nationaux sont eux aussi de plus en plus conscients de cette réalité, comme en témoigne l'adoption de politiques de libre circulation et de politiques relatives à la diaspora.

Depuis sa fondation, la CEDEAO a pour ambition de mettre en œuvre des politiques de libre circulation. Son traité de 1975 prévoit, parmi les principaux objectifs de la Communauté nouvellement créée, « la suppression, entre les États Membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux » (CEDEAO, 1975, article 2 d). Quelques années plus tard, le Protocole de 1979 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement a été le premier protocole à être ratifié par les États membres. Il consacre l'instauration progressive des droits d'entrée, de résidence et d'établissement pour les citoyens de la CEDEAO dans la région, qui

<sup>2</sup> Les États membres de la CEDEAO sont le Bénin, le Burkina Faso, Cabo Verde, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

devait être mise en place en trois étapes s'étalant sur 15 ans. La première phase a été mise en œuvre. Elle consistait à octroyer un droit d'entrée et de séjour jusqu'à 90 jours permettant aux citoyens de la CEDEAO munis d'un document de voyage valide et d'un certificat de santé international d'entrer sur le territoire des autres États de la CEDEAO sans visa ni autorisation d'entrée. Durant la seconde phase, l'introduction de permis de résidence a rendu possible l'instauration d'un droit de résidence. Cependant, les progrès concernant la mise en œuvre de la troisième phase, c'est-à-dire l'instauration du droit d'établissement, sont plus lents.

Les politiques de libre circulation ont été réaffirmées et intégrées dans d'autres politiques de la Communauté, telles que le Traité révisé de 1993 de la CEDEAO, qui réaffirme les droits d'entrée, de résidence et d'établissement (CEDEAO, 1993, article 59). Promouvoir la liberté de circulation est l'une des huit priorités thématiques du Dialogue sur la migration pour l'Afrique de l'Ouest, créé en 2000, ainsi que l'un des principaux axes de l'Approche commune de la CEDEAO sur la migration, adoptée en 2008. L'Approche commune a également marqué la transition vers une gestion régionale plus intégrée des migrations. Plutôt que de se concentrer uniquement sur la mise en œuvre de la libre circulation dans la région, elle a défini une structure pour gérer les migrations dans, depuis et vers la région, en renforçant la coordination des approches nationales. Outre la libre circulation, l'Approche aborde l'harmonisation des politiques, la gestion de la migration régulière et irrégulière, la lutte contre la traite d'êtres humains et la protection des droits des migrants et des réfugiés (CEDEAO, 2008). À l'heure de la rédaction du présent chapitre, l'Approche est en cours de révision<sup>3</sup>.

L'adoption progressive de documents de voyage communs a été déterminante pour la mise en œuvre des politiques de libre circulation de la CEDEAO, en permettant aux citoyens de se déplacer à l'intérieur de la région. Un carnet de voyage de la CEDEAO a été introduit en 1985. En 2000, le Sommet d'Abuja a débouché sur l'adoption d'un passeport commun de la CEDEAO. Néanmoins, des difficultés persistent dans la pratique. En effet, environ 53 % de la population dans la région de la CEDEAO n'est pas enregistrée et ne possède aucune preuve d'identité juridique (Banque mondiale, 2018), ce qui entrave l'accès aux services essentiels et l'obtention de documents de voyage officiels. Or, selon le Protocole de 1979, des documents de voyage officiels sont actuellement requis pour traverser les frontières intérieures de la Communauté.

Si les politiques de libre circulation restent une priorité pour les États membres de la CEDEAO, des divergences nationales ont toutefois compliqué leur pleine application. En effet, la mise en œuvre de la troisième phase du Protocole de 1979 – relative au droit d'établissement pour les citoyens de la CEDEAO sur l'ensemble du territoire de la Communauté – n'est pas encore achevée. En outre, les approches de la CEDEAO n'ont pas encore été intégrées dans les politiques nationales relatives à la migration. Par exemple, Adepoju a relevé que les lois nationales et les codes du travail continuent de limiter l'accès des étrangers, y compris des citoyens de la CEDEAO, à certains secteurs économiques, et que des expulsions avaient parfois eu lieu (Adepoju, 2015).

La mise en œuvre du Protocole de 1979 est également compliquée par des difficultés politiques, des obstacles institutionnels et administratifs et des entraves pratiques. Tout d'abord, le soutien politique a parfois été faible ou instable, les financements insuffisants, et les mandats politiques flous. Les litiges frontaliers entre États ont constitué une difficulté supplémentaire, à laquelle s'ajoutent les disparités entre les États membres sur le plan économique, de la situation du marché du travail et de la taille des populations. Plus particulièrement, le Nigéria a un produit intérieur brut (PIB) plus important et une population considérablement plus large que les autres États membres. L'instabilité politique, de même que les politiques intérieures et les attitudes changeantes à l'égard des migrants ont elles aussi pesé sur la volonté des gouvernements nationaux de s'engager davantage dans des approches régionales et de renoncer à certaines compétences nationales en matière de politique migratoire. De plus, les contrôles aux frontières, le partage des informations avec les citoyens et l'insécurité croissante dans la région posent des problèmes pratiques et administratifs (Adepoju, 2015 ; Castillejo, 2019).

D'autres divergences nationales sont apparues après un renforcement de la collaboration en matière de gestion des migrations de la Communauté et de ses États membres avec leurs homologues européens. Certains auteurs que

<sup>3</sup> Le Mali, le Burkina Faso, le Sénégal, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Bénin, le Togo et la Guinée-Bissau font également partie de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA). Le Traité fondateur de l'UEMOA (UEMOA, 1973) consacre la création d'un marché commun, fondé entre autres sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, et sur le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée. De plus, l'article 76 du Traité amendé (UEMOA, 2003) contient des dispositions relatives à la liberté de circulation, de résidence et d'établissement.

cette collaboration a amené certains États ouest-africains à porter une attention politique plus grande à la migration irrégulière au niveau national (Castillejo, 2019 ; Jegen, 2020). D'autres différences nationales peuvent s'expliquer par l'existence d'accords bilatéraux entre les acteurs de l'Union européenne et certains États membres spécifiques de la CEDEAO, qui ne sont pas nécessairement conformes aux priorités régionales.

La négociation de politiques de libre circulation et de migration au sein de la région pourrait prendre une nouvelle forme si le Maroc adhéra à la Communauté. En 2017, les États membres de la CEDEAO ont réagi à la candidature du Maroc en approuvant « en principe » son adhésion, tout en repoussant la décision finale jusqu'à l'achèvement d'une étude approfondie (Al Qays Talha Jebri, 2020). En cas de décision positive, les intérêts des États membres de la CEDEAO concernant la migration seraient encore plus divers, ce qui pourrait accroître la complexité des négociations politiques. En outre, si le Maroc signait également le Protocole de 1979, les zones de libre circulation de la CEDEAO et de l'Union européenne partageraient une frontière commune, ce qui amènerait certainement l'Union européenne à redoubler d'efforts pour collaborer avec les États membres de la CEDEAO en matière de contrôle de l'immigration.

### 30.1.2. Union du Maghreb arabe<sup>4</sup>

La migration intrarégionale est moins importante en Afrique du Nord, dont plus de 90 % des émigrants vivaient en dehors du continent en 2017, contre moins de 30 % pour les migrants originaires d'Afrique de l'Ouest (Commission européenne, Centre commun de recherche, 2018). Cette mobilité légèrement plus faible dans la région se reflète également dans les progrès moins importants accomplis en matière de politiques de libre circulation à l'échelle régionale. En 1989, le Traité instituant l'Union du Maghreb arabe (UMA) prévoyait que ses États membres œuvrent « progressivement à réaliser la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux » (UMA, 1989, article 2). Il envisageait également l'institution d'un droit d'établissement. Néanmoins, au cours des dernières décennies, les activités de l'Union ont été ralenties par un soutien politique faible, des litiges interétatiques et des crises internes. Des difficultés liées à l'insécurité et à des liaisons de transport compliquées ont également contribué à cet état de fait. Toutefois, la Tunisie a accordé un droit d'entrée sans visa aux ressortissants d'autres États membres de l'UMA (Urso et Hakami, 2018). Selon la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, d'autres dispositions relatives à la libre circulation ont été introduites au Maroc et en Libye<sup>5</sup>.

## 30.2. Efforts continentaux en faveur des mesures de libre circulation et rôle des communautés économiques régionales

L'idée d'une libre circulation des personnes sur l'ensemble du continent remonte à la fondation de l'Union africaine en 1963, appelée alors Organisation de l'unité africaine (OUA) (Union africaine et OIM, 2018). Les premières dispositions concrètes étaient énoncées dans le Plan d'Action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique : 1980-2000, qui invitait les États à autoriser la libre circulation de la main d'œuvre sur le marché commun africain. Le Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, signé en 1991, comprenait un premier engagement contraignant à « prendre, individuellement, aux plans bilatéral ou régional, les mesures nécessaires à la réalisation progressive de la libre circulation des personnes et [d']assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement par leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté » (OUA, 1991, article 43.1). Le Traité accordait également un rôle clé à cinq zones régionales, devenues ensuite des communautés économiques régionales (CER). Après que l'OUA fut devenue l'Union africaine, en 2002, celle-ci a continué de soutenir l'idée de politiques de libre circulation en diverses occasions, notamment lors du Conseil de Syrte en 2005, où elle a préconisé l'introduction d'un passeport africain, et où l'établissement d'une zone de libre-échange continentale a été approuvé en 2012.

La nécessité d'une libre circulation des personnes associée à la notion de panafricanisme et à l'idée d'un continent intégré et uni a été inscrite en 2015 dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine (Union africaine, 2015, article 73). L'Agenda 2063 attribue aux CER un rôle central dans la mise en œuvre des politiques de libre circulation d'ici à 2023 et invite les États à abolir les exigences relatives aux visas d'entrée pour les citoyens africains se déplaçant à l'intérieur du continent. En 2018, l'Union africaine a finalement adopté le Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, qui prévoit une mise en œuvre progressive des politiques de libre circulation, en commençant au niveau des CER. Adopté la même année, le Cadre de politiques migratoires pour l'Afrique révisé recommande également aux États membres d'« [a]méliorer la coopération et la coordination entre les États dans les sous-régions et les régions en vue de faciliter la libre circulation à l'échelle bilatérale, sous régionale et régionale » et d'« [h]armoniser et renforcer la mise en œuvre des dispositions des CER en matière de libre circulation liée à la résidence et à l'établissement, afin d'aider à la mobilité de la main-d'œuvre » (Union africaine, 2018, article 2.2).

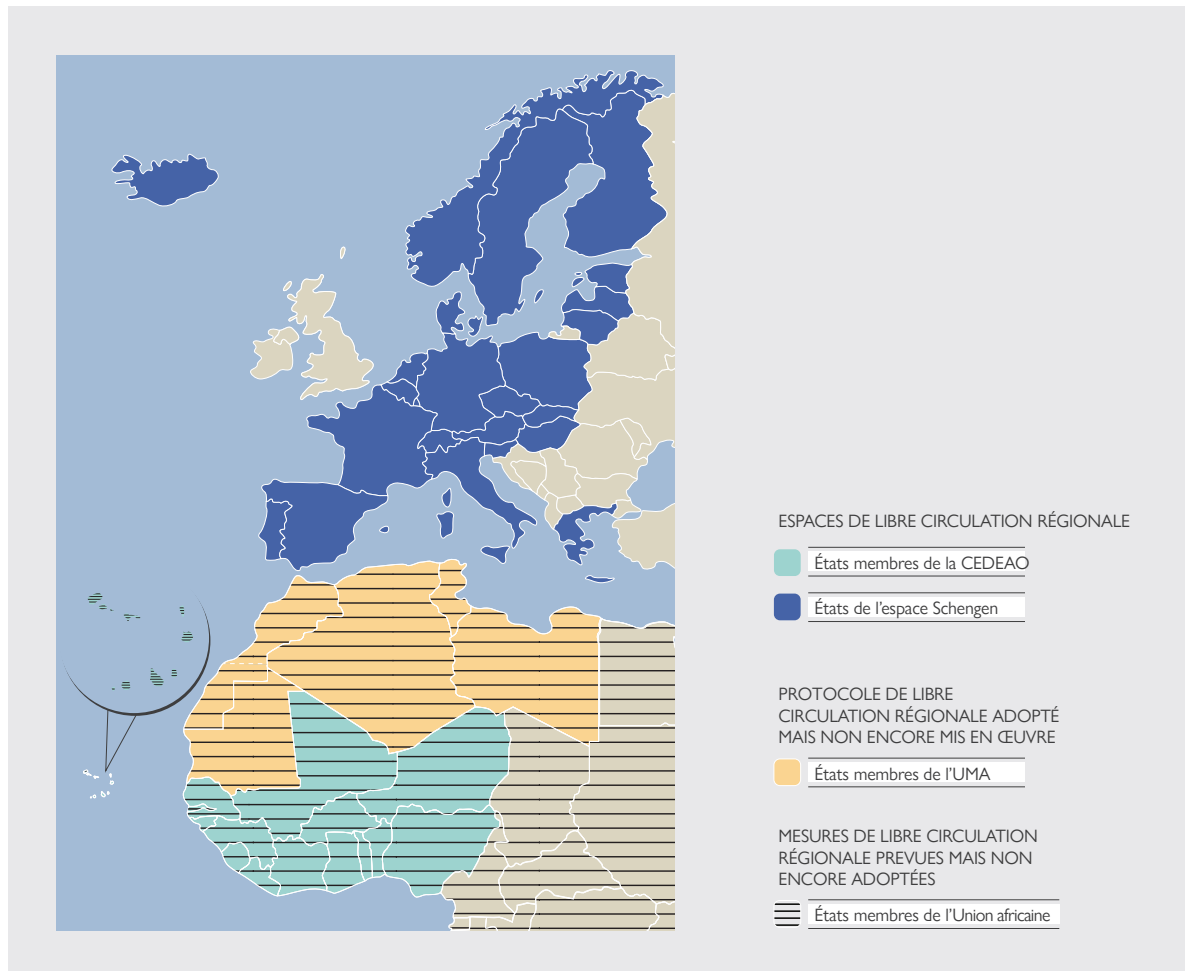
Néanmoins, il existe des divergences nationales sur les politiques de libre circulation par rapport à ces processus continentaux, qui s'ajoutent à celles existant à l'échelle régionale, mentionnées plus haut. Elles procèdent de difficultés sociopolitiques, liées à des différences de taille des économies et des populations nationales, à des conflits et tensions interétatiques, à des flux d'entrées et de sorties de migrants et de rapatriements de fonds dissemblables, à des besoins différents du marché du travail, à une opinion publique changeante vis-à-vis de la migration, et à des défis en matière de souveraineté et de compétences nationales. Le faible degré de mise en œuvre des accords de l'Union africaine est lui aussi un frein pour la mise en œuvre de la libre circulation. D'autres défis tiennent aux capacités et ressources nationales – par exemple en raison de différences nationales en matière de normes applicables aux documents de voyage et documents personnels et de systèmes de gestion des frontières. Il convient également de mentionner des préoccupations de sécurité nationale et d'ordre public, telles que la criminalité transfrontalière et les activités terroristes. Enfin, il convient de citer des préoccupations de santé publique, dues à des systèmes de surveillance sanitaire transnationaux limités, qui entravent la mise en œuvre des politiques et cadres de libre circulation (voir Union africaine et OIM, 2018).

### 30.3. Gouvernance transrégionale des migrations : Interactions entre les politiques africaines et européennes

Depuis quelques dizaines d'années, la gouvernance des migrations en Afrique de l'Ouest et du Nord est de plus en plus liée aux processus de gouvernance des migrations de l'Union européenne. Des négociations sur les politiques transrégionales de migration menées entre les deux continents ont influencé les politiques de libre circulation et de contrôle des frontières dans les États membres de la CEDEAO et de l'UMA.

La libre circulation des personnes existe dans l'Union européenne depuis sa création, en tant que Communauté économique européenne, en 1957. Cette année-là, le Traité de Rome a instauré un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux. L'Accord de Schengen, signé en 1985 et entré en vigueur en 1995, a aboli les contrôles aux frontières intérieures<sup>6</sup>. L'article 8 du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht en 1992, institue une citoyenneté de l'Union européenne pour tous les ressortissants des États membres, qui s'accompagne d'une liberté de circulation et de résidence sur le territoire de tous les États membres. En 1997, le Protocole annexé au Traité d'Amsterdam a intégré l'acquis de Schengen dans les traités de l'Union européenne. Le Traité d'Amsterdam invite également les États membres à adopter des mesures garantissant la libre circulation des personnes, conjointement avec des mesures concernant les contrôles aux frontières extérieures, l'asile et l'immigration. En 2004, la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union européenne institue de nouveaux droits et obligations.

Figure 30.1. Espaces de libre circulation en Afrique de l'Ouest et du Nord et en Europe



Note : Cette carte n'est fournie qu'à titre d'illustration. Le tracé des frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent aucune approbation ou acceptation officielle de la part de l'OIM.

Depuis la fin des années 1990, parallèlement aux progrès réalisés en matière de libre circulation des personnes, les États membres de l'Union européenne ont entrepris d'établir un régime d'immigration et d'asile commun. Ce régime devait reposer sur un partage des responsabilités entre États membres et s'appliquer sur l'ensemble du territoire de l'Union (dimension intérieure). Les négociations sur ce régime commun se sont révélées plus difficiles que prévu, en raison de la réticence des États membres à renoncer à leurs compétences nationales et à assumer leur part de responsabilité en matière de migration et d'asile, ainsi que de divergences nationales croissantes en ce qui concerne les réalités migratoires et, de façon plus générale, la situation sociale et économique (Schöfberger, 2019). Par exemple, les États membres de l'Union européenne ont des besoins en matière de marché du travail différents et occupent des situations géographiques différentes, de sorte que leurs priorités en matière de migration diffèrent elles aussi. Aussi, il reste à trouver un système commun en ce qui concerne la dimension intérieure, et la nouvelle Commission Von der Leyen travaille à l'élaboration d'un pacte sur la migration et l'asile (Commission européenne, 2020). Afin de réduire les pressions sur la difficile négociation de la dimension intérieure de la gestion des migrations de l'Union européenne, les États membres ont rapidement décidé que cette dimension intérieure devait être soutenue par une dimension extérieure de la politique migratoire, fondée sur une collaboration accrue avec les États situés au-delà des frontières extérieures de l'Union. Au Sommet de Tampere, en 1999, les États membres ont recommandé de renforcer la coopération et les partenariats avec les pays d'origine et de transit des migrants, y compris les États d'Afrique de l'Ouest et du Nord (Conseil européen, 1999).



La dimension extérieure étant censée soutenir la dimension intérieure, les négociations entre les États membres de l'Union européenne ont fortement influé sur leur collaboration avec leurs homologues africains. Cette influence a évolué au fil du temps. Tout d'abord, des politiques telles que l'Approche globale de la question des migrations de l'Union européenne de 2005 et la déclaration conjointe Afrique-Union européenne sur la migration et le développement de 2006 visaient des objectifs variés. Certains touchaient à un contrôle plus strict des frontières extérieures de l'Union européenne et incluaient une coopération avec les pays d'origine et de transit sur la migration irrégulière et le retour. D'autres concernaient la migration en tant que moteur de développement en Afrique et en Europe et comprenaient une meilleure intégration des migrants et une facilitation des investissements de la diaspora. Toutefois, dans les années qui ont suivi, l'orientation stratégique de la dimension intérieure a changé. Un ensemble de processus et de facteurs, notamment la crise financière de 2007/2008 et l'augmentation du nombre de migrants arrivant dans l'Union européenne en 2015, ont creusé les divergences politiques entre les États membres de l'Union européenne. Par conséquent, il est devenu de plus en plus difficile de parvenir à un accord sur un régime de migration et d'asile commun dans le cadre de la dimension intérieure. En raison d'inquiétudes communes concernant la sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne, il a été relativement plus facile, pour l'Union européenne et ses États membres, de s'entendre sur un renforcement des efforts visant à contrôler l'immigration vers l'Union – bien que les approches nationales en la matière diffèrent.

En conséquence de ces évolutions, le contrôle aux frontières occupe une place plus importante dans la coopération des États membres de l'Union européenne avec les États africains. Des politiques telles que l'Approche globale révisée de la question des migrations et de la mobilité de l'Union européenne de 2011, l'Agenda européen en matière de migration de 2015 et la Déclaration politique et le Plan d'action de La Valette de 2015, ainsi que les allocations de fonds connexes, ont renforcé l'importance de la sécurité aux frontières, de la lutte contre la migration irrégulière et du retour des migrants. On a assisté à un recul des mesures considérant la migration comme un moteur de développement pour les pays d'origine et de destination et, dans le même temps, à une montée en puissance des politiques qui envisagent la migration comme la conséquence d'échecs de développement. Ces dernières s'accompagnent d'un recours croissant aux fonds de développement de l'Union européenne pour lutter contre la migration irrégulière, notamment au fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, lancé au sommet de La Valette en 2015. Ce fonds repose pour l'essentiel sur l'hypothèse selon laquelle un soutien au développement dans les pays africains permettrait de réduire la migration irrégulière et les déplacements (Commission européenne, 2015). Cette hypothèse a été remise en cause par des recherches théoriques et empiriques qui font valoir qu'un choc positif sur le revenu dans les pays à faible revenu conduirait dans un premier temps à une hausse des taux d'émigration (voir Clemens, 2014 ; Clemens et Gough, 2019). Ce renforcement du lien entre l'aide au développement et la gestion des migrations est également conforme à la conditionnalité accrue des politiques extérieures de l'Union européenne, notamment des politiques de développement, à une coopération en matière de gestion des migrations de l'Union européenne, conditionnalité introduite par les conclusions du Conseil européen tenu à Séville en 2002 (Conseil européen, 2002).

L'attention accrue portée par l'Union européenne aux contrôles aux frontières a compliqué ses négociations politiques avec ses homologues africains. Tout d'abord, les États membres de la CEDEAO sont de plus en plus conscients de l'importance que revêt la diaspora pour soutenir le développement et la résilience, et redoublent d'efforts pour nouer des relations avec elle (Schöfberger, chapitre 33 du présent volume). Les rapatriements de fonds, qui se sont montrés plus résilients que l'aide étrangère et les investissements directs pendant la récession économique de 2008 (Gagnon, 2020) et ont augmenté depuis lors, représentent désormais une part non négligeable du PIB de nombreux pays de la région. Dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord, l'attitude du public vis-à-vis de la migration tend à être très positive (Borgnäs et Acostamadiedo, chapitre 35 du présent volume). En conséquence, certains gouvernements pourraient être réticents à adopter des mesures risquant de limiter les possibilités d'émigration de leurs ressortissants. Pour cette raison, et étant donné l'importance des questions du retour et de la réadmission dans les débats nationaux dans certains États d'Afrique de l'Ouest, la coopération en matière de retour forcé et de réadmission s'est révélée difficile (Adam et al., 2020). À l'inverse, de nombreux États d'Afrique de l'Ouest et du Nord souhaiteraient qu'un accroissement des possibilités de migration régulière pour leurs ressortissants soit inscrit au débat. Des questions relatives à la souveraineté de l'État et aux compétences nationales en matière de migration, de développement et de sécurité se posent également lors des négociations. Dans le même temps, certains auteurs (ibid.)

laissent entendre que les gouvernements africains tentent de trouver un équilibre entre ces préférences politiques motivées par des considérations intérieures et internationales liées au soutien des donateurs.

Les conséquences de l'attention accrue portée par l'Union européenne aux contrôles aux frontières sur les politiques régionales de libre circulation en Afrique de l'Ouest sont encore floues. Comme mentionné plus haut, certains auteurs estiment que la collaboration de l'Union européenne avec les États africains a amené certains d'entre eux à renforcer leurs contrôles aux frontières. Néanmoins, comme l'illustre le paragraphe précédent, les gouvernements d'Afrique de l'Ouest et du Nord sont également réticents, à des degrés variables, à intégrer dans leurs politiques l'accent mis par l'Union européenne sur les contrôles aux frontières. Ces tendances contradictoires risquent de creuser les divergences intrarégionales entre des États africains dont les intérêts en matière de migration diffèrent au même titre que leurs relations avec les États membres de l'Union européenne. Ces divergences, quant à elles, risquent de freiner la mise en œuvre de la libre circulation à l'échelle régionale.

Les conséquences sociales et économiques de la pandémie de COVID-19 pourraient peser sur la gouvernance régionale et transrégionale des migrations. Elles pourraient notamment redéfinir les intérêts nationaux en matière de migration, tout en transformant les besoins du marché du travail et les taux d'emploi des États différemment touchés par la pandémie. Les divergences qui en découleront, en particulier entre les États membres de l'Union européenne, risquent de faire obstacle à un accord sur la gestion des migrations internes et de se traduire par une attention plus grande encore portée aux frontières extérieures de l'Union.



## 30.4. Conclusion

Les tendances vers un assouplissement des contrôles aux frontières intrarégionales et un durcissement des contrôles aux frontières extérieures ont façonné la gouvernance régionale et transrégionale des migrations en Afrique de l'Ouest et du Nord et en Europe. D'un côté, des politiques de libre circulation ont été adoptées à un stade précoce par la CEDEAO et l'Union européenne, et sont débattues depuis longtemps au sein de l'UMA et de l'Union africaine. Leur importance a également été réaffirmée dans des politiques récemment formulées. De l'autre, leur mise en œuvre demeure difficile car les États ont des intérêts divergents en matière de migration et peuvent être réticents à participer à des structures régionales de gouvernance des migrations. De plus, les intérêts en matière de migration, ainsi que les souverainetés et identités nationales sont constamment renégociés, en particulier dans les États d'Afrique de l'Ouest et du Nord, dont l'indépendance est relativement récente. L'accroissement des dépendances interrégionales a lui aussi entravé la mise en œuvre des politiques de libre circulation.

Ces dix dernières années, l'attention accrue portée par l'Union européenne à ses frontières extérieures l'a poussée à renforcer sa collaboration avec les États membres de la CEDEAO et de l'UMA en matière de contrôle de l'immigration. Il est encore trop tôt pour évaluer pleinement les incidences de cette collaboration sur les politiques de libre circulation en Afrique de l'Ouest et du Nord.

Si la levée des contrôles aux frontières intrarégionales a enregistré des progrès considérables tant au sein de l'Union européenne que dans la CEDEAO, cette tendance s'est accompagnée dans l'Union européenne d'un durcissement des contrôles aux frontières extérieures plus vigoureux que dans la CEDEAO. Cette évolution pourrait s'expliquer par des divergences sur la question de l'immigration depuis d'autres régions plus importantes entre les États européens qu'entre les États d'Afrique de l'Ouest. Le fait que les États membres de la CEDEAO sont aussi membres de l'Union africaine et qu'ils participent donc aux efforts continentaux visant à mettre en place des politiques de libre circulation à l'échelle de l'Afrique pourrait également expliquer cette différence. En outre, l'attitude du public vis-à-vis de la migration semble être plus positive en Afrique de l'Ouest qu'en Europe (Borgnäs et Acostamadiedo, chapitre 35 du présent volume).



- Adam, I., F. Trauner, L. Jegen et C. Roos  
 2020 West African interests in (EU) migration policy. Balancing domestic priorities with external incentives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. DOI : 10.1080/1369183X.2020.1750354.
- Adepoju, A.  
 2015 Operationalizing the ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons: Prospects for Sub-Regional Trade and Development. In : *The Palgrave Handbook of International Labour Migration* (M. Panizzon, G. Zürcher et E. Fornalé, dir. publ.), pp. 441-462.
- Al Qays Talha Jebri, I.  
 2020 Morocco-ECOWAS: Good intentions are not enough. Moroccan Institute for Policy Analysis. Disponible à l'adresse <https://mipa.institute/7323> (site consulté le 29 juillet 2020).
- Banque mondiale  
 2018 Identification for Development (ID4D) Global Dataset. Disponible à l'adresse <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/identification-development-global-dataset> (site consulté le 29 juillet 2020).
- Castillejo, C.  
 2019 The Influence of EU Migration Policy on Regional Free Movement in the IGAD and ECOWAS Regions. Document de synthèse du Deutsches Institut für Entwicklungspolitik n° 11/2019.
- Clemens, M. A.  
 2014 Does development reduce migration? Document de synthèse de l'IZA n° 8592. Disponible à l'adresse <http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>.
- Clemens, M. A. et K. Gough  
 2019 Unpacking the Relationship between Migration and Development to Help Policymakers Address Africa–Europe Migration. Center for Global Development. Disponible à l'adresse [www.cgdev.org/blog/unpacking-relationship-between-migration-and-development-help-policymakers-address-africa](http://www.cgdev.org/blog/unpacking-relationship-between-migration-and-development-help-policymakers-address-africa) (site consulté le 29 juillet 2020).
- Commission européenne  
 2015 Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique. Disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO\\_15\\_6056](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_15_6056) (site consulté le 29 juillet 2020).

- 2020 Programme de travail de la Commission pour 2020 : Une Union plus ambitieuse Disponible à l'adresse [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF) (site consulté le 29 juillet 2020).
- Commission européenne, Centre commun de recherche
- 2018 Many more to come? Migration from and within Africa. Disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/africa\\_policy\\_report\\_2018\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/africa_policy_report_2018_final.pdf).
- Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- 1975 Traité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Conclu à Lagos le 28 mai 1975. Disponible à l'adresse [www.refworld.org/pdfid/4921802f2.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4921802f2.pdf).
- 1993 Traité révisé. Disponible à l'adresse [www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf](http://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf).
- 2008 L'Approche commune de la CEDEAO sur la migration. Disponible à l'adresse [www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/99891/doc220851\\_ECOMIG\\_\\_ECOWAS\\_common\\_approach\\_on\\_Migration.pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/99891/doc220851_ECOMIG__ECOWAS_common_approach_on_Migration.pdf).
- Conseil européen
- 1999 Conclusions de la présidence. Conseil européen de Tampere 15 et 16 octobre 1999. Disponible à l'adresse [www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_fr.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm) (site consulté le 29 juillet 2020).
- 2002 Conclusions de la présidence. Conseil européen de Séville 21 et 22 juin 2002. Disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/DOC\\_02\\_13](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/DOC_02_13) (site consulté le 29 juillet 2020).
- Gagnon, J.
- 2020 COVID-19 : conséquences pour les migrations internationales et le développement. OECD Development matters, 2020. Disponible à l'adresse <https://oecd-development-matters.org/2020/04/25/covid-19-consequences-pour-les-migrations-internationales-et-le-developpement/> (site consulté le 29 juillet 2020).
- Jegen, L.
- 2020 The political economy of migration governance in Niger. Arnold-Bergstrasser Institute (ABI). Disponible à l'adresse [www.arnold-bergstrasser.de/sites/default/files/medam\\_niger\\_jegen.pdf](http://www.arnold-bergstrasser.de/sites/default/files/medam_niger_jegen.pdf).
- Lima, S.
- 2013 Territoires multisitués et circulation migratoire. *L'espace géographique*, vol. 4, pp. 340-353.
- Mbembé, A.
- 2005 À la lisière du monde. Frontières, territorialité et souveraineté en Afrique. In : *Le territoire est mort, Vive les territoires* (B. Antheaume et F. Giraut, dir. publ.), pp. 47-77.
- Organisation de l'unité africaine (OUA)
- 1991 Traité instituant la Communauté économique africaine. Disponible à l'adresse <https://au.int/fr/treaties/traité-instituant-la-communaute-economique-africaine> (site consulté le 29 juillet 2020).
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)
- 2018 Crossing boundaries: legal and policy arrangements for cross-border pastoralism. Disponible à l'adresse [www.fao.org/3/ca2383en/CA2383EN.pdf](http://www.fao.org/3/ca2383en/CA2383EN.pdf).

Schöfberger, I.

- 2019 The EU's Negotiation of Narratives and Policies on African Migration 1999–2019. *European Foreign Affairs Review*, vol. 24, n° 4, pp. 513-532.

Union africaine

- 2015 Agenda 2063 : L'Afrique que nous voulons. Disponible à l'adresse [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_fr.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_fr.pdf).
- 2018 Cadre de politique migratoire pour l'Afrique révisé et Plan d'action (2018-2027). Ébauche. Disponible à l'adresse [https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-french\\_revised\\_au\\_migration\\_policy\\_framework\\_for\\_africa.pdf](https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-french_revised_au_migration_policy_framework_for_africa.pdf).

Union africaine et Organisation internationale pour les migrations (OIM)

- 2018 Étude des avantages et des défis de la libre circulation des personnes en Afrique. Disponible à l'adresse [https://ethiopia.iom.int/sites/default/files/document/Free\\_movement\\_final\\_with\\_cover\\_Sep%2020.pdf](https://ethiopia.iom.int/sites/default/files/document/Free_movement_final_with_cover_Sep%2020.pdf).

Union du Maghreb arabe (UMA)

- 1989 Traité instituant l'Union du Maghreb arabe (avec déclaration). Conclu à Marrakech le 17 février 1989. Disponible à l'adresse [www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ORIA/treaty\\_establishing\\_the\\_arab\\_maghreb\\_union\\_2.pdf](http://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ORIA/treaty_establishing_the_arab_maghreb_union_2.pdf).

Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)

- 1973 Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Disponible à l'adresse [www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/fr/waemu/trt\\_waemu.pdf](http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/fr/waemu/trt_waemu.pdf).
- 2003 Traité modifié de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Disponible à l'adresse [www.uemoa.int/fr/le-traite-modifie](http://www.uemoa.int/fr/le-traite-modifie) (site consulté le 29 juillet 2020).

Urso, G. et A. Hakami

- 2018 Regional Migration Governance in Africa: AU and RECs. Disponible à l'adresse <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/regional-migration-governance-africa-au-and-recs> (site consulté le 29 juillet 2020).

Walther, O. et D. Retailé

- 2008 Le modèle sahélien de la circulation, de la mobilité et de l'incertitude spatiale. *Autrepart*, vol. 3, pp. 109-124.