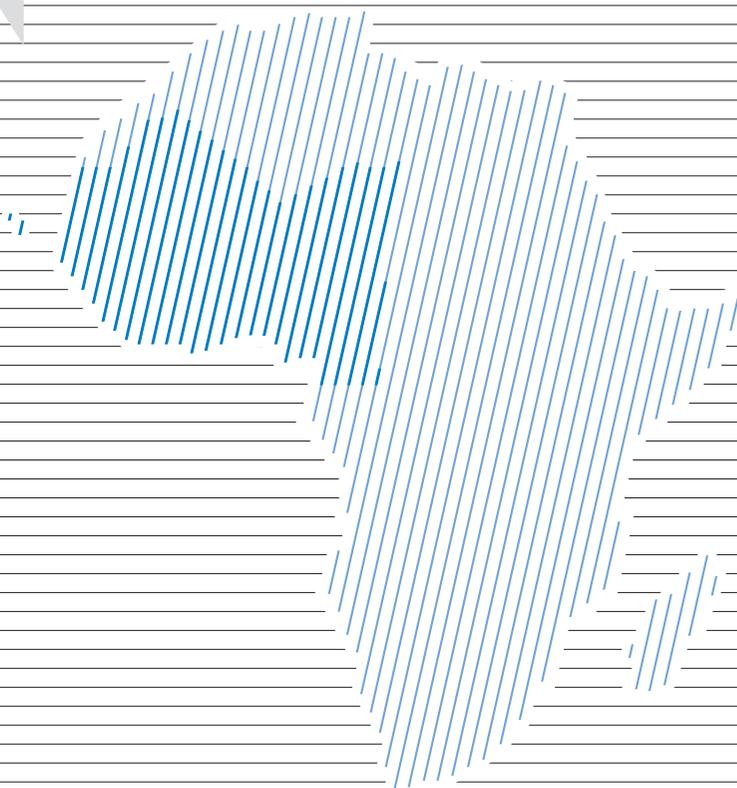




Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

# Mobilités ouest-africaines et politiques migratoires des pays de l'OCDE





Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

# Mobilités ouest-africaines et politiques migratoires des pays de l'OCDE

*par*  
Donata Gnisci

Édition et coordination : Marie Trémolières



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

Publié en anglais sous le titre :

*West African Studies*

## **West African Mobility and Migration Policies of OECD Countries**

Illustration de couverture :

© Daniel Krüger/Grand Krü, Berlin

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda01](http://www.oecd.org/editions/corrigenda01).

© OCDE 2008

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

////////////////////////////////////

## LE CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST EN QUELQUES MOTS

---

### L'histoire

Le CSAO est créé en 1976 à l'initiative des membres de l'OCDE en réponse à la vague de sécheresses sévissant dans le Sahel et à la crise alimentaire subséquente. En 2001, son Conseil d'administration étend sa couverture géographique à l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest soit les 15 États membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ainsi que le Cameroun, la Mauritanie et le Tchad.

Rattaché administrativement à l'OCDE, le CSAO est animé par un Secrétariat basé à Paris (France) qui s'appuie sur un réseau de partenaires et d'experts ouest-africains et des pays membres de l'OCDE. Sa spécificité réside dans une approche alliant proximité avec le terrain et analyse à l'échelle de l'espace ouest-africain. Le CSAO a vocation à promouvoir la dimension régionale du développement, à accompagner la formulation de politiques communes ou intergouvernementales voulues par les pays de la région, à nourrir le dialogue avec les pays de l'OCDE d'une interprétation cohérente des mutations et dynamiques de l'Afrique de l'Ouest.

## Les travaux sur les migrations

- En 2006, un atlas des migrations ouest-africaines est produit en coopération avec la CEDEAO : il tente à partir de statistiques et cartographies d'analyser les dynamiques et leurs enjeux. Il rappelle que les mobilités ont enrichi et construit les espaces circulatoires tels que l'Union européenne (UE) ou la CEDEAO.
- Le CSAO collabore à la formulation d'une approche régionale commune des migrations par la CEDEAO qui préserve la libre circulation intra-régionale des personnes. Il participe aux ateliers préparatoires dans le cadre du processus lancé par la Conférence de Rabat (juillet 2006) et du partenariat euro-africain pour les migrations et le développement.
- En partenariat avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD) (coordonnateur), l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar et le Center For Research in Ethnic Relation de l'université de Warwick, un programme financé par la Commission européenne débute en 2008. Il vise dans six pays de la région à favoriser la connaissance des migrations ouest-africaines, apprécier leur évolution à partir du sud, recenser les législations y afférentes pour favoriser un dialogue concerté entre la CEDEAO et l'UE.

En savoir plus :

**[www.westafricclub.org](http://www.westafricclub.org)** et  
**[www.atlas-ouestafrique.org](http://www.atlas-ouestafrique.org)**

Nous contacter :

**E-mail** [swac.contact@oecd.org](mailto:swac.contact@oecd.org)  
**Téléphone** +33 1 45 24 82 81



Née à Rome, **Donata Gnisci** s'occupe de développement, paix et sécurité en Afrique depuis 1998. Après un séjour de deux ans au Kenya puis au Sénégal, elle rejoint le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO, OCDE) en 2001. En tant qu'analyste des conflits, elle s'intéresse, entre autres, aux migrations involontaires dans les pays du Fleuve Mano (Sierra Leone, Libéria et Guinée), la Côte d'Ivoire et le long du Fleuve Sénégal. Elle est co-auteure du chapitre sur les « Migrations » de l'Atlas de l'Intégration régionale en Afrique de l'Ouest co-publié par le CSAO et la CEDEAO. Depuis 2006, elle vit et travaille à Londres, où elle s'est spécialisée dans la gestion de la diversité culturelle au sein des organisations qui s'occupent de Développement.

**E-mail** [donata.gnisci@gmail.com](mailto:donata.gnisci@gmail.com)

---

## AVANT-PROPOS

---

**A** l'image de tous les travaux dont elle s'inspire, la présente synthèse des données et l'analyse des politiques migratoires des pays de l'OCDE et de la CEDEAO se heurtent aux difficultés de recueil des informations ou d'homogénéité de langage.

Il y a parfois surexploitation ou mauvais usage des termes « migrants irréguliers » ou « clandestins », ou encore « étrangers » ; les statistiques sur les flux entrants varient en fonction de la définition que chaque pays lui donne. Il est également difficile, à moins de mener de véritables enquêtes de terrain, de disposer de toutes les législations relatives aux migrations en raison, souvent, de la non-centralisation du dossier au sein d'un seul ministère ou encore d'accords annoncés mais non encore signés.

De plus, tous les pays – notamment ouest-africains – ne sont pas dotés de politique nationale sur les migrations. Ce travail se concentre donc sur les principaux pays membres de l'OCDE accueillant des migrants ouest-africains et ne traite pas des pays accueillant peu d'Africains de l'Ouest, même si la proportion de ces derniers dans le nombre total d'immigrés

---

peut être significative. Il prend en compte les récentes évolutions des dynamiques migratoires, notamment en incluant l'Espagne et l'Italie dans l'analyse.

Il est important de donner quelques ordres de grandeur. Aujourd'hui, on compte 200 millions de migrants dans le monde, soit 3 % de la population totale. Ce nombre a plus que doublé depuis 1970. Les principales régions d'accueil sont, par ordre décroissant, l'Asie, l'Amérique du Nord, l'Europe, les territoires de l'ancienne URSS, puis l'Afrique. Les pays de l'OCDE accueillent presque 100 millions de personnes dont 40 % sont originaires d'un autre pays de l'OCDE. La migration africaine est marginale : 7,2 millions de personnes dans les années 2000 dont 3,8 millions de Nord-Africains et 1,2 million de Ouest-Africains.

L'OCDE traite depuis longtemps le sujet des migrations aussi bien d'un point de vue statistique qu'analytique. Le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO), rattaché à l'OCDE, apporte ici une contribution spécifique « du point de vue de l'Afrique de l'Ouest ». Cette analyse complète la co-publication récente – en collaboration avec la Commission de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) – d'un Atlas des migrations ouest-africaines.

---

En janvier 2008, les Chefs d'État de la CEDEAO ont adopté une approche commune des migrations. Cette initiative, à laquelle le CSAO a contribué, est un apport original au dialogue Nord-Sud sur les migrations. Dans un certain nombre de domaines, les pays de l'Afrique de l'Ouest expriment le souhait de se positionner ensemble face aux politiques migratoires des pays de l'OCDE. Ils sont convaincus que cette approche serait bénéfique à leur pays mais aussi aux pays de l'OCDE.

Nous espérons que les informations et analyses contenues dans cet ouvrage contribueront au développement de ce dialogue multilatéral.

Nous ne pouvons conclure sans adresser nos plus chaleureux remerciements au Ministère italien des Affaires étrangères qui a apporté un concours financier sans lequel ce travail n'aurait pu être mené à bien. Ces remerciements s'étendent aux membres de l'équipe du CSAO qui ont contribué à la réalisation de cet ouvrage.

**Normand Lauzon,**  
**Directeur du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest**

---

 TABLE DES MATIÈRES
 

---

Abréviations et Acronymes .....	10
Résumé .....	11
Chapitre 1	
REVUE DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE CERTAINS PAYS MEMBRES DE L'OCDE .....	19
1 Aperçu général .....	20
2 L'Allemagne peine à considérer l'immigration comme un phénomène structurel .....	24
3 La Belgique met l'accent sur l'intégration, en respect de sa tradition historique d'accueil .....	27
4 Une politique d'immigration canadienne davantage sélective .....	30
5 L'Espagne attire les migrations de travail et sollicite une approche commune de l'UE .....	33
6 Aux États-Unis, les préoccupations sécuritaires retardent la réforme globale du système .....	37
7 La France refonde son approche sous le signe de la migration sélective et du codéveloppement .....	40
8 En Italie, l'immigration constitue un enjeu récent qui oscille entre laissez-faire et urgence .....	45
9 Les Pays-Bas restructurent leurs politiques d'immigration et d'intégration, sous le poids de l'actualité .....	49
10 La tradition ancienne d'immigration africaine au Portugal sous-tend des politiques de régularisation et d'intégration .....	52
11 Le Royaume-Uni renforce les contrôles à l'entrée et valorise la diversité .....	55
12 Une convergence des politiques migratoires des pays OCDE ? .....	58
Chapitre 2	
POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'ASILE COMMUNE AUX PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE : QUELS ENJEUX POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ? .....	65
1 Les migrations, domaine de compétence des institutions européennes : étapes .....	66
2 Les fondements de l'approche et de la politique migratoires européennes .....	69

3	La mise en œuvre de l'approche européenne et les perspectives avec le continent africain .....	71
3.1	Facilitation de la migration légale .....	72
3.2	Promotion de l'intégration et du dialogue interculturel .....	72
3.3	Lutte contre l'immigration clandestine et traite des personnes .....	72
3.4	Asile et protection des réfugiés .....	74
4	Le renforcement du dialogue et de la coopération avec les pays africains d'origine et de transit .....	74
4.1	Niveau bilatéral : les problématiques migratoires dans les Accords de Cotonou.....	74
4.2	Conférence de Rabat pour le partenariat euro-africain sur les migrations .....	77
4.3	Dialogue UE-Afrique, de Tripoli à Lisbonne .....	80
4.4	Les réunions préparatoires à la Conférence de Paris .....	85
5	Les enjeux pour l'Afrique de l'Ouest .....	88
Chapitre 3		
	APPROCHE AFRICAINE DES MIGRATIONS .....	93
1	La CEDEAO et la mobilité régionale .....	94
1.1	Libre circulation des personnes .....	95
1.2	Approche commune sur les migrations .....	97
1.3	Dialogue avec l'UE .....	100
2	L'Union africaine attire l'attention sur le défi que représentent les migrations pour le développement .....	101
3	Les migrations dans la perspective des États ouest-africains .....	107
4	Quelques facteurs clés des approches régionales et nationales .....	111
Chapitre 4		
	SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS .....	115
	Annexes .....	123
	Bibliographie .....	135
	Glossaire .....	142

////////////////////////////////////

## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

---

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
CAI	Contrat d'Accueil et d'Intégration (France)
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
DFID	<i>Department for International Development</i> (Secrétariat d'État pour le développement international) (Royaume-Uni)
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
IND	<i>Immigratie- en Naturalisatiedienst</i> (Service de l'immigration et de la naturalisation) (Pays-Bas)
MEDSEA	<i>Mediterranean Coastal Patrol Network</i> (Réseau méditerranéen de patrouilles côtières)
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i> (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OLI	Officier liaison immigration
PALOP	Pays africains de langue officielle portugaise
SIS	Système d'information Schengen
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

---

## RÉSUMÉ

---

La mobilité humaine, en particulier la migration, s'impose comme un élément crucial de la mondialisation méritant d'être mieux appréhendé par les États et les organismes internationaux (système des Nations Unies, organisations de coopération régionale, processus de dialogue des pays membres du G8 et de l'OCDE avec les États non membres, etc.). Si une croissance continue de la proportion des migrants dans la population mondiale est observée entre 1970 et 2005, les statistiques officielles montrent que la migration demeure un phénomène modeste en valeurs absolue et relative, par rapport aux autres dynamiques<sup>1</sup> de la mondialisation. En 2005, sur une population mondiale de 6,5 milliards, on compte ainsi 205 millions de migrants, soit 3,15 % du total (UNDESA 2006).

Cette réalité illustre l'une des caractéristiques du débat sur les migrations : l'écart entre les données statistiques et l'ampleur des préoccupations générées au niveau des gouvernements et de l'opinion publique. L'approche adoptée aux niveaux national, régional et international se doit de revêtir une dimension politique. Ses principaux instruments sont, d'une part les politiques nationales régissant l'admission et l'intégration des migrants, d'autre part, le dialogue et la coopération à différentes échelles entre des parties prenantes aux intérêts divergents.

De part et d'autre des espaces de circulation que sont l'UE et la CEDEAO, des réflexions en faveur d'une approche coordonnée des migrations sont menées. Afin d'éclairer au mieux le contexte mouvant qui entoure les migrations, cette publication compile et synthétise les initiatives politiques et législatives dans les pays développés où la migration ouest-africaine est présente. Elle analyse également les processus de dialogue sur les questions migratoires dans lesquels les États ouest-africains sont impliqués. Son objectif est de faciliter le débat sur l'impact des mesures et des politiques migratoires internationales sur l'espace de circulation CEDEAO (1) ; de nourrir le dialogue intra-régional entre pays d'accueil et de départ en proposant une connaissance synthétisée des législations et dynamiques migratoires (2).

L'analyse s'appuie sur deux caractéristiques mises en avant par les travaux de l'Atlas de l'intégration régionale<sup>2</sup>, de l'« International Migration Institute » de l'Université d'Oxford et du « Centre for Migration Studies » de l'Université du Ghana<sup>3</sup> :

1. Les migrations intra-régionales sont beaucoup plus importantes que les migrations hors continent : 7,5 millions de migrants ouest-africains en Afrique de l'Ouest pour un peu plus d'un million en Europe et en Amérique du Nord. Cette tradition de mobilité répond à des raisons historiques, socioculturelles et de recherche d'opportunité économique depuis l'époque précoloniale.
2. La distinction devient moins nette entre les différents modèles migratoires, les typologies de migrants et les statuts des lieux de la migration (transit-accueil-départ). Les espaces migratoires se soudent en un système complexe, comme le montrent les liens toujours plus étroits entre les migrations en Afrique de l'Ouest, vers l'Afrique du Nord et l'Union européenne. Au sein de ces trois espaces, il existe des intérêts et des besoins propres à chaque pays, ou groupe de pays, ceci en fonction de leur position géographique, des liens historiques entre acteurs du système migratoire, des enjeux politiques, économiques et sociétaux liés aux problématiques migratoires et à leur traitement. Ces facteurs font de la définition des politiques migratoires et des initiatives internationales des exercices difficiles et de long terme.

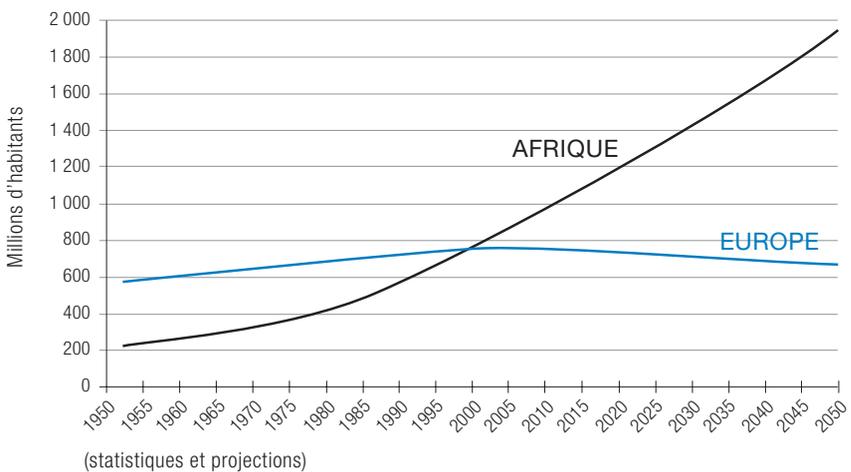
Quatre chapitres structurent cette étude<sup>4</sup> :

1. Le premier est une revue des politiques migratoires nationales en Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni (Pays de l'Union européenne où les migrants ouest-africains sont les plus nombreux). L'expérience nord-américaine est tout aussi importante. Depuis quelques années, non seulement les anglophones mais également les francophones ouest-africains sont attirés par les opportunités d'études et de travail offertes par les États-Unis et le Canada, dans le cadre d'une stratégie de diversification des destinations hors Afrique. Par ailleurs, les évolutions récentes des politiques migratoires européennes s'inspirent des mesures adoptées depuis longtemps au Canada (système des points) et aux États-Unis (régime des quotas, Carte verte). Ces deux pays font, pour ces raisons, partie de cette revue.
2. Le deuxième chapitre décrit le processus vers l'adoption d'une politique globale européenne en matière de migrations dont les actions prioritaires sont centrées sur l'Afrique et la Méditerranée. Il présente les décisions issues des conférences de Rabat, Tripoli et Lisbonne.
3. Le troisième chapitre concerne spécifiquement l'Afrique de l'Ouest. Il retrace l'évolution de l'approche de la CEDEAO sur les questions migratoires au plan régional et dans les relations avec les partenaires internationaux. Suit un aperçu de la position commune de l'Union africaine et des tendances des politiques migratoires nationales.
4. Enfin, des conclusions sont tirées à partir de l'analyse des approches ici exposées pour nourrir les débats lors des prochaines échéances du dialogue entre blocs régionaux (Europe, Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest) sur les migrations.

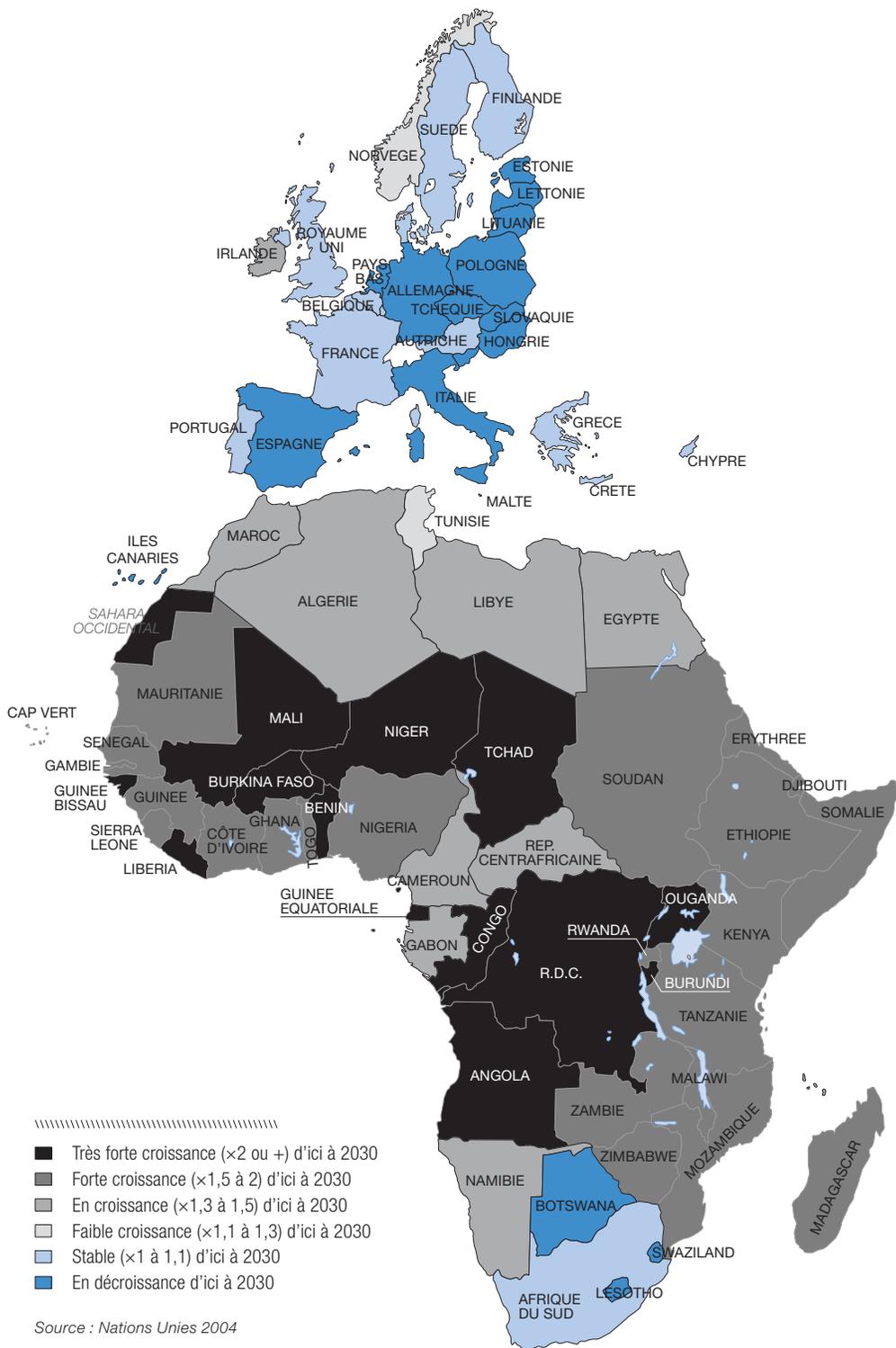
////////////////////////////////////

- 1 *Croissance et évolution de mouvements de capitaux financiers, informations, etc.*
- 2 *Atlas de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest ; chapitre « Les migrations » ; CSAO-OCDE en partenariat avec la CEDEAO, [www.atlas-ouestafrique.org](http://www.atlas-ouestafrique.org)*
- 3 *Voir le rapport final de l'atelier organisé sur ce thème à Accra, du 18 au 21 septembre 2007.*
- 4 *Ayant pour objet les instruments de gestion des migrations internationales, ce document fait l'impasse sur l'analyse du phénomène migratoire ouest-africain, pour laquelle il renvoie aux références bibliographiques.*

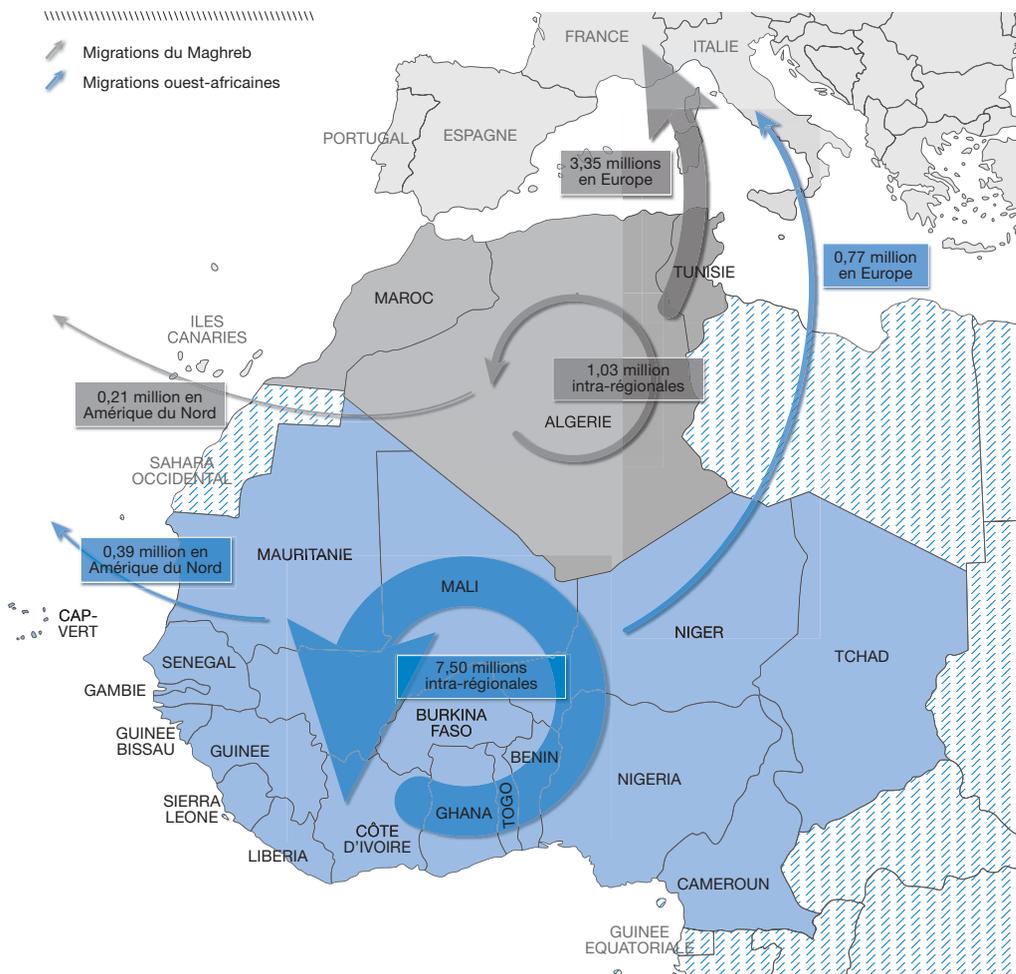
ÉVOLUTION DE LA POPULATION: DÉCROISSANCE ET CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUES EUROPE-AFRIQUE



Source : Nations Unies 2004



# MIGRATIONS AFRICAINES



Sources : DELSA-OCDE/Migration Policy Institute 2000

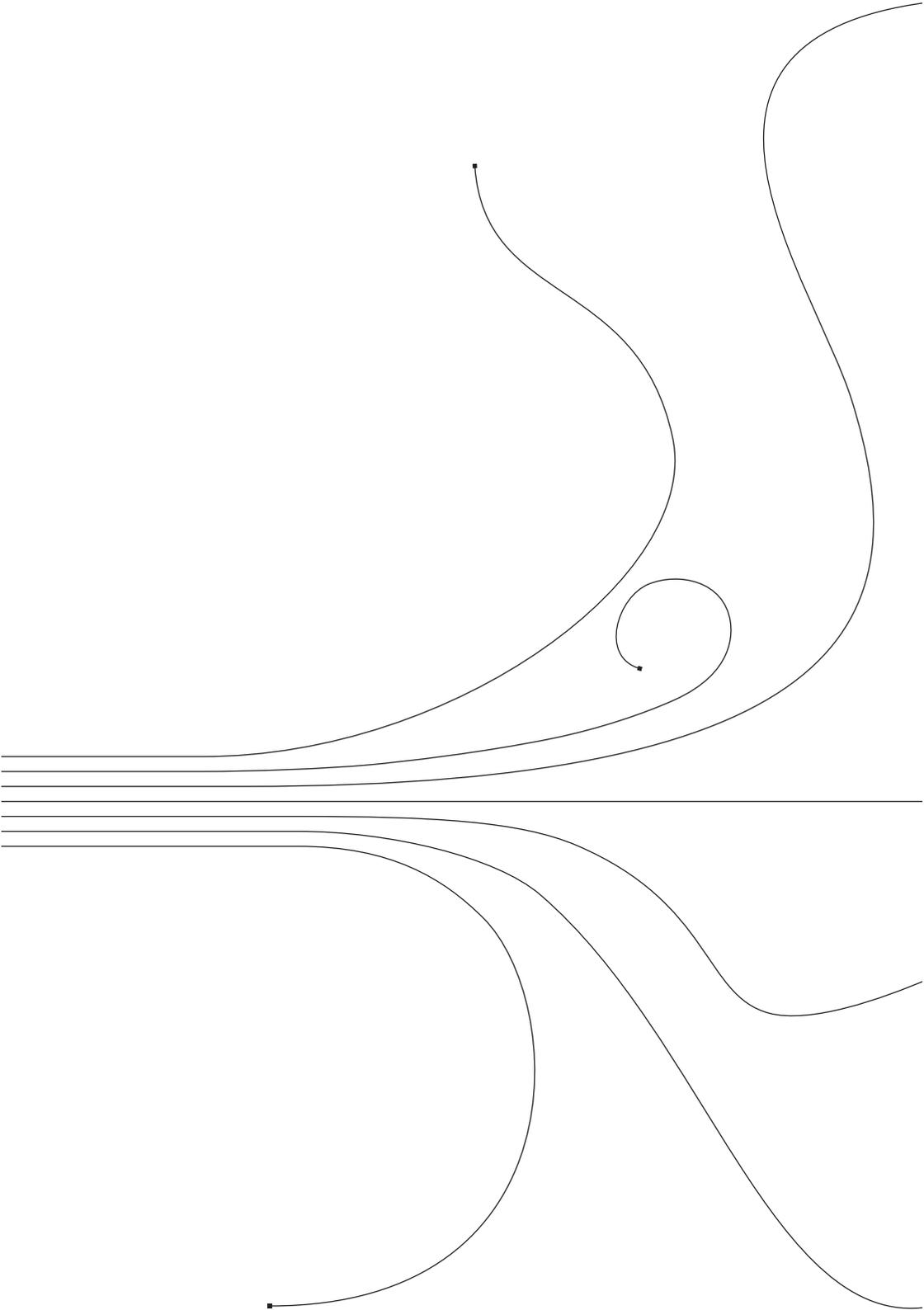
////////////////////////////////////

Principaux pays d'accueil  
(années 2000)  
hors Allemagne

Nombre d'immigrés  
en milliers

	1	2	3	4	5	6	7	8	
	USA	France	Grande-Bretagne	Italie	Portugal	Canada	Belgique	Suisse	TOTAL
Afrique de l'Ouest	351	288	176	82	68	41	14	12	<b>1031</b>
Bénin	1,1	12,0	0,2	0,8	0,0	0,4	0,4	0,2	<b>15</b>
Burkina Faso	0,7	4,7	0,1	2,5	0,0	0,4	0,4	0,2	<b>9</b>
Cameroun	12,4	36,0	3,2	2,3	0,1	2,4	2,4	2,5	<b>61</b>
Cap Vert	27,1	12,4	0,3	3,3	44,9	0,3	0,4	1,2	<b>90</b>
Côte d'Ivoire	7,6	45,2	2,8	7,2	0,1	1,9	1,4	1,1	<b>67</b>
Gambie	6,0	1,0	3,9	0,3	0,0	0,2	0,2	0,2	<b>12</b>
Ghana	67,2	4,4	56,1	17,5	0,1	17,1	2,7	1,7	<b>167</b>
Guinée	5,2	7,8	0,3	0,7	0,3	1,4	0,8	0,4	<b>17</b>
Guinée Bissau	0,5	7,6	0,4	0,2	21,4	0,1	0,1	0,1	<b>30</b>
Liberia	40,9	0,7	1,6	0,2	0,0	0,7	0,3	0,3	<b>45</b>
Mali	2,8	40,2	0,1	0,3	0,0	0,9	0,3	0,2	<b>45</b>
Mauritanie	2,2	9,6	0,0	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1	<b>13</b>
Niger	1,1	3,4	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	<b>5</b>
Nigeria	140,2	2,6	88,4	15,4	0,1	10,7	1,5	1,5	<b>260</b>
Sénégal	10,9	82,1	0,7	29,4	0,6	1,9	1,5	1,0	<b>128</b>
Sierra Leone	21,3	0,7	17,0	0,5	0,0	1,0	0,4	0,5	<b>42</b>
Tchad	0,4	4,4	0,2	0,1	0,0	0,6	0,2	0,2	<b>6</b>
Togo	3,0	12,8	0,6	0,8	0,0	0,8	1,0	0,5	<b>19</b>

Source : Base de données DELSA-OCDE 2004

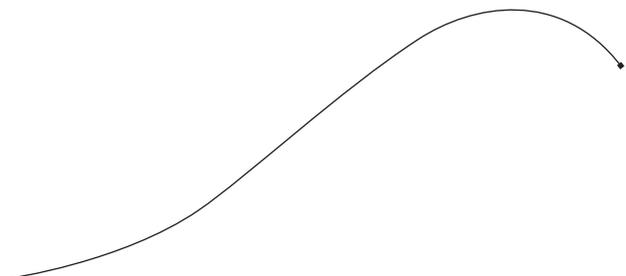
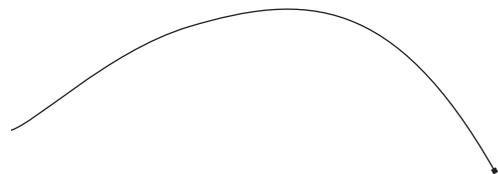




Chapitre 1



REVUE DES POLITIQUES MIGRATOIRES  
DE CERTAINS PAYS MEMBRES DE L'OCDE



Les besoins en main-d'œuvre, les priorités des politiques étrangères, les enjeux politiques nationaux ou électoraux, l'opinion publique ou les lobbyistes privés figurent parmi les facteurs déterminant les politiques migratoires, qu'il s'agisse de leur volet interne ou externe. Toutefois, récemment, les débats publics sur les questions migratoires très politisés, souvent polémiques, renforcent la prise en compte de la dimension sécuritaire. Ce climat soulève le problème d'une approche mieux coordonnée entre les pays membres de l'Union européenne et de la convergence ou non de leur politique migratoire, celle-ci étant du ressort du national. Il relance également la discussion sur les accords bilatéraux pris entre certains pays européens et ouest-africains. Il convient alors de s'interroger à propos de leur impact sur le dialogue entre les Etats membres de chaque espace de circulation (UE Afrique de l'Ouest) ou entre ces deux derniers.

---

## 1 APERÇU GÉNÉRAL

---

**M**algré certaines différences en termes d'objectifs, contenu et mesures, les politiques migratoires des pays européens affichent de nombreux points communs.

Premièrement, elles ont évolué au gré des phases migratoires qui ont accompagné l'histoire de l'Europe : 1) la reconstruction d'après-guerre et la décolonisation (1945-1960) ; 2) l'essor de la migration de travail durant la période de croissance comprise entre 1960 et 1973 ; 3) les restrictions au cours de la récession des années 1970, ouvrant au regroupement familial et à la migration humanitaire ; et 4) la recomposition des flux après l'éclatement de l'Union soviétique et les transformations géopolitiques mondiales en découlant (Zimmermann 2005, Pastore 2007).

Deuxièmement, les besoins en main-d'œuvre et les priorités des politiques étrangères ne sont pas les seuls facteurs déterminant les politiques migratoires. Les débats publics sur les questions migratoires sont très politisés, souvent polémiques et excessifs. Ils catalysent les inquiétudes à

propos de questions fondamentales auxquelles les sociétés actuelles sont confrontées et auxquelles les gouvernements s'efforcent d'apporter des réponses<sup>7</sup> : terrorisme, criminalité et sécurité, réforme de l'État-providence, transformation de l'emploi, du marché du travail et de l'identité nationale à l'ère de la mondialisation (Boswell 2003). Selon cet auteur, la politisation des questions migratoires est responsable de la tendance généralisée à la restriction des conditions et des opportunités d'immigration en Europe depuis les années 1980. D'autres analystes ajoutent que des politiques migratoires plus strictes sont à l'origine de la hausse de l'immigration irrégulière, particulièrement de l'Afrique subsaharienne vers les pays européens du Sud en passant par le Maghreb (de Haas 2007a, UNDESA 2004).

Un troisième facteur intervient dans la définition des politiques migratoires des pays de l'OCDE : l'action de groupes d'intérêts organisés au sein des sociétés (secteur privé, minorités ethniques jouissant de droits politiques), d'institutions publiques vouées à la défense des principes libéraux-démocratiques (cours constitutionnelles, tribunaux), et d'obligations internationales (régime international des droits humains) qui incitent à favoriser la mobilité humaine et à protéger les droits des migrants.

Les politiques en matière de migrations impliquent deux volets consacrés (Papademetriou 2006) :

- à l'*admission* des candidats à l'immigration (volet externe),
- à la *définition de leurs droits et devoirs* voire leur *intégration* aux sociétés d'accueil (volet interne).

Les analystes identifient plusieurs contraintes dans la conception et la mise en œuvre des politiques migratoires de ces cinquante dernières années. D'abord, ces politiques se fondent sur l'hypothèse que toute migration est de nature temporaire. Par conséquent, les volets « interne » et « externe » sont souvent traités séparément du point de vue politique et juridique, entraînant une incohérence de la politique migratoire dans son ensemble. En général, priorité est donnée à la définition des critères d'admission et au contrôle des entrées au détriment de l'insertion sociale et économique des immigrés et de leurs familles. Par ailleurs, la gestion de l'immigration de travail et de l'immigration « humanitaire » (réfugiés et demandeurs d'asile) est souvent liée sur le plan opérationnel mais une approche conceptuelle intégrée fait défaut. Boswell, en 2003, explique les causes historiques et politiques de cette situation soulignant qu'elle a provoqué la dégradation des conditions d'assistance et de protection des demandeurs d'asile en Europe. À terme, cette catégorie de migrants pourrait subir davantage d'exclusion dans les pays industrialisés.



Les volets « interne » et « externe » sont souvent traités séparément, entraînant une incohérence de la politique migratoire dans son ensemble.

*L'Enquête économique et sociale mondiale 2004* des Nations Unies, consacrée aux migrations, décrit les tendances récentes des politiques d'immigration à partir de huit thèmes clefs : niveau global de l'immigration ; migration de main-d'œuvre qualifiée ; migration de main-d'œuvre semi ou peu qualifiée ; regroupement familial ; intégration des non-nationaux ; migration irrégulière ; régionalisation des politiques ; et liens entre migrations et échanges commerciaux (UNDESA 2004)<sup>2</sup>. Synthétisées dans le → [Tableau 1.1](#) suivant, ces tendances sont assez représentatives de la situation des pays européens.

Tableau 1.1

Tendances des politiques d'immigration mondiale

<p><b>I Niveau de l'immigration</b></p> <p>La gestion des migrations est désormais un domaine prioritaire d'intervention des politiques. Des mesures restrictives sont adoptées dès que la part des migrants dépasse 5 % de la population nationale. En 2003, un tiers des pays membres des Nations Unies poursuit une politique de réduction des immigrations.</p>
<p><b>II Migration de main-d'œuvre qualifiée</b></p> <p>A l'instar des mesures prises aux États-Unis en 1965, l'immigration de main-d'œuvre étrangère se fait principalement sur la base des compétences et des qualifications. Il y a davantage de sélectivité des candidats à l'immigration en fonction des besoins du marché du travail des pays d'accueil. Adoption de programmes ad hoc notamment dans le secteur de la santé et des technologies.</p>
<p><b>III Migration de main-d'œuvre semi ou peu qualifiée</b></p> <p>Faible prise en compte des besoins en main-d'œuvre étrangère non qualifiée (ex : construction, agriculture, services), notamment en Europe et Amérique du Nord. De facto, ces besoins sont comblés par les migrants irréguliers dont la présence est tolérée, dans certaines limites, par les gouvernements des pays d'accueil (ex : à travers régularisations et amnisties).</p>
<p><b>IV Regroupement familial</b></p> <p>Appréciation tardive des implications du regroupement familial sur les systèmes migratoires existants (durée des migrations, besoins et modalités de l'intégration, etc.). Il constitue un droit reconnu dans la plupart des pays européens dès les années 1990 (depuis 1998 dans la législation communautaire). A défaut d'autres opportunités, il est devenu la principale justification légale de la migration vers les pays OCDE. Dans une optique de réduction des flux, plusieurs gouvernements restreignent les conditions d'entrée des membres des familles des migrants réguliers et durcissent les contrôles sur les dossiers d'admission, suscitant de nombreuses contestations.</p>

## v Intégration des non-nationaux

En 2003, 61 pays appartenant majoritairement au groupe des pays industrialisés, ont adopté des programmes pour faciliter l'intégration des migrants à travers le dialogue interculturel et la gestion de la diversité (« diversity management »). Ces programmes s'appuient sur les enseignements tirés d'une approche traditionnelle de l'intégration reposant sur l'assimilation ou le multiculturalisme<sup>7</sup>, jugée peu efficace. La croissance du niveau d'immigration pousse plusieurs pays de départ à offrir la double nationalité tandis que certains pays d'accueil (ex : Allemagne) assouplissent le processus de naturalisation afin d'étendre les droits civils et politiques des immigrés, notamment de deuxième génération. Cette tendance, toutefois, n'est pas généralisée en Europe.

## vi Migration irrégulière

Il s'agit souvent de l'une des raisons qui poussent les gouvernements à s'occuper des questions migratoires. D'une part, des mesures sont prises afin d'endiguer l'immigration irrégulière : lutte contre la criminalisation du trafic des êtres humains ; accords bilatéraux entre pays de transit, d'accueil et plus récemment, d'origine ; coopération régionale renforcée pour le contrôle des frontières extérieures ; introduction des documents de voyage difficiles à contrefaire ; et campagnes de sensibilisation sur les risques. D'autre part, dans certains pays où les déficits de main-d'œuvre, l'économie souterraine et le nombre de migrants irréguliers sont élevés, les gouvernements procèdent à des campagnes de régularisation.

## vii Régionalisation des politiques

Au niveau mondial, plusieurs processus consultatifs sont créés pour l'échange d'informations et la coordination des actions, par exemple pour contrer la migration irrégulière. L'harmonisation des politiques nationales en matière de migrations, l'adoption d'une approche commune et le partage des objectifs et des mesures de mise en œuvre dépendent du niveau d'intégration politique atteint par le bloc régional en question.

## viii Liens entre migrations et échanges commerciaux

L'Accord général sur les échanges en matière de services sous l'égide de l'Organisation mondiale pour le commerce, identifie le mouvement temporaire des travailleurs qualifiés comme l'un des modes de service (mode 4). Pour respecter cette clause, les États signataires doivent permettre aux prestataires de services étrangers de circuler et de résider temporairement sur leur territoire afin d'accomplir leur travail. Cette disposition se traduit toujours difficilement dans les législations nationales, les États craignant ainsi de perdre leur contrôle sur l'admission de citoyens étrangers sur le territoire.

Source: UNDESA 2004

En raison des liens historiques, politiques et économiques avec les anciens pays colonisateurs (Belgique, France, Portugal, Royaume-Uni) et

de la proximité géographique (Espagne, Italie), les flux migratoires africains hors continent s'orientent principalement vers l'Europe (CEDEAO/CSAO 2006). Toutefois, jusqu'en 2000, cette immigration n'a pas d'impact particulier et spécifique sur les orientations des politiques nationales européennes par rapport à celle d'autres communautés venant d'Europe de l'Est, d'Afrique du Nord, ou d'Asie. En revanche, depuis 2002 et plus encore depuis 2005, les images de migrants ouest-africains dans les enclaves espagnoles au Maroc ou sur les côtes méridionales de l'Europe déclenchent des débats publics exacerbés par ce que certains qualifient de « mythe de l'invasion »<sup>4</sup> (De Haas 2007a). Ces débats et leurs incidences politiques sont en grande partie à l'origine du regain de dialogue entre l'Europe et l'Afrique et du durcissement des politiques. Ils posent également le problème d'une approche mieux coordonnée entre les pays membres de l'Union européenne. Ils relancent le processus de développement d'une approche globale aux migrations par l'UE.

## 2

## L'ALLEMAGNE PEINE À CONSIDÉRER L'IMMIGRATION COMME UN PHÉNOMÈNE STRUCTUREL

En 2005, 20 % de la population allemande (82,4 millions en 2006) est composée d'immigrés ou d'enfants d'immigrés toutes nationalités confondues. Le nombre d'étrangers s'élève à 7 millions (OCDE 2007a). Celui des réfugiés est estimé à 700 000 et des demandeurs d'asile à environ 300 000<sup>5</sup>. La Pologne et la Turquie sont les principaux pays d'origine de la migration de travail et de regroupement familial. Ces deux pays représentent à peu près 35 % des stocks, suivis par les pays de l'ancien bloc socialiste où l'influence économique allemande est historiquement puissante et où résident d'importantes communautés germanophones (OCDE 2007a). L'immigration d'Afrique subsaharienne, est minoritaire. Dispersée et souvent irrégulière, elle reste difficile à évaluer<sup>6</sup> : environ 85 000 personnes (CEDEAO/CSAO 2006). Concernant l'Afrique de l'Ouest, les dernières données datent de 2003<sup>7</sup> et font état de : 11 645 migrants en provenance du Cameroun (2 543) et du Togo (1 109), anciennes colonies allemandes, ainsi que du Nigeria (2 091) et du Ghana (1 646).

L'année 2005 marque une forte diminution de tous les flux d'entrée (OCDE 2007a). Entre 2004 et 2007, les pays d'Europe de l'Est et centrale rejoignent l'Union européenne. L'élargissement européen est l'un des facteurs ayant poussé à l'adoption de la nouvelle Loi sur l'Immigration du 5 août 2004 qui, pour la première fois, aborde les questions relatives à

l'immigration de travail, les migrations humanitaires, l'intégration et la sécurité nationale.

Dès 1950, en raison de sa position stratégique au cœur des affrontements Est/Ouest et de son essor économique, la République Fédérale d'Allemagne attire de nombreux demandeurs d'asile et travailleurs immigrés, le plus souvent peu qualifiés. Ceux-ci sont absorbés par le marché du travail via les programmes pour les « *guest workers* »<sup>8</sup> qui leur permettent de venir travailler pendant une ou plusieurs années en Allemagne sans avoir accès à la résidence. Une fois leur contrat terminé, ils doivent retourner dans leur pays d'où ils peuvent être rappelés lorsque des nouveaux besoins en main-d'œuvre étrangère émergent sur le marché du travail domestique. Conçus pour gérer une migration temporaire peu qualifiée, répondant au contexte des années 1970 et 1980, ces programmes ont *de facto* permis l'installation permanente des travailleurs et de leurs familles en provenance du bassin méditerranéen, sans pour autant aborder les enjeux de leur intégration à la société allemande.

Cette situation illustre la difficulté pour l'Allemagne à assumer son statut de pays d'immigration. Elle attise les débats sur l'identité nationale et provoque des tensions notamment lors de la période de réunification entre 1989 et 1992 (Boswell 2003). Suite à l'interruption des programmes « *guest workers* » en 1974, une loi d'aide au retour est adoptée début 80, sans aucun véritable impact. De même, une série de lois entre 1981 et 1998 découragent les demandes d'asile et réduisent les coûts de gestion du système. Certaines exceptions à l'arrêt total du recrutement de travailleurs immigrés sont introduites par la Loi sur les Étrangers de 1990 qui prévoit des programmes bilatéraux de recrutement de saisonniers (Européens de l'Est).

En 1998, le gouvernement de coalition social-démocrate et vert assouplit le caractère restrictif de la législation. Les innovations majeures concernent : 1) la nouvelle Loi sur la Nationalité<sup>9</sup> de 2000 permettant aux enfants dont au moins un parent étranger réside en Allemagne depuis huit ans, d'être naturalisés ; 2) le système de Carte verte d'une validité de cinq ans qui facilite l'immigration des professionnels des technologies de l'information ; et 3) la nouvelle Loi sur l'Immigration de 2004 dont les mesures phares sont les suivantes :

- Seuls deux types de permis existent désormais : un permis temporaire de résidence pour motifs spécifiques (formation, emploi rémunéré ou indépendant, raisons humanitaires, politiques ou familiales), et un permis permanent d'établissement au bout de cinq ans sous certaines conditions. Les travailleurs qualifiés obtiennent ce dernier dès leur arrivée, leurs dépendants bénéficient également du droit de travailler.



La Loi du 5 août 2004 aborde, pour la première fois, les questions relatives à l'immigration de travail, les migrations humanitaires, l'intégration et la sécurité nationale.

- La possibilité pour les étudiants étrangers de rester un an après leurs études afin de chercher un emploi en rapport avec leur formation.
- L'arrêt du recrutement de travailleurs peu qualifiés, sauf exceptions.
- L'octroi du statut de réfugié en cas de persécution par des acteurs non étatiques.
- La promotion de « l'intégration par le droit » garantie par un cours d'intégration géré par l'Office fédéral pour l'Immigration et les Réfugiés pour les résidents permanents, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Il est obligatoire pour les immigrés ne possédant pas de connaissances linguistiques orales suffisantes.
- La réforme du régime des expulsions mettant l'accent sur les menaces sécuritaires et le terrorisme.

Ces nouvelles dispositions soulèvent trois questions d'intérêt pour le débat européen :

- D'abord, le nouveau système des permis peut compliquer l'admission d'étrangers non européens au marché du travail allemand. Afin de bénéficier de ces mesures, ils doivent le plus souvent obtenir un contrat de travail à partir de leur pays d'origine, ce qui est difficile dans la pratique pour les travailleurs des pays en développement, même qualifiés. Les étudiants étrangers jouissent cependant de nouveaux droits par cette loi. Les dispositions concernant le droit d'établissement les visent, à terme. Toutefois, de nombreuses études montrent que les étudiants étrangers ou d'origine étrangère, sont plus susceptibles d'être discriminés à l'embauche que les citoyens européens. Ces étudiants exercent rarement un travail correspondant à leur niveau de compétences, surtout en début de carrière. Ce constat appelle les deux autres points ci-après :
- L'enjeu de l'intégration. La loi a le mérite d'en faire pour la première fois un de ses objectifs principaux, mais les instruments mis en place (cours d'intégration) sont pour l'heure modestes. L'intégration des différentes composantes de la société allemande et la promotion de la diversité sont le défi principal pour l'avenir du pays, un défi encore absent de l'agenda politique car toujours controversé (Miera 2007).
- La migration de main-d'œuvre peu qualifiée. La loi laisse, tel quel, le régime préexistant, dans un contexte où les besoins d'une société vieillissante et en déclin démographique s'accroissent. Dès lors, ces besoins sont souvent comblés par les migrants irréguliers ou les travailleurs étrangers qualifiés (non utilisés au maximum de leur capacité) qui ne réussissent pas un projet d'insertion optimale dans le monde du travail, une situation loin d'être avantageuse pour les immigrés tout comme pour le système économique allemand.

### 3 LA BELGIQUE MET L'ACCENT SUR L'INTÉGRATION, EN RESPECT DE SA TRADITION HISTORIQUE D'ACCUEIL

En 2004, 9 % de la population nationale (un peu plus de 10 millions de personnes) est d'origine étrangère. 60 % d'entre eux sont des citoyens européens, la plupart vivant dans la région bruxelloise<sup>10</sup>. Les Italiens (200 000) sont les plus nombreux suivis par les Français, les Néerlandais et les Allemands. Hors UE, les Marocains et les Turcs sont majoritaires avec respectivement 107 000 et 56 000 individus (SPFETCS 2003). Le seul pays africain parmi les douze nationalités étrangères les plus représentées est la République Démocratique du Congo, avec 11 000 ressortissants. En 2001, le nombre de Ouest-Africains ne dépasse pas 10 000 personnes, parmi lesquelles se distinguent les Ghanéens, les Camerounais (1 700 chacun) et les Nigériens (1 000) (Base de données en ligne de l'OCDE). Pendant les années 1990, la Belgique attire de nombreux demandeurs d'asile de la région des Grands Lacs et de l'ex-Yougoslavie, avec 22 000 candidatures en 1998, dont moins de 10 % sont acceptées. La présence d'une forte migration irrégulière entraîne une campagne de régularisation en 2000<sup>11</sup>.

Les flux vers la Belgique baissent au début des années 2000 jusqu'en 2005 qui marque une reprise de 7 points par rapport à 2004. Sont concernés en particulier les Européens : les Polonais sont ainsi les principaux bénéficiaires des permis de travail temporaires (OCDE 2007a). Une autre donnée clé concerne les naturalisations : 31 000 par an en moyenne. Ce chiffre constant sur plusieurs années est plus élevé que pour le reste de l'OCDE. Il s'explique par l'histoire de l'immigration en Belgique et la place de l'intégration dans son approche à la migration.

Le statut de pays d'accueil de la Belgique date du début du XX<sup>ème</sup> siècle. Jusqu'aux années 1970, le pays attire une main-d'œuvre étrangère peu qualifiée qui travaille à l'exploitation des ressources minières de Wallonie à travers des accords bilatéraux avec l'Italie, l'Espagne, la Grèce, le Maroc, la Turquie, la Tunisie, l'Algérie et la Yougoslavie. En sus de la migration de travail, à partir des années 1980, le regroupement familial est facilité pour atteindre un deuxième objectif, à savoir soutenir une faible croissance démographique. Le durcissement et l'assouplissement des conditions d'admission de la main-d'œuvre étrangère évoluent au gré de la situation économique nationale. Le cas de la Belgique se distingue par l'ouverture immédiate à d'autres types de migration. En particulier, la Belgique

promeut la migration estudiantine en provenance des pays en développement : 12 300 étudiants fréquentent les universités francophones en 2001–2002<sup>72</sup>. De plus, le pays porte une attention croissante aux questions de l'intégration des étrangers et de leurs descendants, et ce à partir de 1974 lorsque la migration de travail s'arrête.

La naturalisation est privilégiée comme mode d'intégration. Le Code de Nationalité est réformé une première fois en 1984 puis en 1992 afin de simplifier l'accès à la nationalité belge aux immigrés de deuxième génération par attribution sur demande des parents étrangers ou pour les troisièmes générations automatiquement. En 2000, des nouvelles dispositions entrent en vigueur qui rendent l'accès à la nationalité gratuit, simplifient la procédure et éliminent la notion controversée de « volonté d'intégration » (SPFETCS 2003). Entre 1995 et 2000, les Marocains et les Turcs sont les plus nombreux à acquérir la nationalité belge. En parallèle, le gouvernement adopte un Plan d'action contre toutes les formes de discrimination et le racisme aboutissant à l'adoption de la Loi générale anti-discrimination du 25 février 2003. Créé en 1993, le Centre pour l'égalité des chances et la

Le droit de vote aux élections locales est étendu aux étrangers non européens. Il s'exerce pour la première fois en octobre 2006.



lutte contre le racisme surveille la mise en œuvre des mesures anti-discrimination. Les débats parlementaires se focalisent sur l'opportunité d'inclure les motifs religieux et d'opinion parmi les critères de discrimina-

tion, reflétant les inquiétudes vis-à-vis de la diffusion de la religion musulmane et de la montée en puissance de partis politiques extrémistes. Les débats plus récents, par ailleurs, se concentrent sur la collecte éventuelle de statistiques ethniques afin d'évaluer la discrimination dans différents domaines de la vie publique (accès à l'emploi, au logement, etc.). Aux élections politiques de 2007, l'agenda de la diversité est fortement contesté par la frange nationaliste du paysage politique (aussi bien flamand que wallon).

Une autre mesure d'intégration concerne l'extension du droit de vote aux élections locales aux étrangers non européens, exercé pour la première fois en octobre 2006. Le taux de participation très bas (seulement 17 % des ayants-droit se sont inscrits) s'explique par une faible campagne d'information et la lourdeur des procédures d'enregistrement. Les immigrés récents sont les plus pénalisés par cette situation considérant que ceux de longue date possèdent souvent la nationalité belge et bénéficient déjà du droit de vote.

Le volet interne de la politique migratoire s'appuie sur la loi du 15 décembre 1980 sur l'Accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers amendée en 1981, 1999, 2003 et 2006. Le gouvernement fédéral est compétent pour la définition des catégories d'étrangers ayant droit d'accès au territoire national. L'immigration auto-

risée concerne la libre circulation des ressortissants de l'UE, l'immigration dans le cadre du regroupement familial, l'admission des étudiants pour la durée de leurs études, la migration de travail pour ceux qui sont en possession d'un permis, enfin l'accueil et la protection des personnes en danger. Les régions<sup>13</sup> sont responsables de l'octroi des permis de travail et de la mise en œuvre des mesures d'intégration tandis que les communes sont chargées du suivi administratif des émigrés.

En matière de migration de travail, deux catégories de permis se distinguent (Loi du 30 avril 1999 sur l'occupation des travailleurs étrangers) : le permis A de durée illimitée pour toutes les professions salariées et le permis B valable maximum douze mois qui ne permet le travail que pour un seul employeur.

A partir de 1999, les priorités du Gouvernement concernent la redéfinition des conditions du regroupement familial (la forme la plus importante d'immigration non européenne en Belgique) et la réforme des procédures d'asile. Dans le premier cas, il s'agit d'un durcissement : depuis 2006, pour les étrangers installés en Belgique, l'âge minimal pour épouser une personne d'un pays hors UE-27 passe de 18 à 21 ans. Les procédures de contrôle de la vie en commun s'étalent sur trois ans après le regroupement. Dans le deuxième cas, il s'agit d'une simplification en vue d'une gestion des demandes plus efficace. La nouvelle procédure prévoit deux phases dont la durée maximale ne dépasse pas un an : l'examen de la recevabilité avec possibilité de recours en urgence, et l'examen de fond. Pendant la phase de recevabilité, les demandeurs d'asile sont pris en charge par des centres d'accueil ad hoc. L'aide qui leur est fournie est matérielle, ce qui réduit tout caractère attractif du système de l'asile et aide à combattre les fraudes. Ces mesures soulèvent des fortes objections de la part des organisations de défense des droits des migrants. Le rejet de la demande détermine l'éloignement. Depuis 1993, il est prévu que les demandeurs d'asile déboutés peuvent être détenus pendant deux mois dans les centres d'hébergement jusqu'à l'éloignement. Cette mesure s'applique à tous les étrangers qui représentent une menace pour la sécurité et pour l'ordre public. Sont visées également les personnes impliquées dans le trafic d'êtres humains. Depuis 2007, les victimes de la traite bénéficient du droit de séjour.

En conclusion, depuis quarante ans, la Belgique est un pays où l'immigration est constante et régulière et où vit une société de plus en plus diverse. Si le système de l'asile et la lutte contre la migration irrégulière constituent deux dossiers sensibles, la question la plus actuelle demeure celle de l'intégration, reflet d'une situation de malaise plus large induite par les pulsions séparatistes au sein des deux groupes autochtones wallon et flamand.

## UNE POLITIQUE D'IMMIGRATION CANADIENNE DAVANTAGE SÉLECTIVE

---

Le Canada est un pays traditionnel d'installation et d'immigration. Les premiers flux importants en provenance de l'Europe coïncident avec la grande migration contemporaine de 1820 à 1910. Ces flux n'ont jamais cessé depuis (ils ont baissé entre 1973–1984, mais moins cependant que dans les autres pays industrialisés). Lors du recensement de 2001, le Canada compte une population d'origine étrangère de 5,8 millions de personnes, (18 % de la population totale). Au cours des dix dernières années, le pays accueille une moyenne annuelle de 221 000 personnes (site Internet du Gouvernement du Canada). La tendance demeure à la hausse : en 2005, ils sont 260 000 à être admis au titre de résidents permanents, à savoir 11 % de plus qu'en 2004 (OCDE 2007a).

L'origine des flux subit une recomposition profonde dès 1970 : désormais presque 50 % des immigrants proviennent d'Asie, 20 % d'Afrique et du Moyen-Orient et seulement un peu plus de 15 % d'Europe<sup>14</sup>. La part de l'immigration africaine s'explique en partie par une politique généreuse en matière d'asile (7 330 Somaliens résident au Canada en 2001). Les Africains du Nord (Algériens, Marocains et Égyptiens) sont les plus nombreux. En 2001, les Africains de l'Ouest résidant à différents titres au Canada sont 18 770, parmi lesquels les effectifs Nigériens et Ghanéens approchant chacun 6 000 personnes. Suivent les Ivoiriens et les Camerounais avec un peu plus de mille individus pour chaque communauté (Base de données en ligne de l'OCDE).

Ce n'est pas seulement l'origine de flux qui change au fil des trente dernières années, mais également leur nature. En contre tendance vis-à-vis du reste de l'OCDE, moins d'un tiers de l'immigration au Canada est de type familial alors que celle de travail s'élève à environ 60 %<sup>15</sup>. Cette situation s'explique par les choix nationaux ajustés aux évolutions des dynamiques migratoires mondiales, depuis les années 60.

Le Canada intègre le concept de migration permanente et pratique une politique active d'expansion de l'immigration. Son approche repose sur l'établissement de quotas annuels d'entrée (de 220 à 225 000 personnes) en fonction des conditions du marché du travail, et de procédures d'admission basées sur le capital humain apporté par les candidats à la migration. La Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (2001, ch. 27) fixe les catégories autorisées : les travailleurs qualifiés ou indépendants,

les proches (conjoints, enfants à charge, parents et grands-parents) des citoyens ou des résidents canadiens, les réfugiés, les étudiants étrangers, et les travailleurs temporaires.

Introduit pour la première fois en 1967, un système de points est utilisé pour vérifier l'admissibilité des candidatures au titre de travailleur qualifié donnant droit à un permis permanent. Six critères sont pris en compte : éducation, aptitudes linguistiques, expérience, âge, emploi non opposable et adaptabilité. A chaque critère correspond un nombre de points : 25 pour l'éducation, 24 pour les connaissances linguistiques, 21 pour l'expérience, et 10 pour les autres. Pour être admissible, un candidat doit totaliser au moins 67 points sur 100. Les travailleurs qualifiés et leurs conjoints peuvent aussi bénéficier de permis temporaires au travers des programmes gouvernementaux ciblant les professionnels dans le domaine du développement de logiciels.

Les provinces canadiennes peuvent lancer des programmes de recrutement international de main-d'œuvre en signant des accords bilatéraux avec les pays d'origine. Ces accords concernent souvent l'immigration de main-d'œuvre peu qualifiée de type saisonnier (secteur agricole en majorité). Les employeurs doivent envoyer une requête spécifiant le besoin numéraire en travailleurs, la durée, le lieu, les conditions de travail et d'accueil. Deux procédures sont possibles : passer par les services des gouvernements de province ou accepter des candidatures individuelles à partir des pays d'origine. Les permis délivrés n'excèdent pas huit mois, ne donnent pas droit à la résidence ni à la possibilité d'accepter un autre travail ou un travail supplémentaire sans l'autorisation préalable des autorités. Il est toutefois possible de renouveler ce permis une fois de retour au pays à l'issue du contrat. Ces programmes sont jugés positifs car la migration saisonnière augmente alors que le nombre de ceux qui restent une fois leur permis expiré diminue, signe qu'un climat de confiance et qu'un intérêt partagé règnent entre le pays d'accueil, les pays d'origine et les travailleurs migrants.



Les provinces canadiennes peuvent lancer des programmes de recrutement international de main-d'œuvre en signant des accords bilatéraux avec les pays d'origine.

Dès 1976, le Canada intègre un système de gestion de l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile à sa politique migratoire globale. La loi de 2001 renforce la protection indépendamment de la capacité des demandeurs d'asile de s'établir au Canada. Un aspect particulier de la législation est que les groupes et les particuliers peuvent parrainer l'établissement d'une personne en danger ou à protéger pourvu qu'elle soit admissible à l'accueil. En 2004, 10 % des demandeurs d'asile bénéficient d'une telle sponsorship. Depuis quelques années, les demandes fléchissent : 20 000 en 2005, le chiffre le plus bas depuis les années 1980.

L'augmentation de la migration estudiantine est une priorité pour le développement de l' « économie de la connaissance ». Chaque année, environ 70 000 étudiants étrangers, pour la plupart asiatiques, suivent des cours dans les écoles, collèges et universités canadiennes. Depuis 2005, ceux qui achèvent leurs études postuniversitaires au Canada sont autorisés à rester deux ans supplémentaires<sup>16</sup>. Depuis 2006, ils peuvent travailler en dehors des campus universitaires tout en suivant leurs études.

Concernant l'accès à la citoyenneté, sont autorisés à en faire demande les résidents permanents âgés de plus de 18 ans<sup>17</sup>. Ils doivent avoir vécu au Canada pendant au moins trois ans au cours des quatre dernières années et posséder des compétences linguistiques suffisantes dans au moins l'une des deux langues officielles. Ils doivent faire état de connaissances de la culture, de l'histoire et du système politique canadiens, validées par un « examen de citoyenneté ». Si la demande est acceptée, la citoyenneté est officiellement attribuée à l'occasion d'une cérémonie au cours de laquelle les nouveaux citoyens prononcent un serment et reçoivent leur certificat. Environ 160 000 étrangers accèdent à la citoyenneté canadienne chaque année, soit 85 % des immigrés qui entrent annuellement (Site Internet du Gouvernement du Canada).

Depuis les années 1960, le Canada met en œuvre des mesures lui permettant de s'adapter à l'évolution des dynamiques migratoires mondiales afin que celles-ci contribuent aux objectifs de la croissance et de la prospérité nationales. Ainsi, la diversité culturelle est inscrite parmi les principes fondamentaux de l'État canadien. Les États européens qui souhaitent réformer leurs approches s'inspirent souvent du contenu de ses politiques migratoires (sélection reposant sur le capital humain des étrangers, régime des quotas, coopération entre les niveaux fédéral et provincial, examen et cérémonie de citoyenneté, etc.). Le caractère sélectif du système migratoire au Canada fait que la population étrangère est en moyenne plus éduquée que celle présente en Europe. Toutefois, certains analystes s'interrogent sur les possibilités réelles du développement professionnel qu'offre la société aux travailleurs étrangers qualifiés tout comme celles des opportunités de mobilité sociale que les nouveaux immigrés trouvent dans les villes canadiennes<sup>18</sup>.

En 2005, la population étrangère représente 6,2 % des 43,3 millions d'habitants, (OECD 2007b). La même année, les entrées s'élevaient à 680 000, soit 40 000 de plus qu'en 2004 (OECD 2007a). Pays traditionnel d'émigration jusqu'aux années 1970, l'Espagne est aujourd'hui l'un des pays où l'immigration croît le plus rapidement. Son essor économique explique son attractivité pour les ressortissants des pays moins riches alors que le déclin démographique induit un besoin accru en main-d'œuvre étrangère. Les premiers flux proviennent des pays hispanophones d'Amérique latine. La proximité géographique motive ensuite l'immigration en provenance du Maroc et de l'Algérie : plus de 230 000 Marocains et quelque 24 000 Algériens vivent en Espagne en 2001 (Base de données en ligne de l'OCDE). Suite à un durcissement des conditions d'entrée en Italie, un certain nombre de Roumains choisissent l'Espagne comme destination au sein de l'Union européenne (94 000 entrées en 2005)<sup>19</sup>.

De par sa position géographique sur le flanc occidental de la Méditerranée et ses liens, historiques avec les pays maghrébins, commerciaux avec les pays d'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Mali), l'immigration africaine y est relativement importante. Ainsi, plus de 47 000 Ouest-Africains sont recensés en 2001. Parmi eux, onze nationalités comptent plus de mille individus : le Sénégal (10 953), le Nigeria (8 748) et la Gambie (6 083) sont les plus représentés<sup>20</sup>. A l'exception du Maroc, aucun pays africain ne figure parmi les dix premières nationalités d'origine des flux de migrants entre 1995–2005. Néanmoins, l'immigration africaine catalyse l'attention en raison de sa composante irrégulière. Plusieurs études documentent la nature de l'immigration irrégulière de et à travers l'Afrique de l'Ouest et du Nord, vers les pays méditerranéens de l'Union européenne<sup>21</sup>. Elles décrivent les trajets empruntés, les profils des migrants et les impacts de cette immigration sur les dynamiques transsahariennes ou entre le Maghreb et l'Europe du Sud. Deux conclusions se dégagent :

- Les flux d'immigration irrégulière sont moins élevés que ne le suggère l'intérêt médiatique qu'ils soulèvent<sup>22</sup>. Depuis fin 2006, elle baisse sous l'effet des mesures telles les opérations de contrôle des frontières maritimes menées par plusieurs pays européens sous l'égide de Frontex au large des Iles Canaries<sup>23</sup>.

- Des solutions politiques sont nécessaires pour contenir l'immigration irrégulière de manière durable. Le contrôle renforcé des frontières extérieures, à lui seul, ne sert qu'à réduire temporairement les flux en attendant qu'ils se réorganisent sur d'autres trajectoires, comme en témoigne l'augmentation des flux via la voie maritime après le durcissement des contrôles à Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles au Maroc.

La nature de l'immigration récente, notamment sa dimension irrégulière<sup>24</sup>, oriente le choix des politiques et des initiatives du gouvernement espagnol. Le développement de l'approche doit beaucoup à son appartenance à l'Union européenne. L'immigration est inscrite pour la première fois sur l'agenda gouvernemental en 1985, à la veille de l'entrée de l'Espagne dans la Communauté. La « *Ley de Extranjería* » rentre en vigueur cette même année. Elle met l'accent sur le contrôle des étrangers déjà présents sur le territoire, où ils sont censés travailler de façon temporaire. Les procédures de renouvellement des titres de séjour s'avèrent très lourdes et les sanctions contre les employeurs qui embauchent des étrangers sans permis se multiplient. Durant les années 1990, il devient manifeste que l'immigration n'est plus un phénomène passager. De nouvelles règles sont introduites : limitation des entrées par des quotas annuels (1994), mais aussi droits pour les immigrés en matière d'éducation, égalité des chances, accès à l'aide juridique dans les rapports avec les autorités, création du statut de résident permanent et possibilité de regroupement familial (1996).

Présentée comme un facteur de risque pour la stabilité et la sécurité de la société par certains partis politiques, l'immigration est un sujet important du débat électoral des élections législatives de 2000. Aussitôt en place, la nouvelle majorité conservatrice amende la loi 4/2000 sur les Droits et les libertés des étrangers et leur insertion sociale. La nouvelle loi (8/2000), plus restrictive, ouvre la voie aux réformes, s'appuyant sur :

- Des accords bilatéraux de coopération avec les principaux pays d'origine pour maîtriser les flux. Ces accords règlent les opportunités de travail et les conditions d'admission des ressortissants des pays signataires.
- Le développement d'une approche globale et coordonnée à l'immigration, cohérente avec les engagements européens.
- La responsabilisation des régions dans le développement et l'exécution des politiques d'intégration.
- La mise en œuvre d'initiatives en matière de migration humanitaire<sup>25</sup>.

En 2002, l'Espagne assume la présidence tournante de l'Union européenne. Elle promeut le renforcement des contrôles aux frontières extérieures faisant le lien entre immigration irrégulière et terrorisme

international. Ce lien est perçu d'autant plus fortement lors des attentats de Madrid du 11 mars 2004 dans lesquels sont impliqués des résidents d'origine marocaine. Toutefois, le gouvernement socialiste de José Luis Rodriguez Zapatero issu des élections du 14 mars 2004, adopte une approche différente alliant la lutte contre l'immigration irrégulière à la gestion de la migration régulière. Celle-ci repose sur quatre piliers :

1. Une campagne de régularisation et d'amnistie en 2005<sup>26</sup>, intégrée à une réforme de la législation en vigueur, des régularisations ponctuelles ayant déjà lieu en 1986, 1991, 1996, 2000 et 2001. Cette dernière campagne est conçue pour favoriser l'émersion de l'économie souterraine et la réduction des tensions sur le marché du travail tout en protégeant les droits des travailleurs étrangers. Par rapport aux régularisations précédentes, le volet Contrôle (aux frontières, sur les lieux de travail) est renforcé.
2. La dimension domestique du système de gestion des migrations : création d'une liste « d'emplois en tension » mise à jour localement ; quotas flexibles permettant aux demandeurs d'emploi dans les secteurs avec un contact personnel indispensable (aide aux particuliers) d'obtenir un visa de trois mois pour venir sur place ; réduction à un an du délai de demande de regroupement familial temporaire ; augmentation des ressources du Fonds d'intégration des immigrés et des collectivités locales pour l'insertion sociale et économique.
3. La dimension internationale du système de gestion des migrations : renforcement du dialogue et de la coopération avec les pays d'origine et de transit par des accords bilatéraux (ex: avec l'Ukraine en 2007). Les accords concernant l'Afrique sont listés dans le → [Tableau 1.2](#) ci-après.
4. Le leadership espagnol dans le processus pour une approche européenne globale et intégrée des migrations (→ Chapitre 2) qui inclut les exigences des pays du Sud de l'Union. Ce rôle est joué parfois en entente, parfois en compétition avec la France et l'Italie, en particulier pour les initiatives qui intéressent les États d'Afrique du Nord et de l'Ouest.

En résumé, pour faire face à une immigration récente et importante, l'Espagne développe une approche dont les priorités sont la maîtrise de l'immigration irrégulière et la facilitation de celle de travail semi ou peu qualifié. Les enjeux et l'approche espagnole des migrations dépendent en majorité des dynamiques migratoires européennes et des décisions prises au niveau de l'Union. A présent, l'Espagne semble jouer un rôle plus actif que dans le passé vis-à-vis de ses partenaires. Elle a contribué à remettre la question de la Méditerranée au cœur de l'agenda sur les migrations jusqu'à là monopolisé par l'élargissement à l'Est.

Tableau 1.2

Accords bilatéraux liés à la réadmission entre l'Espagne et les pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord (au 10 janvier 2008)

Pays	Type d'accord	Année
Algérie	Accord de réadmission des ressortissants algériens en situation irrégulière en Espagne	2004
Gambie	Accord de contrôle de l'espace maritime pour la lutte contre l'immigration clandestine *	02/08
	Accord sur l'immigration	2006
Ghana	Accord de réadmission en cours de négociation	
Guinée	Accord de contrôle de l'espace maritime pour la lutte contre l'immigration clandestine *	02/08
	Accord sur l'immigration	2006
Guinée Bissau	Accord de contrôle de l'espace maritime pour la lutte contre l'immigration clandestine *	02/08
	Accord provisoire de réadmission	2003
Libye	Accord de réadmission en cours de négociation	
Mali	Accord de coopération en matière de régulation et gestion des flux migratoires. Il prévoit le rapatriement des Maliens se trouvant en situation irrégulière en Espagne. Mise à disposition de 800 visas de travailleurs saisonniers	2007
Maroc	Accord de réadmission des ressortissants marocains et subsahariens (transitant par le Maroc) en situation irrégulière en Espagne	2007
Mauritanie	Accord de rapatriement des migrants ouest-africains ayant transité en Mauritanie en situation irrégulière en Espagne	2003
	Accord de coopération en matière de régulation et de gestion des flux migratoires	2007
Nigeria	Accord sur l'immigration	2001
Sénégal	Mémorandum d'entente pour la réadmission des ressortissants sénégalais en situation irrégulière en Espagne	2006
	Création d'un Conseil de l'Emploi et des Affaires sociales espagnol au Sénégal	2007
	Accord pour l'attribution de contrats au profit de travailleurs sénégalais (2 000 dans le secteur de la pêche et 700 dans celui agricole)	

Source: [www.mirem.eu/datasets/agreements/espagne](http://www.mirem.eu/datasets/agreements/espagne); \* = [www.lesoleil.sn/article.php3?id\\_article=34002](http://www.lesoleil.sn/article.php3?id_article=34002).

## 6 AUX ÉTATS-UNIS, LES PRÉOCCUPATIONS SÉCURITAIRES RETARDENT LA RÉFORME GLOBALE DU SYSTÈME

Les États-Unis demeurent le premier pays d'immigration au monde devant l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. En 2005, le pourcentage de la population d'origine étrangère s'élève à 13 % (296 millions d'habitants) (OCDE 2007b). Les flux officiels atteignent 1,1 million, contre 0,7 million en 2003 (OCDE 2007a). Le Mexique reste le premier pays d'origine des flux officiels mais son volume baisse ce qui traduit, d'une part, l'augmentation de la migration irrégulière et, de l'autre, la diversification de l'origine des flux. La Chine et l'Inde en sont les principaux bénéficiaires. Aucun pays africain ne figure dans la liste des dix premiers pays d'origine. Néanmoins, en 2005, 85 000 Africains obtiennent un titre de séjour permanent, soit 30 % de plus qu'en 2004. Cette tendance illustre la diversification africaine des flux hors continent en réponse aux politiques plus restrictives appliquées en Europe.

En 2000, quelque 230 000 Ouest-Africains vivent aux États-Unis (Base de données en ligne de l'OCDE)<sup>27</sup>, les principales communautés étant celles du Nigeria (environ 85 000), du Ghana (45 000), du Liberia (28 000) et de la Sierra Leone (14 000). Les ressortissants du Cap-Vert dominent parmi les non-anglophones (presque 15 000), mais le nombre de francophones (Camerounais, Ivoiriens, Maliens et Sénégalais) augmente. Les Sénégalais, en particulier, gagnent de la visibilité en raison de leur intégration réussie sur vingt ans. En 1987, ils s'établissent à New York où ils vivent du commerce ambulancier<sup>28</sup>. Sans maîtriser la langue, ils profitent d'une législation favorable aux nouveaux travailleurs, indépendamment des modes d'entrée sur le territoire américain. Aujourd'hui, ils sont propriétaires de boutiques dans le quartier new-yorkais de Harlem et un grand nombre ont acquis la citoyenneté américaine. Cette immigration ouvre la voie à une nouvelle génération qui vient suivre des études de haut niveau dans plusieurs villes américaines. Pour l'année 2006, 1 367 titres de séjour permanents sont octroyés à des Sénégalais<sup>29</sup>.

La politique du gouvernement actuel est largement inspirée par l'« *Immigration and Nationality Act Amendments* » de 1965 qui abolit les quotas nationaux et introduit un système de préférences en sept catégories pour l'allocation des visas. Un quota général est maintenu pour définir le niveau des entrées annuelles ; ce quota ne prend pas en compte le

regroupement familial dont le nombre est illimité. En 1990, l'*Immigration Act* réforme les catégories d'admission (migration permanente) et d'entrée (migration temporaire) afin d'accroître le niveau de compétences des nouveaux immigrés. Dix ans plus tard, le « *American Competitiveness in the 21<sup>st</sup> Century Act* » permet d'augmenter le nombre de visas temporaires de travail qualifié (visa H-1B) surtout pour les professionnels dans le secteur des nouvelles technologies. Le quota de 2007, fixé à 85 000<sup>30</sup> pour toutes les professions spécialisées, est atteint bien avant la fin de l'année, ce qui illustre la difficulté – commune à beaucoup de pays qui appliquent le système de quotas – d'établir des seuils appropriés aux besoins réels du marché du travail.

La lutte contre l'immigration irrégulière devient une priorité dès 1980. Des sanctions pour les employeurs qui embauchent de la main-d'œuvre étrangère sans permis sont votées en 1986. Pendant les années 1990, une série de lois restreint les droits d'accès aux services sociaux de base des immigrés réguliers et irréguliers. Ceux qui ont commis des crimes peuvent être expulsés. L'arrestation, la détention et l'expulsion des non-citoyens pour des raisons sécuritaires et de lutte contre le terrorisme déjà autorisées par le « *Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act* », deviennent plus fréquentes sous le « *USA Patriot Act* », voté en octobre 2001. L'approche sécuritaire se confirme en 2006 lorsque le Congrès avec le « *Secure Fence Act* », refuse d'adopter une réforme globale des mesures concernant les migrations selon les lignes souhaitées par le Président : sécurisation des frontières, augmentation des contrôles, création d'un nouveau système d'admission des travailleurs temporaires, réduction des migrations irrégulières sans recourir à l'amnistie, promotion de l'intégration, etc.

L'une des caractéristiques du système américain repose sur la distinction entre le régime de la migration permanente et celui de la migration temporaire :

1. Un étranger obtient une Carte verte lui permettant de résider de façon permanente aux États-Unis dans quatre cas : a) sponsorship par un proche qui bénéficie du regroupement familial ; b) participation à un programme de préférence en matière d'emploi ; c) obtention du statut de réfugié ; ou d) victoire à la loterie de la diversité (« *Diversity Lottery Program* »)<sup>31</sup> qui cible les nationalités faiblement représentées aux États-Unis. Après cinq ans en tant que « *Lawful Permanent Resident* », le titulaire d'une Carte verte peut demander la naturalisation. Pour l'obtenir, il est nécessaire de passer un test de citoyenneté et d'avoir des connaissances linguistiques suffisantes. Le candidat doit avoir résidé sur le territoire américain les derniers trente mois précédant sa demande.
2. Un étranger entre aux États-Unis en tant que « non-immigré » pour : a) faire du tourisme ; b) étudier ; et c) travailler temporairement dans certains secteurs spécifiques. Il existe quatre-vingts

types de visas temporaires<sup>32</sup>. La plupart ont une durée excédant un an et sont renouvelables. Les visas étudiants permettent de rester une fois le cursus achevé afin de bénéficier d'une expérience professionnelle. Le statut de travailleur ou étudiant étranger qualifié donne la possibilité d'obtenir à terme une Carte verte (procédure d'ajustement). Moyennant paiement, il est désormais possible d'avoir une réponse en quinze jours, une fois le dossier présenté au Service américain de la citoyenneté et de l'immigration.

Les États-Unis sont un pays traditionnel d'accueil de réfugiés et demandeurs d'asile. Après une baisse tendancielle, en 2005 les demandes approuvées atteignent 140 000 (OCDE 2007a), proche du chiffre d'avant les attentats de septembre 2001. Le programme d'accueil fixe des plafonds flexibles annuels par région pour la réception des demandes : Asie orientale et du Sud, Moyen-Orient, Afrique, ancien bloc socialiste, Amérique latine et Caraïbes. L'institution récente du « Refugee Corps » accélère le traitement des dossiers. Déployée dans cinquante pays, elle permet d'interviewer les candidats et de traiter leurs demandes d'asile dans les pays de premier accueil.

En résumé, les dynamiques migratoires sont au cœur du développement économique américain et occupent une place importante, quoique rarement stratégique, dans le débat politique sur l'avenir du pays. Les événements de septembre 2001 réveillent les inquiétudes face à une immigration irrégulière jamais maîtrisée, et ses liens possibles avec le terrorisme. Dès lors, le repli sécuritaire nuit à la réforme globale du système toujours inachevée. L'immigration estudiantine en particulier à partir de pays émergents où la religion musulmane est majoritaire, s'en trouve fortement pénalisée. Les répercussions économiques restent à apprécier alors que plusieurs pays européens favorisent ce type de migration comme jalon d'une politique plus sélective. La sécurité à l'intérieur des frontières nationales et la visibilité grandissante de la communauté hispanophone interpellent les concepts d'intégration et d'identité nationale selon le modèle du melting pot.



Les dynamiques migratoires sont au cœur du développement économique américain et occupent une place importante dans le débat politique sur l'avenir du pays.

## 7

## LA FRANCE REFONDE SON APPROCHE SOUS LE SIGNE DE LA MIGRATION SÉLECTIVE ET DU CODÉVELOPPEMENT

La composition des stocks et des flux de migrants témoigne de la longue tradition d'accueil de ce pays. Sur une population de presque 61 millions en 2005, 8,1 % sont nés dans un pays étranger (OCDE 2007b). C'est aussi l'un des rares pays de l'OCDE où l'immigration africaine est majoritaire<sup>33</sup> avec 1,2 million de Maghrébins et 3680 000 Subsahariens en 2005<sup>34</sup>. Les communautés les plus importantes sont algérienne (565 000) et marocaine (470 000), puis sénégalaise (50 000), malienne (45 000) et camerounaise (31 000). Concernant les flux récents, près de deux tiers de la totalité viennent d'Afrique. L'Algérie et le Maroc s'affichent comme les deux premiers pays d'origine. Le Cameroun et la Côte d'Ivoire se placent respectivement à la cinquième et à la septième place (OCDE 2007a). En hausse depuis la moitié des années 1990, les flux totaux se stabilisent autour de 135 000 en 2005, sous l'effet de la diminution des regroupements familiaux et de l'élargissement européen. Les entrées directes sur le marché du travail et les demandes d'asile enregistrent, elles, une légère hausse<sup>35</sup>.

L'approche migratoire est influencée par – et influence à son tour – la politique étrangère notamment vis-à-vis de l'Afrique. Au plan domestique, elle est intimement liée aux transformations sociales et économiques de la société, surtout à une diversité culturelle et religieuse croissante. La France interrompt le programme de recrutement de main-d'œuvre étrangère en 1974. Jusqu'à cette date, cette immigration en provenance des pays européens (Italie, Espagne, Belgique, Pologne) et des anciennes colonies n'était pas restreinte afin de permettre la reconstruction d'après-guerre<sup>36</sup>. L'arrêt de la migration de travail ne se traduit pas par une baisse des entrées. Elle est remplacée par les migrations familiales pour faciliter l'intégration des travailleurs immigrés restés en France.

Les années 1980 témoignent de la politisation des questions migratoires, avec la montée des mouvements d'extrême droite, comme le Front national. L'agenda anti-immigration (nouvelles entrées et conditions de l'intégration) s'empare du débat politique. Fondées sur un discours politique « d'immigration zéro », les lois Pasqua<sup>37</sup> de 1993 durcissent les conditions d'accès au regroupement familial et à l'asile, et organisent l'éloignement des personnes en situation irrégulière. Elles interdisent aussi aux étudiants étrangers de travailler pendant et après leurs études. De

même, elles modifient le Code de la nationalité : la naturalisation n'est plus automatique à leur 18<sup>ème</sup> année pour les enfants d'étrangers nés en France. Ils doivent désormais en faire demande entre 16 et 21 ans. Le délai pour l'acquisition par mariage passe de six mois à deux ans. Suite à la victoire de l'opposition aux élections législatives de 1997, ces lois sont réformées en 1997 et 1998. Les nouvelles dispositions ciblent la régularisation d'environ 90 000 immigrés sans papiers, le développement de l'immigration étudiante et de travail qualifié, et la protection du droit à la nationalité pour les enfants mineurs des étrangers vivant en France.

Au cours des années 2000, les aspects sécuritaires et de gestion de la diversité culturelle des enjeux migratoires continuent d'occuper le devant de la scène<sup>38</sup>. Ils sont au cœur des campagnes électorales de 2002 et 2007, à l'issue desquelles la législation est réformée. Les textes de référence sont :

- La Loi 1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité,
- La Loi 119 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration,
- La Loi 1361 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

A partir de 2007, leur mise en œuvre est confiée à un Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (MIIIDS). Son intitulé illustre l'approche à la fois conceptuelle et opérationnelle adoptée par le nouveau gouvernement en matière de migrations.

Concernant l'immigration, les objectifs traditionnels sont maintenus voire renforcés : la lutte contre l'immigration irrégulière et la maîtrise des flux migratoires. Les opérations d'éloignement qui avaient déjà connu une augmentation depuis 2001, sont menées en priorité (quota annuel de 25 000 éloignements presque atteint en 2007). Par ailleurs, la maîtrise des flux répond au nouvel objectif de réduire la part de la migration familiale à l'avantage de celle professionnelle, afin de répondre aux besoins de l'économie tout en tenant compte des capacités d'accueil du pays :

- Les conditions du regroupement familial deviennent plus restrictives : un séjour régulier de dix-huit mois et un revenu hors allocations égal au salaire minimum, mais variable en fonction de la taille de la famille, sont requis à tout étranger non européen prétendant au regroupement. La loi de 2007 introduit l'évaluation obligatoire des connaissances linguistiques du bénéficiaire dans le pays où le visa est demandé. Le permis long séjour n'est plus délivré si ces connaissances font défaut<sup>39</sup>.
- La migration de travail est sollicitée activement : la sélection de la main-d'œuvre peu qualifiée se fait à travers une liste de métiers en tension pour lesquels la situation de l'emploi n'est pas opposable aux étrangers des pays tiers (30 métiers). Les travailleurs étrangers obtiennent un permis de séjour d'un an renouvelable pour la durée du

contrat. Par des accords bilatéraux de « gestion concertée des flux migratoires » avec les principaux pays d'origine (→ [Tableau 1.3](#)), d'autres professions non opposables peuvent être ajoutées à cette liste. De même, des nouveaux titres de séjours temporaires sont créés pour : a) les personnes qualifiées (« carte compétences et talents ») de la durée de trois ans, environ 2 000 par an ; b) les salariés détachés en France par leurs entreprises ; et c) les travailleurs saisonniers. Les étudiants obtiennent le droit de travailler jusqu'à 60 % du temps de travail légal. A la fin de leur formation, ils peuvent rester six mois de plus pour chercher un emploi. En cas de succès, ils peuvent demander un changement de statut.

- Les procédures pour le changement de statut sont réformées : l'obtention d'un visa long séjour est préalable à l'obtention de la carte de résident sous trois conditions liées à l'intégration (voir plus bas) ; le refus d'un titre de séjour peut s'accompagner d'une obligation de quitter le territoire. La régularisation automatique après dix ans de présence en France est supprimée.
- La tutelle des structures administratives chargées de la réception et du traitement des demandes d'asile est transférée du Ministère des Affaires étrangères au MIIIDS. Les délais de traitement des demandes et de possibilités de recours sont réduits.

Les nouvelles mesures introduisent un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) obligatoire pour tous les étrangers hors UE admis au titre de résident permanent. La nature contractuelle du document établit la réciprocité des droits et des devoirs entre la France et le migrant, considéré comme un acteur actif de l'intégration. La volonté d'intégration se montre en remplissant trois conditions : un engagement personnel à respecter les principes régissant la République française, le respect effectif de ces principes et les connaissances linguistiques suffisantes. Depuis 2007, il existe également un CAI pour la famille qui engage les parents à veiller à la bonne intégration des enfants nouvellement arrivés en France, sous peine de suspension des allocations familiales et de l'intervention du juge pour les enfants. L'État, de son côté, s'engage à faciliter l'intégration par des actions dans trois domaines prioritaires : le logement, la réussite scolaire et l'insertion professionnelle. Des mesures spécifiques sont à l'étude pour 2008 pour les nouveaux arrivés, les immigrés plus anciennement établis et leurs descendants. Sur le dossier de l'intégration, le Ministère travaille en collaboration avec l'Agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations et la Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et l'égalité.

Enfin, le codéveloppement, concept emprunté à la politique d'aide au développement et notamment à la coopération décentralisée, devient un levier à part entière de la politique d'immigration. Il concerne « toute action d'aide au développement à laquelle participent des immigrés vivant

en France quelle que soit la nature – ou les modalités – de cette contribution »<sup>40</sup>. Ses objectifs spécifiques sont d'encadrer la mobilité circulaire entre les pays d'origine et d'accueil (dont le retour volontaire), d'appuyer les projets de développement impliquant les migrants, et de soutenir et renforcer l'action des acteurs du codéveloppement que sont les États mais également les collectivités territoriales, les organisations de la société civile, les universités et les entreprises. Un exemple est fourni par le « compte épargne codéveloppement » (loi 2006-119) qui offre des avantages fiscaux aux migrants qui investissent dans leur pays. Des conventions de codéveloppement signées avec les pays partenaires (Mali, Maroc, Sénégal) dans le cadre de l'aide au développement de la France règlent les détails des mesures prises. Ces conventions font désormais partie des accords de gestion concertée des flux migratoires (→ [Tableau 1.3](#)), la France s'efforçant de promouvoir la cohérence des politiques en matière de migration et d'aide au développement au sein du gouvernement.

Le codéveloppement et la maîtrise de la migration irrégulière sont les deux priorités que la France poursuit dans l'agenda européen sur les migrations. Le projet français de pacte européen sur l'immigration et l'asile a recueilli le 7 juillet 2008 à Cannes un « large accord » au sein de l'Union européenne, y compris de la part de pays qui, comme l'Espagne, étaient réticents. Les ministres de l'Intérieur et de l'Immigration des Vingt-Sept ont entamé à Cannes une réunion qui doit permettre d'aplanir les divergences sur ce document que la France, qui préside actuellement l'UE, veut voir adopté en octobre par le Conseil européen. Ce texte a pour objectif d'exprimer un engagement politique fort, liant l'Union européenne dans son ensemble et les États membres autour de principes communs devant guider les politiques migratoires, dans un esprit de solidarité et de responsabilité. Autre projet cher à la présidence française : un nouveau cadre lie désormais, sur la base du processus de Barcelone, les pays de la Méditerranée et les États membres de l'Union européenne. « Les chefs d'État ou de gouvernement ont la conviction commune que cette initiative peut jouer un rôle important pour ce qui est de relever les défis communs qui se posent à la région euro-méditerranéenne, comme : le développement économique et social ; la crise mondiale dans le domaine de la sécurité alimentaire ; la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique et la désertification, en vue de favoriser le développement durable ; l'énergie ; les migrations ; le terrorisme et l'extrémisme ; la promotion du dialogue interculturel. » Cette proposition a le soutien de l'Espagne et de l'Italie mais est moins populaire auprès d'autres pays européens pour lesquels les enjeux des migrations concernent plutôt l'élargissement à l'Est.



Le codéveloppement et la maîtrise de la migration irrégulière sont les deux priorités que la France poursuit dans l'agenda européen sur les migrations.

La France est ainsi en train de refonder son approche des migrations promouvant un retour aux migrations de travail, la lutte contre l'immigration irrégulière et des liens plus étroits avec sa politique d'aide au développement en Afrique. La coopération avec les partenaires européens, les pays tiers d'origine et de transit et les organisations internationales autour du thème « migration et développement » est un instrument important de cette approche renouvelée. En matière de politique, la création d'un Ministère de l'Immigration, l'Intégration, l'Identité nationale et du développement solidaire semble traduire la volonté d'aborder les volets interne et externe de manière intégrée. Pour l'heure, les mesures prises soutiennent davantage une migration temporaire et dans certains cas circulaire, alors que le modèle d'intégration décrit plus haut met en avant les responsabilités individuelles des étrangers à réussir leur insertion.

Tableau 1.3

Accords bilatéraux liés à la réadmission entre la France et les pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord (au 10 janvier 2008)

Pays	Type d'accord	Année
Algérie	Accord de coopération policière et de réadmission	2003
Bénin	Accord de gestion concertée des flux migratoires en cours de négociation	
Mali	Accord de réadmission en cours de négociation	
Maroc	Accord de coopération policière et de réadmission	2001
Mauritanie	Accord de réadmission en cours de négociation	
Nigeria	Accord de réadmission en cours de négociation	
Sénégal	Convention de réadmission	2000
	Accord de gestion concertée des flux migratoires (contient trois parties : immigration régulière, immigration irrégulière et codéveloppement)	2006
Tunisie	Échanges de lettres	1984–1994
	Accord de réadmission en cours de négociation	
Togo	Convention de réadmission	1996

Source: [www.mirem.eu/donnees/accords/rapports-et-documents/france](http://www.mirem.eu/donnees/accords/rapports-et-documents/france)

## 8 EN ITALIE, L'IMMIGRATION CONSTITUE UN ENJEU RÉCENT QUI OSCILLE ENTRE LAISSEZ-FAIRE ET URGENCE

Comme l'Espagne, l'Italie est, jusqu'aux années 1970, un pays traditionnel d'émigration. En l'espace de trente ans, elle devient pays de transit, au départ d'Europe du Sud, de l'Est et d'Afrique vers l'Europe continentale, puis pays d'accueil. En 2005, l'Italie est le troisième pays au monde où l'immigration légale permanente progresse le plus rapidement (OCDE 2007a). Cette même année, 4,6 % de ses 58 millions d'habitants sont des étrangers (OCDE 2007b).

Les premiers flux proviennent des pays de la Méditerranée (Tunisie, Maroc, Albanie) auxquels s'ajoutent les pays de tradition catholique comme la Pologne, l'Ukraine et les Philippines. Par la suite, les flux se diversifient avec la hausse des entrées en provenance de Roumanie, de Chine et d'Afrique. Les Maghrébins restent majoritaires par rapport aux Subsahariens qui sont un peu moins de 80 000 en 2001 (Base de données en ligne de l'OCDE). Parmi ces derniers, les Sénégalais (29 000), les Ghanéens (17 000) et les Nigériens (14 000) sont les plus nombreux alors qu'on estime à 150 000 les Marocains. Ces chiffres sont peu représentatifs de la situation actuelle compte tenu de l'augmentation tendancielle des flux originaires d'Afrique en particulier du Sénégal, tout comme de la forte composante irrégulière de l'immigration en Italie. Celle-ci concerne surtout les personnes qui restent sur le territoire après la date de fin de validité de leur autorisation<sup>47</sup>. Cela explique un recours fréquent aux régularisations et aux amnisties comme instruments de politique migratoire entre 1982 et 2007, quelle que soit l'orientation politique du gouvernement au pouvoir.

Le fait que l'immigration soit un phénomène récent en plein essor explique l'évolution de l'approche italienne. Elle passe du laissez-faire à l'urgence entre les années 1980 et 2002. Les premières dispositions en 1986 favorisent la migration de travail salarié. A la même période, les autres pays européens arrêtent les programmes de recrutement de main-d'œuvre étrangère. Cette ouverture s'explique par une économie florissante et un marché du travail localement segmenté. Les besoins sont concentrés dans le Nord-Est et visent une main-d'œuvre peu qualifiée (Campani 1999). En 1990, la loi 39 constitue la première tentative d'aborder les migrations sous plusieurs angles : la régularisation des situations irrégulières, le séjour et le travail, l'introduction du droit d'asile et le contrôle plus strict aux frontières.

Cette loi vise à attirer l'attention des partenaires communautaires sur le partage des responsabilités et des coûts de gestion des flux migratoires transitant par l'Italie vers d'autres destinations européennes. De même, elle marque la volonté du pays de jouer le rôle de « gardien des frontières européennes » dans la Méditerranée au démarrage du processus de Schengen. Jugée inefficace en raison entre autres, de fonds insuffisants face aux imposants flux d'Albanie et de l'ancienne Yougoslavie en guerre, la Loi 39 est remplacée par la Loi 40 du 6 mars 1998. Cette dernière réunit en un seul texte les dispositions relatives à l'immigration et les normes sur la condition de l'étranger. Le climat dans lequel la loi est passée est celui de l'exploitation à des fins électorales du sentiment anti-immigration par la Ligue Nord et l'émergence du phénomène des « scafisti »<sup>42</sup> dans la Méditerranée (Campani 1999). Dès lors, les thèmes de l'immigration et de la sécurité sont souvent perçus par l'opinion publique comme étroitement liés.

La Loi 40 répond au besoin d'aborder l'intégration des étrangers qui vivent durablement en Italie tout en luttant plus efficacement contre l'immigration irrégulière et en répondant aux questions sécuritaires qui agitent l'opinion publique. Les dispositions suivantes forment le noyau central de cette approche :

- Un système de quotas fixé par décret annuel en fonction de la situation sur le marché du travail<sup>43</sup>. Ces quotas concernent les résidents à l'étranger qui sont appelés nominativement par un employeur en Italie. Ils visent aussi l'octroi de visa d'entrée afin de rechercher directement un emploi avec l'appui d'un sponsor (individus, associations, municipalités). Cette possibilité ouvre la voie à la régularisation des étrangers présents sur le territoire lors de la publication du décret. Des quotas préférentiels sont accordés aux pays qui signent des accords de réadmission de leurs ressortissants sujets à l'éloignement (Albanie, Maroc, Tunisie).
- Le remplacement des permis de séjour d'une durée d'un an renouvelable par une carte permanente pour les étrangers avec plus de cinq ans de résidence légale et un revenu suffisant.
- La décentralisation aux régions et municipalités des compétences en matière d'intégration des étrangers, par des initiatives adaptées au contexte local.
- Le regroupement familial en tant que droit des étrangers bénéficiant de la résidence permanente.
- La création de « centres de rétention » où les étrangers restent au maximum 30 jours sous le contrôle des forces de l'ordre dans l'attente d'une expulsion, d'un refoulement ou lorsque des difficultés empêchent l'exécution immédiate de toute opération (non-identification pour manque de papiers).
- Des sanctions contre les individus qui favorisent l'immigration illégale et la traite des femmes.

Cette loi contestée par l'opposition de centre-droite n'est pas rejetée lors du changement de majorité en 2001. La loi 189 du 30 juillet 2002 durcit les conditions d'entrée, de séjour et d'accès au travail et à l'asile pour les étrangers hors UE mais laisse intact le cadre originel. La coopération policière en matière de réadmission avec les pays du Maghreb et des Balkans, par exemple, s'inscrit dans la continuité des opérations des années 1990. Qui plus est, certaines des nouvelles mesures sont jugées illégitimes par la Cour constitutionnelle en raison des engagements internationaux de l'Italie pour la protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile. D'autres (abolition du système de sponsorship pour les visas d'entrée, suspension des régularisations) se sont avérées inapplicables, y compris dans les régions qui forment le bassin électoral de la Ligue Nord, en raison des pénuries de main-d'œuvre. Cette situation illustre le flou législatif dans lequel se trouve le régime des migrations en Italie. Une réforme globale et une politique migratoire reconnaissant le caractère structurel et indispensable de l'immigration pour la société, compte tenu du déclin démographique et de la mondialisation, sont incluses dans le programme du Gouvernement de centre-gauche en 2006. Trois domaines d'intervention sont identifiés :



La politique migratoire reconnaît le caractère structurel et indispensable de l'immigration, compte tenu du déclin démographique et de la mondialisation.

1. L'intégration de la politique d'immigration à la politique étrangère en cohérence avec les objectifs de promotion de la paix et de l'aide au développement. L'appui à l'approche globale européenne en matière de migrations et au projet pour une Union de la Méditerranée (impulsé par la France et soutenu par l'Espagne), et le renforcement de la coopération bilatérale avec les pays de transit et d'origine (→ [Tableau 1.4](#)) s'inscrivent dans ce cadre.
2. La priorité accordée à l'intégration et à la valorisation de la diversité culturelle, l'assouplissement des règles pour la naturalisation, l'accès à la citoyenneté locale et le regroupement familial, le renforcement de l'arsenal législatif anti-discrimination et du rôle de médiateur culturel au niveau local, jalon de la politique d'intégration italienne.
3. La simplification administrative des procédures pour obtenir les permis de travail et de séjour ou pour changer de statut s'appuyant sur le Guichet unique pour l'immigration déjà en place.

Deux projets de loi sont déposés au Parlement par les Ministres de l'Intérieur et de la Solidarité sociale portant sur la réforme des législations sur la citoyenneté et sur l'immigration au printemps 2007. La fin anticipée de la législature en début 2008 rend incertaine l'évolution de ces réformes.

Tableau 1.4

Accords bilatéraux liés à la réadmission entre l'Italie et les pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord (au 10 janvier 2008)

Pays	Type d'accord	Année
Algérie	Accord de réadmission signé (mais non rentré en vigueur)	2000
Côte d'Ivoire	Accord de réadmission en cours de négociation	
Ghana	Accord de réadmission en cours de négociation	
Libye	Accord de coopération policière liée à la réadmission	2007
Maroc	Accord de réadmission signé (mais non rentré en vigueur)	1998
Nigeria	Accord de coopération policière liée à la réadmission	2000
Sénégal	Accord de réadmission en cours de négociation	
Tunisie	Accord de coopération policière liée à la réadmission	1998

Source: [www.mirem.eu/donnees/accords/italie](http://www.mirem.eu/donnees/accords/italie)

En résumé, face à la relative nouveauté et à l'ampleur du phénomène migratoire, l'Italie peine à se doter d'une approche globale cohérente. Ainsi, alors que l'immigration irrégulière est parfois tolérée pour pallier les tensions sur les marchés locaux du travail, le régime d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile reste l'un des plus stricts d'Europe. Au niveau opérationnel, une contradiction existe entre un niveau national en panne en raison d'une législation partiellement inapplicable, et un niveau local où les administrations municipales et la société civile innovent en matière d'accueil et d'initiatives d'intégration. Au niveau politique, par ailleurs, s'il n'existe pas de consensus sur les fondements d'une politique d'immigration nationale, l'engagement dans les processus européens et internationaux en la matière fait l'unanimité. Il en va de même du contrôle des frontières pour freiner l'immigration clandestine à laquelle l'Italie est directement exposée du fait de ses frontières maritimes. Le monde associatif et les médias, par ailleurs, interpellent les décideurs sur les questions humanitaires et sécuritaires associées à la prolifération des centres de rétention des étrangers – un phénomène très visible en Italie qui devient préoccupant à l'échelle de toute l'Europe<sup>44</sup>.

## 9 LES PAYS-BAS RESTRUCTURENT LEURS POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'INTÉGRATION, SOUS LE POIDS DE L'ACTUALITÉ

En 2005, les Pays-Bas comptent 16,3 millions d'habitants dont 10,6 % d'origine étrangère (OCDE 2007b). Les flux proviennent principalement des pays voisins ainsi que des États-Unis, puis de Turquie et du Maroc. Les arrivées en provenance de ces deux derniers pays démarrent dans les années 1970 ; Il s'agit tout d'abord d'une immigration de main-d'œuvre remplacée ensuite par le regroupement familial. En 2001, 79 000 personnes d'origine marocaine résidant aux Pays-Bas (Base de données en ligne de l'OCDE). Le nombre d'Ouest-Africains aux Pays-Bas est limité par rapport aux autres destinations en Europe. Les Anglophones sont majoritaires : environ 4 000 Ghanéens et 2 000 Nigériens parmi lesquels se distinguent les professionnels du secteur de la santé. On compte 1 800 Sierra-Léonais et 1 000 Libériens bénéficiant pour la plupart de l'asile. Les dernières tendances enregistrent une baisse des flux entrants pour motifs familiaux et humanitaires et une hausse de l'immigration de travail temporaire et de la migration de retour vers la Turquie et le Maroc.

L'approche néerlandaise des migrations reposait traditionnellement sur trois points : un volet interne restrictif (1), un volet externe centré sur l'intégration et le multiculturalisme (2) et une politique généreuse en matière d'asile (3). Considérée comme exemplaire en Europe, elle est profondément remise en question par les événements de 2002 (assassinat de Pim Fortuyn, leader du parti politique nationaliste anti-immigration) ; de 2004 (assassinat de Theo Van Gogh par un citoyen néerlandais d'origine marocaine en réaction au film dans lequel le réalisateur dénonçait les abus contre les femmes musulmanes) ; et de 2006 (Ayaan Hirsi Ali, une parlementaire d'origine somalienne entrée aux Pays-Bas en tant que réfugiée, révèle les circonstances de sa naturalisation dévoilant les failles du système et les possibilités d'abus). Dès lors, une nouvelle politique en matière d'immigration, d'asile et d'intégration est élaborée. Le ministère de l'Immigration et de l'Intégration est désormais chargé d'en développer les orientations. La mise en œuvre est confiée au Service de l'immigration et de la naturalisation – IND, auprès du ministère de la Justice.

Les principes guides de la nouvelle politique sont les suivants :

- Des critères d'admission fondés sur la sélectivité et la flexibilité en réponse aux besoins de la société et du système économique néerlandais.

dais, et sur la capacité de contribution et de participation des étrangers à la vie publique et économique du pays.

- Toutes les procédures administratives d'admission sont simplifiées. Le modèle d'admission comporte cinq « niveaux de résidence » : travailleurs temporaires, étudiants et travailleurs peu qualifiés, travailleurs qualifiés, migration familiale, et motifs humanitaires. A chaque niveau correspond un faisceau de droits et de devoirs.
- La responsabilité notamment financière du projet migratoire est répartie entre les institutions étatiques pertinentes, les migrants et les sponsors aux Pays-Bas (employeurs, universités, etc.).

Concernant la migration de travail, les procédures et les conditions d'accueil et de résidence sont différentes selon qu'il s'agit de travail hautement ou peu qualifié. Dans les deux cas, le permis de travail doit être demandé par l'employeur aux Pays-Bas. Pour la main-d'œuvre qualifiée, l'emploi donne droit à un permis de séjour de la durée du contrat de travail et pour un maximum de cinq ans. Il existe également un programme « talents spéciaux » qui vise les étrangers souhaitant s'établir en tant

Comment promouvoir la cohésion sociale, tout en respectant la diversité, constitue l'un des thèmes de l'Agenda du Gouvernement.



qu'indépendants ou entrepreneurs. L'admission se fait sur la base d'un système de points. Pour le travail semi ou peu qualifié, le principe de la préférence nationale et européenne reste en vigueur. Le permis de séjour accordé

ne dépasse pas trois ans. Tout changement d'employeur requiert une nouvelle demande de permis de séjour temporaire. Des dispositions spécifiques concernent l'admission des ressortissants des pays les moins avancés qui souhaitent travailler dans les secteurs sensibles (ex : santé) pour combattre la fuite des cerveaux. Cette mesure a touché par le passé le personnel de santé ghanéen.

Les règles définissant la migration estudiantine présupposent que les étudiants étrangers viennent compléter leur formation postuniversitaire aux Pays-Bas, ce qui doit être encouragé. Elles donnent droit à un permis de séjour d'un an renouvelable selon la durée de la formation, plus deux années supplémentaires. Tout changement de sujet d'étude ou d'établissement universitaire requiert au préalable un nouveau permis de séjour. Il est possible de changer de statut à la fin des études sous certaines conditions.

Pour le regroupement familial, il est nécessaire d'avoir au moins 18 ans et des moyens suffisants. Les bénéficiaires doivent passer un examen « d'intégration civique » dans le pays où le visa est demandé (certains pays sont exemptés). Cet examen évalue les connaissances linguistiques et civiques, selon le « *Civic Integration Abroad Act* » du 15 mars 2006. Les conjoints des travailleurs salariés obtiennent un permis de séjour d'un an

alors que pour les enfants le séjour est égal à la durée du permis du parent travaillant aux Pays-Bas.

Les demandes d'asile sont initialement traitées par deux centres du IND localisés auprès de l'aéroport d'Amsterdam de Schiphol et à Ter Apel. 60 % des réponses sont données en six mois. Si la demande est acceptée, le réfugié obtient un permis de séjour temporaire qu'il pourra transformer en une résidence permanente même si le changement de statut n'est pas automatique. Les demandeurs d'asile déboutés doivent quitter le territoire. Depuis 2003, le gouvernement a augmenté les rapatriements forcés suscitant de vives protestations. Les discussions sur le bien-fondé d'une amnistie pour les demandeurs d'asile en situation irrégulière contribuent à la crise gouvernementale de 2006. Le nouveau gouvernement endosse cette mesure en 2007 pour permettre à ceux qui ont déposé leur dossier avant 2001 de bénéficier de nouvelles procédures écourtant les délais de traitement des demandes. Un « service d'aide au rapatriement », au sein du Ministère de Justice, facilite le retour des demandeurs d'asile déboutés. Les immigrés de longue date qui désirent rentrer dans leur pays d'origine bénéficient de mesures similaires. Leur voyage est pris en charge et ils reçoivent une contribution à leur projet de réinsertion socio-économique. Ce programme vise en priorité les ressortissants turcs et marocains.

La nouvelle politique d'intégration s'appuie sur l'expérience des cinquante dernières années, à savoir la nécessité de penser admission et intégration conjointement. Comme prévu par la loi sur l'examen d'intégration civique à l'étranger, ce processus commence lorsque le candidat demande un visa pour raisons professionnelles ou familiales. Ensuite, la loi sur l'intégration civique en vigueur depuis le 1er janvier 2007, subordonne l'obtention d'une carte de résident permanent à la réussite d'un programme complet d'intégration (dans les trois ans et demi après l'arrivée, délai étendu à cinq ans pour les réfugiés et les autres étrangers qui n'ont pas passé d'examen avant de se rendre aux Pays-Bas). Le programme d'intégration consiste en un volet théorique (évalué à travers un examen) et un volet pratique (bénévolat, stages professionnels, etc.). Les cours préparatoires sont à la charge du candidat même si les municipalités offrent des cours pour certaines catégories : réfugiés, personnes âgées, bénéficiaires d'une aide sociale, personnalités religieuses, etc. La réussite du programme est une condition indispensable à la naturalisation. Depuis octobre 2006, la citoyenneté est conférée lors d'une cérémonie de naturalisation. D'autres mesures d'intégration concernent l'approfondissement du dialogue social et le soutien aux initiatives locales en faveur de la diversité culturelle. Comment promouvoir la cohésion sociale, tout en respectant la diversité, constitue l'un des thèmes de la campagne électorale fin 2006 et demeure sur l'agenda du Gouvernement.

En conclusion, les Pays-Bas refondent leur approche des questions migratoires en vue de se doter d'un nouveau système de gestion des

migrations fin 2008. L'accent est mis sur le lien direct entre admission, intégration et expulsion par la mise en place de procédures claires et simplifiées et par un système de mise en œuvre. Dans son ensemble, cette approche est davantage sélective et restrictive. Loin de représenter une question purement technique, cette réforme stimule les débats publics sur la diversité et la cohésion sociale ainsi que l'activisme au sein de la société civile et des partis politiques.

## LA TRADITION ANCIENNE D'IMMIGRATION AFRICAINNE AU PORTUGAL SOUS-TEND DES POLITIQUES DE RÉGULARISATION ET D'INTÉGRATION

En 2005, la population du Portugal est estimée à 10,5 millions d'habitants dont 6,3 % d'origine étrangère (OCDE 2007b). Traditionnellement, l'immigration vers le Portugal a une double origine : l'Europe de l'Est (suivant l'adhésion à la Communauté européenne en 1986) et les pays lusophones d'Amérique latine et d'Afrique. Le Brésil est désormais le premier pays d'origine des flux suivi par le Cap-Vert (environ 12 % du total). Quant à la Guinée Bissau, elle constitue la sixième nationalité d'origine en 2005. Les dernières tendances indiquent une baisse des flux et des taux de renouvellement des permis de travail, la hausse des entrées pour raisons familiales et de formation donnant droit à un séjour temporaire, et la féminisation des flux (58 % du total en 2005) (OCDE 2007a).

L'immigration en provenance d'Afrique débute au XVI<sup>ème</sup> siècle (près de 10 000 esclaves africains vivent alors à Lisbonne). Durant la colonisation en particulier pendant les années 1960, la main-d'œuvre africaine est recrutée au Cap-Vert pour travailler dans le secteur du bâtiment et l'industrie manufacturière. Elle remplace les travailleurs portugais qui émigrent vers d'autres pays européens, au Brésil et aux États-Unis. Les flux africains augmentent pendant la décolonisation et les guerres d'indépendance à partir des années 1970. On estime qu'environ un demi-million de ressortissants des PALOP<sup>45</sup> se sont installés au Portugal à cette époque, notamment à Lisbonne et ses environs. Parmi eux, beaucoup sont des « *retornados* », ressortissants portugais résidant en Afrique ou leurs descendants, mais tout aussi nombreux sont les Cap-Verdiens et les Angolais autochtones. Face à cette situation, la législation sur la nationalité est modifiée de manière à ce que l'accès n'en soit plus automatique pour les personnes nées en Afrique dont les ancêtres n'étaient pas portugais. Pendant les années 1980 et 1990, l'immigration vers le Portugal se

diversifie par origine et typologie (davantage qualifiée). Sa composante africaine baisse sans pour autant changer de caractéristiques : à majorité subsaharienne, de travail peu qualifié ou humanitaire. Malgré des lois plus permissives en matière d'asile en 1998, seulement 20 % des demandes reçues sont acceptées en 2001–2002.

Les droits fondamentaux des étrangers et des migrants, en particulier les ressortissants des pays lusophones, sont inscrits dans la Constitution de 1976. La réforme de la législation des années 1990 et 2000 accompagne l'évolution des migrations vers le Portugal. Les premières dispositions législatives répondent à la pression de l'opinion publique et de la société civile organisée face à l'augmentation des flux et à la situation d'indigence des migrants d'origine africaine installés depuis une quinzaine d'années au Portugal. Ces mesures portent à la fois sur la régularisation et l'intégration. Des campagnes de régularisation sont organisées avant d'introduire des conditions d'admission plus restrictives pour harmoniser la législation nationale avec les textes européens en 1993 et 1994. Il est prévu que le gouvernement anticipe les besoins annuels de main-d'œuvre et les secteurs prioritaires. Des accords bilatéraux de gestion des flux migratoires sont signés avec les pays d'origine.

Par ailleurs, l'éducation multiculturelle est promue dans les écoles primaires et secondaires et les droits en matière d'emploi, d'accès au logement et de sécurité sociale sont étendus aux étrangers résidents de façon légale. En 1995, le Haut Commissariat pour l'immigration et les minorités ethniques est institué, suivi en 1998 par le Conseil consultatif pour les affaires d'immigration où siègent les représentants des ministères des Affaires étrangères et des Communautés portugaises, des syndicats, du patronat, de la société civile et des associations reconnues de ressortissants étrangers. Ces deux institutions jouent un rôle clé dans l'évolution de la législation anti-discrimination et dans la promotion de l'agenda de la diversité. Les municipalités sont également impliquées dans la mise en œuvre de la politique migratoire tantôt comme exécutant des mesures nationales (ex : régularisation), tantôt en développant des initiatives novatrices dans le domaine de l'intégration.

Les lois 27 et 65 de 2000 amendées en 2001 régissent l'entrée, le séjour et l'éloignement des étrangers. Un nouveau texte de loi est à l'étude depuis 2006 pour simplifier le système des visas en fonction des typologies de migrations autorisées : travail, formation, regroupement familial et motifs humanitaires. Actuellement, il existe sept catégories génériques de visas, quatre types de visas de travail plus d'autres qui se réfèrent à la nature temporaire ou permanente de la migration. Un titre de séjour temporaire est valide deux ans, renouvelable pour trois ans. En cas de regroupement familial, le permis octroyé au bénéficiaire est d'un an renouvelable. Cette durée est de deux ans si l'étranger qui en fait demande pour sa famille possède une carte de résident permanent. Après deux ans, si le lien familial

persiste, le membre de la famille obtient un droit de résidence indépendant. Les ressortissants des PALOP peuvent obtenir une carte de résident après cinq ans de résidence légale.

La nouvelle loi sur la nationalité, adoptée en avril 2006, permet aux enfants de parents étrangers nés dans le pays l'obtention de la nationalité si l'un d'eux réside depuis au moins cinq ans au Portugal de façon légale et continue. Si l'un des deux parents est né au Portugal, l'enfant obtient la nationalité dès sa naissance. Les enfants ayant suivi une scolarité dans le pays bénéficient d'une procédure facilitée.

En résumé, depuis toujours les questions migratoires sont un sujet de débat majeur au sein du système politique et de l'opinion publique portugais en raison des deux statuts d'émigration et d'immigration du pays. Le passé colonial a influencé l'évolution de l'approche mettant en avant l'accès à la nationalité pour les ressortissants des pays lusophones et leurs descendants, l'intégration des communautés africaines, et la lutte contre les discriminations. Le dialogue et la consultation sont privilégiés, une voie que tentent de suivre d'autres pays européens tout en renforçant les contrôles à l'entrée. L'évolution de la législation doit aussi beaucoup à l'adhésion à la Communauté européenne. Lors de la présidence tournante de l'UE et à l'occasion du Sommet Afrique-Europe tenu à Lisbonne en décembre 2007, le Gouvernement réaffirme ces principes.

Tableau 1.5

Accords bilatéraux liés à la réadmission entre le Portugal et les pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord (au 10 janvier 2008)

Pays	Type d'accord	Année
Maroc	Accord de coopération policière liée à la réadmission	1999
Guinée Bissau	Accord sur les migrations	1981

Source: [www.mirem.eu/donnees/accords/portugal](http://www.mirem.eu/donnees/accords/portugal)

11 LE ROYAUME-UNI RENFORCE LES CONTRÔLES À L'ENTRÉE ET VALORISE LA DIVERSITÉ

En 2005, 60 millions d'habitants vivent au Royaume-Uni dont 9,7 % sont d'origine étrangère (OCDE 2007b). Les flux originaires de pays hors UE concernent entre 85 et 90 000 personnes par an. L'Afrique du Sud se place comme seul pays africain parmi les dix premières nationalités d'origine en 1995–2005 (OCDE 2007a). Concernant l'Afrique de l'Ouest, les flux totaux avoisinent les 12 000 personnes en 2005 parmi lesquels les Nigériens (5 500), les Sierra-Léonais (3 500) et les Ghanéens (3 000). La part de l'immigration ouest-africaine n'est pas majoritaire mais elle est en hausse depuis 1991. L'analyse des stocks montre mieux l'importance de la migration africaine au Royaume-Uni, et son influence dans l'évolution des approches et des politiques : en 2001, 830 000 individus d'origine africaine vivent dans le pays (dont 201 000 originaires d'Afrique de l'Ouest et 90 000 du Nigeria), ce qui fait de l'Afrique le deuxième continent d'immigration après l'Asie<sup>46</sup>.

Jusqu'en 1962, les ressortissants des anciennes colonies peuvent circuler et s'établir librement en métropole en tant que sujets de la Couronne. Pour endiguer ces flux, le « *Commonwealth Immigrant Act* » introduit la distinction entre citoyens nés au Royaume-Uni possédant un passeport britannique et individus nés dans les anciennes colonies n'y ayant plus droit. Cette mesure vise à freiner la migration permanente à partir de l'Asie, de l'Afrique et des Caraïbes durant et après la décolonisation. A court terme, les nouvelles dispositions induisent l'effet contraire :



En 2001, 830 000 individus d'origine africaine vivent dans le pays, ce qui fait de l'Afrique le deuxième continent d'immigration après l'Asie.

les travailleurs temporaires s'installent au Royaume-Uni craignant de ne plus pouvoir circuler entre leurs pays d'origine et leur lieu de travail, suivis aussitôt par leurs familles. Le caractère multiculturel de la société britannique, en particulier dans les grandes villes, émerge à cette période. Les législations de 1971 et 1981 contrecarrent ces tendances en facilitant d'abord les migrations des pays du Commonwealth où vivent les descendants anglais (Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud) puis en restreignant le droit de résidence aux seuls citoyens britanniques<sup>47</sup>.

Entre 1993 et 2004, cinq nouvelles lois sont adoptées pour mieux gérer des flux de plus en plus complexes et diversifiés et pour réformer le régime

de l'asile devenu un canal privilégié d'admission. Lorsque le parti travailliste accède au pouvoir en 1997, 52 000 demandes d'asile sont en suspens (Spencer 2007). Les réformes législatives soutiennent le renforcement du département de l'immigration auprès du ministère de l'Intérieur (*Border and Immigration Agency* dépendant du Home Office) en termes de ressources humaines, financières et technologiques. Entre 1997 et 2007, les questions migratoires acquièrent graduellement de la visibilité dans le programme du Gouvernement sous la pression de l'opinion publique et des médias. Une vision politique se forge progressivement à travers deux livres blancs : le premier en 1997 intitulé « *Fairer, Faster, Firmer* » prépare l'« *Immigration and Asylum Act* » de 1999, le second en 2002 intitulé « *Secure Borders, Safe Havens : Integration with Diversity in Modern Britain* » dessine pour la première fois une approche intégrée. A la veille des élections de 2005, le Gouvernement présente sa stratégie quinquennale dans son rapport « *Controlling our Borders : Making Migration Work for Britain* ». Ses fondements sont le renforcement des contrôles aux frontières et l'introduction d'un système de points sur le modèle nord-américain, afin de simplifier la gestion de la migration de travail et d'études. Cette stratégie est un cours d'exécution. Les innovations récentes ainsi que les points forts de la législation actuelle en matière de migrations sont les suivants :

- Le renforcement des contrôles aux frontières est une priorité. Désormais tous les visas sont biométriques, les passeports des ressortissants étrangers présentés à l'entrée et à la sortie du pays sont passés au scanner, et à partir de mars 2008, les empreintes digitales de tous les demandeurs de visa sont conservées dans une base de données. Par ailleurs, le Royaume-Uni est favorable à la coopération européenne en matière d'échange de données et de renforcement des contrôles des frontières extérieures de l'Union<sup>48</sup>.
- Un programme pour les travailleurs qualifiés est accessible aux étrangers résidant déjà au Royaume-Uni ou à partir de leur pays. L'éligibilité dépend du nombre de points obtenus considérant les compétences, l'expérience, l'âge et le niveau actuel de salaire. Ce programme permet d'accéder au travail salarié (sans besoin d'une offre) ou indépendant, et à terme à la résidence permanente.
- Les permis de travail pour les emplois non opposables sont réorganisés en six catégories (auparavant 80). Ces permis sont délivrés à un employeur basé au Royaume-Uni pour embaucher depuis l'étranger un individu pré-identifié pour un travail spécifique. La durée de validité varie en fonction du secteur. Certains permis donnent droit à la résidence permanente.
- En 2006, il est créé un « *International Graduate Scheme* » pour les étudiants ayant effectué une formation postuniversitaire au Royaume-Uni. Il leur permet de prolonger leur séjour pendant douze mois et de

travailler avec possibilité de changer de statut s'ils en réunissent les conditions.

- Les délais de traitement des demandes d'asile sont réduits à six mois. Le statut de réfugié donne droit à un titre de résidence d'une durée initiale de cinq ans pour soi et ses dépendants. En cas de rejet, il est possible d'obtenir l'asile pour des raisons humanitaires avec permis de séjour temporaire. Les demandeurs déboutés peuvent bénéficier d'un programme d'aide au retour volontaire et à la réinsertion. S'ils restent sans en avoir le droit, ils risquent la détention puis l'éloignement forcé.
- Pour le regroupement familial, le conjoint d'un résident permanent ayant plus de 18 ans et un revenu suffisant, obtient un titre de séjour et de travail de deux ans. Si le lien conjugal persiste au bout de cette période, il/elle peut accéder à la résidence permanente. Cette disposition est aussi valable pour les parents et les grands-parents âgés de plus de 65 ans ainsi que pour les enfants, les frères et sœurs, les oncles et tantes à charge ayant moins de 18 ans.
- Concernant la citoyenneté, les majeurs ayant vécu pendant les cinq dernières années (trois ans si marié(e) à un citoyen britannique) au Royaume-Uni peuvent demander la naturalisation. Parmi les critères d'obtention, figurent les bonnes connaissances de la langue et de la civilisation et la preuve que le candidat respecte les droits, les libertés et les devoirs de tout citoyen britannique. La naturalisation est validée par une cérémonie de citoyenneté pendant laquelle un serment de fidélité à la Couronne et une promesse de loyauté au Royaume-Uni sont prononcés.

La question de l'intégration est moins abordée en termes de migrations qu'en celui de relations entre les différentes communautés ethniques qui composent la société. Le multiculturalisme est le modèle d'intégration souvent associé au monde anglo-saxon : au Royaume-Uni, il s'est traduit par une volonté de coexistence pacifique entre les communautés (élimination des discriminations et promotion active de l'égalité des chances, Boswell 2003). Jusqu'en 2007, la « *Commission for Racial Equality* » est responsable du suivi des politiques d'intégration et de la législation anti-discrimination compétente. Désormais, ces missions sont reprises par une nouvelle Commission chargée de l'égalité des chances et des droits humains. Les attentats terroristes de juillet 2005 dans lesquels étaient impliqués des citoyens britanniques d'origine étrangère et de religion musulmane réactivent le débat sur les limites du modèle d'intégration fondé sur le multiculturalisme. L'approche de la diversité est désormais préférée par le Gouvernement avec la devise « *Diverse Britain* », même si ses fondements conceptuels et pratiques ne sont pas encore tout à fait acquis<sup>49</sup>.

En conclusion, le contrôle des frontières, la gestion de flux très diversifiés et les enjeux de l'intégration, prennent une place centrale dans l'agenda gouvernemental. Celui-ci s'est doté d'une vision plus claire des objectifs recherchés et des moyens nécessaires pour les atteindre. Pour l'heure, priorité est accordée à la simplification du système de gestion des migrations et à l'augmentation des contrôles. La coopération avec les partenaires européens est recherchée pour l'échange des informations et le contrôle des frontières extérieures. Dans d'autres domaines, le Royaume-Uni semble vouloir suivre une voie autonome vers plus de sélectivité et la fermeture des frontières à une main-d'œuvre non qualifiée de ressortissants non européens.

## 12

## UNE CONVERGENCE DES POLITIQUES MIGRATOIRES DES PAYS OCDE ?

La synthèse des politiques migratoires des pays de l'OCDE choisis dans cette étude montre certaines tendances communes. Toutefois, en ce qui concerne les mesures d'admission et d'intégration des migrants, des divergences apparaissent (pour ce qui est de la vision, des intérêts ou des contraintes). Les similarités ou divergences se déclinent en sept points :

- **Regain d'intérêt pour les migrations de travail.** La majorité des pays ayant arrêté le recrutement de main-d'œuvre étrangère en 1974, essaie de proposer des programmes afin d'attirer les migrants, notamment qualifiés :
- *Programmes de recrutement spéciaux et/ou ciblant des secteurs particuliers* : Allemagne, Canada, États-Unis et Royaume-Uni.
  - *Permis de travail ad hoc avec des facilitations pour le séjour et le changement de statut* : États-Unis, France, Pays-Bas.
  - *Admission liée à un système de points* : Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni.
  - *Développement de contrats individualisés et promotion du travail indépendant* : Allemagne, Canada, États-Unis, Pays-Bas, Royaume-Uni.
  - *Lien entre migration étudiante et accès au marché du travail à la fin des études* : Allemagne, Belgique, Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Le recrutement de main-d'œuvre étrangère peu qualifiée est également important en raison des pénuries sur les marchés du travail domestiques.

Les mesures prises visent à garantir la nature temporaire de ce type de migration, par exemple :

- *Accords bilatéraux pour gérer la migration saisonnière notamment dans les secteurs agricoles et tertiaires* : Allemagne, Canada, Espagne, France, Italie, Portugal.
- *Quotas annuels d'entrée* : Espagne, États-Unis, Italie.
- *Multiplication des titres de séjour disponibles pour le travail temporaire* : États-Unis, Espagne, Italie, Portugal, Royaume-Uni.
- *Gestion des flux tenant compte des besoins locaux en main-d'œuvre peu qualifiée* : Canada, Espagne, France, Italie.
- *Campagnes de régularisations et d'amnisties ciblées* : Espagne, Italie, Portugal.

→ **Importance de la migration étudiante.** Celle-ci participe d'une stratégie d'attraction des meilleurs talents (« war for talents ») au niveau mondial pour le développement de l'économie de la connaissance et pour le renforcement de l'influence politique, économique et stratégique des pays de destination sur ceux de départ. Les mesures suivantes se distinguent :

- *Promotion de la migration étudiante en tant qu'objectif spécifique de la politique migratoire* : Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni.
- *Permis de séjour liés aux études permettant de rester à la fin du cursus et de bénéficier d'une expérience professionnelle* : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.
- *Facilitations pour le changement de statut et la naturalisation pour les étudiants étrangers postuniversitaires* : Canada, États-Unis, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.

→ **Deux types distincts de régime pour la migration permanente et temporaire.** Les canaux d'admission, les procédures, les droits et les devoirs associés aux deux régimes sont désormais séparés. Dans plusieurs pays, notamment en Allemagne et en Belgique, cette situation entraîne la simplification et la baisse du nombre de permis de séjour à délivrer.

→ **Des conditions de regroupement plus restrictives pour certaines catégories d'étrangers.** Cette tendance contrebalance les orientations politiques vers davantage de migrations de travail. Elle vise en particulier les bénéficiaires de titres de séjour et de travail temporaires, les travailleurs peu qualifiés, ainsi que les réfugiés et les demandeurs d'asile. Parmi les mesures les plus communes :

- *Hausse de l'âge à laquelle on peut prétendre au regroupement* : Belgique.
- *Octroi de permis de séjour temporaires aux bénéficiaires du*

*regroupement même si le demandeur possède déjà un titre de long séjour ou la résidence permanente* : Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni.

- *Possession de revenus suffisants hors aides et allocations* : France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.
- *Connaissances linguistiques suffisantes évaluées avant l'arrivée dans le pays* : Canada, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.

Certains pays comme le Canada et les États-Unis mais également l'Italie et l'Espagne, continuent de voir le regroupement familial comme un outil fondamental d'intégration. Ainsi, la réduction des flux migratoires pour raisons familiales n'est pas un objectif affiché de leurs politiques.

→ ***Des processus simplifiés et accélérés de traitement des demandes d'asile et un durcissement des conditions d'admission.*** Certaines règles sont négociées au niveau de l'UE (→ Chapitre 2). Parmi les mesures les plus courantes au niveau national :

- *Réorganisation administrative des services chargés du traitement des demandes* : Belgique, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.
- *Fixation de délais maximaux pour chaque étape du processus* : Belgique, Royaume-Uni.
- *Rétention des demandeurs d'asile dans des centres ad hoc réduisant leur liberté de mouvement* : Belgique, Italie, Royaume-Uni.
- *Création de programmes d'aide et de réinsertion suite au rejet de la demande* : Pays-Bas, Royaume-Uni.
- *Éloignement forcé des demandeurs déboutés* : Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni.

→ ***Priorité est donnée aux enjeux sécuritaires liés aux migrations et au renforcement des contrôles aux frontières.*** La maîtrise des flux migratoires et la lutte contre l'immigration irrégulière figurent parmi les objectifs phares des politiques migratoires des pays de l'OCDE. Tous recherchent la coopération avec les pays d'origine et de transit particulièrement en matière d'éloignement et de réadmission. Des accords de coopération policière avec les pays de transit voient également le jour pour le contrôle des frontières externes de l'Union européenne notamment dans la Méditerranée et en Europe de l'Est. Par ailleurs, les pays membres de l'UE intensifient l'échange d'informations et de données, mènent des opérations conjointes de contrôle des frontières extérieures de l'Union sous la coordination de Frontex et harmonisent progressivement le régime des visas pour les citoyens non communautaires. Le Royaume-Uni utilise déjà des visas et passeports biométriques comme aux États-Unis. D'autres pays européens le font présentement à titre expérimental. Les fonds à disposition de ce volet de la politique migratoire sont en constante augmentation.

→ ***L'intégration, une nouvelle priorité pour les pays d'accueil.***

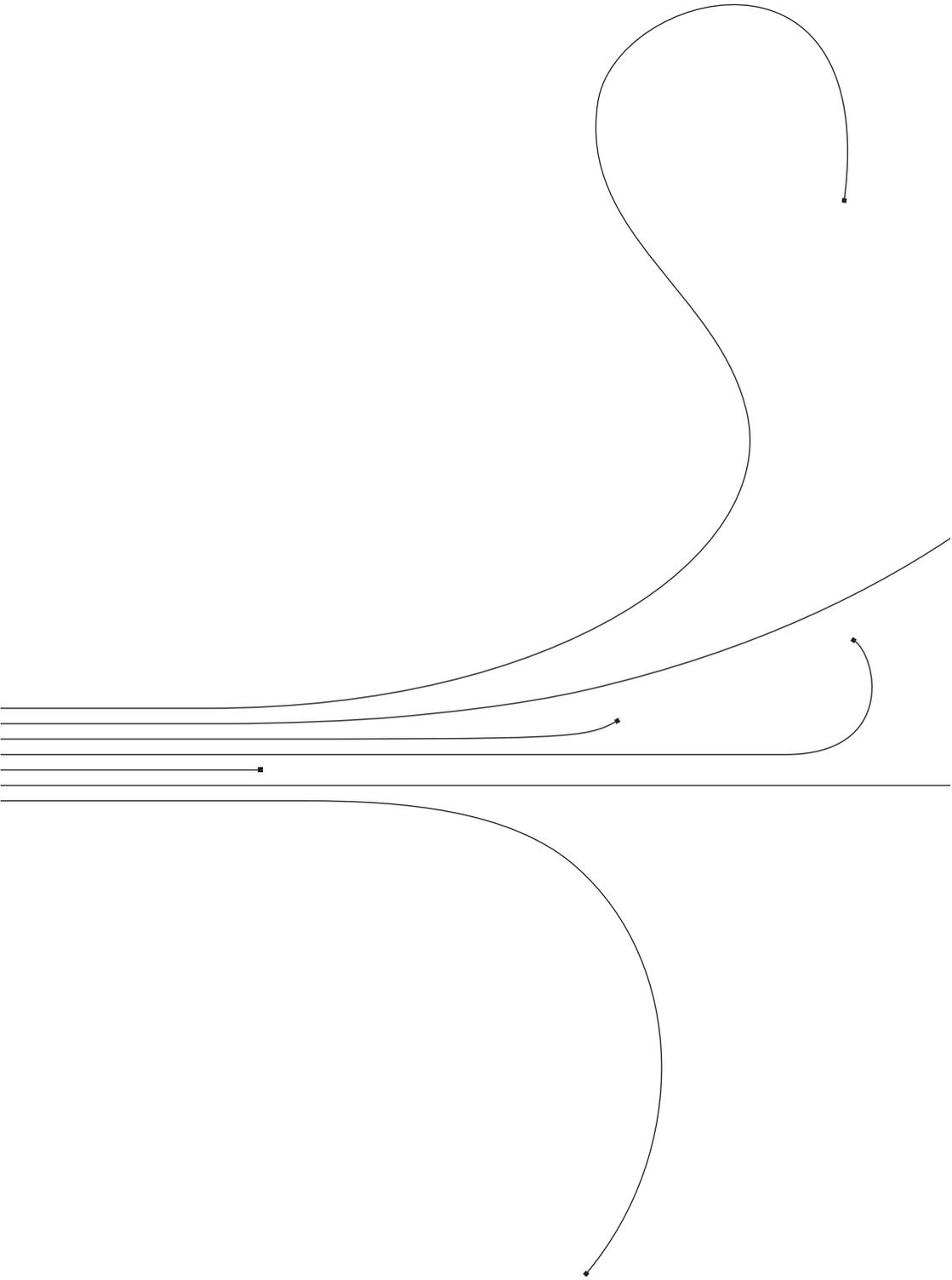
Anciens et nouveaux pays d'accueil semblent prêts à prioriser l'insertion des migrants et de leurs descendants dans la société. Ils reconnaissent l'importance d'une intégration réussie pour l'épanouissement et pour la sécurité de la société toute entière. Les nouvelles mesures proposées voient l'intégration comme un processus dans lequel il y a réciprocité des responsabilités, droits et devoirs entre les pays d'accueil et les migrants, agents actifs de leur intégration. Parmi ces mesures :

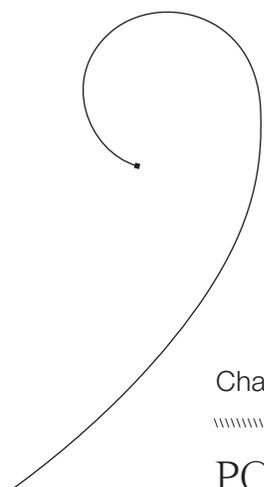
- *Généralisation d'examens et de tests afin d'évaluer la capacité des candidats à l'immigration à s'intégrer (connaissances linguistiques et civiques du pays d'accueil) : Allemagne, Canada, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.*
- *Valeur solennelle et symbolique de l'accès à la citoyenneté marquée par un événement comme la signature d'un contrat, la prononciation d'un serment ou la participation à une cérémonie : Canada, États-Unis, France, Pays-Bas, Royaume-Uni.*
- *Promotion de l'intégration en tant qu'objectif stratégique et coordonné de la politique migratoire : Belgique, Canada, Pays-Bas, Royaume-Uni.*
- *Réforme de la législation sur la nationalité pour consentir aux résidents permanents et aux immigrés de deuxième génération un meilleur accès à la citoyenneté : Allemagne, Portugal. D'autres pays (France, Royaume-Uni, etc.), par contre, rendent ces conditions plus restrictives.*
- *Réorganisation institutionnelle afin de traiter les questions d'intégration de manière ciblée : Espagne, France, Pays-Bas, Portugal.*
- *Décentralisation aux collectivités locales des compétences en matière de développement et de mise en œuvre des initiatives d'intégration : Espagne, Italie.*
- *Renforcement de l'arsenal juridique contre les discriminations : Belgique, Espagne, Portugal.*

|||||

- 1 Une enquête d'Eurobarometer pour l'année 2006 citée par Spencer 2007 indique que la migration internationale occupe la quatrième place parmi les questions qui préoccupent le plus les opinions publiques européennes.
- 2 Aujourd'hui au centre des débats, le thème « migration et développement » n'est pas traité par cette enquête. Il l'est à l'occasion du Dialogue de Haut Niveau sur les Migrations internationales et le Développement organisé par les Nations Unies à New York en septembre 2006.
- 3 Pour la définition des concepts d'intégration, d'assimilation et d'insertion voir le dossier immigration de la Documentation française. Voir également les travaux de la « Equality and Human Rights Commission » du Royaume-Uni sur diversité, multiculturalisme et intégration.
- 4 Sans occulter une augmentation de la migration ouest-africaines vers l'Europe au cours de la dernière décennie (régulière et irrégulière), De Haas contre argumente « l'image apocalyptique d'un exode massif et croissant d'africains désespérés fuyant la pauvreté ».
- 5 [www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12](http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=4486ceb12).
- 6 [www.lagazette.deberlin.de/3559.0.html](http://www.lagazette.deberlin.de/3559.0.html).
- 7 [www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata/data.cfm](http://www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata/data.cfm).
- 8 Le premier fut conclu avec l'Italie en 1955. Les autres pays concernés furent l'Espagne, la Grèce, le Maroc, le Portugal, la Tunisie, la Turquie et la Yougoslavie (Martin 2006).
- 9 Jusqu'à l'adoption de cette loi, l'Allemagne était l'un des seuls pays au monde à continuer de fonder le principe de nationalité sur le jus sanguinis (l'appartenance ethnique) par rapport au jus loci (lieu de naissance). Cette loi remplace la précédente adoptée au début du XXème siècle.
- 10 [www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=606](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=606).
- 11 Cette campagne a concerné 140 nationalités. 50 000 demandes ont été présentées dont 23 000 mineurs. Environ 25 000 dossiers ont été régularisés. Les Congolais et les Marocains représentent respectivement 18 et 12 % des demandes. Voir [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=164](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=164).
- 12 Ibidem.
- 13 La Belgique est, depuis 1994, un État Fédéral comptant trois régions : Flandre, Wallonie et Bruxelles – capitale.
- 14 Données relatives à 2004. Entre 1956 et 1976, les flux à partir de l'Europe s'élevèrent à 64 %. Voir [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348).
- 15 Données relatives à 2004. En 1985, la proportion de l'immigration familiale était de 50 % et celle de travail de 30 %. Voir [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348).
- 16 Ils doivent toutefois s'établir en dehors des villes de Montréal, Toronto et Vancouver.
- 17 Des dispositions différentes s'appliquent aux mineurs dont la demande doit être formulée par les parents. Voir [www.cic.gc.ca/francais/citoyennete/devenir-admissibilite.asp](http://www.cic.gc.ca/francais/citoyennete/devenir-admissibilite.asp).
- 18 Où ils s'installent en grande majorité [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=348).
- 19 La Roumanie rejoint l'Union européenne en 2007 mais l'Espagne applique une période transitoire avant d'ouvrir ses frontières à la libre circulation de Roumains et Bulgares.
- 20 En ordre décroissant : Sénégal, Nigeria, Gambie, Mauritanie, Mali, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Cap-Vert, Cameroun, et Sierra Leone. Base de données en ligne de l'OCDE.
- 21 Voir, par exemple, Adepou 2006, Berriane 2007, Coslovi 2006, De Haas 2007a et IMI 2007 dans la bibliographie.
- 22 En Espagne, un chiffre de 15 000 entrées par an est avancé, en majorité des Sénégalais et des Ghanéens.
- 23 Agence pour la coordination des opérations en matière de sécurité des frontières extérieures de l'UE.
- 24 Un chiffre de 1,2 million d'immigrés irréguliers est avancé pour fin 2004. [www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331).
- 25 Les derniers trois points font partie du Plan dit « Greco » de 2001–2004. Cette loi est amendée en 2003.
- 26 Au total, presque 700 000 demandes de régularisation sont présentées entre février et mai 2005. La régularisation donne droit à un permis de résidence et de travail de la durée d'un an. Voir [www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331).

- 27 En 2006, 280 000 ressortissants ouest-africains ou d'origine ouest-africaine, sont comptabilisés par le Migration Policy Institute. Voir [www.migrationinformation.org/datahub/countrydata/data.cfm](http://www.migrationinformation.org/datahub/countrydata/data.cfm).
- 28 L'article paru sur le quotidien sénégalais *Le Soleil* le 19 septembre 2007 brosse le portrait de la migration sénégalaise à New York. Voir <http://fr.allafrica.com/stories/200709190839.html>.
- 29 [www.migrationinformation.org/datahub/countrydata/data.cfm](http://www.migrationinformation.org/datahub/countrydata/data.cfm).
- 30 65 000 établis en 2006 plus 20 000 supplémentaires, OCDE 2007a.
- 31 50 000 entrées par an sont permises. Voir [http://travel.state.gov/visa/immigrants/types/types\\_1322.html](http://travel.state.gov/visa/immigrants/types/types_1322.html).
- 32 Les types de visas se distinguent par lettre. Le « F » concerne les étudiants et le « H » les travailleurs. Certains visas pour les étudiants et les travailleurs qualifiés permettent un séjour de maximum six ans. Dans le cas des diplômés en médecine, il est prévu qu'ils rentrent chez eux ou partent dans un autre pays, pendant deux ans avant de pouvoir à nouveau venir aux États-Unis (OCDE, 2007a).
- 33 En 2000, la part de la population d'origine étrangère en provenance d'Afrique subsaharienne et d'Afrique du Nord était respectivement de 10 et 48 % (OECD 2007a).
- 34 [www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo\\_833/afrique\\_1063/sommets-afrique-france\\_326/xxiveme-sommet-afrique-france\\_15947/place-une-gestion-concertee-flux-migratoires\\_45862.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique_1063/sommets-afrique-france_326/xxiveme-sommet-afrique-france_15947/place-une-gestion-concertee-flux-migratoires_45862.html).
- 35 Ces tendances sont confirmées de façon provisoire pour 2006–2007 par le Gouvernement. Cf. [www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000765/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000765/index.shtml).
- 36 La migration à partir de l'Algérie, était libre et non régulée, ce qui a entraîné des flux massifs durant la guerre de libération et après l'indépendance. Des dispositions spéciales restent en vigueur en ce qui concerne l'immigration en France des Algériens.
- 37 Du nom du Ministre de l'Intérieur du gouvernement conservateur de l'époque, Charles Pasqua.
- 38 Le témoignage des débats sur la loi sur les symboles religieux ostentatoires dans les lieux publics en 2002, les réactions à la situation des banlieues en 2005, et aux contrôles d'identité renforcés pour contrer l'immigration irrégulière.
- 39 La loi 2007 introduit également à titre expérimental le recours à un examen génétique, pris en charge par l'État, réservé aux ressortissants de pays où « l'état civil présente des carences ou est inexistant ». Ce test peut se pratiquer seulement sous l'autorisation d'un juge et le consentement écrit du demandeur. Le Conseil constitutionnel a émis des réserves précises à l'application de cette disposition.
- 40 Voir <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000232/0000.pdf> et [www.co-developpement.org/?p=534](http://www.co-developpement.org/?p=534)
- 41 La part de ceux qui arrivent en Italie par bateau n'atteint pas 15 % de la migration irrégulière. En 2005, 22 000 personnes étaient appréhendées sur les côtes méridionales (OCDE 2007a).
- 42 Passeurs utilisant les bateaux souvent impliqués dans la contrebande de cigarettes et d'autres produits entre les Balkans et les Pouilles ainsi que dans la traite des femmes qui alimente les réseaux de la prostitution en Europe.
- 43 Ces quotas sont passés de 53 000 à 170 000 entre 1999 et 2007 pour le travail salarié, non saisonnier et autonome. En 2007, les quotas disponibles pour les pays d'Afrique de l'Ouest sont : 1 500 pour le Nigeria, 1 000 pour le Ghana et 1 000 pour le Sénégal. Au Maghreb, 4 500 pour le Maroc, 4 000 pour la Tunisie et 1 000 pour l'Algérie. En 2008, le quota pour les travailleurs saisonniers s'élève à 80 000 unités. Aucun pays ouest-africain n'est concerné. Voir [www.interno.it](http://www.interno.it).
- 44 Voir *Courrier international* n° 897 du 10 au 16 janvier 2008, p. 14.
- 45 *Paises Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (Association des pays africains de langue portugaise) incluant l'Angola, le Mozambique, la Guinée Bissau et Sao Tomé e Principe. Voir [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=77](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=77).
- 46 Voir [www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata/data.cfm](http://www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata/data.cfm).
- 47 La loi de 1981 identifie trois types de citoyennetés : britannique, britannique des territoires d'outremer et britannique d'outremer. Voir [www.bia.homeoffice.gov.uk/britishcitizenship/aboutcitizenship/](http://www.bia.homeoffice.gov.uk/britishcitizenship/aboutcitizenship/).
- 48 Il a en revanche négocié une clause d'exemption des mesures prises par l'UE en matière d'asile et de gestion des migrations.
- 49 Elle repose sur l'idée que chaque individu/communauté a une contribution à offrir à la collectivité du fait de ses caractéristiques spécifiques. Cette diversité doit être mise en valeur de même qu'une vision commune de la vie ensemble et des objectifs partagés doivent être définis collectivement. A cette fin, il est indispensable d'approfondir le dialogue interculturel et de remettre en question les concepts de « nous » et « vous » afin de maximiser les bénéfices de la diversité et minimiser ses conséquences négatives.



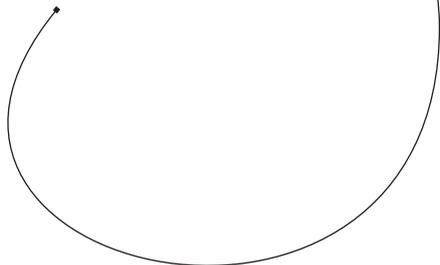
A decorative swirl starting from the left edge of the page, curving upwards and then downwards towards the left, ending in a small arrowhead pointing left.

Chapitre 2

.....

POLITIQUE D'IMMIGRATION ET D'ASILE  
COMMUNE AUX PAYS DE L'UNION  
EUROPÉENNE : QUELS ENJEUX POUR  
L'AFRIQUE DE L'OUEST ?

---



L'Europe, dès les années 1950<sup>1</sup>, devient un pôle d'attraction en raison notamment de l'avancée du processus d'intégration régionale. L'immigration est d'abord considérée comme un phénomène provisoire, puis la dimension sécuritaire prend le dessus tandis que les facteurs « besoin de main-d'œuvre » et « inclusion sociale » sont peu pris en compte. La tendance au déclin démographique et au vieillissement de la population les rendraient pourtant pertinents (Withol de Wenden 2007). L'approche européenne s'est graduellement enrichie et complexifiée tant sur le plan conceptuel qu'institutionnel. Alors qu'elle essaie toutefois d'incorporer d'autres domaines comme les relations avec les pays tiers, l'aide au développement, l'emploi et l'intégration, la composante sécuritaire reste majoritaire.

---

## 1 LES MIGRATIONS, DOMAINE DE COMPÉTENCE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES : ÉTAPES

---

L'approche et la politique européennes en matière de migration s'appuient sur plusieurs dispositions et règles contenues dans les traités de l'Union ainsi que sur les décisions, programmes et initiatives pris par les institutions communautaires depuis la moitié des années 1980.

- En 1985, l'accord de Schengen marque la volonté de faciliter la mobilité humaine, notamment en priorité intra-régionale. Il promeut la coopération intergouvernementale afin de supprimer les frontières internes entre les États signataires (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas) et de créer une frontière externe unique où des procédures coordonnées s'appliqueraient aux contrôles des entrées. L'**espace Schengen** s'est élargi à plusieurs reprises et pour la dernière fois en décembre 2007 portant à 24 le nombre de ses pays membres<sup>2</sup>. Ces derniers appliquent des règles communes en matière de visas, droit d'asile et contrôles frontaliers.
- En 1990, une convention est signée pour la **coopération Schengen** à laquelle participent tous les pays européens à différents niveaux, y

compris le Royaume-Uni et l'Irlande (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Cette coopération concerne, entre autres, la création d'un Système d'Information Schengen – SIS (dont la version II est en préparation) pour la mise en réseau et la coordination des autorités et des administrations nationales responsables des contrôles policiers et douaniers.

- En 1990, la **Convention de Dublin** remplace les dispositions en matière d'asile de l'Accord de Schengen et fixe les compétences de chaque pays pour la réception et le traitement des demandes.
- En 1992, le **Traité de Maastricht** définit la citoyenneté européenne introduisant la distinction entre Européens et non Européens (art. 8). Il réorganise les domaines de compétence de l'Union en trois piliers<sup>3</sup>. La libre circulation, l'immigration et l'asile sont intégrés au troisième pilier « Justice, Liberté et Sécurité », auquel s'applique la méthode intergouvernementale pour la prise de décisions.
- En 1997, le **Traité d'Amsterdam** généralise et simplifie la procédure de « codécision » entre le Parlement européen et le Conseil des Ministres de l'Union pour les domaines de compétence du troisième pilier. L'unanimité au sein du Conseil est maintenue pour les questions relatives à l'immigration et à l'asile pendant cinq ans. Un protocole adjoint au Traité intègre le régime de Schengen à la législation communautaire. Le deuxième pilier, « Politique étrangère et de Sécurité commune » est renforcé. Dans ce cadre, une nouvelle approche des migrations centrée sur les « causes profondes » émerge comme la réduction des facteurs politiques, économiques et sociaux qui poussent les migrants à quitter leurs pays d'origine à la recherche de meilleures conditions de vie et d'opportunités de travail.
- En 1998, le **Plan d'Action de Vienne** fait référence à un régime européen de l'immigration et de l'asile fondé sur le modèle de cercles concentriques (→ Chapitre 2, point 2).
- En 1999, le **Conseil européen de Tampere** s'engage à promouvoir une « Union de liberté, de sécurité et de justice » qui nécessite une politique européenne commune en matière d'asile et de migration comprenant quatre éléments : le partenariat avec les pays d'origine, le régime d'asile européen commun, le traitement équitable pour les ressortissants des pays tiers et la gestion des flux migratoires. La Commission européenne est invitée à soumettre des propositions.
- En 2000, le **Conseil européen de Lisbonne** consacré à l'emploi, à la réforme économique et à la cohésion sociale propose les migrations de travail comme instrument indispensable d'une stratégie de croissance et de développement de l'économie de la connaissance, compte tenu des défis de la mondialisation et du vieillissement de la population en Europe. Ces considérations sont incluses dans la Stratégie de Lisbonne 2000–2010. Par ailleurs, l'UE et les 77 États d'Afrique, des Caraïbes et

du Pacifique – ACP renouvèlent jusqu'en 2020 leur coopération au développement par la **Convention de Cotonou**. La coopération et le partenariat sont élargis au dialogue politique et aux migrations. Une clause de réadmission des ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un pays ACP ou de l'UE est introduite à l'article 13.

- Entre 2002 et 2004, les **Sommets de Séville, Thessalonique et La Haye** se penchent sur les enjeux sécuritaires soulevés par les migrations irrégulières ou clandestines. Dans cette mouvance, de nouveaux mécanismes de coordination et de contrôle s'ajoutent au SIS : le Système intégré de vigilance extérieure, le système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE – Frontex.
- En 2003, la Convention de Dublin est incorporée à la législation européenne (Règlement 343). Le **régime<sup>4</sup> de Dublin II** réaffirme le principe qu'un seul État européen est responsable de l'examen d'une demande d'asile et établit une hiérarchie entre les critères afin d'identifier l'État compétent.
- En 2004, le Conseil de La Haye approuve le **Programme pluriannuel dans le domaine de la justice et des affaires intérieures** afin de mettre en œuvre les conclusions du Sommet de Tampere, à l'horizon 2010. Des mesures spécifiques sont prévues pour l'élaboration d'une politique commune d'immigration et d'asile. Priorité est donnée à des procédures et à un statut communs en matière d'asile, à la promotion de la migration de travail légale à partir des pays non européens, à la création d'un cadre européen afin de garantir le succès de l'intégration des étrangers aux sociétés européennes, et à la facilitation des expulsions et du retour pour les migrants irréguliers.
- En 2005, le Conseil adopte **l'approche globale sur les questions de migrations** dont les priorités d'action sont centrées sur l'Afrique et la Méditerranée (Conseil européen informel de Hampton Court). La Commission publie le **Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques** (CE 2005) afin d'engager les débats sur les conditions et les procédures d'admission des travailleurs non européens.
- En 2006, la Commission adresse une communication au Conseil et au Parlement européens (CE 2006) présentant les progrès accomplis dans l'application de l'approche globale. Elle propose que cette dernière soit étendue à tous les pays d'origine au-delà de la Méditerranée et de l'Afrique.
- En 2007, la Commission publie le **Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun** (CE 2007a) menant à un plan d'action, courant 2008. La consultation engagée concerne, entre autres, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, le traitement des

demandes, l'octroi de la protection, l'intégration, le partage des responsabilités et la dimension extérieure de l'asile avec la création de programmes de protection régionaux dans les régions d'origine ou de transit. Le Fonds européen des réfugiés (2000–2004) est reconduit afin de financer une panoplie d'actions et notamment diminuer les inégalités de traitement au sein de l'Union.

De cet excursus historique, il apparaît que les migrations sont bien ancrées dans l'agenda européen et impliquent une multitude d'institutions et d'acteurs. Des conflits de compétence et d'intérêt sont alors possibles entre les niveaux régional et national mais aussi entre les institutions communautaires. Il en est d'autant ainsi, que les migrations se situent à la croisée de plusieurs domaines d'intérêt stratégique pour l'Union et ses États membres : sécurité, justice et affaires intérieures, emploi et cohésion sociale, relations avec les pays tiers et aide au développement. Cette situation pourrait compliquer la mise en œuvre de la politique d'immigration et d'asile commune même si le processus est désormais avancé. Depuis les dernières deux décennies, le choix stratégique des États membres de l'UE implique une ouverture graduelle et croissante aux flux de l'Europe de l'Est, contrebalancée par la fermeture à ceux en provenance du continent africain (CeSPI 2007)<sup>5</sup>. Avec l'élargissement européen, l'Afrique devient un terrain privilégié d'essai et d'application de l'approche et de la politique migratoires européennes.

---

## 2

## LES FONDEMENTS DE L'APPROCHE ET DE LA POLITIQUE MIGRATOIRES EUROPÉENNES

---

Il existe un consensus sur le fait que les événements tragiques de Ceuta et Melilla à l'automne 2005, où une douzaine d'Africains candidats à l'immigration ont perdu la vie cherchant à franchir la clôture qui sépare ces territoires espagnols du Maroc, ont nourri la réflexion sur les limites des approches existantes. Ils ont aussi attiré l'attention sur les enjeux spécifiques de l'Afrique dans le système migratoire centré sur l'Europe. Le bien-fondé d'une intervention communautaire dans l'élaboration et la mise en œuvre de solutions innovantes s'en trouve légitimé.

La politique migratoire commune de l'UE repose sur une approche globale fondée sur trois principes : **solidarité** entre les États membres, **partenariat** avec les pays tiers et **protection** des migrants, en particulier des groupes vulnérables. L'Union souhaite se doter d'une politique

migratoire innovatrice (CeSPI 2007) par rapport à celles de ses États membres, lui permettant de :

- Faciliter une approche équilibrée entre d’une part, actions de restriction et de contrôle et d’autre part, actions d’appui à la mobilité légale et à l’intégration des migrants.
- Aborder le phénomène migratoire et sa complexité à travers l’adoption de plusieurs outils et instruments d’intervention et une approche interinstitutionnelle et interdisciplinaire.
- Aborder les causes profondes des migrations tout en valorisant les impacts positifs de la mobilité humaine par une approche plus proactive que réactive aux dynamiques migratoires.
- Faciliter des solutions davantage négociées et consensuelles avec les États de transit et d’origine.

Toutefois, d’après certains observateurs (CeSPI 2007, Lindstrøm 2006, Brady 2008), l’UE peine à se dégager des priorités et des approches des États membres dans la mise en œuvre d’une politique commune, ce qui contribue à consolider les volets sécurité, contrôle et dissuasion de la mobilité au détriment des autres. Ainsi, le **modèle des cercles concentriques** introduit par la coopération de Schengen renforce la tendance à l’externalisation des contrôles des flux migratoires notamment vis-à-vis de l’Afrique. Ce système est devenu progressivement plus complexe avec une diversification et une multiplication des sphères et des modalités de contrôle à l’intérieur et à l’extérieur des frontières nationales ainsi que des frontières externes de l’espace Schengen.

- Le **premier cercle** réunit les pays membres de l’espace Schengen où les contrôles se font sur les lieux de travail ou par échantillon aux frontières internes. La surveillance des frontières externes est coordonnée et renforcée par l’action de Frontex (→ Chapitre 1, point 5 ; Chapitre 2, point 1 et 3.3).
- Le **deuxième cercle** regroupe les pays qui participent à la politique européenne de voisinage<sup>6</sup> (voisins immédiats terrestres ou maritimes de l’Union). A l’origine, les migrations ne sont pas un domaine spécifique de cette coopération principalement économique. Le statut de pays de transit qu’ils possèdent, les rend toutefois interlocuteurs privilégiés dans la construction du système communautaire de gestion des migrations. Désormais, ces pays sont associés aux contrôles des flux migratoires par des accords de coopération policière et douanière. Ils sont sollicités pour une harmonisation de leurs politiques migratoires avec le régime de Schengen en matière de visas, contrôles et rapatriements. Certains d’entre eux (Afrique du Nord, Turquie, pays de l’ex-Union soviétique) sont également associés à la lutte contre l’immigration clandestine et le trafic d’êtres humains. Les contrôles européens sont externalisés aux frontières des pays de transit à l’entrée et à la

sortie. Ces contrôles sont effectués par des acteurs publics et/ou privés (ex : compagnies aériennes). Il importe de souligner qu'au-delà du rôle de tampon des flux migratoires au départ de l'Asie et de l'Afrique, ce groupe de pays est aussi à l'origine d'une migration importante vers l'Europe (→ Chapitre 1), d'où un intérêt accru pour la construction d'un dialogue.

- Le **troisième cercle** est constitué à présent par les pays d'Afrique subsaharienne, mais l'UE souhaite l'élargir à l'Asie et à l'Amérique latine pour que son approche soit véritablement globale (CE 2006). A l'instar du deuxième cercle, les contrôles européens sont externalisés au niveau des frontières à la sortie de certains pays africains et effectués par des autorités publiques et/ou des acteurs privés. De plus, des accords de gestion conjointe des flux migratoires et de réadmission des ressortissants vivant en Europe de façon irrégulière sont signés, accompagnés par d'autres mesures visant l'élimination des causes profondes de l'immigration.

Alors que l'approche européenne met l'accent sur la nécessité d'un traitement global, intégré et négocié, sur le plan opérationnel, le contrôle et la dissuasion de la mobilité humaine au départ des pays tiers prévalent. Cette réalité influence non seulement les premières réalisations de l'approche européenne décrites ci-dessous, mais également l'ensemble des relations de l'UE avec les pays non européens (politique de voisinage, programmes d'aide extérieure, coopération régionale, etc.).

---

### 3 LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE EUROPÉENNE ET LES PERSPECTIVES AVEC LE CONTINENT AFRICAIN

---

En 2006, l'Union européenne établit un programme de travail avec l'Afrique axé sur les cinq thèmes suivants :

1. Facilitation de la migration légale.
2. Promotion de l'intégration et du dialogue interculturel.
3. Lutte contre l'immigration clandestine et la traite des personnes.
4. Asile et protection des réfugiés.
5. Renforcement du dialogue et de la coopération avec les pays africains d'origine et de transit.

Les avancées dans les domaines **1.** à **4.** sont présentées ci-dessous. Le point **5.** fait l'objet d'un chapitre spécifique (→ Chapitre 2, point 4).

### 3.1 Facilitation de la migration légale

Faciliter l'admission de certaines catégories de travailleurs africains (qualifiés ou saisonniers) et accorder à tous les travailleurs étrangers en situation régulière un statut juridique sûr et commun à plusieurs pays européens, sont les buts recherchés par l'UE. Une communication de la Commission (CE 2007b) suggère d'atteindre ces objectifs par la création de « partenariats de mobilité »<sup>7</sup> et une meilleure organisation de la migration circulaire entre les pays européens et les pays tiers qui signent des accords de gestion commune des flux migratoires et de réadmission. Dans ce cas, une mesure d'accompagnement serait la création de centres spécifiques de migration avec le concours financier européen. Ces centres devraient proposer des informations et une orientation sur le travail en Europe, des offres d'emplois dans les pays de l'UE assorties de visas, des cours de langues et d'autres formations techniques, ainsi qu'un appui financier pour la réinsertion des migrants de retour. Un centre pilote est en cours de création à Bamako au Mali sous le nom de Centre d'Information et de Gestion des Migrations. Ce centre devrait à l'avenir également proposer des offres d'emploi dans les pays frontaliers considérant que la plupart de l'émigration malienne se dirige vers le reste de l'Afrique de l'Ouest. L'UE est favorable à la création d'un réseau opérationnel de centres à l'instar de celui du Mali comme jalon d'une politique régionale commune en matière de migrations. Ceci contribuerait à faciliter la migration légale tout en luttant contre l'irrégulière.

### 3.2 Promotion de l'intégration et du dialogue interculturel

La Commission anticipe que le lien entre immigration et intégration sera une question prioritaire pour l'UE. Les mesures déjà prises ou à l'étude concernent : la création d'une plateforme pour l'intégration permettant aux migrants de participer davantage à la vie publique européenne ; la consolidation du rôle des collectivités locales dans la conception et l'exécution des politiques d'intégration européennes ; la mise en place d'un site Internet, la publication d'un manuel sur l'intégration et d'un rapport annuel sur l'immigration et l'intégration en Europe (troisième édition en 2007). Le dialogue interculturel, point fort de l'année 2008, est choisi comme instrument privilégié d'intégration<sup>8</sup>.

### 3.3 Lutte contre l'immigration clandestine et traite des personnes

Entre 2006 et 2007, Frontex a coordonné de nombreuses opérations de surveillance des frontières maritimes de l'Union, ainsi que de recherche et de sauvetage des ressortissants non européens en détresse dans les

eaux de la Méditerranée (Opération Hera II au large des Iles Canaries et de l'Afrique du Nord et de l'Ouest, Opération Nautilus dans la Méditerranée centrale). Frontex coordonne l'envoi d'experts dans les pays européens (Espagne, Malte) touchés par l'arrivée de migrants par bateaux afin de permettre leur rapatriement. Leur rôle est d'identifier les nationalités des migrants. Frontex étudie la possibilité de constituer un réseau de patrouilles côtières de la Méditerranée (Medsea selon l'acronyme anglais) qui serait actif en permanence avec la participation des membres du Sud de l'Union et des pays tiers voisins. De plus, un système de surveillance couvrant toutes les frontières maritimes méridionales de l'UE et de la Méditerranée (Bortec) et un mécanisme de déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabits), sont en passe d'être mis en place.

Un réseau d'officiers liaison immigration (OLI) est en construction en Afrique dans ses régions du Nord et de l'Ouest. Chaque État européen envoie un OLI auprès de son consulat dans un pays tiers. Ces officiers sont chargés d'entretenir des contacts directs avec les autorités du pays hôte en matière de flux migratoires, notamment irréguliers, afin d'améliorer l'échange d'informations. Les OLI détachés dans le même pays forment un réseau sous la coordination du pays qui assure la présidence tournante de l'UE. La création de ce réseau a permis d'avancer dans la mise en œuvre de l'Initiative sur les « routes migratoires » prise lors de la Conférence de Rabat en juillet 2006 (→ Chapitre 2, point 4.2). Les OLI sont chargés de préparer des rapports sur l'immigration illégale et le trafic des personnes dans les pays ou la région où ils sont affectés. S'appuyant sur ces informations, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni sont responsables d'élaborer et de coordonner des plans d'action pour mieux gérer les flux le long des quatre principales routes migratoires identifiées en Afrique de l'Ouest, du Nord et dans les Balkans. Les pays d'origine et de transit sont associés à cette mise en œuvre qui bénéficie également de l'appui de Frontex et d'Europol.

Par une nouvelle législation communautaire, la Commission souhaite encourager les contrôles et les sanctions à l'encontre des employeurs européens qui embauchent de la main-d'œuvre étrangère irrégulière. Cette commission analyse les pratiques actuelles et les effets de campagnes nationales d'amnistie et de régularisation afin d'évaluer le bien-fondé d'un cadre juridique commun pour les régularisations au niveau européen.



La Commission étudie le bien-fondé d'un cadre juridique commun pour les régularisations au niveau européen.

Elle considère prioritaire d'aider les États membres à adhérer aux protocoles des Nations Unies sur le trafic des migrants et la traite des personnes. En matière de retour et de réadmission, elle préconise l'extension des programmes de retour volontaire à tous les pays d'accueil et le recours à des plans de retour forcés, dont les vols communs pour l'éloignement.

### 3.4 Asile et protection des réfugiés

Ce volet participe du dialogue et de la coopération avec les pays tiers. Il s'appuie sur les programmes de protection régionaux. Il s'agit de programmes pluriannuels dont la conception et la mise en œuvre sont confiées partiellement au HCR. Ces derniers prévoient une série de mesures ciblant la région ou le pays soit d'origine, soit de premier asile des réfugiés pour : le renforcement des capacités de protection, la création d'un système d'enregistrement biométrique, les programmes de réinstallation en Europe, l'aide à l'amélioration des infrastructures locales et à l'intégration des réfugiés et demandeurs d'asile, la coopération pour la migration légale et la gestion des flux, et enfin la mise en place de politiques de retour. Ces programmes doivent aboutir à des solutions durables comme le rapatriement, l'intégration sur place ou la réinstallation dans un pays tiers des réfugiés. Leur exécution s'appuie sur les instruments et les initiatives d'assistance technique et financière avec les pays tiers déjà en place, par exemple « Aeneas »<sup>9</sup>. En discutant du futur régime de l'asile européen commun mentionné plus haut, la Commission veut s'assurer que l'accès aux procédures d'asile soit garanti aux personnes nécessitant une protection internationale et interceptées pendant les opérations de lutte contre l'immigration clandestine.



## 4 LE RENFORCEMENT DU DIALOGUE ET DE LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS AFRICAINS D'ORIGINE ET DE TRANSIT

Ce volet mérite un traitement à part parce qu'il constitue la partie la plus conséquente de la mise en œuvre de l'approche globale dès 2006 et qu'il implique une variété d'initiatives aux niveaux bilatéral, régional et continental.

### 4.1 Niveau bilatéral : les problématiques migratoires dans les Accords de Cotonou

Au titre des articles 8 et 13 des Accords de Cotonou<sup>10</sup> entre l'Union européenne et les 77 pays ACP, les États signataires s'engagent à établir un dialogue politique régulier entre eux, notamment sur les questions migratoires. Ce dialogue permettant d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle et de définir des priorités et des

principes communs, est l'un des instruments des Accords de Cotonou. Il s'appuie sur trois piliers : la dimension politique (pilier I), la promotion des approches participatives (pilier II), les stratégies de développement et la concentration sur la réduction de la pauvreté (pilier III). Ce dialogue, formel ou informel, englobe les stratégies de coopération ainsi que les politiques générales et sectorielles dont celle migratoire. Les organisations régionales, sous-régionales et les représentants des sociétés civiles y sont associés.

L'article 13 (→ Encadré 2.1) esquisse les contours d'une politique européenne commune en matière de migrations. Il contient les principes, les approches (à la fois « cause profonde » et « sécurité »), les priorités et les modalités de la coopération entre les acteurs du système migratoire autour de l'Europe. Au-delà de la lutte contre l'immigration clandestine, l'intégration et la non-discrimination y sont inscrites au premier plan.

### Encadré 2.1

#### Article 13 de la Convention de Cotonou

- |   |  |
|---|--|
| 1 | La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE. Les parties réaffirment leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour assurer le respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion.  |
| 2 | Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique, à l'égard des migrations, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leur territoire, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et des obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.  |
| 3 | Chaque État membre accorde aux ressortissants d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur son territoire, un traitement caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. Chaque État ACP accorde, en outre, à cet égard un traitement non discriminatoire comparable aux travailleurs ressortissants des États membres.  |
| 4 | Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires. / Les parties tiennent compte, dans le cadre des stratégies de développement et de la programmation nationale et régionale, des contraintes structurelles liées aux phénomènes migratoires en vue d'appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants et de réduire la pauvreté. / La Communauté soutient, dans le cadre des programmes de coopération nationaux et régionaux, la formation des ressortissants |

→

ACP dans leur pays d'origine, dans un autre pays ACP ou dans un État membre de l'Union européenne. En ce qui concerne la formation dans un État membre, les parties veillent à ce que ces actions soient orientées vers l'insertion professionnelle des ressortissants ACP dans leur pays d'origine. / Les parties développent des programmes de coopération visant à faciliter l'accès à l'enseignement pour les étudiants des États ACP, notamment pour l'utilisation des nouvelles technologies de la communication.

- 5
- a) Le Conseil des Ministres examine, dans le cadre du dialogue politique, les questions à l'immigration illégale, en vue, le cas échéant, de définir les moyens d'une politique de prévention.
  - b) Dans ce cadre, les parties conviennent notamment de s'assurer que les droits et la dignité des personnes sont respectés dans toute procédure mise en œuvre pour le retour des immigrés illégaux dans leur pays d'origine. A cet égard, les autorités concernées accordent les facilités administratives nécessaires au retour.
  - c) Les parties conviennent également que :
    1. chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et admet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ;  
chacun des États ACP accepte le retour et admet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ;  
Les États membres et les États ACP fourniront à leurs ressortissants des documents d'identité appropriés à cet effet.
    2. A la demande d'une partie, des négociations sont initiées avec les États ACP en vue de conclure, de bonne foi et en accord avec les principes correspondants du droit international, des accords bilatéraux régissant les obligations spécifiques de réadmission et de retour de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission des ressortissants de pays tiers et d'apatrides. Ces accords précisent les catégories de personnes visées par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission et retour.
    3. Aux fins du présent point c) on entend par « parties », la Communauté, chacun de ses États membres et tout État ACP.

S'inspirant des dispositions de l'article 13, en 2006, l'UE initie un dialogue sur les migrations avec les autorités mauritaniennes, sénégalaises et maliennes, comme prévu dans le programme de mise en œuvre de l'approche globale européenne. D'autres pays ouest-africains sont présentis pour entamer ce dialogue : Cameroun, Ghana, Nigeria, et Niger. A la proposition de la Belgique et de l'Allemagne, la Guinée Conakry et le Burkina Faso respectivement sont ajoutés à cette liste pour 2007–2008. Une fois les négociations lancées, elles sont suivies par le Chef de Mission de l'UE dans le pays d'origine. Ainsi, les migrations deviennent de facto un domaine à part entière de la coopération politique et technique entre

l'Union et les pays ouest-africains. Deux faits renforcent ce constat : la couverture financière des programmes et projets en la matière est assurée par le 10<sup>ème</sup> Fonds européen de Développement (1) ; les Documents de Stratégie Pays doivent désormais contenir un profil migratoire national si le pays en question est à l'origine de flux migratoires vers d'autres États ACP et/ou l'Europe (2).

## 4.2 Conférence de Rabat pour le partenariat euro-africain sur les migrations

L'organisation de la conférence ministérielle de Rabat des 10–11 juillet 2006 va au-delà des dispositions contenues dans l'Accord de Cotonou. Ceci s'explique par la nécessité d'associer au dialogue sur les migrations, les pays d'Afrique du Nord qui ne sont pas membres du groupe ACP mais liés à l'UE par d'autres accords de partenariat et de coopération, y compris en matière de migrations (Processus de Barcelone, EUROMED, programme MEDA, etc.). Cette nécessité découle de leur double statut de pays d'origine et de transit de l'immigration africaine vers l'Europe. Par ailleurs, Rabat permet d'aborder la dimension régionale du dialogue politique permettant une gestion concertée des flux. Inscrite dans les Accords, cette approche a besoin d'être opérationnalisée.



Rabat aborde la dimension régionale du dialogue politique permettant une gestion concertée des flux.

À l'initiative du Maroc, de l'Espagne et de la France avec le cofinancement de la Commission européenne, les autorités responsables des affaires étrangères, de l'aide au développement et des questions migratoires des pays membres de l'UE rencontrent leurs homologues d'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Nord<sup>17</sup> pour discuter d'un « partenariat euro-africain pour la migration et le développement ». Les discussions se focalisent sur le phénomène des **routes migratoires en Afrique de l'Ouest**. La Déclaration finale et le Plan d'Action soulignent l'importance d'une approche globale, équilibrée, pragmatique et opérationnelle qui respecte les droits et la dignité des migrants et des réfugiés, en vue d'une gestion conjointe des flux le long de ces routes.

La Déclaration endosse les trois principes majeurs de l'approche européenne des migrations vis-à-vis de l'Afrique et de la Méditerranée, à savoir :

- Les migrations internationales ont des effets positifs sur les pays d'accueil, de transit et d'origine lorsque les flux sont bien gérés ;
- La gestion des flux migratoires ne peut se réduire aux simples mesures de contrôle ;
- Elle doit s'inscrire dans un partenariat de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement durable et du codéveloppement.

Le Plan d'Action traduit ces principes en une série de mesures à court, moyen et long terme organisées en quatre volets : migration et développement ; migration légale ; migration irrégulière ; et coopération opérationnelle policière et judiciaire et aide aux victimes. La promotion de l'intégration régionale et de la coopération tripartite entre pays de l'UE, de l'Afrique du Nord et de l'Ouest est l'une des actions prioritaires. Les autres sont résumées dans le tableau ci-dessous. Les résultats de la Conférence de Rabat sont incorporés aux travaux de la CEDEAO pour l'élaboration d'une approche commune sur les migrations (→ Chapitre 3) ainsi qu'aux autres événements et processus internationaux portant sur « migration et développement » qui remplissent l'agenda politique international en 2006–2007.

Encadré 2.2

Les domaines du Plan d'Action de Rabat

Migration et Développement
<p><i>Promotion du développement</i> Appui au commerce, prévention des conflits ; Intégration régionale ; projets générateurs d'emplois dans les zones d'émigration ; partenariats européens et africains rassemblant des villes, etc. ; projet de codéveloppement le long des routes migratoires, etc.</p>
<p><i>Instruments financiers pour le codéveloppement</i> Cofinancement des projets des migrants en situation régulière en Europe dans leur pays d'origine ; création de structures de financement collectives, etc.</p>
<p><i>Développement des connaissances et du savoir-faire</i> Élargissement de l'accès des étudiants africains aux universités et grandes écoles en Europe et en Afrique ; politique incitative au retour des étudiants ; création de « pôles d'excellence » au Sud, etc.</p>
<p><i>Partenariats entre institutions scientifiques et techniques</i> Mise en réseau des chercheurs en Europe et en Afrique, etc.</p>
<p><i>Renforcement de la coopération en matière de formation</i> Mobilité des étudiants au niveau intra-africain et vers l'UE, etc.</p>
Migration légale
<p><i>Coopération et gestion de la migration légale</i> Renforcement des services administratifs dans les pays d'origine et de transit ; formation des migrants potentiels adaptée aux besoins des pays d'immigration ; initiatives d'intégration des migrants dans les pays d'accueil, etc.</p>

→

*Facilitation de la mobilité des travailleurs et des personnes*

Facilitation des procédures d'immigration pour les travailleurs peu/hautement qualifiés par des accords bilatéraux volontaires ; informations sur les marchés du travail dans les pays d'immigration ; appui à la libre circulation intra-communautaire des personnes au sein des organisations régionales ; facilitation de la migration circulaire et temporaire ; etc.

**Immigration irrégulière**

*Coopération dans la lutte contre l'immigration irrégulière*

Appui logistique et financier aux retours volontaires dans les pays de transit ; systèmes de réadmission entre l'ensemble des pays concernés ; facilitation à la réinsertion des migrants irréguliers ; campagnes d'information et de sensibilisation ; aide financière aux pays confrontés à des situations d'urgence en matière de migration irrégulière, etc.

*Renforcement des capacités de contrôle des frontières dans les pays de transit et de départ*

Formation des services compétents ; dotation d'une base de données numérisée ; système d'alerte précoce à l'instar de celui européen, etc.

**Coopération opérationnelle policière et judiciaire et aide aux victimes**

Coopération contre la traite des êtres humains et contre les filières d'immigration illégale

Coopération pour démanteler les organisations criminelles qui contrôlent les trafics transfrontaliers

Ratification et recours accru aux mécanismes prévus dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

Mise en œuvre du Plan d'Action de Ouagadougou contre la traite des êtres humains, particulièrement les femmes et les enfants

Projets visant à venir en aide et à favoriser la réinsertion des victimes de la traite des êtres humains

Le Plan envisage un mécanisme de suivi institutionnel de sa mise en œuvre auquel participe un groupe de travail conjoint sur les migrations UE-CEDEAO (→Chapitre 3). Le mécanisme de suivi de la Conférence de Rabat doit également veiller à la cohérence des mesures prises avec les politiques et les initiatives dans le cadre d'autres processus parallèles où plusieurs acteurs présents à Rabat sont également impliqués (CEDEAO, EUROMED, Processus 5+5). Ce souci de cohérence est souligné par certains analystes (CeSPI 2007). La superposition entre les niveaux bilatéral, multilatéral et régional est souvent problématique pour les États africains en raison d'objectifs et d'instruments qui peuvent s'avérer inadéquats ou conflictuels : comment concilier la libre circulation des personnes au sein de l'espace CEDEAO avec l'augmentation des contrôles dans les

pays de départ et de transit au nom du partenariat avec l'Europe dans la lutte contre l'immigration irrégulière ? L'architecture institutionnelle du système de gestion concertée des migrations se trouve fragilisée par la multiplication des processus et des initiatives de coopération entre les acteurs concernés, ce qui peut nuire à son efficacité et durabilité.

### 4.3 Dialogue UE-Afrique, de Tripoli à Lisbonne

Dans l'esprit de l'approche globale européenne centrée sur l'Afrique et la Méditerranée, le dialogue politique et le partenariat sur les migrations au niveau continental s'imposent. A cette fin, la conférence tenue à Tripoli en Libye du 22 au 23 novembre 2006 regroupe pour la première fois les représentants de l'UE et de l'UA ainsi que les leaders de leurs pays membres. Elle fût évoquée en décembre 2005 lors de la réunion de Bamako de la troïka ministérielle (→Encadré 2.3) chargée d'encadrer le dialogue entre l'UE et l'Afrique sur les questions de cohésion sociale, intégration économique et développement. En parallèle, l'UA adopte une position commune sur les migrations et le développement (→Chapitre 3) qui fournit la base des discussions à Tripoli de même que l'approche globale européenne.

#### Encadré 2.3

Qu'est-ce que la troïka ministérielle ?

Au sein de l'UE, la troïka ministérielle est formée, pour chaque domaine, par le Ministre compétent de l'État qui détient la présidence tournante du Conseil de l'Union, son homologue de l'État qui assumera la présidence le semestre suivant, et le représentant de la Commission européenne dans le domaine spécifique.

Depuis octobre 2001, la troïka ministérielle de l'UE rencontre régulièrement la troïka africaine au niveau de l'Organisation de l'Union africaine (puis Union africaine) et/ou de la CEDEAO. Ces réunions s'inscrivent dans la mise en œuvre du Plan d'Action du Sommet du Caire d'avril 2000. Ce Sommet permet à l'UE de renforcer le dialogue et le partenariat avec le continent africain tout entier considérant que ses relations avec les pays africains sont organisées selon deux groupes régionaux : les pays ACP pour les États subsahariens, et le partenariat euro-méditerranéen et la Politique européenne de Voisinage pour les États d'Afrique du Nord. Ce dialogue aboutit au développement d'une Stratégie pour l'Afrique en 2005 afin d'appuyer les efforts déployés par l'Afrique pour atteindre les Objectifs du Millénaire.<sup>12</sup>

Les migrations sont inscrites à l'agenda des réunions de la troïka ministérielle UE-Afrique dès le début :

- Bruxelles, octobre 2001
- Ouagadougou, novembre 2002

- Rome, novembre 2003
- Dublin, avril 2004
- Addis Abeba, décembre 2004
- Luxembourg, avril 2005
- Bamako, décembre 2005
- Vienne, mai 2006
- Brazzaville, octobre 2006
- Niamey, octobre 2006 (CEDEAO-UE uniquement)
- Bruxelles, mai 2007
- Luxembourg, avril 2007 (CEDEAO-UE uniquement).

Les travaux de la troïka préparent le deuxième Sommet UE-Afrique de Lisbonne en décembre 2007.

Des résultats similaires à ceux de la Conférence de Rabat sont visés à Tripoli, tout en couvrant un champ plus large à la fois en termes de participants<sup>73</sup> et de problématiques abordées (non seulement approche globale des migrations mais aussi questions de paix, sécurité et droits humains). La Déclaration finale reconnaît que le partenariat euro-africain sur les migrations et le développement se nourrit d'initiatives menées à plusieurs échelles (Nations Unies, pays du bassin de la Méditerranée, etc.) qui sont en cours de négociation et d'exécution. Elle réaffirme la nécessité du partenariat entre pays d'origine, de transit et de destination pour une meilleure gestion des migrations selon une approche exhaustive, holistique et équilibrée, dans un esprit de responsabilité partagée et de coopération. Les engagements et les actions à prendre doivent se fonder sur une connaissance partagée des opportunités et des défis liés aux migrations et sur une définition concertée des mesures les plus appropriées.

Neuf domaines d'action sont identifiés : migration et développement ; gestion des migrations ; paix et sécurité ; ressources humaines et fuite des cerveaux ; respect des droits humains et bien-être des individus ; partage des bonnes pratiques ; opportunités de migration régulière ; migrations illégale ou irrégulière ; protection des réfugiés. L'harmonisation des politiques et la cohérence des initiatives à différentes échelles sont explicitement citées lorsqu'il s'agit de mettre en place un système plus efficace de gestion des migrations. Par ailleurs, le renforcement des processus d'intégration régionale et la facilitation de la libre circulation des travailleurs dans toute l'Afrique tels qu'inscrits dans le Traité d'Abuja, sont indispensables à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. Les autres mesures reprennent les propositions faites à Rabat. Une nouvelle réunion thématique est appelée pour 2009 afin de faire le



La Déclaration réaffirme la nécessité du partenariat entre pays d'origine, de transit et de destination dans un esprit de responsabilité partagée.

point sur les avancées du partenariat EU-Afrique. En parallèle, les deux parties s’engagent à élaborer une Stratégie Europe-Afrique qui remplace celle développée en 2005. Cette stratégie est endossée par le Sommet de Lisbonne (décembre 2007) dont l’agenda est très chargé, les migrations étant l’un des thèmes à débattre.

Le Sommet de Lisbonne est surtout marqué par le désaccord entre les parties quant à la signature des accords de partenariat économique (A.P.E.) prévus par la Convention de Cotonou <sup>14</sup>. Les divergences sur la manière de réorganiser les échanges commerciaux entre les deux continents influencent les discussions dans les autres domaines, ce qui amène les commentateurs à conclure que les résultats finaux du Sommet, le premier depuis sept ans, sont plutôt modestes. Malgré cela, un Plan d’Action 2008–2010 est adopté qui prépare la mise en œuvre de la stratégie commune UE–Afrique pour un partenariat à long terme. Dans la Déclaration finale, les représentants des deux continents reconnaissent leur interdépendance vitale dans le processus de la mondialisation et la nécessité de travailler ensemble face aux défis politiques contemporains majeurs : énergie et changements climatiques, **migrations**, et questions de genre.

Les migrations, la mobilité et l’emploi sont un pilier du Plan d’Action et de la Stratégie de Lisbonne <sup>15</sup>. A court terme, trois actions prioritaires sont identifiées : mise en œuvre de la Déclaration de Tripoli sur migration et développement ; mise en œuvre du Plan d’Action UE-Afrique sur le trafic des personnes ; mise en œuvre et suivi de la Déclaration et du Plan d’Action de Ouagadougou sur l’emploi et la réduction de la pauvreté. Créer des emplois de meilleure qualité et mieux gérer les flux migratoires sont les objectifs finaux du Plan. Celui-ci fixe les objectifs, les résultats, les activités, les acteurs et les moyens financiers s’inscrivant dans la continuité des engagements et des approches existants. Il en va de même pour ce qui est de la Stratégie après 2010 (→Encadré 2.4).

Encadré 2.4

Le Plan d’Action et la Stratégie issus du Sommet de Lisbonne pour les migrations et la mobilité

Objectifs
Faciliter la mobilité et la libre circulation des personnes en Afrique et en Europe et mieux gérer la migration légale entre les deux continents.
Résoudre les causes profondes des migrations et des flux de réfugiés.
Apporter des solutions concrètes aux problèmes soulevés par les flux migratoires illégaux ou irréguliers.
Résoudre les problèmes des migrants résidant en Europe et dans les pays africains.



**Résultats escomptés**

*Migration*

Meilleure utilisation des synergies potentielles entre migration et développement.

Progrès dans la situation des ressources humaines dans les secteurs critiques dont celui de la santé.

Coopération renforcée dans la gestion des migrations en Afrique et dans l'UE.

Coopération renforcée dans tous les domaines de la lutte contre les migrations irrégulières ou illégales (ex : accords de réadmission).

Meilleure capacité de protection internationale pour les personnes en ayant besoin.

Meilleure intégration des migrants africains dans leurs pays de résidence en Afrique ou dans l'UE.

*Mobilité*

Réduction ultérieure des obstacles à la libre circulation au sein de l'Afrique et de l'UE.

Mécanismes renforcés pour faciliter la migration circulaire entre l'Afrique et l'UE.

**Activités**

*Migration*

Intégrer les questions concernant les migrations, la mobilité et l'emploi dans les stratégies de réduction de la pauvreté et les Papiers stratégiques Pays, en particulier par le soutien à l'amélioration et à la mise à jour des profils migratoires par pays. Ceux-ci illustrent les différences et les inégalités en matière de compétences sur les marchés du travail.

Avancer dans la mise en œuvre d'un cadre de la politique migratoire de l'UA surtout dans le domaine du renforcement des capacités.

Promouvoir des initiatives régionales sur le thème « migration et développement », afin de renforcer la coopération entre pays d'origine, de transit et d'accueil le long des routes migratoires.

Consolider la coopération dans le domaine de la protection internationale.

Créer un réseau d'observatoires sur les migrations en vue de collecter, analyser et diffuser des données sur les flux.

Progresser dans l'appui à des transferts financiers plus sûrs, rapides et moins coûteux (y compris les investissements), s'assurer que les données, le savoir-faire et les analyses nécessaires sont à la disposition des gouvernements et promouvoir des solutions innovantes.

Agir contre l'exploitation, la discrimination et l'exclusion sociale des travailleurs migrants.

Renforcer les actions conjointes pour combattre l'immigration illégale et le trafic d'êtres humains.

→

Mobiliser les ressources nécessaires auprès des Fonds et les mécanismes de programmations déjà existants, en vue d'une mise en œuvre effective de la Déclaration de Tripoli.

Inciter la Commission européenne et celle de l'Union africaine à examiner la possibilité de créer un Fonds, comme prévu par la Déclaration de Tripoli.

Établir un dialogue régulier sur les migrants africains résidant en Europe ou en Afrique pour apporter des réponses à leurs préoccupations.

*Mobilité*

Promouvoir le dialogue et la coopération sur les questions des visas.

Promouvoir des politiques de « recrutement étique » dans les deux continents afin de minimiser les facteurs responsables de la fuite des cerveaux dans certains secteurs ; appuyer l'application de stratégies de rétention afin de contraster les facteurs qui poussent les travailleurs à migrer.

Développer la formation dans les secteurs sensibles de manière à mieux répondre aux besoins de main-d'œuvre sur les marchés locaux, nationaux et internationaux du travail.

Créer des mécanismes d'incitation appropriés encourageant la rétention et le retour du personnel qualifié.

Assister les gouvernements africains dans la mise en place de Centres d'information et de gestion des migrations pour améliorer la gestion des migrations de travail au sein de l'Afrique et entre celle-ci et l'UE

Faciliter la mobilité des membres des diasporas ou des communautés de migrants afin qu'ils jouent un rôle d'agent de développement, répertorier les organisations des diasporas existantes, appuyer des projets de codéveloppement.

Soutenir les partenariats et les jumelages entre institutions basées en Afrique et dans l'UE (universités, etc.).

**Acteurs impliqués**

Commission de l'UA/NEPAD, États africains, Parlement panafricain, organisations d'intégration régionale, Banque africaine de Développement, autorités locales africaines.

Commission européenne, États membres de l'UE, Parlement européen, Banque européenne des Investissements.

Acteurs des sociétés civiles, associations des migrants, instituts de recherche.

Organisations du système des Nations Unies et autres organisations internationales spécialisées.

#### 4.4 Les réunions préparatoires à la Conférence de Paris

Le dialogue euro africain est également nourri des réunions préparatoires de la 2<sup>ème</sup> Conférence ministérielle euro-africaine sur « Migration et développement » (Paris 20–21 octobre).

La première rencontre préparatoire d'experts coprésidée par les gouvernements marocains et italiens se tient à Rabat les 3 et 4 mars. Elle porte sur les migrations légales. Elle s'inscrit dans une dimension « collective, transrégionale, multidimensionnelle, structurelle et respectueuse (...) des droits humains des migrants et des réfugiés ». Les thèmes suivants ont été abordés lors de présentations tournantes d'experts de chaque partie :

- La coopération en matière de migration légale :
  - L'échange de bonnes politiques et pratiques en matière de gestion des migrations légales.
  - La facilitation de la circulation des travailleurs et personnes migrantes : la migration circulaire des travailleurs saisonniers et autres catégories de personnes.
- Les structures locales/nationales d'intermédiation pour l'information et le placement à l'international.
- La protection sociale des travailleurs migrants.

Les principales recommandations portent sur :

- Des programmes de coopération en matière de gestion de la migration légale.
- Une réflexion commune sur les droits sociaux des migrants.
- Des mesures facilitant la circulation des travailleurs et des personnes.
- Des moyens susceptibles de faciliter les migrations circulaires.
- Une poursuite du dialogue sur les nouvelles formes de coopération.

La deuxième réunion préparatoire d'experts porte sur la coopération en matière de contrôle de la migration irrégulière. Elle est organisée à Ouagadougou (Burkina Faso) sous la coprésidence des Gouvernements Burkinabé et Français. Les thèmes suivants sont abordés :

- La coopération en matière d'amélioration des systèmes d'état-civil en Afrique.
- La coopération en matière de contrôle aux frontières.
- Les stratégies nationales et régionales de prévention de la traite et du trafic des personnes, de sensibilisation aux risques de l'immigration irrégulière et à la protection des victimes, notamment les femmes et les mineurs.
- La coopération en matière d'accords de réadmission.
- La coopération en matière de retour volontaire vers les pays d'origine.

Lors de cette rencontre, deux interventions se sont concentrées sur les procédures de réadmission et sur les politiques de codéveloppement. Quelques interrogations en sont ressorties : Quel bénéfice tirent les États de la CEDEAO s'ils aident au contrôle des flux migratoires ? L'assistance est-elle conditionnée à des accords de réadmission ? En raison du peu de personnes concernées, ne serait-il pas plus porteur de faciliter les migrations intra-régionales qui sont beaucoup plus importantes que les migrations en dehors de la région ? Enfin une contribution conclue ainsi : « Bien qu'assez récentes (fin des années 1990) par rapport au phénomène migratoire, les actions de codéveloppement présentent un intérêt majeur, celui d'avoir mis en lumière que les politiques de gestion des flux migratoires ne peuvent se limiter au contrôle des frontières et à la lutte contre l'immigration illégale sans se préoccuper de ses causes profondes. Toutefois, on peut se préoccuper du fait que le codéveloppement qui favorise l'aide au retour volontaire (concerne principalement) (...) les pays du sud qui ont d'importants mouvements migratoires à destination des pays du Nord. En effet, on a pu constater que le Burkina Faso, pays d'émigration mais en majorité en direction des pays du sud ne bénéficie pas véritablement des actions du codéveloppement. En revanche, des pays du sud qui ont un flux migratoire majoritairement orienté vers les pays du Nord constituent des champs expérimentations du codéveloppement et bénéficient de l'assistance au retour volontaire de leurs émigrés. Au regard de ce constat, on est porté à croire que les actions d'incitation et d'aide au retour volontaire et à la réinsertion ont pour préoccupation majeure de limiter l'immigration dans les pays du Nord, que la promotion du développement local des pays d'origine »<sup>16</sup>.

La troisième réunion préparatoire d'experts porte sur les migrations et le développement. Elle s'est tenue à Dakar les 9, 10 et 11 juillet sous la coprésidence des Gouvernements Sénégalais et Espagnol. Les thèmes suivants et récurrents sont retenus:

- Mise en place de mécanismes d'information, de gestion et d'accompagnement des migrations.
- Développement de systèmes de formation liés à l'emploi.
- Protection sociale et création de réseaux d'appui.
- Appuis aux mécanismes destinés à promouvoir les effets économiques et sociaux de la migration sur le développement.
- Promotion des liens entre la diaspora et son pays d'origine.

La féminisation de la migration et les migrations intra-régionales font l'objet d'un traitement transversal. L'accent est mis sur le nécessaire dialogue entre les pays d'origine, de transit, et de destination des flux migratoires. La plupart des interventions se concentrent sur l'accompagnement des migrants et sur les transferts d'argent réalisés par les migrants dans leurs pays d'origine. Peu de place est consacrée à des

projets de développement dans les pays ouest-africains encore moins sous une dimension régionale.

Les premières observations suite à ces trois réunions préparatoires de la Conférence ministérielle euro-africaine sont :

- La dimension régionale est largement prise en compte dans les débats sur la lutte contre les migrations irrégulières. Ces discussions s'inscrivent dans « l'esprit de Rabat » pour la nécessité d'un dialogue simultané entre pays d'accueil, de transit et de départ.
- Cette approche de Rabat est toutefois relativement absente des propositions sur les thèmes « migrations légales » et « migrations et développement » qui s'appuient principalement sur une démarche bilatérales pays du Nord et du Sud et prennent peu en compte les réalités de circulation ouest-africaines. Le défi du développement des pôles régionaux de croissance ouest africains et de la coopération entre l'Afrique

de l'Ouest et l'Afrique du Nord ne sont par exemple pas abordés. Il est difficile à la lecture des interventions ou des conclusions des travaux de véritablement mesurer si il y eu des avancées concrètes du plan d'action de Rabat mise à

part peut être pour le contrôle des frontières. On serait alors loin de la volonté initiale du processus « de tire le meilleur parti de (...) l'apport des (mouvements migratoires) indéniable pour le développement au sein de notre espace bi continental, au Nord comme au Sud ».



Quel bénéfice tirent les États de la CEDEAO s'ils aident au contrôle des flux migratoires ?

L'assistance est-elle conditionnée à des accords de réadmission ?

Les migrations sont un domaine de compétence des institutions communautaires depuis la moitié des années 1980. Elles sont abordées en tant qu'enjeu critique de la justice et des affaires intérieures avec l'introduction du système de Schengen. Celui-ci permet, entre autres, l'harmonisation des politiques et des procédures pour les contrôles aux frontières et la délivrance des visas. C'est un instrument clé de la libre circulation des personnes au sein des pays européens qui y adhèrent.

Le Traité de Maastricht reconnaît à l'Union européenne des fonctions spécifiques en matière de migrations et d'asile. Au cours des années 1990, l'avantage comparatif de considérer le niveau régional se confirme non seulement pour les affaires intérieures mais également les relations avec les pays tiers relevant de la politique étrangère et de la sécurité commune. La dimension régionale offre un espace de négociation et d'expérimentation des politiques migratoires visant l'intérêt général et le long terme. Cet espace est affranchi, du moins partiellement, des risques d'instrumentalisation à des fins électorales ou de court terme, fréquents au niveau national. Dès lors, le dialogue interinstitutionnel s'intensifie entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens afin de forger une approche et une politique migratoires qui se démarquent de celles des États membres. Durant les années 2000, la composante « aide au développement » y est intégrée, ce qui permet l'emploi des instruments propres à l'action externe de l'UE pour traiter des migrations.

L'approche globale européenne se veut intégrée, équilibrée, négociée et consensuelle. Elle montre que les migrations sont désormais l'un des domaines de compétence les plus stratégiques de négociation entre la Communauté et les pays tiers. Du point de vue opérationnel, toutefois, le volet « contrôle » reste dominant et l'émancipation des agendas nationaux souvent difficile. Ce constat ressort de la première année de mise en œuvre en 2006–2007. Il illustre la tendance observée depuis deux décennies à l'ouverture graduelle aux flux provenant de l'Est (qui prépare et accompagne l'élargissement européen), et à la fermeture progressive aux migrations originaires du Sud. Ceci explique l'attention portée aux enjeux migratoires de la Méditerranée et de l'Afrique (autour desquels l'approche était initialement centrée).

Les États européens recherchent davantage le dialogue et la coopération avec les pays de transit et d'origine en utilisant le cadre et les instru-

ments fournis par l'Union dans ses relations avec l'Afrique. De Rabat à Lisbonne en passant par Tripoli, il est possible de dégager les éléments clés du partenariat euro-africain en construction sur les migrations. Au-delà des caractéristiques citées aux pages précédentes, trois éléments sont à souligner plus particulièrement du fait de leurs implications sur les dynamiques migratoires intra-régionales et pour les perspectives de développement et de coopération régionale en Afrique de l'Ouest.

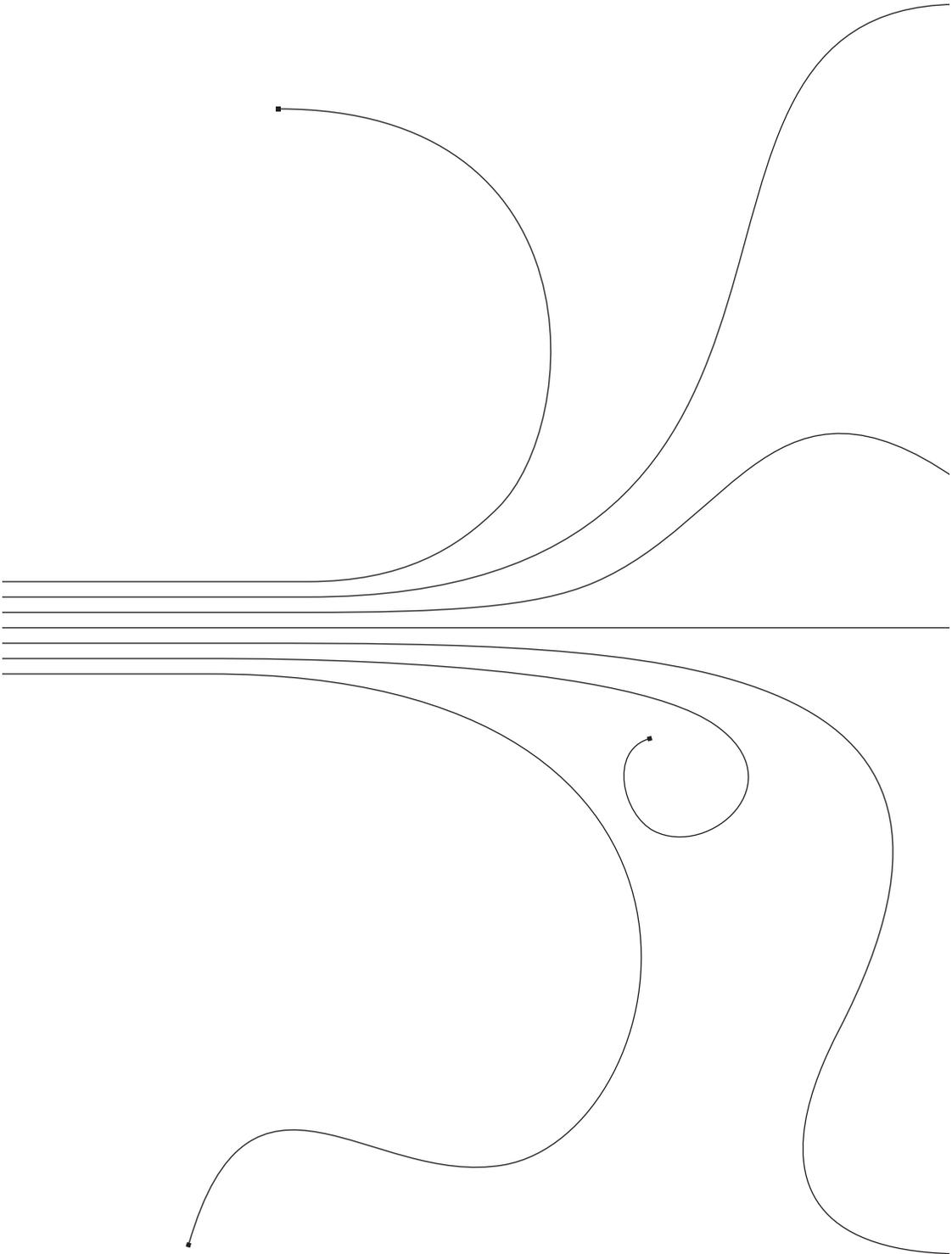
1. Par son approche et son action, l'UE souligne la complémentarité et l'interdépendance du système migratoire européen et (ouest-) africain. L'Union s'intéresse donc de plus près à la compréhension et régulation des migrations intra-africaines. Elle incite les décideurs nationaux et régionaux du continent à prioriser la gestion des flux et la convergence des politiques. L'adoption d'une approche commune en la matière par la CEDEAO et l'UA courant 2007 résulte en partie des pressions des partenaires européens. Que la dimension régionale des migrations africaines soit reconnue vis-à-vis de celle internationale est un fait positif en soi. Toutefois, le pouvoir réel de négociation des pays d'origine et de transit associés à la mise en œuvre de l'approche globale européenne appelle au débat, surtout lorsque les mesures prises au nom du partenariat euro-africain contredisent certains engagements régionaux (ex : délégation des contrôles européens aux autorités locales selon le modèle des cercles concentriques et libre circulation des personnes au sein de l'espace CEDEAO).
2. D'autre part, en approfondissant le dialogue et la coopération avec les partenaires africains pour mettre en œuvre l'approche globale, il émerge un consensus sur la stratégie liant « migration et développement », au plan conceptuel sinon dans les premières actions prises. Cette vision s'est imposée non seulement dans les relations entre les pays européens et africains mais également au niveau mondial dans l'agenda porté par les Nations Unies. De nombreux éléments de l'approche globale européenne (et des positions communes de la CEDEAO et de l'UA, → Chapitre 3) s'inspirent d'ailleurs des initiatives onusiennes à partir du Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement (New York, 2006) et du Groupe global sur les migrations. S'il existe un consensus sur le fond de l'approche, le système de gouvernance associé s'avère à présent dispersé en une multitude d'activités et de processus d'envergure continentale, multilatérale, régionale et bilatérale dont la coordination reste peu claire. Une définition précise des missions des initiatives (souvent superposées) fait défaut, ce qui risque d'engendrer des conflits de compétence et d'intérêt compromettant le dialogue Afrique-Europe. Ceci est encore plus évident dans un contexte de restriction des

capacités et ressources affectées à ce volet, spécialement de la part des institutions africaines.

3. Le bien-fondé de l'approche « migration et développement » de l'Europe vis-à-vis de l'Afrique en vue d'une meilleure coordination des migrations et de solutions avantageuses pour les pays d'origine, les pays d'accueil et les migrants, est mis en discussion par certains analystes (de Haas 2007b, 2008). D'autres ajoutent que les connaissances des dynamiques migratoires intra-africaines, de leurs liens avec les migrations extracontinentales et des politiques actuelles, sont encore insuffisantes pour permettre des interventions adaptées, capables, non seulement de réagir, mais également de tirer meilleur parti des phénomènes migratoires (CeSPI 2007, IMI 2007). Un partenariat euro-africain durable devrait donc mettre en avant le renforcement et le partage des connaissances, afin de faciliter la prise de décision en Europe, en Afrique et dans les relations entre les deux continents.

//

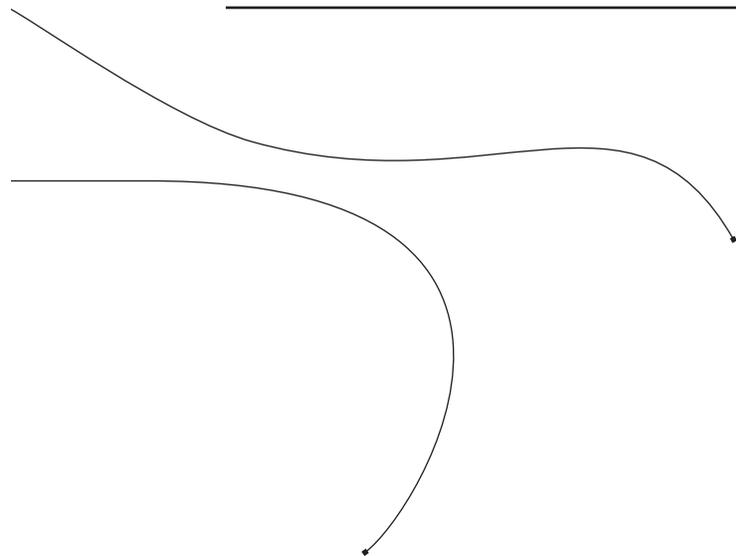
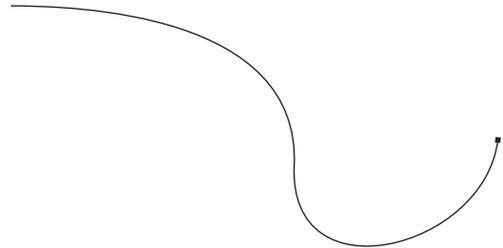
- 1 Début 2006, l'UE accueille 18,5 millions de ressortissants de pays tiers (Roumains et Bulgares ne sont pas comptabilisés) soit 3,8 % de sa population totale (Commission européenne 2007a).
- 2 Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark (politique commune des visas), Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande (pays associé), Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège (pays associé), Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Suède.
- 3 1) Pilier communautaire concernant les trois Communautés (CE, EURATOM et CECA ; 2) Politique étrangère et de sécurité communes. Le troisième se nomme Justice, Liberté et Sécurité.
- 4 Régime : ensemble de conventions, règles, procédures et institutions consacré à un thème déterminé, etc. Le terme régime est utilisé en reconnaissance du fait que cela va au-delà d'une Convention.
- 5 Par exemple, depuis 2001, un visa est requis à tout ressortissant africain se rendant dans un pays de l'Union même pour des motifs de tourisme ou d'affaires.
- 6 [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm).
- 7 <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14564.htm>.
- 8 <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l29017.htm>.
- 9 [http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/index_en.htm) et [www.etui-rehs.org/](http://www.etui-rehs.org/education/) EU-Information-Service/Library/European-Union-Programmes-and-Budget-Lines/Programme-AENEAS.
- 10 Pour une synthèse des éléments principaux de la Convention <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12101.htm>.
- 11 Les pays suivants étaient représentés à Rabat : Allemagne, Autriche, Belgique, Bénin, Bulgarie, Burkina Faso, Cameroun, Cap Vert, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Danemark, Egypte, Espagne, Estonie, Finlande, France, Gabon, Gambie, Ghana, Grèce, Guinée Bissau, Guinée, Guinée équatoriale, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liberia, Libye, Lituanie, Luxembourg, Mali, Malte, Maroc, Mauritanie, Niger, Nigeria, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Centrafricaine, République Démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Sénégal, Sierra Leone, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchad, Togo, Tunisie et Commission européenne.
- 12 <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12540.htm>.
- 13 A la Conférence de Tripoli participent tous les pays membres de l'UA plus le Maroc et la République arabe des Sahraoui démocratique, les Etats membres de l'UE et la Commission européenne ainsi que nombreuses organisations en qualité d'observateurs : institutions sous-régionales africaines dont la CEDEAO, organisations du système des Nations Unies, Banque mondiale, etc.
- 14 [www.delcaf.ec.europa.eu/fr/accord\\_cotonou/cotonou\\_resume.htm](http://www.delcaf.ec.europa.eu/fr/accord_cotonou/cotonou_resume.htm).
- 15 [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_action\\_plan\\_2008\\_2010\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf#zoom=100)
- 16 Les bonnes pratiques en matière de retours volontaires – A. Traore, [http://dialogueafricainmd.net/archivos/FR\\_bonnes\\_pratiques\\_en\\_matiere\\_de\\_retours\\_volontaires\\_a.traore.pdf](http://dialogueafricainmd.net/archivos/FR_bonnes_pratiques_en_matiere_de_retours_volontaires_a.traore.pdf)



Chapitre 3



# APPROCHE AFRICAINE DES MIGRATIONS



En Afrique, les débats sur les migrations intra et extra-continentales sont désormais à l'ordre du jour. Les initiatives de la CEDEAO et de l'Union africaine sont passées ici en revue, illustrées par un aperçu des politiques migratoires nationales ouest-africaines (un travail de recherche plus approfondi serait nécessaire<sup>1</sup>). En observant les relations entre les acteurs du système africain de mobilité, il est possible d'analyser la plus ou moins bonne cohérence entre aspirations et engagements bilatéraux et régionaux. Ces informations sont utiles pour comprendre les enjeux d'une approche africaine commune des migrations.

---

## 1 LA CEDEAO ET LA MOBILITÉ RÉGIONALE

---

La Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a pour mission de promouvoir l'intégration dans tous les domaines de l'activité économique. La libre circulation des citoyens communautaires, leur droit de résidence et d'établissement dans un État autre que celui d'origine participent de cette mission<sup>2</sup>. Depuis les années 1990, la dimension politique de l'intégration figure parmi ses compétences. Afin de renforcer le principe de la supranationalité, la CEDEAO restructure ses institutions à partir du Secrétariat transformé en Commission en 2005. De même, la fixation de règles communes ne suit plus la méthode intergouvernementale au travers de conventions et protocoles rentrant en vigueur après ratification nationale. Le nouveau système prévoit des actes législatifs communautaires<sup>3</sup>, dont ceux du Conseil des ministres qui bénéficient d'une exécution et d'une application directes dans les États membres. La CEDEAO est le point focal des initiatives de coopération et d'intégration dans la région ouest-africaine : Accords de partenariat économique avec l'UE, mise en œuvre du NEPAD ...<sup>4</sup>

## 1.1 Libre circulation des personnes

En application de l'article 27 du Traité instituant la CEDEAO, le protocole A/P1/5/79 sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement confère aux citoyens communautaires le droit d'entrée dans tout pays membre, assujetti à la possession de documents de voyage<sup>5</sup>, ainsi que le droit de séjour, de résidence et d'établissement. Les textes successifs complétant le régime de la libre circulation sont les :

- Protocole additionnel A/SP.1/7/85 sur le code de conduite pour la mise en œuvre du Protocole A/P1/5/79 ;
- Protocole additionnel A/SP.1/7/86 sur la deuxième phase (droit de résidence) dudit Protocole ;
- Protocole additionnel A/SP.1/6/89 révisant et complétant les dispositions de l'article 7 dudit Protocole ;
- Protocole additionnel A/SP.2/5/90 sur la mise en œuvre de la troisième phase (droit d'établissement) dudit Protocole.

Ces dispositions s'appliquent à un espace traditionnel de mobilité où les déplacements transfrontaliers ou régionaux sont nombreux. Ces populations sont souvent dépourvues de papiers d'identité. Les mouvements de longue distance entre zones agro-économiques complémentaires sont tout aussi nombreux et enracinés dans l'histoire de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO/CSAO 2006, Fall 2004, 2007). Face à cette grande mobilité humaine, les États tout juste indépendants tentent de réguler les mouvements par un contrôle strict des frontières. La souveraineté nationale à peine acquise, les États sont tout d'abord réticents à mettre en œuvre l'intégralité du Protocole sur la libre circulation des personnes, selon le calendrier imparti.

En effet, la mise en place progressive du régime de la libre circulation devait s'étaler sur une période de quinze ans dès l'entrée en vigueur du Protocole. Le nombre de ratifications nécessaires à son opérationnalisation ayant été atteint, des difficultés d'application persistent, ce qui entrave la circulation effective. Le maintien, et dans certains cas l'augmentation des contrôles aux postes frontières (où différentes langues officielles sont employées) gênent la fluidité des passages. Il favorise les tracas administratifs et le risque d'exhortions à l'endroit de voyageurs ayant souvent une connaissance incomplète de leurs droits en tant que citoyens communautaires. Une autre explication est liée au contexte historique dans lequel le Protocole est approuvé, à savoir la récession économique touchant les principaux pays d'accueil comme le Nigeria. En 1983, celui-ci expulse les travailleurs étrangers faisant valoir les clauses autorisant la suspension de la libre circulation. D'autres pays y ont recours : le Liberia en 1983, le Sénégal en 1990, le Bénin en 1998 et la Côte d'Ivoire en 1999 (Adepoju 2005 cité en Agyei & Clotey 2007). Par ailleurs, les délais dans la libéralisation

des échanges commerciaux intra-régionaux affaiblissent l'agenda de l'intégration y compris son volet « circulation des personnes ». Enfin, la participation à plusieurs initiatives concourantes et les conflits d'intérêt entre États membres de groupes régionaux différents, sont responsables en partie de la situation actuelle. Cela n'empêche que, depuis quelques années, des mesures de fluidification se multiplient, en particulier :

- L'harmonisation des passeports depuis 2000. A présent, huit pays utilisent le passeport régional : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Niger, Nigeria et Sierra Leone.
- La construction de postes frontaliers communs depuis 2005, en coordination avec l'UEMOA (→ Encadré 3.1). Ceux qui sont particulièrement fréquentés, comme par exemple le poste d'Aflao entre le Ghana et le Togo, sont dotés en priorité d'équipements informatiques.
- L'organisation d'ateliers de sensibilisation et de renforcement des capacités du personnel policier et douanier frontalier bénéficiant de fonds des partenaires au développement.

### Encadré 3.1

#### L'UEMOA et la libre circulation des personnes

Les pays de la CEDEAO, qui sont également membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), se sont engagés à créer un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée (articles 4, 91 et 92 du Traité de l'UEMOA). Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

En 2005, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'UEMOA approuve la démarche progressive proposée par la Commission en vue de la mise en œuvre des libertés de circulation des personnes, de résidence, de prestation des services et du droit d'établissement. Celle-ci suggère l'adoption de codes régionaux des libertés et des droits de circulation ainsi que des mesures d'harmonisation. Elle concerne quatre domaines :

- Droit d'établissement pour le libre exercice des professions libérales.
- Accès dans des conditions d'égalité aux établissements d'enseignement supérieur.
- Mise en place d'un visa communautaire pour les ressortissants des pays hors UEMOA et CEDEAO.
- Construction de postes de contrôle juxtaposés aux frontières des pays membres.

En 2006, des règlements sont adoptés sur la libre circulation et l'établissement des travailleurs pour des professions spécifiques (experts-comptables, pharmaciens). En 2007, la construction de postes communs progresse dans certaines localités frontalières entre le Burkina Faso et le Niger, le Burkina et le Togo, le Burkina et le Mali. Actuellement, la Commission travaille à un projet de politique commune dans les domaines de la circulation et du séjour des ressortissants des pays tiers.

Voir: [www.uemoa.int/Publication/rapport%20activite%20UEMOA/Rapport2007Com.pdf](http://www.uemoa.int/Publication/rapport%20activite%20UEMOA/Rapport2007Com.pdf)

La libre circulation des personnes est discutée de plus en plus régulièrement à l'occasion des Sommets des Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO parmi les axes prioritaires d'action en vue de l'intégration. Le développement d'une approche commune sur les migrations en rapport avec la construction du partenariat euro-africain (→ Chapitre 2) contribue à recadrer le débat en lui impulsant un nouveau souffle. L'absence de mécanismes appropriés pour contrôler l'infiltration de criminels sur les territoires nationaux, le manque d'harmonisation de politiques et de législations migratoires et l'état d'insuffisance des infrastructures préalables à « l'effacement » des frontières sont les obstacles principaux à la libre circulation, dans la perspective d'une approche régionale des migrations (Agyei & Clottey 2007).

## 1.2 Approche commune sur les migrations

Le 33<sup>ème</sup> Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement tenu à Ouagadougou (Burkina Faso) le 18 janvier 2008, adopte l'approche commune de la CEDEAO sur les migrations, et ce, sur la base du projet approuvé par le Conseil des Ministres en juin 2007. L'approche comporte deux parties : la première est consacrée au cadre juridique et aux principes clés, la seconde contient le plan d'action « migration et développement ».

L'influence européenne, principale destinataire de l'émigration ouest-africaine hors continent, transparaît au niveau du contenu de l'approche dès le premier chapitre du document. Le dialogue politique selon les termes de l'Accord de Cotonou entre l'UE et l'Afrique, la Déclaration finale de Rabat, la Déclaration et le Plan d'Action de Tripoli (→ Chapitre 2) sont parties intégrantes du cadre juridique, au même titre que les résolutions et conventions ad hoc des Nations Unies.

L'interconnexion entre les dynamiques/dimensions régionales et intercontinentales des migrations et la relation de cause à effet entre migration et développement en Afrique de l'Ouest façonnent les principes fondamentaux de l'approche au nombre de six :

1. Libre circulation des personnes comme priorité et levier à la fois de l'intégration.
2. Migration légale hors région en tant que facteur de développement.
3. Lutte contre les trafics des personnes comme impératif moral et humanitaire.
4. Cohérence des politiques à trois niveaux : des accords bilatéraux avec les textes communautaires, des politiques économiques, commerciales et d'aide au développement avec celles migratoires dans les pays du Nord, des politiques nationales ouest-africaines de gestion des migrations avec les politiques sectorielles de développement.

5. Protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés.
6. Intégration de la dimension genre aux politiques migratoires.

Le Plan d'action décline une série de mesures traduisant ces principes en pratique. Le lien direct mis en avant à Tripoli entre migration et développement est repris ici cherchant à traiter simultanément les deux composantes et à permettre une cohérence des politiques correspondantes. L'→Encadré 3.2 présente le Plan et montre les convergences et les passerelles avec les engagements de Rabat et Tripoli. Un comité ministériel ad hoc (encore en genèse) est chargé de superviser la mise en œuvre de l'approche commune.

Encadré 3.2

Plan d'action de la CEDEAO sur son approche commune des migrations

<b>Libre circulation</b>
<p><i>Mise en œuvre du Protocole</i> Circulation et sécurisation des documents de voyage de la CEDEAO ; information, sensibilisation, formation et éducation sur les droits et les obligations de citoyens communautaires auprès des agents concernés et des populations ; ratification des conventions des Nations Unies en la matière et lobbying auprès des pays de l'UE pour qu'ils en fassent de même ; harmonisation des législations du travail relatives aux professions libérales ; suppression des tracasseries administratives sur les routes.</p> <p><i>Opérationnalisation du fonds régional pour la coopération transfrontalière</i> Financement d'actions concrètes de facilitation de la mobilité dans les espaces frontaliers ; appui aux populations vivant le long des frontières ; facilitation de relations de bon voisinage.</p> <p><i>Stratégie régionale d'aménagement du territoire</i> Développement de nouveaux pôles de croissance dans les zones à potentiel attractif, amélioration des infrastructures dans les zones les plus défavorisées.</p>
<b>Migration légale</b>
<p><i>Expériences pilotes nationales et régionales</i> Création de centres d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des migrants potentiels, d'une part, et des migrants de retour en vue de leur réinsertion, de l'autre ; renforcement des capacités de la CEDEAO pour l'analyse et le partage des informations relatives à l'immigration et au retour.</p>



*Étudiants et jeunes professionnels*

Meilleur accès aux instituts d'enseignement supérieur en Afrique, Amérique du Nord, Europe, Asie, etc. ; retour facilité pour les étudiants à la fin des études ; accords d'échange pour perfectionner les connaissances linguistiques et professionnelles, acquérir une expérience professionnelle dans un autre pays, avec mesures pour assurer le retour à l'issue du séjour ; partenariat entre institutions scientifiques et techniques ouest-africaines et mondiales ; élargissement des filières d'enseignement, compte tenu des besoins du marché du travail ; renforcement des centres d'excellence et de formation à l'entrepreneuriat et des structures d'appui au développement des entreprises.

*Diasporas*

Réflexion sur la valorisation des compétences et des ressources financières des diasporas ; proposition d'actions communes pour la facilitation des transferts financiers et des investissements dans les zones d'origine ; participation des diasporas aux projets de développement dans ces zones.

**Cohérences des politiques**

*Système de suivi des migrations et des politiques migratoires*

Création d'un système d'observation et d'informations sur : les flux, les éléments déclencheurs, les tendances socio-économiques régionales, les profils des migrants.

*Collaboration internationale pour la mise en cohérence des politiques relatives aux migrations et au développement*

Élargissement des compétences des dispositifs de surveillance et de lutte contre les migrations clandestines par voie maritime à la protection et à la conservation des ressources halieutiques dans les eaux territoriales ouest-africaines ; prise en compte de la corrélation entre l'exportation de produits subventionnés ou déclassés dans la région et le chômage ou le sous-emploi.

**Lutte contre les migrations irrégulières et la traite des personnes**

*Migrations irrégulières et traite*

Campagnes d'information et sensibilisation ; coopération renforcée au niveau régional et entre la CEDEAO et les pays d'accueil hors Afrique de l'Ouest (démantèlement des réseaux mafieux, migrations clandestines, appui logistique et gestion commune des retours volontaires) ; principe du retour des irréguliers dans le respect de la dignité et des droits humains ; mise en œuvre de mesures pour la réinsertion des migrants de retour ; coopération technique et financière pour la gestion des situations d'urgence ; respect des engagements internationaux.

*Dialogue renforcé avec les pays de transit et d'accueil*

Cadre CEDEAO pour le dialogue en matière de lutte contre les irrégularités, rapatriement et réadmission au-delà des accords bilatéraux.

*Capacité renforcée de gestion des migrations*

Formation du personnel des services d'immigration nationaux ; création de bases de données numérisées et partagées ; système d'alerte précoce au niveau de la CEDEAO.

→

*Protection et assistance renforcées aux victimes de la traite*

Coopération policière et judiciaire ; coopération en matière de contrôles frontaliers ; ratification de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ; projets d'aide et de réinsertion des victimes ; création de fonds nationaux de solidarité aux victimes ; harmonisation des législations nationales conformes aux standards internationaux ; coopération pour l'assistance humanitaire aux victimes de la traite en détresse.

**Droits des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés**

*Protection des droits des migrants*

Politique d'intégration des migrants et lutte contre la xénophobie ; sensibilisation pour la ratification de la Convention des droits des migrants et de leurs familles des Nations Unies ; mécanisme de suivi régional de la mise en œuvre de ladite Convention.

*Protection des droits des demandeurs d'asile et réfugiés*

Mécanisme garantissant le droit de résidence et d'établissement dans les pays membres pour les réfugiés ressortissants communautaires.

*Genre et migration*

Intégration de la dimension genre dans les politiques migratoires ; formation renforcée en entrepreneuriat ; élimination des obstacles commerciaux illégaux qui pénalisent de manière disproportionnée les femmes.

### 1.3 Dialogue avec l'UE

Le processus aboutissant à l'adoption de l'approche commune de la CEDEAO est influencé par le suivi de la Conférence de Rabat qui prévoit des rencontres régulières entre les partenaires ouest-africains et européens. Réunis à Madrid en juin 2007, les deux parties échangent sur les avancées dans l'élaboration de leurs approches respectives et s'engagent à faciliter la coordination des initiatives concernant les migrations afin d'en assurer le succès. Ainsi, ils créent un réseau de points de contact dans chaque pays ou organisation impliqués dans le partenariat euro-africain sur les migrations.

Dans un premier temps, les discussions sont intégrées aux travaux de la troïka ministérielle UE-CEDEAO (→ [Encadré 2.3](#)). En octobre 2007, les ministres présents à Ouagadougou s'accordent à utiliser l'approche de la CEDEAO comme base pour approfondir le dialogue entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest au-delà des engagements pris à Rabat. Ils réorganisent leur coopération en reprenant certains domaines d'action tels que définis par l'approche de la CEDEAO : migration et développement, migration régulière, migration irrégulière, renforcement de la coopération opérationnelle, migration et diaspora, migration et genre. Il semblerait alors que les approches respectives évoluent en s'influçant réciproquement, tant au niveau de chaque bloc que des relations bloc à bloc.

Dans un deuxième temps, un groupe de travail conjoint UE-CEDEAO est créé avec pour but de faciliter le dialogue politique entre les deux parties et d’agir comme mécanisme d’aide à la décision en matière de migrations. Il appuie la troïka ministérielle et exécute ses décisions. Ses objectifs spécifiques sont : l’analyse et le traitement des informations indispensables à la prise de décisions, le lien entre l’expertise africaine et européenne et le niveau politique, la coordination et la visibilité des initiatives de l’UE et de la CEDEAO vis-à-vis des sociétés civiles et des autres organismes internationaux concernées, la proposition de programmes de travail concrets et détaillés.

La composition du groupe suit la structure de la troïka ministérielle UE-CEDEAO. La participation implique les hauts fonctionnaires avec une fonction et une expertise dans le domaine des migrations. Ses dimensions peuvent toutefois varier selon l’agenda à débattre. Le cas échéant, des représentants de la société civile ou des agences spécialisées des Nations Unies peuvent être invités. Le groupe a le droit d’organiser des réunions *ad hoc* en dehors du calendrier de la troïka. Le mode de décision privilégié est le consensus. Le groupe s’est réuni pour la troisième fois en mai 2008 à Bruxelles.



Les ministres ouest-africains s’accordent à utiliser l’approche de la CEDEAO comme base de dialogue entre l’Europe et l’Afrique de l’Ouest.



## 2 L’UNION AFRICAINE ATTIRE L’ATTENTION SUR LE DÉFI QUE REPRÉSENTENT LES MIGRATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT

Depuis 2006, l’UA réfléchit à la possibilité de se doter d’un cadre d’orientation des politiques migratoires de ses pays membres en même temps qu’elle participe aux initiatives des Nations Unies et au dialogue avec l’UE sur le thème « migration et développement ». Une réunion d’experts organisée à Alger en mars 2006 débouche sur un projet de position commune qui sera entériné par les Chefs d’État et de gouvernement au Sommet de Banjul en juillet de la même année. Elle est présentée par les dirigeants africains aux partenaires européens lors de la Conférence ministérielle de Tripoli en décembre.

L’Union africaine souligne, dans l’énoncé de sa position, que les migrations constituent un véritable enjeu de développement pour le continent<sup>6</sup>. De fait, la nécessité de prendre en compte la stabilité et la sécurité,

du droit des personnes et des ressources humaines (ex : fuite des cerveaux) s'impose. Les migrations font l'objet, en ces termes, d'une réflexion de la part des institutions panafricaines depuis désormais quinze ans<sup>7</sup>.

L'UA identifie neuf thèmes déclinés en sous-thèmes (UA 2006), l'objectif étant de fournir des recommandations suffisamment spécifiques pour accompagner la réforme des politiques nationales et régionales (→ [Encadré 3.3](#)). Ces lignes guides ne sont pas de nature contraignante, mais offrent aux États un cadre pour la réalisation de mesures déjà prônées par d'autres instances nationales, régionales et internationales.

L'UA juge nécessaire de soumettre aux pays membres certaines priorités qui divergent, au moins partiellement, de celles identifiées par le partenariat euro-africain. Contrôle des frontières, migration de travail, et conséquences des migrations sur la sécurité et la stabilité y compris les situations de déplacement forcé prolongé, figurent en tête de la liste reflétant les préoccupations et les priorités des États membres dans une perspective principalement nationale. Le volet « migration et développement » est décliné à la fin du document, présenté surtout sous l'angle de la contribution de la diaspora africaine à la croissance économique, aux investissements et aux affaires sur le continent. Le Cadre proposé par l'UA est un projet ambitieux parce qu'il vise la mise à niveau des politiques migratoires avec les standards internationaux, leur harmonisation régionale et leur mise en cohérence avec l'ensemble des efforts gouvernementaux sur le plan domestique. La Stratégie Europe-Afrique entérinée à Lisbonne (→ [Encadré 3.3](#)) même si elle présuppose une approche différente, appuie la mise en œuvre du Cadre, ce qui constitue un succès pour l'Union africaine invitée au Sommet. Les deux agendas, par ailleurs, se rejoignent sur le renforcement des capacités des structures nationales et régionales impliquées dans la gestion des migrations ainsi que sur l'importance du dialogue et du partenariat entre toutes les parties prenantes et les niveaux concernés, du local à l'international.

### Encadré 3.3

Thèmes, sous-thèmes et propositions de stratégies à prendre dans les lignes guide de l'UA

#### Migration de travail

##### *Politiques, structures et législations nationales*

Ratification et mise en œuvre des Conventions de l'OIT ; harmonisation des législations en matière de travail et migrations, réforme des programmes de recrutement international et d'admission qui incorporent les questions de la sécurité sociale pour les travailleurs migrants ; points focaux sur la migration de travail dans tous les ministères concernés ; promotion de l'égalité des chances ; programmes ciblant migration et genre, migration et diffusion du VIH/SIDA ; promotion du dialogue social ; quotas pour la migration peu qualifiée à partir des pays voisins ; etc.

##### *Coopération régionale et harmonisation des politiques sur la migration de travail*

Contact permanent entre pays d'origine et d'accueil pour suivre les conditions de travail et de vie des migrants ; récolte, analyse et échange de données ; harmonisation des politiques/législation sous-régionales sur la libre circulation et le droit de résidence ...

##### *Mobilité de la main-d'œuvre et intégration économique régionale*

Mise en œuvre du régime de la libre circulation au niveau des communautés régionales économiques ; programmes d'échange de la main-d'œuvre

#### Gestion des frontières

Adoption de critères et catégories précis pour l'admission, l'expulsion et l'octroi de la protection ; optimisation des technologies pour le contrôle et la gestion des frontières, formation du personnel ; campagnes d'informations ciblant les migrants potentiels ; coopération et coordination des officiers judiciaires, douaniers et responsables des migrations au plan national ; coopération régionale et internationale pour le partage d'informations ; etc.

#### Migration irrégulière

##### *Immigration clandestine*

Ratification et mise en œuvre des Conventions des Nations Unies ad hoc ; contremesures régionales pour démanteler les réseaux criminels organisés et favoriser la migration légale ; processus consultatifs régionaux et harmonisation des politiques nationales/régionales ; contrôle conjoint des frontières entre pays voisins ; partage des informations ; etc.

##### *Trafic des personnes*

Réforme et renforcement des législations en recevant les Conventions ad hoc des Nations Unies ; renforcement des capacités et campagnes d'informations auprès des groupes vulnérables ; protection matérielle et légale des victimes et poursuite des trafiquants et de leurs complices.

→

*Retour et réadmission*

Procédures et standards cohérents avec les instruments légaux internationaux en matière de retour, réadmission et réinsertion ; protection des droits des migrants en cas de retour forcé ; facilitation du retour volontaire ; accords de retour et de réadmission régionaux/internationaux ; commissions de réadmission pour assister et réinsérer les rapatriés ; etc.

**Sécurité et stabilité**

Efforts nationaux et internationaux pour endiguer les flux transfrontaliers illégaux ; renforcement des mécanismes de prévention et gestion des conflits.

**Déplacement forcé**

*Réfugiés et demandeurs*

Ratification et mise en œuvre des Conventions des Nations Unies ad hoc ; renforcement des capacités des officiers impliqués dans l'identification, la protection et l'assistance des demandeurs d'asile ; points focaux gouvernementaux pour la gestion des flux massifs ; renforcement des capacités locales de protection ; information et sensibilisation contre la xénophobie ; coopération bilatérale ; etc.

*Déplacés internes*

Ratification et mise en œuvre des instruments internationaux ad hoc ; collaboration avec les agences spécialisées internationales chargées de la protection et de l'assistance aux déplacés internes ; mobilisation des ressources pour renforcer les structures nationales concernées.

*Déplacement prolongé*

Amélioration de la capacité des réfugiés à subvenir à leurs besoins (accès à l'emploi et à la terre, libre circulation, droits socio-économiques) ; éducation et formation assurant leur intégration dans les communautés d'accueil et réintégration dans leur pays ; approche globale et intégrée s'appuyant sur la solidarité internationale et le partage des coûts pour garantir le retour volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation ; programmes de protection environnementale.

*Prévention, gestion et résolutions des crises/conflits*

Initiatives diplomatiques et coopération internationale ; politiques migratoires intégrées s'appuyant sur les dispositions ad hoc des mécanismes régionaux de prévention, gestion et résolution des crises ; reconstruction post-conflit ; système d'alerte précoce des flux massifs de population liés aux conflits ; désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants.

**Droits des migrants**

*Politiques et législations*

Renforcement des systèmes nationaux, entre autres, par l'harmonisation des politiques nationales avec le régime international de protection des migrants ; traitement équitable des migrants détenus ; accès équitable à la justice ; stratégies d'intégration ; campagnes d'informations ; facilitation à la création d'associations de migrants.



*Non-discrimination*

Ratification et mise en œuvre des instruments internationaux ad hoc ; familiarisation du personnel concerné avec les droits des migrants et les questions de genre.

*Intégration et réintégration*

Traitement équitable des migrants ; accès équitable à l'éducation, à la formation et aux opportunités économiques pour les enfants des migrants, leur naturalisation et facilitation du regroupement familial ; programmes bilatéraux entre pays d'origine et d'accueil ; etc.

*Apatrides*

Réforme des lois sur la nationalité.

**Migrations internes**

Lutte contre la pauvreté et la dégradation environnementale ; informations aux migrants potentiels.

**Données et statistiques**

*Récolte et analyse*

Législation *ad hoc* ; coordination nationale ; mobilisation des fonds internationaux ; numérisation des fichiers auprès des ambassades et des consulats ; mise en œuvre du volet nouvelles technologies du NEPAD.

*Échange régional des données*

Développement de standards régionaux pour la récolte et le traitement des données ; forum régional pour le partage des informations et l'échange des bonnes pratiques ; etc.

**Migration et développement**

*Collaboration avec la diaspora africaine*

Mobilisation des partenariats internationaux pour renforcer les liens entre la diaspora et l'Afrique ; mesures d'incitation politiques, sociales et économiques au retour ; base de données africaine sur la diaspora ; partenariat et dialogue Nord-Sud et Sud-Sud ; incorporation des documents négociés avec les bailleurs (annexes sur migration et développement des documents stratégiques de réduction de la pauvreté) dans les plans de développement nationaux ; etc.

*Fuite des cerveaux*

Mise en œuvre du volet rétention des capacités humaines du NEPAD ; facilitation de la migration circulaire surtout au niveau régional ; meilleures opportunités dans le secteur privé ; etc.

*Transferts des fonds*

Politiques *ad hoc* pour attirer les investissements ; réforme du secteur financier ; appui au renforcement du réseau des bureaux de la poste et aux instituts de crédit (en milieu rural) ; collaboration avec toutes les parties prenantes y compris les bailleurs pour faciliter les investissements dans les secteurs productifs ; meilleure qualité des données disponibles ; etc.



**Coopération interétatique et interrégionale**

Harmonisation des lois, des standards, des procédures, mise en commun des informations et des données et utilisation efficace de ces ressources ; migration et déplacement forcé considérés comme parties intégrantes de l'agenda sécurité et développement de l'Afrique ; partenariat euro-africain ; etc.

**Autres questions sociales à prendre en compte**

*Migration, pauvreté et conflits*

Traitement des causes profondes des migrations ; protection de l'environnement ; promotion de la démocratie ; renforcement des mécanismes africains de prévention, gestion et résolution des conflits ; etc.

*Migration et santé*

Accès équitable des migrants et des déplacés forcés aux systèmes de santé des pays d'accueil ; mise en œuvre des stratégies régionales ad hoc ; renforcement des connaissances ; harmonisation des politiques des migrations et de la santé ; etc.

*Migration et environnement*

Prise en compte des questions environnementales dans la gestion des migrations ; programmes de protection environnementale.

*Migration et échanges*

Facilitation de la migration qualifiée de courte durée ; coopération régionale et intercontinentale ; mise en œuvre des dispositions ad hoc de l'accord de l'OMC ; formation en la matière des officiers chargés des migrations et des échanges ...

*Migration et genre*

Protection des droits des femmes migrantes ; lutte contre les trafics et la traite ; sensibilisation aux questions de genre dans le traitement des migrations.

*Migration, enfants et jeunesse*

Protection des droits de l'enfant par la ratification et la mise en œuvre des Conventions des Nations Unies ad hoc ; accès équitable au système de santé, à l'éducation et au logement ; lien entre législations en matière de migration et de la famille ; programmes d'échange au service de l'intégration africaine ;

*Migration et personnes âgées*

Protection des droits ; accès à la pension ; formation, réinstallation et regroupement familial.

3 LES MIGRATIONS DANS LA PERSPECTIVE DES ÉTATS OUEST-AFRICAINS

En 2003, sur 53 pays africains, 38 ne pratiquent pas de politiques spécifiques de réglementation de l'immigration ; ils sont 43 à ne pas avoir de politique volontariste en matière d'émigration (UNDESA 2004). En Afrique de l'Ouest, peu d'États affichent des politiques migratoires bien définies dont la mise en application apparaît, par ailleurs, inégale de l'un à l'autre (IMI 2007). Au plan domestique, ces politiques peuvent relever de la compétence de ministères, départements ou agences divers, plusieurs institutions à la fois peuvent en être chargées, entraînant des difficultés de coordination et des risques de compétition dans leur mise en œuvre (Agyei & Clotey 2007). Au Burkina Faso, par exemple, le ministère du Travail, de l'emploi et de la jeunesse est responsable du contrôle de l'émigration, celui de l'Administration territoriale et de la décentralisation de la gestion de toutes les questions de migration, tandis qu'au ministère des Affaires étrangères et de la coopération régionale est attribué la promotion de l'intégration, dont la libre circulation des personnes, et le renforcement des institutions comme la CEDEAO<sup>8</sup>. Des informations aisément disponibles sur l'attribution des responsabilités en la matière pour chaque pays font défaut, ce qui nuit à une coordination non seulement au niveau national mais également régional.

« Les dynamiques migratoires récentes reflètent l'ambivalence régionale, entre richesse du potentiel économique et tensions politiques.

Dès leur indépendance, certains États ouest-africains promulguent des lois régissant l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers sur leur territoire ou abordent la question au travers de la législation du travail. A partir des années 1990, lorsque apparaît le phénomène des flux de déplacés forcés liés aux conflits, les pays les plus touchés (Mali, Niger, Côte d'Ivoire, Sénégal, Ghana, etc.) adoptent des mesures législatives ad hoc conformes aux standards internationaux. Le → [Tableau 3.1](#) ci-dessous liste certaines des lois nationales, récentes et moins récentes, en vigueur. D'après les informations mises à disposition par l'OIT, seul le Ghana s'est doté d'une loi globale sur les migrations depuis 2000. Agyei & Clotey en 2007 soulignent, toutefois, que cette loi ne contient pas de dispositions spécifiques pour les ressortissants de la CEDEAO ne faisant pas le lien entre gestion des migrations et processus d'intégration régionale.

Tableau 3.1

Législation en matière de migrations dans certains pays ouest-africains<sup>9</sup>

Bénin	Code du Travail, loi n° 98-004 du 27 janvier 1998 Loi n° 86-012 du 26 février 1986 portant sur le régime des étrangers en République populaire du Bénin
Burkina Faso	Décret n° 2007-308/PRES/PM/MAECR du 24 mai 2007 portant sur la création, attribution, organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des Burkinabè de l'étranger Code du Travail, loi n° 98-750 du 23 décembre 1998
Cameroun	Loi n° 2005-006 du 27 juillet 2005 portant sur le statut des réfugiés Décret 2000/286 du 12 octobre 2000 précisant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun Code du Travail, loi n° 92-007 du 14 août 1992
Côte d'Ivoire	Loi n° 2002-003 du 3 janvier 2002 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire
Ghana	Règlement sur l'immigration 2001 (l.i. 1691) Loi sur l'immigration n° 573, 2000-02 Loi sur les réfugiés n° 305D, 1992
Guinée	Ordonnance n° 054/PRG/SG/87 du 22 juillet 1987 portant sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en République de Guinée
Mali	Loi n° 04-058 du 25 novembre 2004 relative aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers Loi n° 98-040 du 20 juillet 1998 portant sur le statut des réfugiés Loi n° 92-020 du 18 août 1992 portant sur le code du travail en République du Mali
Mauritanie	Décret n° 36-89 du 15 juin 1989 portant sur la création d'un Haut-Commissariat à l'Emploi et à la Réinsertion Décret n° 74-92 du 19 avril 1974 fixant les conditions d'emploi de la main-d'œuvre étrangère et instituant le permis de travail pour les travailleurs étrangers
Niger	Loi n° 97-16 du 20 juin 1997 portant sur le statut des réfugiés Acte n° 33/CN du 31 octobre 1991 portant sur la création d'un Haut-Conseil des Nigériens à l'extérieur
Nigeria	Loi n° 52 de 1989 (ch. 244) sur la Commission nationale pour les Réfugiés Règlement sur l'immigration, l.n. 93 de 1963

Sénégal	Décret n° 2003-291 du 8 mai 2003 portant sur la création du Comité national chargé de la gestion de la situation des réfugiés, rapatriés et personnes déplacées Loi n° 97-17 du 1 décembre 1997 portant sur le Code du travail Décret n° 91-041 du 16 janvier 1991 portant sur la création d'un Comité de coordination de la politique en faveur des émigrés Loi n° 71-10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers
Tchad	Loi n° 038/PR/96 du 11 décembre 1996 portant sur le Code du travail
Togo	Loi n° 19 du 29 décembre 2000 portant sur le statut des réfugiés au Togo

Source: Natlex, Base de données de l'OIT et Portail en ligne Droit-Afrique.

Même si les États ouest-africains ne possèdent pas de politiques migratoires officielles, ils affichent une tendance généralisée à la restriction de l'immigration contredisant l'esprit du Protocole sur la libre circulation qu'ils ont pourtant signé. La difficulté à étendre aux étrangers des protections sociales déjà peu accessibles aux nationaux du fait de ressources financières limitées, en est l'une des raisons. *De facto*, les États préfèrent régler de façon bilatérale les questions relatives à la libre circulation, au recrutement de la main-d'œuvre, aux conditions de séjour et à la réciprocité des traitements sociaux offerts aux étrangers. Certains accords sont répertoriés par l'OIT et figurent ci-dessous en ordre chronologique. Même s'ils sont plutôt anciens et ne concernent que la migration de travail, ils décrivent bien les relations migratoires existantes entre pays ouest-africains, et entre ces derniers et leurs homologues nord-africains.

- Convention entre le Burkina Faso (à l'époque Haute Volta) et la Côte d'Ivoire portant sur les conditions d'engagement et d'emploi des travailleurs voltaïques (1961).
- Convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Burkina Faso et le Mali (1969).
- Accord relatif à l'emploi et au séjour des travailleurs mauritaniens au Sénégal et sénégalais en Mauritanie (1972).
- Accord relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des travailleurs congolais au Sénégal et sénégalais en République populaire (aujourd'hui démocratique) du Congo (1974).
- Convention entre le Burkina Faso et le Gabon de coopération technique en matière de main-d'œuvre (1974).
- Convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye (1988).
- Convention en matière de travail et d'utilisation des ressources humaines entre l'Algérie et la Mauritanie (2004).

Au fil des années, ces accords sont suspendus puis rétablis au gré des besoins, de la situation économique et politique nationale, et de l'état des relations entre les parties (conventions entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire pour le recrutement de travailleurs étrangers<sup>10</sup>). De quelle manière ces accords influent-ils sur la mise en œuvre du régime régional de la libre circulation et sur les dynamiques migratoires observées sur le terrain ?

Cette question est des plus pertinentes aujourd'hui, lorsque de nouveaux accords sont discutés entre pays africains, non seulement en matière de migration de travail mais aussi de réadmission et de lutte contre les irrégularités. L'information sur leur contenu et l'application par pays est dispersée et compliquée à retracer. Elle est cependant stratégique afin d'avoir une vision complète des contraintes et des opportunités liées à la mise en œuvre du régime de la libre circulation et à une approche commune régionale des migrations.

Une dernière réflexion concerne le changement d'attitude de la part des gouvernements nationaux quant à la nécessité de s'engager activement dans la gestion des migrations. Depuis la publication par les Nations Unies en 2004 de l'Enquête consacrée aux migrations, les États ouest-africains s'impliquent de plus en plus sur ce dossier. A des mesures restrictives fait suite la volonté affichée de gérer le phénomène dans son intégralité selon une perspective « migration et développement ». Au final, cette nouvelle situation semble jouer tantôt en faveur tantôt à l'encontre de la construction d'un système régional de gestion des questions migratoires.

Cette situation joue en faveur lorsque ces dernières sont incorporées à l'agenda de l'intégration régionale que les États poursuivent en tant que stratégie d'insertion optimale de l'Afrique dans la mondialisation. Elle joue à l'encontre lorsque les États ouest-africains considèrent préférable et avantageux de négocier les modalités et les moyens de leurs politiques migratoires en priorité voire en exclusivité avec les partenaires européens. Cette situation est susceptible d'engendrer une forme de compétition face aux interlocuteurs européens au détriment de la coopération entre pays voisins, si le débat prend la forme de négociations entre quotas, réadmissions et aides au développement.

4 QUELQUES FACTEURS CLÉS DES APPROCHES RÉGIONALES ET NATIONALES

Depuis quelques années, les tentatives continentales, régionales et nationales sont nombreuses en vue de réglementer les dynamiques migratoires en Afrique. Elles visent la création de systèmes capables d’encadrer la migration tant dans ses caractéristiques historiques (circularité, caractère extensif et informel, coexistence de projets migratoires à la fois individuels et collectifs, de courte et de longue distance, recomposition rapide des trajectoires en fonction des opportunités, etc.) que dans ses problématiques plus actuelles (déplacements forcés massifs et prolongés, intégration des migrants de deuxième ou troisième génération aux sociétés d’accueil ...). Alors que la CEDEAO met en avant les liens entre les migrations, le développement et l’intégration dans la mise au point de son approche, l’Union africaine et les États nationaux apparaissent plus sensibles aux enjeux de la sécurité et de la stabilité soulevés par la mobilité humaine.

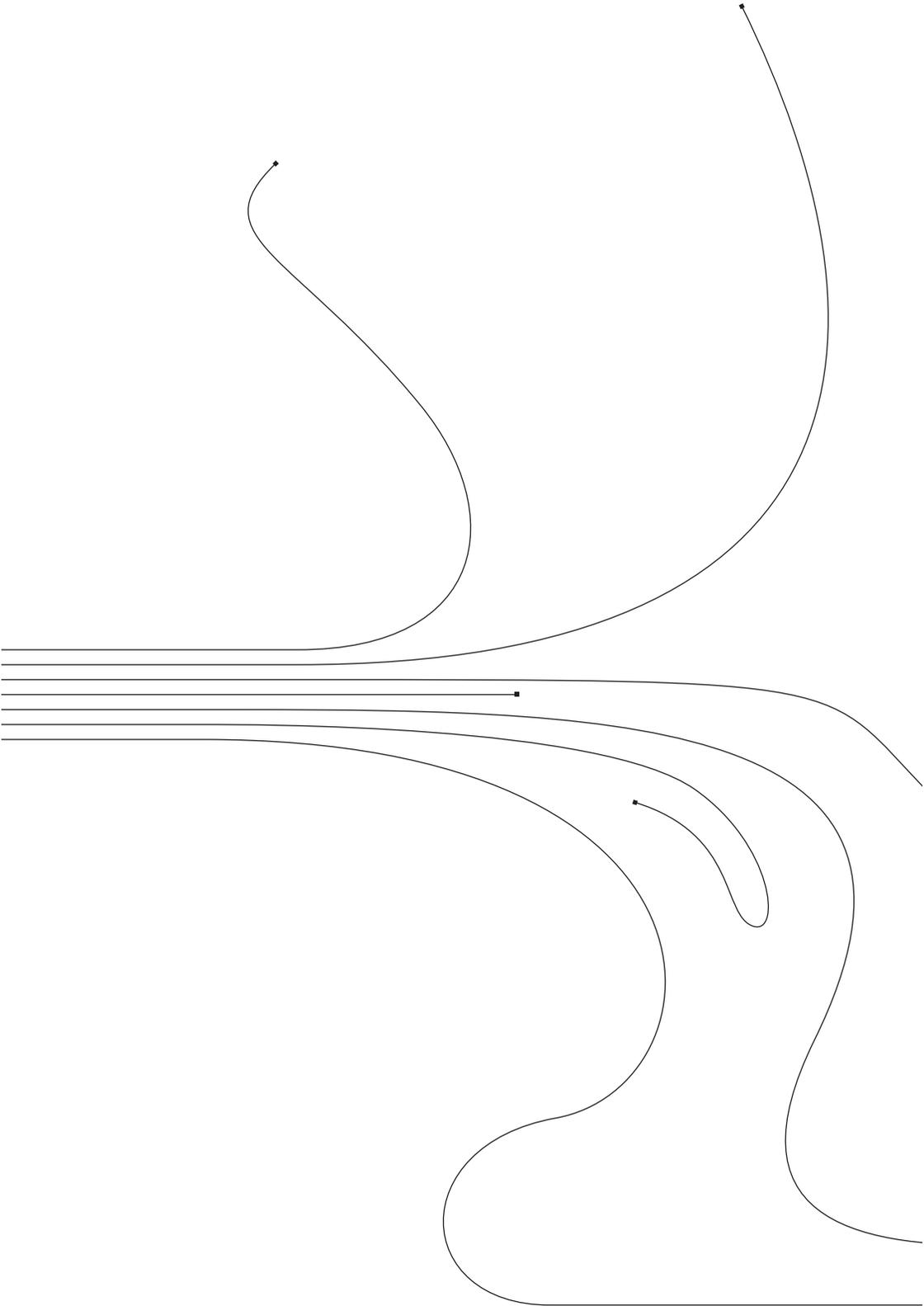
Même si les perspectives des différents acteurs ne sont pas identiques, trois facteurs sont communs aux approches panafricaine, régionale et nationale :

- Le rôle à jouer par des partenaires européens, collectivement sous le leadership de l’UE et/ou individuellement dans leurs relations politiques et économiques avec l’Afrique, dans la définition des mesures à prioriser et dans leur financement.
- L’importance qui doit être accordée à l’harmonisation des politiques : a) au sein des gouvernements africains, entre différentes politiques sectorielles ; b) parmi les pays membres des institutions de coopération et d’intégration régionale, à propos des régimes nationaux de gestion des migrations ; et c) de la part des partenaires du Nord dans leurs relations globales avec les pays tiers.
- L’engagement devant être pris à l’égard du dialogue, du partenariat, de la coordination et la collaboration entre toutes les parties prenantes. En témoigne la fréquence, depuis 2005, des rencontres de tout genre sur le sujet en Europe et en Afrique, réunissant les représentants des deux continents.

Les migrations occupent donc le devant de l'agenda politique africain comme elles le font, d'ailleurs, dans d'autres contextes internationaux. Dans ce cadre, le système de gouvernance des régimes africain et euro-africain de gestion des migrations s'impose comme une question urgente à débattre pour que les engagements pris soient menés à bien et que les approches concordées soient durables. On peut toutefois regretter le peu de participation de la société civile au débat et le déséquilibre encore persistant entre les parties.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

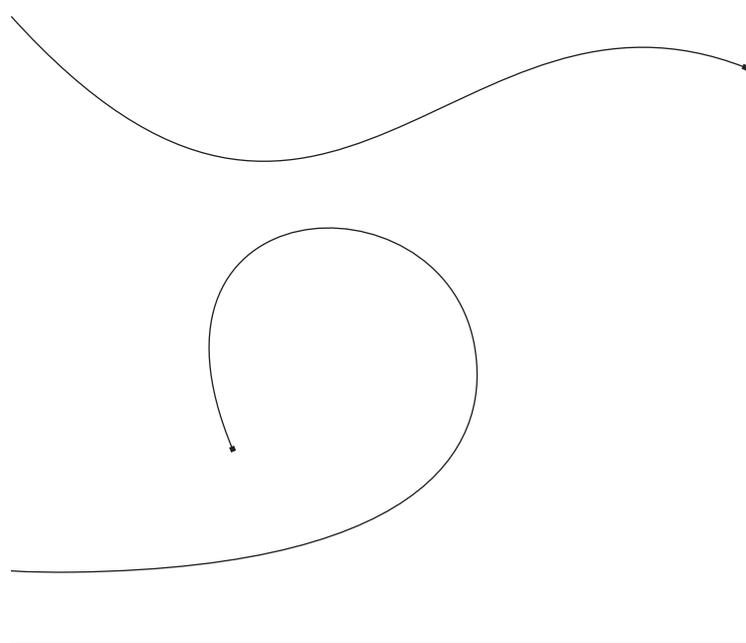
- 1 Cette réflexion est d'ailleurs inscrite dans les objectifs du programme « L'Observatoire des migrations internationales ouest-africaines au service d'une coopération renouvelée entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne » coordonné par l'IRD (EuropeAid/124151/C/ACT/Multi).
- 2 Fondée en 1975, ses états membres sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. La libre circulation des biens et des personnes est inscrite parmi les principes fondamentaux régissant la coopération entre ses pays membres, les autres étant l'égalité, l'interdépendance, la solidarité, l'autosuffisance collective, la coopération, l'harmonisation, l'intégration économique, la non-agression, le maintien de la paix, le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme et des peuples, la justice économique et sociale, et la promotion et la consolidation de la démocratie.
- 3 Actes additionnels, règlements, directives, décisions, recommandations et opinions.
- 4 Cf. [www.nepad.org/2005/fr/home.php](http://www.nepad.org/2005/fr/home.php). L'intégration et la coopération régionales dont la libre circulation, sont considérées comme prioritaires parce qu'elles contribuent à l'établissement des conditions favorables au développement durable et à l'éradication de la pauvreté.
- 5 Des documents de voyage et des certificats sanitaires en cours de validité donnent droit à l'entrée sans visa et au séjour pendant maximum 90 jours dans un pays membre. Un état a toutefois le droit de refuser l'entrée à un citoyen communautaire si ce dernier est considéré inadmissible selon les lois du pays.
- 6 Les nombre des migrants africains s'élève à 50 sur 200 millions totaux, 50 % des déplacés internes le sont dans un pays africain, 28 % des réfugiés dans le monde ce sont des Africains. Cf. [www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Apr5/meeting\\_fr.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/Past/2006/April/SA/Apr5/meeting_fr.htm).
- 7 Ex : Traité d'Abuja en 1991 exhortant à la mise en place de la libre circulation, la Conférence de Durban sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique en 2002, les travaux de l'UA avec la Diaspora africaine, le NEPAD, etc.
- 8 [www.primature.gov.bf/gouvernement/attributions.php#mae](http://www.primature.gov.bf/gouvernement/attributions.php#mae).
- 9 Cette réflexion est d'ailleurs inscrite dans les objectifs du programme « L'Observatoire des migrations internationales ouest-africaines au service d'une coopération renouvelée entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne » coordonné par l'IRD (EuropeAid/124151/C/ACT/Multi).
- 10 Le 22 février 2008, le Ministre burkinabé des Affaires étrangères et de la coopération régionale s'est rendu en Côte d'Ivoire pour discuter des conditions nécessaires à la relance de leur coopération bilatérale. La libre circulation des personnes et des biens entre les deux pays faisait partie des sujets à l'ordre du jour. Cf. [www.lefaso.net/spip.php?article25754](http://www.lefaso.net/spip.php?article25754).



Chapitre 4



# SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS



Les instruments de gestion des questions migratoires concernant l'Afrique de l'Ouest ont fait l'objet de ce document. La revue des approches et les politiques des pays membres de l'OCDE où s'oriente prioritairement la migration ouest-africaine, montre les tendances suivantes :

- 
- En **Allemagne**, une réforme pour une approche globale se dessine, qui laisse toutefois en suspens la question de savoir comment combler les besoins en main-d'œuvre peu qualifiée et comment promouvoir l'intégration des résidents étrangers et de leurs descendants.
  - La **Belgique**, met en avant l'intégration par l'accès à la citoyenneté des ressortissants non européens et par la lutte contre les discriminations. Les conditions de l'accueil des demandeurs d'asile sont toutefois moins généreuses que par le passé.
  - Le **Canada** représente un modèle pour la gestion des flux et la conception de mesures intégrées globales. Il tire meilleur parti des dynamiques migratoires liant les conditions de l'admission à la capacité d'intégration des étrangers (principe de la sélectivité). L'encadrement de l'immigration de main-d'œuvre peu qualifiée est décentralisé au niveau des provinces (migration circulaire et partenariat avec les pays d'origine).
  - En **Espagne**, le débat se focalise sur la migration de travail peu qualifié et la maîtrise des situations irrégulières, les deux aspects étant souvent abordés sous l'angle sécuritaire. Depuis son adhésion à

l'UE, l'Espagne recherche la collaboration de partenaires européens sur le dossier des migrations. Elle joue un rôle actif dans les relations de l'UE avec les pays africains d'origine et de transit.

- Aux **États-Unis**, une réforme globale est indispensable mais elle ne fait pas l'unanimité entre enjeux sécuritaires réveillés par les attentats de 2001, maîtrise des flux irréguliers et besoins accrus de main-d'œuvre. Le repli sécuritaire semble nuire à l'immigration estudiantine. Les étudiants africains sont moins touchés que ceux d'autres communautés.
- En **France**, les innovations récentes concernent le retour à la migration de travail et la promotion de la migration sélective. La création du ministère de l'Immigration, l'Intégration, l'Identité nationale et du Développement solidaire illustre le cadre conceptuel et opérationnel de la réforme en cours. Le volet « contrôle et sécurité » reste prioritaire, couplé avec l'agenda « migration et développement » en politique étrangère.
- **L'Italie** aspire à développer une approche globale cohérente vis-à-vis d'une migration croissante. Maîtriser les situations irrégulières, gérer les défis sécuritaires liés à la montée rapide des flux et aborder la question de l'intégration au-delà du niveau local, sont les priorités. Le soutien aux initiatives européennes est une constante.
- Les **Pays-Bas** adoptent un nouveau système de gestion davantage restrictif et sélectif, son approche traditionnelle ayant montré ses limites, en particulier en matière d'intégration, de protection et d'assistance aux demandeurs d'asile.
- Le **Portugal** accueille une population africaine migrante importante du fait de son histoire coloniale. La lutte contre les discriminations et la promotion de l'intégration sont les objectifs phares de sa politique migratoire ; le dialogue social et la consultation, ses méthodes privilégiées.
- Le **Royaume-Uni** prône une gestion efficace des flux afin de maximiser les impacts positifs de la mobilité humaine et réduire ceux qui sont négatifs. Malgré une attention particulière pour la promotion de la diversité culturelle en vue de l'épanouissement de la société, l'aspect « contrôle et sécurité » forme le noyau des mesures en place.

**Les tendances observées au sein des pays membres de l'OCDE sont plutôt convergentes.** Elles indiquent un regain d'intérêt pour la migration de travail, en particulier la main-d'œuvre qualifiée. Attirer de la main-d'œuvre peu qualifiée reste une tendance persistante, compte tenu du vieillissement de la population. Toutefois, les États ne semblent pas prêts à l'encourager autant que celle qualifiée, ou sont pour le moins soucieux de l'encadrer privilégiant, par exemple, les programmes de migration circulaire et/ou temporaire. La distinction entre les régimes de

la migration permanente et temporaire devient alors plus marquée avec des conditions de regroupement davantage restrictives pour les étrangers n'ayant pas de droit de résidence dans le pays d'accueil. Une réforme du système de gestion s'appuyant sur la simplification des procédures et l'augmentation des contrôles sous-tend cette nouvelle approche. Elle concerne aussi le traitement des demandes d'asile pour lesquelles les conditions d'admission ont également durci. Au travers des « flux mixtes »<sup>1</sup>, le lien est fait entre l'accueil des personnes nécessitant une protection et les abus ou exploitation par les réseaux de la migration clandestine. De ce fait, le contrôle des frontières est inscrit en tête des priorités des institutions chargées de concevoir et de mettre en œuvre les politiques migratoires. Les questions migratoires sont usuellement perçues sous l'angle des enjeux sécuritaires qu'elles soulèvent : les approches et les instruments propres à la politique de sécurité nationale y sont appliqués. L'évolution récente des politiques tire les enseignements de l'expérience acquise de l'après-guerre jusqu'au début des années 2000. Les migrations sont désormais un domaine d'intervention gouvernementale majeur. La centralité de l'intégration des migrants aux sociétés d'accueil commence à s'affirmer comme une priorité. Cependant, pour l'instant il s'agit plus d'une déclaration de principe que d'une approche concrète. Les modèles d'intégration traditionnels (assimilation, multiculturalisme) sont controversés et les premières expériences pour en fonder de nouveaux, quoique encourageantes au niveau local, timides. En attendant, le choix consiste à conditionner l'admission à la capacité qu'ont les migrants à s'intégrer au tissu socio-économique des pays d'accueil. Ceci revient plus à une stratégie de courte période qu'à une volonté de prendre en compte les migrations parmi les facteurs façonnant le développement des sociétés des pays industrialisés à long terme.

**Une tendance spécifique aux pays européens est de voir dans quelle mesure doit être déléguée à l'UE l'élaboration de règles communes pour la gestion des migrations.** Ceci montre que sont reconnues les interdépendances entre les dynamiques migratoires internes (processus d'intégration régionale, libre circulation des citoyens européens et des ressortissants étrangers ayant le droit de résidence dans un pays membre, élargissement de l'Union, harmonisation des politiques) et externes (mondialisation).

Ceci montre également la tendance des pays industrialisés à promouvoir le dialogue avec les pays d'origine et de transit pour une gestion partagée des migrations. L'Union européenne fournit à ce dialogue le cadre, les structures et les ressources nécessaires de par les instruments disponibles dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, de la politique étrangère et de sécurité communes et de l'aide au développement (→ Chapitre 2).

**L'Afrique est l'espace privilégié d'application des initiatives européennes en matière de migrations**, le processus d'élargissement à l'Est étant presque accompli. La proximité géographique, les liens historiques, les relations politiques et économiques anciennes et les nouveaux enjeux apparus avec l'émergence de la Chine et de l'Inde en tant que partenaire stratégique du continent, font que l'UE aura encore plus d'intérêt à l'avenir à approfondir le dialogue avec l'Afrique sur ce thème. L'approche européenne est guidée par les principes de la solidarité entre les États membres, du partenariat avec les pays d'origine et de transit, et de la protection des migrants. Elle se veut équilibrée, proactive, intégrée, négociée et consensuelle. Ainsi l'agenda des représentants des institutions communautaires, et de leurs homologues africains, est dense de rencontres pour concorder la mise en œuvre de l'approche (réunions de la troïka ministérielle, conférences de Rabat et Tripoli, Sommet de Lisbonne, etc.). Au fil de ces réunions, l'Union européenne poursuit les mêmes objectifs tout en ouvrant graduellement le partenariat au continent dans son entier. Le programme de travail 2006–2007 pour la mise en œuvre de l'approche globale ainsi que les plans d'action issus de Rabat, Tripoli et Lisbonne se complètent et se renforcent mutuellement. Toutefois, trois éléments sont susceptibles de limiter la capacité de l'UE à obtenir les résultats escomptés, à savoir :

- Ce programme de travail a démarré avant que l'harmonisation des politiques des pays membres et la mise en place d'une politique européenne commune en matière de migrations ne soient achevées. En effet, ces processus sont censés se développer en parallèle et en corrélation, mais *de facto*, la situation actuelle entraîne trois résultats : 1) dans la mise en œuvre de l'approche, priorité est donnée aux activités dans les pays d'origine et/ou de transit déplaçant ultérieurement le focus de l'intérieur à l'extérieur de l'UE ; 2) les activités visant plus directement les pays européens ne concernent que les volets « sécurité » et « contrôle des frontières », pour lesquels les objectifs sont davantage partagés et l'harmonisation perçue comme plus urgente, nécessaire et facile à atteindre ; enfin 3) certaines activités considérées comme stratégiques selon l'approche « migration et développement » sont difficiles à concrétiser au niveau européen, faute d'une définition opérationnelle unique. C'est le cas notamment de la migration circulaire (Brady 2008).
- Les migrations sont un thème transversal au sein de l'Union. Plusieurs institutions sont impliquées à différents titres et niveaux dans la conception, mise en œuvre et suivi de toutes les mesures et les activités les concernant. La structure de gouvernance du régime européen de gestion des migrations est donc très complexe. La coordination entre les institutions communautaires, entre celles-ci et les États membres, puis entre les institutions, les États membres

et les partenaires africains, pourrait être insuffisante à garantir la durabilité du système en place.

- Enfin, les analystes (de Haas 2007b et 2008). pensent que le consensus sur le bien-fondé de l'approche « migration et développement » n'est pas toujours partagé. Les liens entre les deux phénomènes sont loin d'être si directs et statiques que ne le présentent les théories sous-jacentes à l'approche aujourd'hui dominante. A court terme, le développement tend à accroître la mobilité en termes d'attractivité pour un plus large nombre d'individus. De plus, la maîtrise des flux migratoires et le processus vers le développement durable relèvent de deux horizons temporels différents (court/moyen terme pour l'un, long terme pour l'autre) dont la mise en phase est difficile.

**Les avancées vers la création d'un régime européen de la migration ont sollicité des initiatives similaires au sein du continent africain.** Comme illustré au chapitre 3 du document, tant l'approche commune de la CEDEAO que le cadre pour la réforme des politiques migratoires et la position commune développées par l'Union africaine, doivent en partie leur adoption au lobbying des partenaires européens. Ce lobbying a été exercé par les États membres de l'UE et par les institutions communautaires mettant à la disposition des partenaires africains les facilités nécessaires à faire avancer les processus de dialogue dans le continent, ceci par les biais de leurs politiques étrangères et d'aide au développement. Les principes de base, les domaines d'intervention et les activités prévues étant le plus souvent partagés entre les deux continents, la mise en œuvre de l'approche africaine soulève les mêmes questions que celles indiquées ci-dessus pour l'approche européenne, quant à sa capacité d'obtenir les résultats attendus. En sus de ce qui a été déjà dit, un autre aspect spécifique au partenariat euro-africain mérite d'être souligné. La reconnaissance de l'interdépendance et de la complémentarité entre le système africain de mobilité et celui européen représente incontestablement une avancée positive dans la construction du partenariat. Toutefois, l'attention excessive envers les dimensions sécuritaires du système risque de relativiser dans la pratique la valeur innovante portée par la perspective du partenariat, à savoir l'importance de l'accompagnement des dynamiques migratoires dans les deux espaces et leur interconnexion.

**La mobilité humaine est l'un des objectifs clés des organisations africaines de coopération régionale en raison de la libre circulation des personnes** qui intègre les modes de vie des populations du continent. Ceci montre, qu'au-delà de l'influence européenne, le système commun de gestion des migrations reste une partie intégrante de l'agenda politique africain. En Afrique de l'Ouest, les instruments juridiques réglant la mobilité régionale sont en place depuis les années 1980, même si leur

application est partielle. Au niveau bilatéral, les États d'origine et de destination de la main-d'œuvre africaine s'accordent à gérer les flux de façon concertée, malgré des acquis parfois remis en question par une situation politique ou économique nouvelle. Toutefois, les dynamiques migratoires non seulement résistent aux mesures restrictives, mais également se restructurent et se réorganisent en conséquence sans perdre en intensité. Par ailleurs, les solidarités historiques entre populations vivant à cheval sur les frontières, la perméabilité de ces dernières et la présence d'économies transfrontalières florissantes font que la mobilité est une réalité au-delà des traités officiels. Elle est un facteur positif dans les stratégies de vie des populations. Pour les organisations régionales, elle représente une raison d'être, en vue de l'intégration économique et/ou politique.

C'est au niveau étatique qu'apparaissent le plus souvent les résistances à la libre circulation des ressortissants étrangers au nom de la souveraineté nationale. Au vu de cette situation, il apparaît utile de privilégier deux types de mesures dans les plans d'action de la CEDEAO et de l'UA. En effet, le système en construction sera difficilement performant en l'absence d'une volonté politique affirmée et de structures et ressources capables de traduire sur le terrain les engagements pris à haut niveau :

- Les premières mesures concernent la **promotion du dialogue informé** entre représentants des pays membres (des deux institutions) afin qu'ils puissent identifier et apprécier leurs intérêts respectifs pour la libre circulation des personnes et la gestion concertée voire commune des questions migratoires ; et ce tant au niveau régional que vis-à-vis de l'Europe. A ce propos, il conviendrait d'approfondir le débat en vue d'établir ce que les États peuvent négocier bilatéralement avec les pays européens (dans le cadre de la gestion concertée des flux migratoires) et ce qu'ils ont intérêt à négocier en bloc, afin de maximiser les bénéfices de la migration intra-régionale et hors continent.
- Les secondes mesures regardent le **renforcement des capacités, dont la formation du personnel**, de l'administration publique chargée de la mise en œuvre du régime de gestion des migrations.

Une grande variété de thèmes, enjeux et priorités d'action a été mise en avant tout au long de ce document, telle que définie par les acteurs concernés (les pays industrialisés, l'Union européenne, les pays ouest-africains et les organisations africaines de coopération régionale). **Seule manque la perspective des migrants**, autres acteurs reconnus de tout système migratoire. Leur implication marginale dans la conception des politiques concernant les migrations en Europe comme en Afrique, explique cette absence. Une importante prise en compte des points de vue et des expériences des migrants est évoquée par la Commission européenne dans ses initiatives récentes (leurs intérêts et bénéfices étant déjà intégrés à l'approche « migration et développement »).

Parmi les points soulevés, quatre sont proposés ici en guise de conclusion. Ils sont pertinents autant pour le développement d'un régime de la migration européen et africain que pour l'approfondissement du partenariat entre les deux continents, à savoir :

- **L'amélioration des connaissances** relatives aux dynamiques et questions migratoires et leur mise à la disposition des décideurs et de l'opinion publique. La migration involontaire mérite une attention particulière en Europe (conditions d'accueil davantage restrictives, traitement des flux mixtes) comme en Afrique (flux massifs et prolongés, répercussions économiques et sociales).
- **L'harmonisation des politiques** à tous les niveaux afin de rendre effective la capacité des acteurs concernés à aborder dès le départ les migrations au-delà des aspects sécuritaires.
- La **réforme du système de gouvernance** du régime des migrations aux niveaux européen, africain et euro-africain vers sa simplification au-delà de la seule coordination.
- La **priorisation de l'intégration** (volet interne de la politique migratoire) passant de thème de politique sectorielle ou locale à enjeu critique pour le développement des sociétés contemporaines.

1 *Regroupant les personnes se déplaçant pour une variété de raisons aux niveaux transfrontalier ou international. Pour ce qui est des flux mixtes traversant la Méditerranée pour rejoindre l'Europe, les migrants irréguliers se mélangent aux demandeurs d'asile. Tous n'ont pas le droit à la protection et à l'assistance de la part du pays d'accueil selon le droit humanitaire international. Il est souvent difficile pour le pays d'accueil d'identifier tout de suite les personnes remplissant les conditions. Dans le cadre du HCR, un système de gestion des flux migratoires mixtes en Méditerranée est en discussion entre pays européens et partenaires nord-africains.*

---

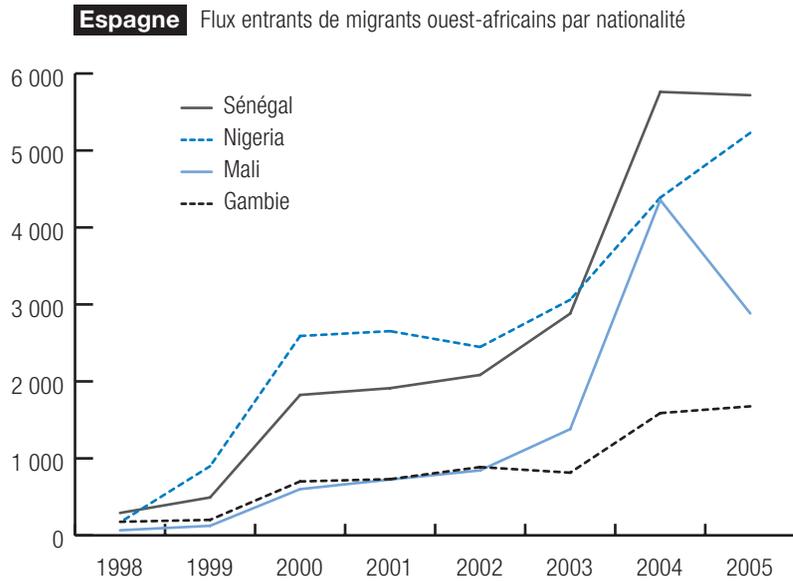
## ANNEXES

---

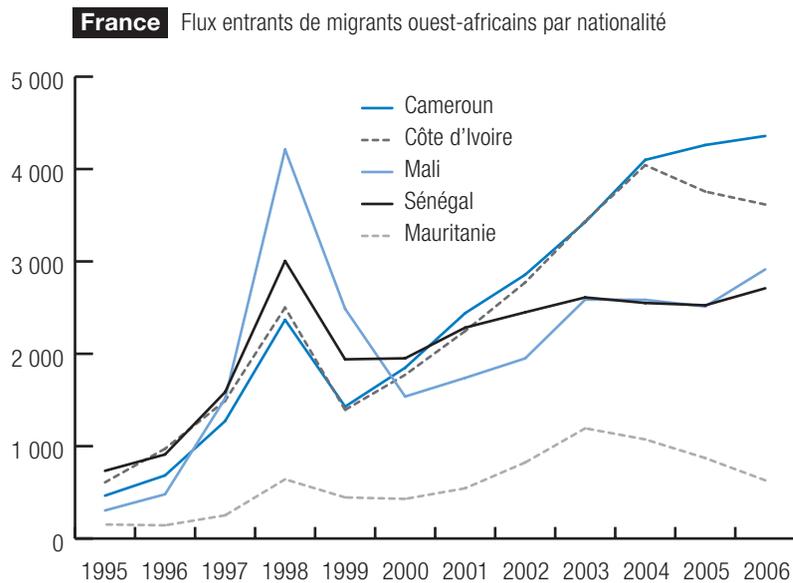
L'annexe I présente quelques graphiques et histogrammes réalisés à partir des bases statistiques de l'OCDE. Il est important de prendre en considération que les traitements et les recueils de données relatives aux flux entrants de migrants varient et sont propres à chaque pays. Toutefois, de grandes tendances se dégagent. → [Graphiques I.1–I.10](#)

L'annexe II dresse une chronologie des événements et réunions marquants depuis 2005 (dramas de Ceuta et de Melilla). Les dimensions humaines et surtout sécuritaires vont dorénavant occuper une place conséquente dans la « gestion » des problématiques migratoires.

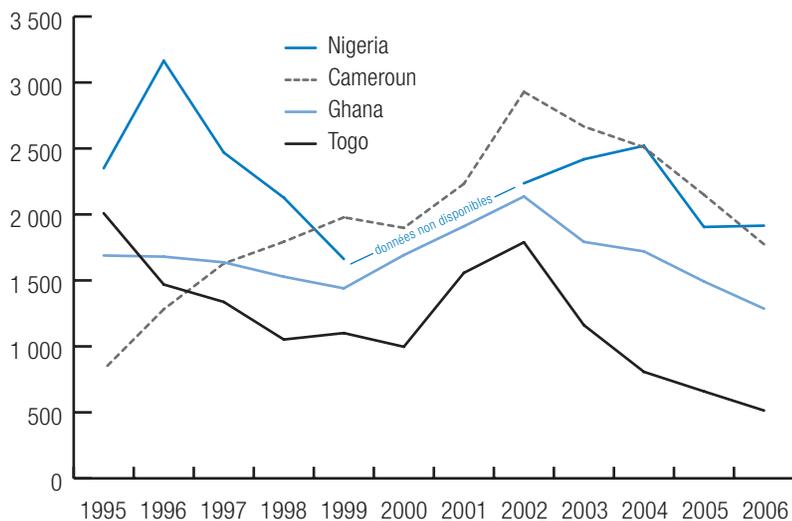
Graphique I.1



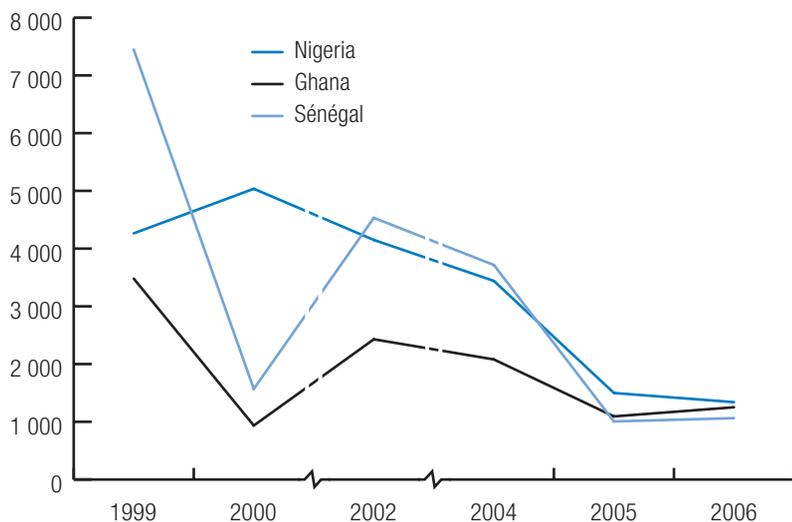
Graphique I.2



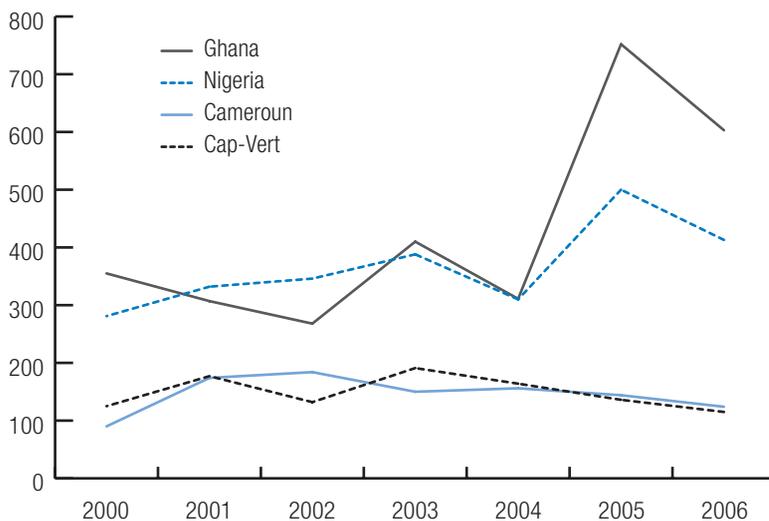
Graphique I.3

**Allemagne** Flux entrants de migrants ouest-africains par nationalité

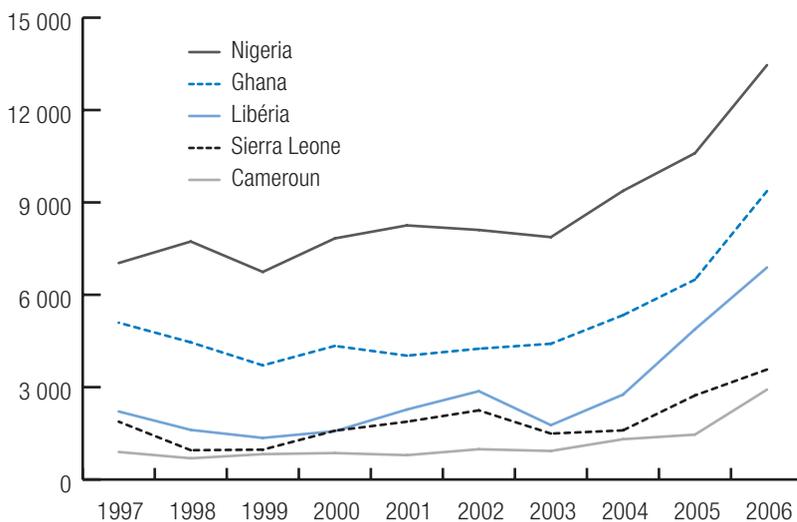
Graphique I.4

**Italie** Flux entrants de migrants ouest-africains par nationalité

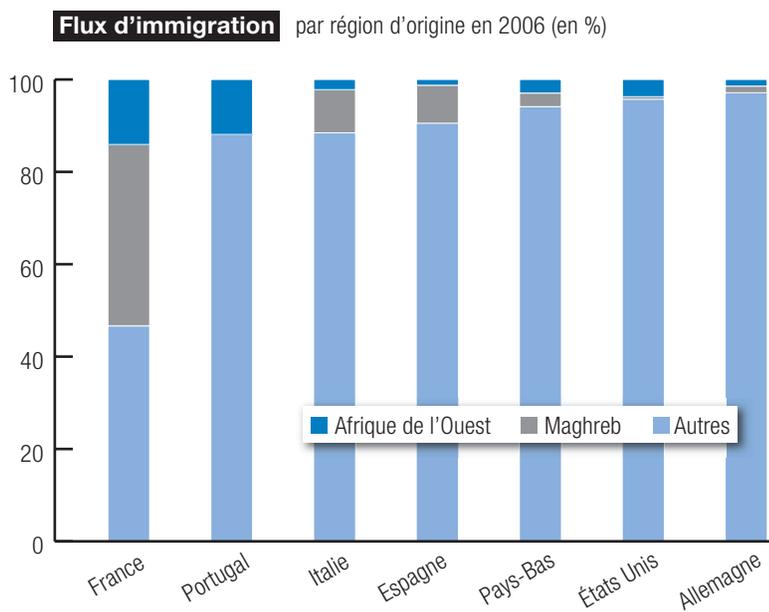
Graphique I.5

**Pays-Bas** Flux entrants de migrants ouest-africains par nationalité

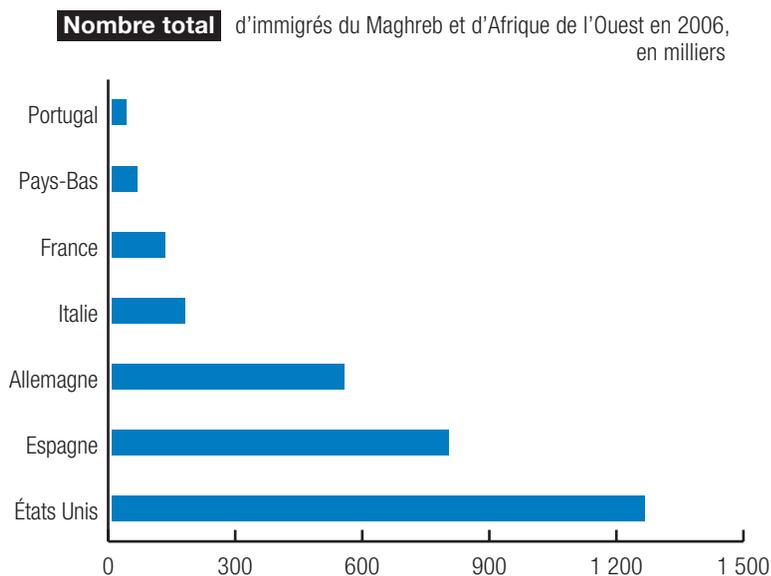
Graphique I.6

**USA** Flux entrants de migrants ouest-africains par nationalité

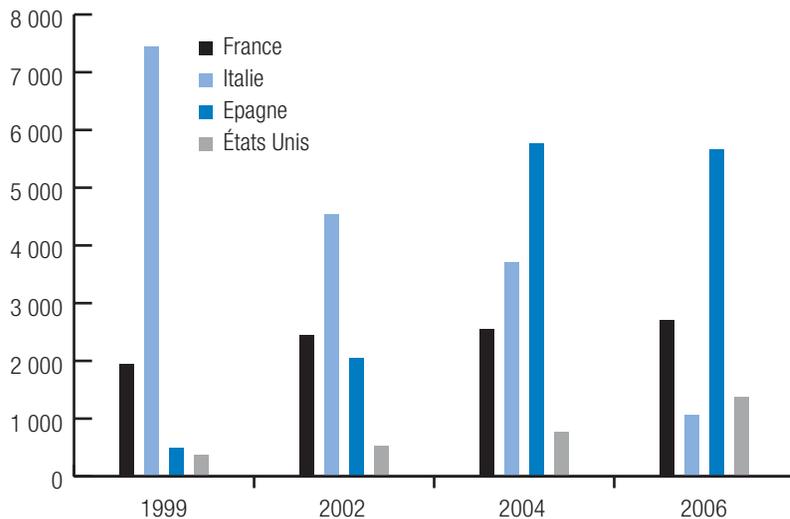
Graphique I.7



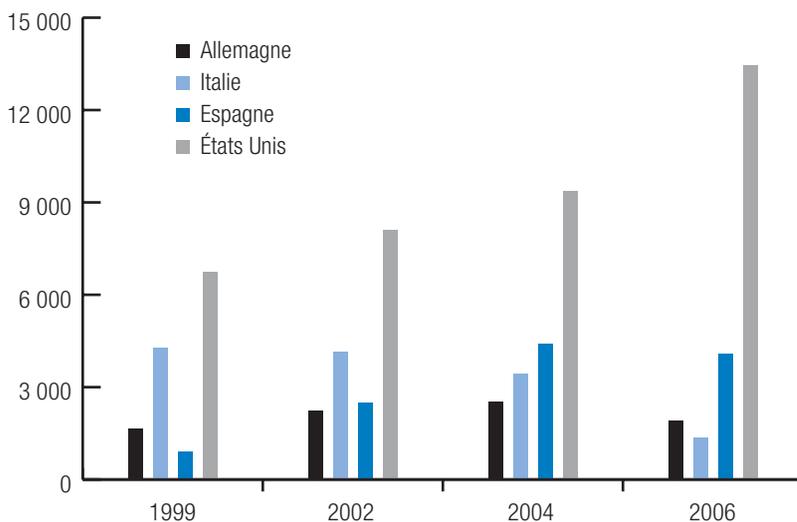
Graphique I.8



Graphique I.9

Flux entrants de **Sénégalais** dans certains pays de l'OCDE

Graphique I.10

Flux entrants de **Nigériens** dans certains pays de l'OCDE

## Chronologie

## Approche globale sur la question des migrations

## 2005

*Septembre***Des centaines d'immigrés tentent d'entrer sur le territoire de Ceuta et Melilla.**

→ Durant quatre jours, des centaines d'immigrés, pour la plupart de jeunes gens originaires d'Afrique sub-saharienne prêts à tout pour rejoindre l'Europe, tentent d'entrer dans les villes espagnoles de Ceuta et Melilla.

*Octobre***Les dirigeants européens se réunissent de manière informelle pour tenter de répondre plus efficacement aux problèmes migratoires.**

→ Les dirigeants de l'UE se réunissent à Hampton Court (Royaume-Uni) le 27 octobre pour discuter du problème grandissant de l'immigration clandestine et de l'urgence d'agir, au moins pour éviter les pertes humaines parmi les immigrés clandestins.  
→ Reconnaissant la nécessité d'une intervention de l'UE au vu de l'intérêt de plus en plus vif du public pour ces questions, ils appellent à l'action et au dialogue dans un esprit de partenariat entre tous les pays concernés (en particulier les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique sub-saharienne).

*Novembre***Communication de la Commission – Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations – Première étape du processus de suivi de Hampton Court**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0621:EN:NOT>

*Décembre***Le Conseil européen adopte l'approche globale sur la question des migrations**

Conseil européen de Bruxelles, 15 – 16 décembre 2005, 15914/1/05 REV1  
[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/87645.pdf)

Axée sur l'Afrique et la Méditerranée, cette approche vise à mettre en place une action globale et cohérente. Elle préconise notamment :

- de coopérer avec les pays et les organisations régionales tiers dans tous les domaines connexes (immigration légale et clandestine, développement, protection des réfugiés, traite des êtres humains);
- de coordonner les différentes politiques: relations extérieures, développement, emploi, justice et affaires intérieures.

L'approche suppose

- de renforcer la coopération entre les pays de l'UE;
- de dialoguer avec l'Afrique;
- de dialoguer avec les pays voisins du bassin méditerranéen.

## 2006

*Janvier***Début des travaux de mise en œuvre du plan.**

Commission européenne, États membres de l'UE, Frontex, Europol, organisations internationales (UNHCR, OIM).

*Mai*

**L'immigration fait partie des principaux thèmes abordés lors de la réunion de la troïka** entre la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'UE. Un groupe de travail conjoint sur les migrations est mis sur pied.

[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91464.pdf)

*Mai*

**La Commission entame un dialogue bilatéral avec la Mauritanie et le Sénégal au titre de l'article 13 (migrations) de l'accord ACP-CE de Cotonou.**

→ La Commission instaure un dialogue bilatéral avec des pays prioritaires d'Afrique sub-saharienne. Des réunions sont organisées en Mauritanie et au Sénégal en mai et au Mali en septembre. Des réunions similaires sont prévues avec d'autres pays africains en vue d'examiner l'ensemble des questions migratoires intéressant l'UE et l'Afrique.

→ Le dialogue sur l'immigration se poursuit dans le cadre du dialogue politique régulier entre les missions locales de la Commission et les autorités des pays concernés.

→ Le commissaire Frattini se rend en Libye pour évoquer les possibilités de dialogue et de coopération sur les questions migratoires.

→ Le dialogue et la coopération s'améliorent entre l'UE et les pays d'Afrique du Nord, dont le Maroc, l'Algérie et la Libye, qui sont des pays de transit importants.

→ La Libye, reconnue comme étant un partenaire important pour les questions migratoires, invite une mission d'experts à visiter ses frontières méridionales. Elle accueille plus tard dans l'année la conférence ministérielle UE-Afrique sur la migration et le développement.

*Juin*

**Réunion EuroMed de hauts fonctionnaires sur les migrations.**

→ Il est convenu de recueillir des informations sur des projets et les meilleures pratiques dans le domaine de l'immigration légale et clandestine, des migrations et du développement, de la traite des êtres humains et des questions de retour, afin de permettre à la Commission d'élaborer un programme d'action plus détaillé.

*À compter de juin*

**Des réseaux d'officiers de liaison en matière d'immigration sont mis en place le long de quatre grandes routes migratoires.**

→ Le réseau des officiers de liaison en matière d'immigration sera lié à l'initiative relative aux routes migratoires.

→ Il coopérera avec les États membres de l'UE, Frontex [[www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)], Europol [[www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)] et les délégations de la Commission dans les pays africains, afin de mettre en place un système d'information sur l'immigration clandestine et la traite des êtres humains.

→ Des réseaux régionaux d'officiers de liaison sont mis en place le long des quatre grandes routes migratoires définies.

→ Les officiers de liaison devront rédiger des rapports ciblés sur l'immigration clandestine et formuler des recommandations concrètes en vue d'intensifier la coopération le long des routes migratoires.

→ Un État membre est nommé chef de file pour chacun des réseaux régionaux: Espagne, Portugal, France, Italie et Royaume-Uni. Chacun d'eux organise des réunions régionales afin d'élaborer un plan d'action opérationnel pour chaque route.

*Juillet***La Commission propose de mettre en place des équipes d'intervention rapide aux frontières.**

→ Gérées par Frontex et composées d'experts nationaux de différents pays de l'UE, ces équipes d'intervention peuvent fournir une assistance technique et opérationnelle rapide en cas d'afflux massif d'immigrés. Règlement (CE) N° 863/2007

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0863:EN:HTML>

*Juillet***Les participants à la conférence ministérielle UE-Afrique, organisée à Rabat, focalisent leur attention sur les routes migratoires occidentales et centrales qui traversent l'Afrique en direction de l'UE.**

[www.maec.gov.ma/migration/En/documentation.htm](http://www.maec.gov.ma/migration/En/documentation.htm)

→ Les participants [[www.maec.gov.ma/migration/En/participants.htm](http://www.maec.gov.ma/migration/En/participants.htm)] conviennent d'examiner ensemble ces routes migratoires et adoptent des propositions concrètes en matière de coopération [[www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/RabatDeclaration\\_ActionPlan.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/materiales/docs/RabatDeclaration_ActionPlan.pdf)] entre les pays d'origine, de transit et de destination le long de routes migratoires spécifiques.

→ Une enveloppe de 2,45 millions d'euros est allouée à la Mauritanie pour financer des mesures liées au mécanisme de réaction rapide.

Les mesures portent notamment sur :

- le renforcement des capacités en matière de détection (patrouilleurs) et d'arrestation (formation du personnel);
- les conditions humaines de détention et le retour des migrants;
- le réexamen de la législation en vigueur;
- des actions de sensibilisation;
- l'appui à la nouvelle unité mauritanienne chargée de l'immigration.

→ Frontex présente une étude de faisabilité concernant un réseau de patrouilles côtières en Méditerranée [[www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/454&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en](http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/454&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en)] (MEDSEA).

→ MEDSEA étudie la possibilité d'une structure centrale de commandement en Méditerranée et recommande la mise en place de centres nationaux de coordination dans les pays de l'UE.

→ Une seconde étude portant sur la faisabilité technique d'un système de surveillance de l'ensemble des frontières maritimes méridionales de l'UE et de la Méditerranée (BORTEC) est achevée en décembre 2006.

*Été***Frontex coordonne des opérations communes en Méditerranée et dans l'Atlantique pour surveiller la frontière maritime méridionale de l'UE et sauver des immigrés clandestins en danger de mort en mer.**

Parmi les opérations figurent :

→ des opérations communes au large de la côte atlantique d'Afrique du Nord durant l'été en vue d'offrir une aide opérationnelle à l'Espagne (patrouilles et action humanitaire);

→ Hera I et Hera II – Îles Canaries: octroi d'une assistance technique à l'Espagne en vue d'organiser le retour des immigrés clandestins identifiés et de mettre en place des patrouilles communes. Plusieurs pays de l'UE participent à ces opérations;

→ Des patrouilles communes en Méditerranée (Sud de la Sicile, Lampedusa et Malte).

*Septembre***Dialogue de haut niveau des Nations unies sur les migrations internationales et le développement (New York).**

[www.europa-euun.org/articles/en/article\\_6221\\_en.htm](http://www.europa-euun.org/articles/en/article_6221_en.htm)

Ce dialogue :

- renforce les liens entre politique migratoire et politique de développement;
  - avalise l'idée d'un Forum mondial sur la migration et le développement.
- La Commission y prend part en présentant une communication sur les politiques communautaires.

*Novembre***La première conférence ministérielle UE-Afrique sur la migration et le développement se tient à Tripoli.**

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/docs/AU-UE-22.11.06.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/docs/AU-UE-22.11.06.pdf)

À cette occasion, l'UE et l'Afrique conviennent :

- de coopérer pour gérer les flux migratoires dans un esprit de partenariat mutuel et de responsabilité partagée;
- de s'engager en faveur d'un partenariat entre les pays d'origine, de transit et de destination;
- de prendre des engagements politiques et d'agir concrètement, sachant qu'il est plus facile de trouver ensemble des réponses politiques appropriées;
- de prendre des mesures dans le domaine de l'immigration et du développement, de la gestion des flux migratoires, de la paix et de la sécurité, des ressources humaines et de la fuite des cerveaux, des droits de l'homme et du bien-être des personnes.

*30 Novembre***Communication de la Commission intitulée «L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations»**

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0735:EN:NOT>

- Des progrès importants ont été accomplis avec les pays africains et les organisations régionales en matière de migration. Des travaux pourraient également être entrepris avec d'autres régions (Europe orientale, Amérique latine et Asie).
- Parmi les propositions figurent le renforcement du dialogue et de la coopération avec l'Afrique sur toutes les questions migratoires : immigration légale et clandestine, amélioration de la protection des réfugiés, renforcement des liens entre la politique migratoire et la politique de développement. Les propositions spécifiques portent sur les équipes de soutien des migrations, le portail européen sur la mobilité de l'emploi, les centres de migration et les programmes de mobilité.

**2007***Avril***Le groupe de travail conjoint UE-CEDEAO sur les migrations se réunit à Luxembourg en marge de la tröika ministérielle UE-CEDEAO**

[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/93800.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/93800.pdf)

- Dialogue avec les principaux pays africains concernés lancé/étendu en vertu de l'article 13 de l'accord de Cotonou.

16 mai

**Communication de la Commission relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0248:EN:NOT>

→ La Commission propose de nouvelles mesures pour intégrer les possibilités d'immigration légale dans la politique extérieure de l'UE et présente les moyens permettant de faciliter et d'encourager les migrations circulaires et temporaires. La communication insiste sur la nécessité de renforcer la mobilité entre l'UE et les pays tiers et de mieux l'adapter aux besoins de main-d'œuvre de l'UE. Elle propose de constituer des partenariats pour la mobilité taillés sur mesure avec les pays et régions d'origine et de transit.

16 mai

**Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est**

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0247R\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0247R(01):EN:NOT)

→ La communication élargit la couverture géographique de l'approche globale sur la gestion des migrations et présente des recommandations en vue d'améliorer le dialogue et la coopération avec les pays concernés.

Octobre

**EU-ECOWAS Troika**

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/96478.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/96478.pdf)

Novembre

**Partenariat euro-méditerranéen – Première réunion ministérielle sur les migrations**

[www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSEuromed.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSEuromed.pdf)

Décembre

**Sommet UE – Afrique**

[www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/BAC34848-05CC-45E9-8F1D-8E2663079609/0/20071208LISBONDclaration\\_EN.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/BAC34848-05CC-45E9-8F1D-8E2663079609/0/20071208LISBONDclaration_EN.pdf)

→ Les chefs de délégation adoptent une déclaration commune pendant le sommet.  
→ Celle-ci soutient la coopération entre l'UE et les pays africains, également dans le domaine de l'immigration, et inscrit la coopération et les processus en cours (voir ci-dessus les conférences ministérielles UE-Afrique organisées à Tripoli et Rabat) dans un cadre politique général. Les actions concrètes ont été définies dans le plan d'action conjoint.

[www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos\\_formatado.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/D449546C-BF42-4CB3-B566-407591845C43/0/071206jsapenlogos_formatado.pdf)

5 décembre

**Communication de la Commission «Vers une politique commune en matière d'immigration»**

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0780:EN:NOT>

*10 décembre*

**Conclusions du Conseil sur les partenariats pour la mobilité et les migrations circulaires**

[www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/4B8B3D1F-86EA-4591-93ADC09DAAD6D42E/0/97508.pdf](http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/4B8B3D1F-86EA-4591-93ADC09DAAD6D42E/0/97508.pdf)

→ Le Conseil invite la Commission et les États membres à conclure des partenariats pilotes pour la mobilité avec le Cap-Vert et la Moldova.

---

 BIBLIOGRAPHIE
 

---

Abela, M. (2006), « Policies and best practices for the management of temporary migration », papier présenté au séminaire international sur *La migration internationale et le Développement* organisé par la Division de la Population du Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations Unies à Turin, 28–30 juin 2006.

Adepoju, A. (2006), « Lés défis liés aux flux migratoires pour le travail entre l'Afrique de l'Ouest et le Maghreb », *Cahier des Migrations Internationales*, n° 84F, BIT, Genève.

Agyei, J. & E. Clotey (2007), « Operationalizing ECOWAS Protocol on free movement of people among the Member States: Issues of convergence, divergences and prospects for sub-regional integration », texte de la communication présentée à l'atelier sur *Les migrations africaines : comprendre les dynamiques de migration sur le continent* organisé par l'IMI à Accra, 18–21 septembre 2007.

Ammassari, S. (2004), « Gestion des migrations et politiques de développement : optimiser les bénéfices de la migration internationale en Afrique de l'Ouest », *Cahier des Migrations internationales*, n° 74F, BIT, Genève.

Ba, H. (2006) « Législations relatives aux travailleurs migrants en Afrique de l'Ouest », *Cahier des Migrations Internationales*, n° 80F, BIT, Genève.

Ba, H. (2005), *Les statistiques des travailleurs migrants en Afrique de l'Ouest*, Synthèse régionale, BIT, Dakar.

Bakewell, O. (2007), *Keeping them in their place: The ambivalent relationship between development and migration in Africa*, Papier de Travail de l'IMI n° 8, Oxford.

Berriane, J. (2007), « Les étudiants subsahariens au Maroc : des migrants parmi d'autres? » Texte de la communication présentée à l'atelier sur *Les migrations africaines : comprendre les dynamiques de migration sur le continent* organisé par l'IMI à Accra, 18–21 septembre 2007.

BIT (2006), *Initiatives in international labour migration : The follow-up to the high level dialogue*, Genève, UN/POP/MIG-5CM/2006/06.

Boswell, C. (2003), *European migration policies in flux. Changing patterns of inclusion and exclusion*. Chatham House Papers, Blackwell, Londres.

Boubakri, H. (2007), « Les migrations internationales en Afrique du Nord : dimensions politiques et géographiques », texte de la communication présentée à l'atelier sur *Les migrations africaines : comprendre les dynamiques de migration sur le continent* organisé par l'IMI à Accra, 18–21 septembre 2007.

- Bruquetas-Callejo, M., B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx, P. Sholten (2007), *Policymaking related to immigration and integration. The Dutch case*, Papier de Travail n° 15, IMISCOE, Amsterdam. [www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/IntegrationPolicymakingDutchcase.pdf](http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/IntegrationPolicymakingDutchcase.pdf).
- Campani, G. (1999), « La politique migratoire italienne : contrôle des frontières, régularisation et intégration », *Cahier de l'URMIS* n° 5, pp. 48–57.
- Castels, S. (2006), *Back to the future? Can Europe meet its labour needs through temporary migration?* Papier de Travail n° 1, IMI, Oxford.
- Centre de Développement (2007), *Policy coherence for development : Migration and developing countries*, OCDE, Paris.
- CEPED (1998), *L'immigration ouest-africaine en Europe : Une dimension politique sans rapport avec sa dimension démographique*, n° 30, juillet-septembre.
- CeSPI (2006), *La politica migratoria dell'Europa verso l'Africa. Tendenze, effetti e prospettive*. CeSPI, Rome, [www.sidint.org/files/Migration%20Project%20Policy\\_Paper\\_IT1.pdf](http://www.sidint.org/files/Migration%20Project%20Policy_Paper_IT1.pdf).
- Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/CEDEAO (2006), « Les Migrations », *Atlas de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest*, CSAO/OCDE, Paris.
- Commission de la CEDEAO (2007), *Réunion des Ministres. Approche commune sur la migration*, Abuja, Nigeria, 14 juin.
- Commission des Communautés Européennes (2007a), *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, Bruxelles, COM(2007)301 final.
- Commission des Communautés Européennes (2007b), *Circular migration and mobility partnership between the European Union and third countries*, Bruxelles, MEMO/07/197.
- Commission des Communautés Européennes (2006), *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migration*, Bruxelles, COM(2006)735 final.
- Commission des Communautés Européennes (2005), *Livre vert sur une approche communautaire de la gestion des migrations économiques*, Bruxelles, COM(2004)811 final.
- Coslovi, L. (2006), *L'impatto delle migrazioni di transito sui paesi Nordafricani: I risultati di una consultazione tra esperti*, CeSPI, Rome.
- Dayton-Johnson, J., L.T. Katseli, G. Maniatis, R. Münz, D. Papademetriou (2007), *Faire des migrations un atout. Pour un nouveau système de mobilité*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- DFID (2004), *Migration in West Africa. Summary of key findings*. Londres.
- Eurobarometer (2007), *The EU's relations with its neighbours. A survey of attitudes in the European Union*, Special Eurobarometer n° 285.
- Fall, A.S. (2003), « Enjeux et défis de la migration internationale de travail ouest-africaine », *Cahier des Migrations Internationales*, n° 62F, BIT, Genève.
- Fall, P.D. (2004), « Etats-nation et migrations en Afrique de l'Ouest : le défi de la mondialisation », *Migrations Without Borders*, UNESCO, SHS/2004/MWB/2.
- Fall, P.D. (2007), « La dynamique migratoire ouest africaine entre ruptures et continuités », texte de la communication présentée à l'atelier sur *Les migrations africaines : comprendre les dynamiques de migration sur le continent* organisé par l'IMI à Accra, 18–21 septembre 2007.
- FRONTEX (2007), *Public Bulletin September*, Reference Number: 9566 14.09.2007.

- Haas, H. de (2006), « International migration and national development: viewpoints and policy initiatives in countries of origin. The case of Nigeria », Papier de Travail n° 6, *Migration and Development*, IMI, Oxford.
- Haas, H. de (2007a), *The myth of invasion. Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, rapport de recherche de l'IMI, Oxford.
- Haas, H. de (2007b), « Turning the tide? Why development will not stop migration », *Development and Change* vol. 38 n° 5, pp. 819–841.
- Home Office (2002), *Secure borders, safe haven: Integration with diversity in modern Britain*, Londres.
- Hubert, K. & J. Hurley (2007), *Integration of third-country nationals*, Background Paper, Eurofound, [www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0776.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0776.htm).
- ICMPD (2005), *Dialogue sur la migration de transit en Méditerranée*, Bulletin, juin, Vienne.
- IMI & Centre for Migration Studies University of Ghana Legon (2007), Rapport final de l'Atelier sur *Les migrations africaines : comprendre les dynamiques de migration sur le continent*, [www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Full%20report%20African%20Migrations%20Workshop%20ghana%2007.pdf](http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Full%20report%20African%20Migrations%20Workshop%20ghana%2007.pdf).
- IOM (2000), *IOM Migration Policy Framework for sub-Saharan Africa*, Genève.
- Jandi, M. (2006), *Innovative concepts for alternative migration policies*, Rapport du séminaire organisé par ICMPD-IMISCOE à Vienne, 24–25 mars 2006.
- Katseli, L. T., R.E.B. Lucas, T. Xenogiani, (2006a), *Effects of migration on sending countries: What do we know?* Papier de Travail n° 250, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- Katseli, L. T., R.E.B. Lucas, T. Xenogiani, (2006b), « Politiques migratoires et développement : Une perspective européenne », *Cahier de Politique économique* n° 30, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- Lemosse, M. (1999), « Migration en Grande-Bretagne : mesure d'un enjeu politique », *Cahier de l'URMIS* n° 5, pp. 33–46.
- Lindström, C. (2006), « European Union policy on asylum and immigration. Addressing the root causes of forced migration: A justice and home affairs policy of freedom, security and justice? », C. Finer (sour la direction de) *Migration, Immigration and Social Policy*, chapitre 3 Blackwell, Boston.
- Martin, P. (2006), « Managing labour migration : Temporary worker programmes for the 21st century », Papier présenté au séminaire internationale sur *La migration internationale et le Développement* organisé par la Division de la Population du Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations unies à Turin, 28–30 juin 2006.
- Meira, K. (2007), *Multiculturalism debate in Germany*, Projet EMILIE, Université européenne de Viadrina, Frankfort.
- Morén-Alegret, R., *Immigrants and immigration policy-making. The case of Spain*, Papier de Travail n° 10, IMISCOE, Amsterdam. [www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/country\\_report\\_spain.pdf](http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/country_report_spain.pdf).
- Nations Unies (2006), *International Migration 2006*, Wall Chart, [www.un.org/esa/population/publications/2006Migration\\_Chart/Migration2006.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/2006Migration_Chart/Migration2006.pdf).
- Oakley, S. (2007), *Accelerated procedures for asylum in the European Union. Fairness versus efficiency*, Papier de Travail n° 43, Sussex Centre for Migration Research, Brighton.
- OCDE (2007a), *Perspectives des Migrations internationales 2007*, Paris, SOPEMI.
- OECD (2007b), *OECD in Figures 2007*, Paris.

- Ouedraogo, D. (2002), « Migrations circulaires et enjeux identitaires en Afrique de l'Ouest », *Les Cahiers du GRET*, vol. 3 n° 1, pp. 7–24.
- Papademetriou, D. (2006), *Europe and its immigrants in the 21st century*, Migration Policy Institute and Luso American Foundation, Washington D.C.
- Pastore, F. (2007a), « Europe, migration and development. Critical remarks on an emergency policy field », Rome, Cespi [www.cespi.it/PDF/Pastore-MigrationandDevelopment.pdf](http://www.cespi.it/PDF/Pastore-MigrationandDevelopment.pdf).
- Pastore, F. (2007b), « La politica migratoria italiana a una svolta: ostacoli immediati e dilemmi strategici », Rome, Cespi [www.cespi.it/PDF/Pastore-POL-MIG-IT-07.pdf](http://www.cespi.it/PDF/Pastore-POL-MIG-IT-07.pdf).
- PICUM (2003), *Book of solidarity. Providing assistance to undocumented migrants in France, Italy and Spain*, Vol. 2, Bruxelles.
- Service public fédéral Emploi, Travail et concertation sociale (2003), *L'immigration en Belgique : effectifs, mouvements et marché du travail. Rapport 2001*, Bruxelles.
- Spencer, S. (2007), "Immigration", A. Seldon (dir.) *Blair's Britain, 1997–2007*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stocchiero, A. (2005), *Policy and practice on migration and development in Italy: Lessons to be learnt and suggestions for the EU's Aeneas programme*, Position Paper, CeSPI, Rome, [www.cespi.it/migration2/Migr&Dev%20positionpaper%20CeSPI.pdf](http://www.cespi.it/migration2/Migr&Dev%20positionpaper%20CeSPI.pdf).
- UNDESA (2004), *World Economic and Social Survey 2004. International Migration*, United Nations, New York.
- UNECA (2006), « International migration and the achievement of MDGs in Africa », Papier présenté au séminaire internationale sur *La Migration internationale et le Développement* organisé par la Division de la Population du Département des Affaires économiques et sociales du Secrétariat des Nations unies à Turin, 28–30 juin 2006.
- Wenden, C. Withol de (2007), « L'Union européenne et les enjeux migratoires », contribution au Forum « Migration de la FIDH, atelier sur les *Migrations en Europe occidentale*, Lisbonne, avril, [www.fidh.org/IMG/pdf/Wihtol\\_UE\\_fr.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/Wihtol_UE_fr.pdf)
- Zimmermann, K. (2005), *European Migration: What do we know?* Oxford University Press, Oxford.
- Zincone, G., *Italian Immigrants and immigration policy-making: Structures, actors and practices*, Papier de Travail n° 12, IMISCOE, [www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/Italianimmigrantsandimmigrationpolicymaking.pdf](http://www.imiscoe.org/publications/workingpapers/documents/Italianimmigrantsandimmigrationpolicymaking.pdf)

### Sites Internet consultés

- Afrol News  
[www.afrol.com](http://www.afrol.com)
- Banque mondiale  
[www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)
- Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest – CEDEAO  
[www.ecowas.int/](http://www.ecowas.int/)
- (The) Centre on Migration, Policy and Society – COMPAS  
[www.compas.ox.ac.uk/](http://www.compas.ox.ac.uk/)
- Centro Studi Politica Internazionale – CeSPI  
[www.cespi.it/home.html](http://www.cespi.it/home.html)
- Centro Studi Immigrazioni – CESTIM  
[www.cestim.org/](http://www.cestim.org/)

- Commission mondiale sur les migrations internationales – CMMI  
[www.gcim.org/fr/](http://www.gcim.org/fr/)
- Conseil d'Europe  
[www.coe.int/t/F/Coh%E9sion\\_sociale/Migrations/welcome2.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/F/Coh%E9sion_sociale/Migrations/welcome2.asp#TopOfPage)
- Consortium for Applied Research on International Migration  
[www.carim.org/](http://www.carim.org/)
- Courrier international  
[www.courrierinternational.com/](http://www.courrierinternational.com/)
- (The) Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty – University of Sussex  
[www.migrationdrc.org/](http://www.migrationdrc.org/)
- Equality and Human Rights Commission – United Kingdom  
[www.equalityhumanrights.com/en/Pages/default.aspx](http://www.equalityhumanrights.com/en/Pages/default.aspx)
- EUR-Lex  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0735:fr:NOT>
- Eurobarometer  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
- Europa – Immigration, Intégration et Emploi  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10611.htm>
- Europa – immigration et asile  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s17000.htm#ASILE>  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14542.htm>  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l14511.htm>
- European Commission – EU-Africa Summit 2007  
[http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index\\_en.cfm?CFID=159728&CFTOKEN=32471209&jsessionId=2430b44a2b2c546b1d1e](http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index_en.cfm?CFID=159728&CFTOKEN=32471209&jsessionId=2430b44a2b2c546b1d1e)  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_action\\_plan\\_2008\\_2010\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf#zoom=100)
- European Council on Refugees and Exiles  
[www.ecre.org/](http://www.ecre.org/)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions  
[www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)
- France Diplomatie  
[www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe\\_828/union-europeenne-monde\\_13399/politique-migratoire\\_14603/conference-euro-africaine-rabat-10-11.07.06\\_38190.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/politique-migratoire_14603/conference-euro-africaine-rabat-10-11.07.06_38190.html)
- Frontex  
[www.frontex.europa.eu/](http://www.frontex.europa.eu/)
- Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione Internazionale  
[www.fieri.it/pagInterna.cfm?pag=leggi\\_provvedimenti](http://www.fieri.it/pagInterna.cfm?pag=leggi_provvedimenti)
- Global Migration Group  
[www.un.int/iom/GMG.html](http://www.un.int/iom/GMG.html)
- Home Office – Border and Immigration Agency (UK)  
[www.ind.homeoffice.gov.uk/](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/)
- International Centre for Migration Policy Development – ICMPD  
[www.icmpd.org/3.html](http://www.icmpd.org/3.html)  
[www.imi.ox.ac.uk/news-store/appel-darticles-atelier-sur-les-migrations-africaines/](http://www.imi.ox.ac.uk/news-store/appel-darticles-atelier-sur-les-migrations-africaines/)
- International Migration Institute  
[www.imi.ox.ac.uk/](http://www.imi.ox.ac.uk/)

- Migrations et développement (Groupe global des Migrations)  
[www.migrationdevelopment.org/](http://www.migrationdevelopment.org/)
- Migration Policy Group (UE)  
[www.migpolgroup.com/news/3979.html](http://www.migpolgroup.com/news/3979.html)
- Migrant Integration Policy Index  
[www.integrationindex.eu/](http://www.integrationindex.eu/)
- Migration Policy Institute  
[www.migrationpolicy.org/](http://www.migrationpolicy.org/)
- OCDE – Direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales  
[www.oecd.org/document/18/0,3343,fr\\_2649\\_33931\\_38797650\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,fr_2649_33931_38797650_1_1_1_1,00.html)
- Organisation internationale des Migrations  
[www.un.int/iom/index.htm](http://www.un.int/iom/index.htm)
- Organisation internationale du Travail – Migrations internationales  
[www.ilo.org/public/french/protection/migrant/index.htm](http://www.ilo.org/public/french/protection/migrant/index.htm)
- Parlamento italiano  
[www.parlamento.it/leggi/02189l.htm](http://www.parlamento.it/leggi/02189l.htm)
- Platform for international Cooperation on Undocumented Migrants  
[www.picum.org/](http://www.picum.org/)
- Plate-forme migrants et citoyenneté européenne  
[www.pmc-europe.info/component/option,com\\_frontpage/Itemid,1/](http://www.pmc-europe.info/component/option,com_frontpage/Itemid,1/)
- Revue européenne des Migrations internationales  
<http://remi.revues.org/entrees.html?type=motcle>
- Spiegel en ligne  
[www.spiegel.de/international/business/0,1518,482109,00.html](http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,482109,00.html)
- Sommet Afrique-UE, Lisbonne décembre 2007  
[http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index\\_en.cfm?CFID=159728&CFTOKEN=32471209&jsessionid=2430b44a2b2c546b1d1e](http://ec.europa.eu/development/services/events/eu-africa-summit-2007/index_en.cfm?CFID=159728&CFTOKEN=32471209&jsessionid=2430b44a2b2c546b1d1e)  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007\\_action\\_plan\\_2008\\_2010\\_en.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EAS2007_action_plan_2008_2010_en.pdf#zoom=100)  
<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/r12540.htm>
- Sud Online  
[www.sudonline.sn/spip.php?article7635](http://www.sudonline.sn/spip.php?article7635)
- Sussex Centre for Migration Research  
[www.sussex.ac.uk/migration/](http://www.sussex.ac.uk/migration/)
- UNDESA – Dialogue de haut niveau sur les Migrations internationales et le Développement  
[www.un.org/esa/population/migration/hld/index.html](http://www.un.org/esa/population/migration/hld/index.html)  
[www.un.org/french/migration/](http://www.un.org/french/migration/)  
[www.un.org/esa/population/publications/RepIMigED/migration.htm](http://www.un.org/esa/population/publications/RepIMigED/migration.htm)
- United Nations – Development Policy and Analysis Division  
[www.un.org/esa/policy/wess/index.html](http://www.un.org/esa/policy/wess/index.html)

### Ressources électroniques par pays

- Allemagne  
[www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/WillkommenInD/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/fr/WillkommenInD/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht.html)  
[www.migrationinformation.org/Profiles/](http://www.migrationinformation.org/Profiles/)

## Belgique

[www.belspo.be/belspo/home/publ/pub\\_ostc/agora/ragee058\\_fr.pdf](http://www.belspo.be/belspo/home/publ/pub_ostc/agora/ragee058_fr.pdf)  
[www.migrationinformation.org/Profiles/](http://www.migrationinformation.org/Profiles/)  
[www.belgium.be/eportal/application?pageid=charterPodPage&navId=30523&languageParameter=fr](http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=charterPodPage&navId=30523&languageParameter=fr)

## Canada

[www.cic.gc.ca/francais/ausujet/immigration/index.asp](http://www.cic.gc.ca/francais/ausujet/immigration/index.asp)  
[www.migrationinformation.org/Profiles/](http://www.migrationinformation.org/Profiles/)

## Espagne

<http://extranjeros.mtas.es/>  
[www.migrationinformation.org/Profiles/](http://www.migrationinformation.org/Profiles/)

## Etats-Unis

[www.dhs.gov/ximgtn](http://www.dhs.gov/ximgtn)  
[www.migrationinformation.org/Resources/unitedstates.cfm](http://www.migrationinformation.org/Resources/unitedstates.cfm)

## France

[www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/immigration\\_865/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/chantiers/immigration_865/)  
[www.vie-publique.fr/th/acces-thematique/immigration.html](http://www.vie-publique.fr/th/acces-thematique/immigration.html)  
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/074000232/0000.pdf>

## Italie

[www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/)  
[www.migrationinformation.org/Resources/italy.cfm](http://www.migrationinformation.org/Resources/italy.cfm)

## Pays-Bas

[www.ind.nl/EN/](http://www.ind.nl/EN/)  
[www.migrationinformation.org/Resources/netherlands.cfm](http://www.migrationinformation.org/Resources/netherlands.cfm)

## Portugal

[www.acime.gov.pt/](http://www.acime.gov.pt/)  
[www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=77](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=77)

## Royaume-Uni

[www.ind.homeoffice.gov.uk/](http://www.ind.homeoffice.gov.uk/)  
[www.bia.homeoffice.gov.uk/](http://www.bia.homeoffice.gov.uk/)

---

 GLOSSAIRE<sup>1</sup>


---

**Départ forcé :** afin de ne pas avoir à utiliser le mot « déportation » [expulsion] (terme juridico-technique du droit de l'immigration de bien des États), nous parlons de « forced departure » [départ forcé] d'un étranger dans les cas où les autorités chargées d'appliquer la décision d'éloignement ont utilisé des pressions physiques ou autres pour obliger un étranger à quitter son ancien pays de résidence.

**Étranger :** *une personne qui est non citoyenne d'un pays dans lequel il ou elle vit. Un « étranger légal » est quelqu'un qui vit dans un pays étranger avec un statut légal délivré par le pays. Un « étranger illégal » (ou non documenté) est quelqu'un qui vit dans un pays étranger sans un statut légal délivré par le dit pays. Une distinction est faite entre immigrants illégaux et étrangers illégaux – le premier étant quelqu'un qui souhaite s'installer de manière permanente dans un nouveau pays.*

**Expulsion :** mesure de police administrative ayant pour objet d'enjoindre à un étranger de quitter le territoire. On a tendance à parler systématiquement d'expulsion à chaque fois qu'un étranger est forcé de quitter le territoire. Or, il y a plusieurs mesures d'éloignement :

- Arrêté de reconduite à la frontière : au motif que l'étranger est en situation irrégulière.
- Arrêté d'expulsion : prononcée si l'étranger constitue une menace à l'ordre public (lourdement condamné à une peine de prison, par ex.).
- Interdiction judiciaire du territoire : souvent prise en complément d'une peine de prison, à la fin de la peine de prison, l'étranger est éloigné du territoire en vertu de l'interdiction décidée par les juges. Elle peut intervenir en cas de situation irrégulière ou pour certains délits ou crimes.
- Remise à un autre État : ne peut avoir lieu qu'en application d'un accord entre la France et l'État à qui est remis l'étranger.

Il y a des cas de protection contre les mesures d'éloignement suivant la situation personnelle et le pays d'origine de l'étranger : protection contre la reconduite à la frontière, protection contre l'expulsion, protection et garanties contre l'interdiction judiciaire du territoire.

**Flux :** terme utilisé pour désigner la partie instable et changeante d'un ensemble de population

**Méthode intergouvernementale :** négociation à huis clos entre représentants des gouvernements nationaux

**Migrant circulaire :** *Il s'agit de quelqu'un qui voyage régulièrement entre son pays d'origine et un pays étranger pour des raisons liées à l'emploi. Typiquement même si non exclusivement, les migrants circulaires travaillent dans l'agriculture et le bâtiment, revenant chez eux lorsque les opportunités de travail s'essouffent ou qu'ils ont économisé de l'argent. Le terme de « migrant circulaire » n'est pas synonyme de celui de « travailleur invité », étant donné que ce dernier implique que l'individu réponde à une catégorie de visa de travail spécifique du pays d'accueil. Un migrant circulaire peut résider dans le pays d'accueil légalement ou illégalement. De plus, un travailleur invité peut venir dans le pays d'accueil pour une période donnée et revenir lorsque son visa expire. En d'autres termes, il n'y a pas d'allers retours et donc de circularité.*

**Migrant économique :** parfois utilisé comme synonyme du terme migrant salarié ou travailleur migrant. Toutefois, les deux notions peuvent s'étendre à des catégories différentes. Le terme « migrant salarié » peut être utilisé de manière restrictive pour ne s'appliquer qu'à la circulation motivée par l'emploi, tandis que le terme « migrant économique » peut être utilisé soit dans un sens étroit, limité à la circulation aux fins d'emploi, soit dans un sens plus large, englobant les personnes qui se rendent dans un pays étranger pour entreprendre d'autres types d'activité économique, comme les investisseurs ou les voyageurs d'affaires.

**Migration de retour :** elle n'est pas nécessairement un retour définitif dans le pays d'origine. En effet, un migrant de retour est une personne revenant à son point de départ, sans préjuger d'éventuelles migrations futures. On distingue :

- Le retour à plusieurs générations d'intervalle : Le retour des individus est envisagé dans le cadre du retour d'un groupe vers son lieu d'origine, c'est à dire vers le pays d'origine, réel ou supposé, de ses prédécesseurs. Dans ce cas ce qui fonde le retour (qui généralement s'exprime sous la forme d'un « droit au retour ») est l'appartenance à un groupe.
- Le retour sur la même génération : un individu retourne vers son lieu d'origine. Dans ce cas ce qui fonde, justifie, légitime le retour est lié au mouvement propre de l'individu (le fait que lui-même est venu d'un lieu d'origine), et non son appartenance à un groupe.

**Migration des travailleurs, migration de main-d'œuvre :** Mouvement de personnes d'un pays à un autre aux fins d'emploi.

**Migration irrégulière :** *définie par la Commission globale sur les migrations internationales comme un phénomène complexe et diverse où le principal enjeu concerne les flux irréguliers et les entrées, davantage que celui posé par les stocks ou les migrants irréguliers, non documentés.*

**Naturalisation :** procédure d'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité publique. Juridiquement cela signifie qu'une personne acquiert une citoyenneté différente de celle à sa naissance. La naturalisation est communément associée aux migrants économiques ou aux réfugiés ayant émigré dans un pays où ils résident en tant qu'étrangers. Ces derniers choisissent volontairement et activement de devenir citoyen dudit pays après avoir répondu à certains critères. Toutefois, la naturalisation qui est passive et souvent involontaire peut survenir après une annexion ou un ajustement des frontières entre pays. A moins qu'il y ait procédure de dénaturalisation ou renonciation à la citoyenneté, la naturalisation peut conduire à posséder plusieurs citoyennetés.

**Non-refoulement :** principe essentiel du droit des réfugiés en vertu duquel il est fait interdiction aux Etats de renvoyer, d'une quelconque manière, des réfugiés vers des pays ou des territoires où leur vie ou leur liberté peut être menacée. Ce principe est généralement considéré comme faisant partie du droit coutumier international et il est donc contraignant pour tous les Etats, qu'ils soient ou non parties à la Convention relative au statut des réfugiés (1951).

**Réfugié :** aux termes de l'article 1er de la convention de Genève du 28 juillet 1951, peut être admise au statut de réfugié toute personne qui, « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

**Réfugié statutaire :** en France, est la qualité juridique reconnue par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), en application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 ainsi que de la loi du 25 juillet 1952 (dans sa rédaction de la loi du 11 mai 1998) à deux catégories de personnes : – d'une part, toute personne répondant aux définitions de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut

des réfugiés ; – d'autre part, « toute personne persécutée en raison de son action en faveur de la liberté » (L. 11.5.1998, article 29).

**Sans papiers :** désigne en France une personne étrangère séjournant sur le territoire national et dépourvue de titres de séjour ou de travail régulièrement établis et en cours de validité. Expression apparue à la fin des années 80 pour désigner pêle-mêle les déboutés du droit d'asile et les différentes sortes d'étrangers non admis à un séjour régulier en France. Souvent aussi nommés « clandestins », les « sans papiers » sont susceptibles d'être reconduits à la frontière. Dans certaines conditions, des régularisations peuvent être décidées par la puissance publique.

**Stocks :** en statistique migratoire, ce terme désigne la partie stable d'un ensemble de population recensé.

**Trafic de migrants; trafic illicite de migrants :** défini dans le Protocole pertinent comme suit: « Désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État. » Noter que les personnes faisant l'objet du trafic peuvent être, au moins au début, consentantes et candidates à l'émigration, à la différence de ce qui est désigné par l'expression « traite des personnes ». Dans le document A/AC.254/CRP.25, les pays ayant le français en partage ont proposé de remplacer dans la version française les expressions initialement retenues :

- « Introduction clandestine de migrants » par **trafic de migrants**.
- « Migrants introduits clandestinement » par **migrants objet du trafic** ou **migrants faisant l'objet du trafic**.

« Le terme de trafic est plus approprié que celui d'introduction clandestine car il traduit mieux l'objet du Protocole qui est de considérer les routes empruntées par les organisations criminelles qui organisent ce type de trafic (pays d'émigration/ point de départ du trafic, pays de transit/voies du trafic, pays d'immigration/destination du trafic). Il permet par ailleurs de distinguer clairement le sujet abordé par cet instrument de celui envisagé par le Protocole sur la traite des personnes qui porte sur les finalités des trafics (exploitation sexuelle, travail forcé, etc.). En outre, le terme de trafic, habituellement défini comme un commerce clandestin et illégal, présente l'avantage d'inclure la notion de profit, présente dans le champ d'application du Protocole ».

////////////////////////////////////

1 Les textes en italique ont été traduits à partir de sources officielles : [www.iom.int](http://www.iom.int) et « United Nations Multilingual Terminology Database » <http://157.150.197.21/dgaacs/unterm.nsf>.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(44 2008 01 2 P) ISBN 978-92-64-03180-7 – n° 56440 2008

Cahiers de l'Afrique de l'Ouest

## Mobilités ouest-africaines et politiques migratoires des pays de l'OCDE

En Afrique de l'Ouest, 86 % des migrations sont intrarégionales (7.5 millions de personnes). Les 1.2 million restant se répartissent entre l'Amérique du Nord et l'Europe. Le débat politique agité et la presse biaisent les réalités statistiques. Même s'il ne faut aucunement occulter les dimensions humanitaires et sécuritaires des migrations irrégulières, il convient de s'attarder sur les enjeux de la mobilité humaine en termes de développement et de dialogue pour les espaces de circulation que sont les pays d'accueil, de transit et de départ. Face aux défis de la mondialisation, les politiques doivent trouver une réponse coordonnée aux exigences de l'Accord de partenariat économique et des dynamiques démographiques africaines et européennes.

Cette publication fournit matière au dialogue euro-africain engagé depuis la Conférence de Rabat en juillet 2006. Elle synthétise les politiques migratoires des principaux pays de l'OCDE accueillant des migrants ouest-africains et analyse les récentes avancées des discussions européennes. Elle met côte à côte les processus d'approche commune qui sont engagés en Europe, en Afrique et Afrique de l'Ouest et éclaire la réflexion des décideurs. Cet ouvrage permet également à un public plus large d'appréhender de manière objective ce phénomène d'actualité.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264031807](http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264031807)

[www.sourceocde.org/questionssociales/9789264031807](http://www.sourceocde.org/questionssociales/9789264031807)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264031807](http://www.sourceocde.org/9789264031807)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou **SourceOECD@oecd.org**.