
Après le Sommet de la Valette : quelles pratiques et politiques migratoires en Afrique ?

After the Valletta Summit: what migration practices and policies in Africa?

Florence Boyer, Stéphanie Lima et Harouna Mounkaïla

- 1 Les 11 et 12 novembre 2015 se tenait sur l'île de Malte le Sommet Afrique-UE, dit Sommet de la Valette, dans un contexte de « crise migratoire » en Europe, marquant une nouvelle étape dans le processus de négociation entre les deux continents sur les questions de migrations internationales. Ce processus de négociation a débuté en 2000 avec la signature de l'Accord de Cotonou (révisé en 2005 et 2010), qui est avant tout un accord de dialogue politique et de coopération économique entre les États signataires. Seul un article – l'article 13 – porte sur les questions migratoires ; rappelant les engagements internationaux en matière de respect des droits de l'homme, de non-discrimination envers les travailleurs migrants, de prévention de « l'immigration illégale », et de nécessité de s'attaquer aux causes structurelles des migrations. Il introduit de surcroît le principe des accords de réadmission, tout en renvoyant leur mise en œuvre effective à des négociations bilatérales faisant face au refus de nombre de pays du continent africain sur ce point. À la suite de l'accord de Cotonou, et dans le cadre de « l'approche globale » des migrations définies par l'Union européenne à partir de 2005, s'ouvre un cycle de négociations, le « processus de Rabat », qui vise à la mise en œuvre d'un partenariat entre pays d'origine, pays de transit et pays de destination afin de renforcer la maîtrise des flux migratoires. Les principes fondateurs du processus de Rabat sont l'organisation de la migration légale, la lutte contre la migration irrégulière, le renforcement des synergies entre migration et développement et la protection des personnes. Si d'autres conférences Afrique-UE se tiennent dans ces décennies pour consolider le processus (à Paris en 2008, Tripoli en 2010, Dakar en 2011), les négociations se poursuivent aussi dans un cadre bilatéral entre les pays membres de l'UE, au premier rang desquels l'Espagne, la France et l'Italie et certains États africains, dont le Maroc, le Sénégal, la Mauritanie, la Libye (Morice et Rodier, 2013).

- 2 Si le Sommet de La Valette s'inscrit dans la continuité de ce processus, il constitue une étape importante, dans la mesure où il institutionnalise via un outil financier dédié, le cadre de partenariat qui relie l'Union européenne à une partie des États africains, à savoir ceux concernés essentiellement par le passage et/ou l'arrivée de migrants, éventuellement leur départ. Ainsi, le *Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et des personnes déplacées en Afrique* (FFUE), doté de 4,9 milliards d'euros, marque un changement dans la mesure où non seulement il entérine un usage politique d'une grande partie de l'aide publique au développement de l'UE, mais surtout où il redéfinit sur le continent africain, un espace que l'on peut qualifier de frontière de l'Europe.
- 3 Au milieu des années 2010, l'UE se représente face à une « crise migratoire », qui s'ancre dans un contexte géopolitique original ; alors que les États membres sont réticents à accueillir les réfugiés de la guerre en Syrie sur la route de la Méditerranée orientale, la route de la Méditerranée centrale se développe en lien avec le conflit qui touche la Libye à la suite de la destitution et de la mort du Président Mouammar Khadafi en 2011 d'une part, et l'éclatement du conflit au Mali en 2013 d'autre part. Ainsi, alors que le Maroc et la Mauritanie continuent de participer au contrôle de la route occidentale, les mouvements migratoires se reportent progressivement vers le Sahara central, le Niger devenant le principal pays de passage des migrants vers la Libye qui ne contrôle plus, ou très difficilement, ses frontières terrestres et maritimes. Or ce pays est depuis les années 1970, un important pays d'immigration, et de passage vers la Méditerranée à partir des années 2000, pour les populations d'Afrique de l'Ouest, comme d'Afrique de l'Est et centrale. La communauté soudanaise y est l'une des plus importantes – en partie en lien avec le conflit qui marque le Darfour depuis le début des années 2000 –, comme elle est un pays de destination notable pour les migrations circulaires sahéliennes (Pliez, 2004). Faute d'interlocuteur en Méditerranée centrale, l'UE se tourne vers les États subsahariens avec comme objectif de les amener à participer au contrôle migratoire. De la Corne de l'Afrique au Sénégal – espace concerné par le FFUE –, l'aide publique au développement devient un outil fondamental de la « gestion des migrations ». Pour ce qui est des États de la Corne de l'Afrique et de l'Afrique de l'est, à savoir Djibouti, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, le Sud Soudan, le Soudan et l'Ouganda (qui ne font pas l'objet de contributions dans ce numéro), l'objectif essentiel de l'UE est de les appuyer dans l'accueil et l'installation des réfugiés et déplacés internes produits par les nombreux conflits qui émaillent cette zone depuis de nombreuses années, afin qu'ils n'entament pas de « migrations secondaires » et viennent nourrir les flux passant par la Libye. Du côté du Sahel et de l'Afrique du Nord, l'objectif est plus d'inciter les États à participer aux contrôles migratoires via des projets touchant au domaine de la sécurité et de maintenir les populations sur place via des projets de développement. Les contributions de ce numéro, qui concernent ces espaces, mettent en évidence l'articulation de ces deux volets, analysant ainsi le processus d'externalisation, de construction de nouvelles frontières dans des espaces marqués jusque-là par des formes multiples de circulations.
- 4 Cette perspective européenne sur les migrations africaines occulte les pratiques et les systèmes migratoires propres à l'Afrique subsaharienne. En effet, les migrations internationales des Africains se déroulent principalement à l'intérieur du continent, selon des systèmes migratoires historiques complexes (OCDE/CSAO, 2014). Caractérisés par la circularité comme par d'importantes diasporas, ces systèmes interconnectés se

reconfigurent dans un contexte de forte croissance démographique, d'urbanisation et de mondialisation accélérées ces dernières décennies. Avec une population de 1,4 milliard (Pison, Couppié, Caporali, 2022) dont 429 millions pour l'Afrique occidentale et 473 pour l'Afrique orientale, le nombre de migrants internationaux s'élevait à environ 33 millions en 2015 (soit moins de 3 % de la population totale du continent), dont la moitié a migré à l'intérieur du continent. En Afrique subsaharienne plus particulièrement, 70 % des migrants se dirigent vers un autre pays africain (Mercandalli et Losch, 2018).

- 5 Face à ces constats documentés par nombres de travaux (Boesen, Marfaing, 2014 ; Bredeloup, 2014), il apparaît que les circulations migratoires africaines, à la fois internes et internationales, s'organisent selon un système migratoire à l'échelle du continent avec ses polarités et ses couples migratoires, à l'instar des systèmes continentaux observés par ailleurs en Asie et en Amérique latine, avec des facteurs habituels, liés à l'histoire, à la langue et surtout à la proximité géographique. Le risque "d'invasion" agité dans certains discours politiques et médiatiques est infirmé par ces données et la jeunesse africaine, à la recherche d'opportunités de formation et d'emploi, ne se dirige pas massivement vers l'Europe (selon le dernier rapport de l'OCDE, seuls 300 000 Africains sont arrivés dans les pays de l'organisation en 2018).
- 6 Ces chiffres donnent aussi à voir des profils de migrant.es très variés, de plus en plus diplômé.es, remettant là aussi en cause un cliché erroné, selon lequel la pauvreté serait un facteur déterminant. Car migrer demande des moyens financiers et des ressources sociales. Ce ne sont donc pas les plus pauvres qui migrent. Aujourd'hui, sur 10 migrants subsahariens, 7 restent en Afrique subsaharienne. Par contre, les migrants d'Afrique du Nord (pays plus développés) ont pour la très grande majorité quitté cette région, vers l'Europe, les États-Unis, le Canada.
- 7 Cette vision euroéo-centrée des migrations africaines méconnaît les mécanismes et les géographies de ces migrations circulaires et de ces diasporas africaines, bouleversées, voire déstructurées, aujourd'hui par les effets des politiques d'externalisation des frontières de l'Union européenne, la mise en œuvre du FFUE étant la dernière en date.
- 8 Ainsi, les États africains concernés, situés en Afrique du Nord, dans une partie de l'Afrique de l'Ouest (dont le Sahel et le lac Tchad) et la Corne de l'Afrique, doivent mettre en œuvre des politiques et dispositifs de contrôle des déplacements des personnes quel que soit leur statut et/ou s'inscrire dans le cadre d'accords de réadmission. Dans cette perspective, le Niger adopte en 2015 la loi contre le trafic illicite de migrants, qui pénalise les transporteurs et hébergeurs de personnes ayant l'intention de franchir illégalement une frontière. De même, la Tunisie crée en 2017 l'Instance Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes (INLTP). Dans les deux pays, ce processus législatif et réglementaire vient consacrer l'adhésion au Protocole de Palerme sur la lutte contre la criminalité transfrontalière. Plus précisément, les principes directeurs du FFUE – qui se met en place selon une logique de projets et non d'aide directe aux États – sont le développement pour « stabiliser les populations », la sécurité intérieure par le contrôle des frontières et le maillage du territoire et la protection tournée vers l'accueil et l'assistance envers les réfugiés, demandeurs d'asile, déplacés internes et migrants dits vulnérables. Ce triptyque « sécurité, développement, protection » (Boyer, 2019) conduit à plusieurs glissements à la fois sémantiques et fonctionnels dans les politiques publiques des pays concernés : politique de développement, politique de décentralisation, politique des frontières, politique de

sécurité intérieure, politique migratoire, politique humanitaire. La « gestion » des migrations devient la clé d'entrée et de lecture de toutes initiatives territorialisées, alors que parallèlement la « territorialisation » des politiques publiques est à l'ordre du jour pour certains États qui tentent de poursuivre leur réforme de décentralisation (Coulibaly, Lima, 2017). Plus largement, le FFUE peut s'analyser comme une mise en acte de la conditionnalité de l'aide au développement, qui non seulement est soumise au contrôle par les États bénéficiaires de leurs frontières et des migrations qui les traversent, mais ces mêmes États ne bénéficient qu'indirectement de cette aide, celle-ci étant reçue et mise en projet par les agences nationales de développement des États de l'UE, des agences onusiennes ou des ONGs internationales (Ayoub Tinni, Boyer, Mounkaila, 2021). Les acteurs nationaux, en particulier les ONGs, n'apparaissent qu'en second plan comme des sous-traitants des acteurs internationaux.

- 9 Le Sommet de La Valette, comme le FFUE, ne sont pas spécifiques aux relations entre l'Union européenne et le continent africain, mais s'inscrivent dans un processus plus global, qualifié de « gouvernance internationale des migrations / des frontières » (Pécoud, 2015). Ce processus, qualifié dans le contexte européen d'externalisation des frontières ou de « gestion » des migrations, repose non seulement sur le fait de s'appuyer sur des pays tiers pour garantir le fait que les populations en situation de mobilité restent à distance des frontières ou du territoire national, mais aussi sur des modèles de gouvernance qui circulent à l'échelle globale (Aguillon, 2020 ; Pécoud, 2017). L'un des éléments les plus importants de cette gouvernance est la mise au premier plan du paradigme sécuritaire qui s'est imposé en particulier à la suite des attentats du 11 septembre (París Pombo, 2022 ; Castro) aux États-Unis dans un premier temps. Cependant, cette continuité entre contrôle migratoire et contrôle lié au terrorisme se retrouve dans d'autres contextes : par exemple, au Maroc, pays concerné par le FFUE, la loi sur l'entrée, le séjour des étrangers et les migrations irrégulières est votée en 2003, dans le contexte post-attentat sur le sol marocain et de pression de l'UE sur le contrôle des frontières (El Qadim, 2010). Cette perspective sécuritaire se retrouve au sein du FFUE via des projets dits de « renforcement des capacités » des forces de défense et de sécurité, la création de nouveaux postes-frontières, l'installation de systèmes biométriques sur ces mêmes postes... Cette militarisation progressive du contrôle migratoire s'articule à des normes juridiques et réglementaires adoptées par les États concernés (Perrin, 2020). Cependant, cette approche sécuritaire est encadrée par une perspective plus humaniste – le contrôle vise à empêcher les migrants de prendre des risques -, à laquelle s'articule également des projets touchant au développement et/ou à la protection des personnes.
- 10 Cette approche par la « gouvernance internationale des migrations », comme la circulation des modèles qu'elle suppose, s'appuie sur un ensemble d'acteurs nationaux et internationaux, l'Union européenne n'étant que l'un d'entre eux, tout comme elle s'inscrit dans une rhétorique avec des catégories tendant à une représentation criminalisante des migrations (Streiff-Fénart, 2020). Ainsi, sur le continent africain, l'UE s'adjoint la collaboration d'organisations internationales onusiennes, telles que l'ONUDC, l'UNHCR et surtout l'OIM ; chacune d'entre elles joue un rôle dans le contrôle des frontières, la gestion du renvoi des populations ou la gestion de l'asile (van Dessel, 2019 ; Scheel, Ratfisch, 2014 ; Geiger, Pécoud, 2010). Ces organisations, dont les actions sont décrites dans nombre d'articles de ce numéro, constituent tant un cadre normatif dans la définition des politiques et des dispositifs de contrôle migratoire, qu'un cadre opérationnel participant au maintien des migrants, à leur blocage à distance des

frontières de l'Union européenne (Collyer, 2010). Les États nationaux, avec des différences en fonction de leur structuration, de leurs moyens, sont des relais de ces organisations onusiennes, comme ils s'appuient sur elles pour certaines actions. Par exemple, du Maroc au Niger en passant par le Mali, l'OIM s'est imposée comme l'organisation en charge des « retours volontaires », autorisant ainsi des reconduites de migrants vers leur pays d'origine, délestant potentiellement les États de la charge d'expulsions très coûteuses et légalement complexes à mettre en œuvre.

- 11 L'approche portée par le FFUE, inscrite dans une « gouvernance internationale des migrations », s'inscrit donc une logique de *containment* qui croise dispositifs sécuritaires, politique de développement et protection des personnes (Tazzioli, Garelli, 2020). À l'échelle des individus « migrants », ceux-ci voient leur parcours se complexifier, contraints qu'ils sont d'emprunter des voies de plus en plus dangereuses et relégués qu'ils sont à des catégories d'assignation telles que « migrants irréguliers », « migrants clandestins » et pour certaines « réfugiés » ou « demandeurs d'asile ». L'assignation à ces différentes catégories s'accompagne de dispositifs qui leur ouvrent ou non des droits (prise en charge humanitaire, reconnaissance du statut d'étranger...) et participent à les contraindre d'emprunter telle ou telle route. Quasiment dix ans après sa mise en œuvre, faire le bilan du FFUE, est non seulement un prisme pertinent pour observer les dynamiques contemporaines de la « gouvernance internationale des migrations », mais aussi pour analyser ce que fait cette gouvernance aux personnes en situation de mobilité. Ainsi, les différents articles de ce numéro s'appuient sur des situations migratoires originales s'attachant à les replacer dans leurs contextes nationaux et locaux, tout en analysant les effets de tel ou tel volet du FFUE sur les parcours migratoires. Comment les États africains concernés (ici le Maroc, la Tunisie, le Niger, le Mali et la Côte d'Ivoire) se sont-ils appropriés cette gouvernance des migrations ? Comment sa mise en œuvre s'est-elle construite dans une perspective multiscalaire associant des acteurs internationaux, nationaux et locaux ? Quels sont les changements dans les pratiques des migrants, en fonction du moment de leur voyage, face à ces dispositifs de contrôle, mais aussi d'opportunités économiques, humanitaires ?
- 12 Le texte de Rhoumour Ahmet Tchilouta analyse le processus de frontiérisation qui s'est développé à la suite de la mise en place du FFUE, sur le territoire nigérien et qui a conduit à des dynamiques inédites, quant au rôle et aux fonctions des frontières. Il propose la notion de « frontières itinérantes » pour décrire l'ensemble des dispositifs qui participent à ce processus de frontiérisation qui se déploie à toutes les échelles dans le territoire nigérien. Ces « frontières itinérantes » sont l'une des conséquences des interventions européennes en matière de politique migratoire, visant à contrôler et maintenir à distance les « indésirables ».
- 13 Sofia El Arabi poursuit cette réflexion sur la notion de frontière avec l'exemple du Maroc en analysant l'évolution des formes et des usages de cette frontière entre l'Europe et le Maroc. Elle mobilise la notion de transfrontiérisme, pour mettre en évidence l'adaptation des frontières nationales aux nouveaux régimes de mobilité, entre épaissement et dépérissement. La politique de dispersion spatiale des migrants est l'un des aspects de ce transfrontiérisme, avec comme même objectif le maintien à distance de populations considérées comme indésirables.
- 14 Boulaye Keita et Soumana Maïga s'intéressent plutôt aux acteurs de cette politique, en particulier l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) à partir de

l'exemple du Mali. Alors que l'État malien s'est toujours positionné dans un rapport de force avec l'UE, refusant de signer des accords de réadmission pour ses ressortissants, les programmes de « retours volontaires » portés par l'OIM permettent de contourner cette position en multipliant les rapatriements de ressortissants maliens à partir des États du Maghreb. Le vécu du retour, entre honte de l'échec et difficultés de réinsertion économique et sociale, est particulièrement analysé en regard des dynamiques des projets migratoires.

- 15 Atsu Venunye Bassah poursuit cette réflexion sur les « retours volontaires » qui ont particulièrement augmenté grâce au financement par le FFUE au Niger, ce pays étant le premier pays au monde concerné par les « retours volontaires » en 2022. Il propose une analyse critique, montrant que cette forme de retour n'a pas l'effet escompté de « stabilisation des populations », mais peut conduire à des ré-émigration, voire à des départs de ce qu'il qualifie de « non-migrants » poussé par l'aide – même minimale – qui accompagne ces retours.
- 16 Enfin, Camille Cassarini interroge un autre volet du FFUE, la « lutte contre la traite des personnes » à partir du système migratoire entre la Tunisie et la Côte d'Ivoire. Il montre comment les programmes de lutte contre la traite des personnes mis en place dans les deux pays sont instrumentalisés et s'instituent comme une contribution au contrôle migratoire. Pour ce faire, il analyse les processus d'appropriation de cette thématique par les acteurs locaux, associatifs et ONGS et la manière dont les programmes sont appliqués de façon très diverses en fonction du contexte, mais avec toujours en perspective le contrôle migratoire.

BIBLIOGRAPHIE

Aguillon, Marie-Dominique, 2020, « La fabrique de la politique migratoire sénégalaise. Concevoir, négocier, contester », *Anthropologie&Développement*, 51, pp. 51-67

Boesen Elisabeth et Marfaing Laurence, 2014, *Mobilités dans l'espace ouest africain. Ressources, développement local et intégration régionale*, Karthala, 256 p.

Boyer Florence, Ayouba Tinni Bachirou et Mounkaila Harouna, 2020, « L'externalisation des politiques migratoires au Niger. Une action publique opportuniste ? », *Anthropologie & développement*, n° 51, pp.103-118.

Boyer Florence, 2019, « Sécurité, développement, protection. Le triptyque de l'externalisation des politiques migratoires au Niger », *Hérodote*, 2019/1, n° 172, pp. 171-191

Bredeloup, Sylvie, 2014, *Migrations d'aventures. Terrains africains*. Paris, CTHS Géographie, 141 p.

Collyer Michael, 2010, "Stranded Migrants and the Fragmented Journey", *Journal of Refugee Studies*, 23(3), 273-293

Coulibaly Hawa et Lima Stéphanie, 2017, Decentralization and territorialization of migratory resources in Mali: toward which local and transnational governance? In "International

- migrations and new local governance. A global perspective », Edited by Thomas Lacroix and Amandine Desille, Palgrave Mac Millan, pp.97-110
- El Qadim, Nora, 2010, « La politique migratoire européenne vue du Maroc : contraintes et opportunités », 2(31), pp. 91-118
- Geiger Martin, Pécoud Antoine, 2010, *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship*. Palgrave Macmillan, Londres
- La Cimade, 2020, La mise en œuvre du Fonds fiduciaire d'urgence au Mali, Niger et Sénégal. Outil de développement ou de contrôle des migrations ? Note d'analyse, <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2020/11/LaCim.CollNotes2-UFF-10F-.pdf>
- Mercandalli, Sara. & Losch, Bruno., eds. 2018. *Une Afrique rurale en mouvement. Dynamiques et facteurs des migrations au sud du Sahara*. Rome, FAO et CIRAD. 60 p.
- OCDE/CSAO (2014), *Un atlas du Sahara-Sahel : Géographie, économie et insécurité*, Cahiers de l'Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264222335-fr>
- Morice Alain, Rodier Claire, 2013, « Politiques de migration et d'asile de l'Union européenne en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, 4(87), pp. 109-120
- París Pombo, Dolores, 2022, « Régime de frontières et politiques migratoires dans le nord du Mexique (2018-2020) », *Amérique Latine*, 1, pp. 31-60
- Pécoud, Antoine, 2017, « De la "gestion" au contrôle des migrations ? Discours et pratiques de l'Organisation internationale pour les migrations », *Critique internationale*, 3(76), pp. 81-99
- Pécoud, Antoine, 2015, « Liberté de circulation et gouvernance mondiale des migrations », *Éthique publique*, 17(1), <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/1749>
- Pison Gilles, Couppié Etienne, Caporali Arianna, 2002, « Tous les pays du monde (2022) », *Population&Sociétés*, n° 603, 8 p.
- Pliez Olivier, 2004, De l'immigration au transit ? La Libye dans l'espace migratoire euro-africain. In Pliez O. La nouvelle Libye. Sociétés, espaces et géopolitique au lendemain de l'embargo. Paris : Karthala, p. 139-155.
- Perrin Delphine, 2020, « Dynamiques juridiques et politiques autour des mobilités en Afrique méditerranéenne et sahélienne : inspirations, ambitions et contraintes », *Migrations Société*, 1(179), pp. 75-89
- Scheel Stephan, Ratfisch Philipp, 2014, Refugee Protection Meets Migration Management: UNHCR as a Global Police of Populations. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (6), pp. 924-941
- Streiff-Fénart, Jocelyne, 2020, « Les mots de la mobilité : les concepts des sciences sociales en regard des catégories politiques et de point de vue émiques », *Cahiers de l'URMIS*, <https://journals.openedition.org/urmis/2158>
- Tazzioli, Martina, Garelli, Glenda, 2020, "Containment beyond detention : The hotspot system and disrupted migration movements across Europe", *Society and Space*, 38(6), 1009-1027
- Van Dessel Julia, 2019, International Delegation and Agency in the Externalization Process of EU Migration and Asylum Policy: the Role of the IOM and the UNHCR in Niger, *European Journal of Migration*, 21, pp. 435-458

AUTEURS

FLORENCE BOYER

URMIS

florence.boyer@ird.fr

STÉPHANIE LIMA

INUC Albi - LISST

stephanie.lima@univ-jfc.fr

HAROUNA MOUNKAÏLA

GERMES

hzada99@yahoo.fr