

LA MIGRATION : UNE PRIORITÉ STRATÉGIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LE PARTENARIAT NORD/SUD

Delphine Nakache¹

INTRODUCTION : EXPLICATION ET MISE EN CONTEXTE DU LIEN ENTRE MIGRATION, OUVERTURE COMMERCIALE ET COOPÉRATION

Pour comprendre la façon dont s'est opérée le lien entre économie et migration en Europe, il faut retourner aux années 1980, à un moment où les pays qui avaient recruté des travailleurs étrangers ou des ressortissants de leurs anciennes colonies décident de restreindre les flux migratoires, ceci, notamment, en raison de la restructuration économique, du chômage, et de la montée en puissance des discours xénophobes. La « pression migratoire », pour reprendre l'expression consacrée, suscite alors deux types de réaction de la part des pays hôtes : l'une, de portée immédiate, consiste à tenter d'améliorer l'efficacité des mesures de contrôle des entrées sur le territoire; l'autre, indirecte, vise par l'aide au développement à réduire les migrations. C'est à la seconde initiative que le présent texte consacre son étude, en montrant deux logiques sous-tendant l'objectif de réduction des migrations par l'aide au développement. La première logique revient à dire que le développement dans les pays de départ permet de réduire les flux migratoires. L'autre logique est celle qui conditionne l'aide au développement octroyée par les pays d'accueil à des actions concrètes en matière de gestion des flux migratoires de la part des pays de départ².

Le lien entre développement et flux migratoires, apparu en Europe au milieu des années 1970/ fin des années 1980 dans un contexte de maîtrise de l'immigration, peut-être résumé de la sorte: en libéralisant le commerce des biens et des services, ou encore, en augmentant les investissements directs à l'étranger (IDE), les gouvernements hôtes espèrent que plus d'emplois seront créés dans les pays à fort potentiel migratoire, réduisant ainsi l'intention d'émigrer sur le long terme. Les arguments entre croissance économique et réduction des migrations ont été désignés par certains comme « surréalistes ». C'est que les relations entre le commerce et l'immigration sont bien plus

¹ Juriste en droit international et chercheure associée à l'Université du Québec à Montréal et à l'Université de Montréal (Canada : delphine.nakache@umontreal.ca). Tous droits réservés. Ne pas reproduire sans mentionner l'auteur. Texte extrait d'une présentation dans le cadre des journées du Forum Social Européen (France, Novembre 2003). L'auteur remercie la CIMADE (France) pour son invitation au Forum.

² Stephen J.H. Dearden, "Immigration Policy in the European Union", in Marjorie Lister (ed), 1999, à la page.59.

Les initiatives à l'étude se rapportent uniquement à une analyse des relations commerciales de l'Union européenne (UE) dans le contexte de la voie bilatérale empruntée par cette dernière (c'est à dire l'UE qui négocie avec certains pays individuels ou un groupe de pays). Le document ne traite pas, par conséquent, d'un autre aspect important des relations de l'UE avec les pays du Sud – celles, multilatérales, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)- pour la bonne et simple raison que les questions migratoires, plutôt évitées pour l'instant au sein de l'OMC (cf. la controverse autour de la libre circulation des personnes dans le cadre de l'Accord général sur les commerce et les services (AGCS)) répondent à une toute autre dynamique que celle décrite dans le présent travail.

complexes qu'il n'y paraît, et qu'elles incluent plusieurs contradictions et paradoxes surprenants : de façon très brève, les effets à court et moyen terme d'une intégration économique (plusieurs décennies) engendrent une incitation à l'émigration, et il n'est pas évident que cette émigration soit résorbée dans le long terme. Ainsi, quelle que soit l'amélioration à attendre de la libéralisation des échanges, la préférence pour l'émigration restera toujours forte pour certaines catégories de la population³. Ainsi, les études d'impact ne sont pas très élogieuses dans ce domaine et engendrent une sérieuse remise en question du processus.

Quant au deuxième point énoncé ci-dessus, l'aide au développement repose sur la condition que les pays bénéficiant de cette aide soient en mesure de réduire les pressions migratoires et l'immigration clandestine, notamment en sécurisant mieux leurs frontières et en concluant avec le pays pourvoyeur de fond des accords de réadmission de leurs immigrants illégaux. En termes pratiques, cela signifie que la forteresse Europe se construit en dehors des limites de l'Union européenne, avec une volonté clairement affichée de contrôler les migrations « à la source », à travers des mécanismes de coopération dans le domaine du commerce et de l'aide. Ces politiques datent de bien avant les événements terroristes du 11 septembre 2001 : en effet, on retrouve des traces de ces dernières au début des années 1990, particulièrement à partir de 1992-1993, lorsque le Traité de Maastricht (entré en vigueur en 1993) permet le développement de politiques visant un contrôle des frontières extérieures à l'UE⁴. Puis en 1998, un groupe de haut niveau « Asile et migration » est chargé d'étudier les possibilités de coopérer avec les états d'origine, et de travailler avec la Turquie -notamment pour éviter l'arrivée d'immigrants indésirables du Moyen Orient ou des Balkans sur le sol européen. Cependant, il est clair que le 11 septembre a renforcé ce lien déjà existant entre gestion de l'immigration et développement, et ce, sur une toile de fond extrêmement sécuritaire procédant très souvent à de fâcheux « mélanges des genres » (traite et trafic; mouvements terroristes et déplacement forcé etc.), tant de la part des acteurs publics (institutions) que privés (presse écrite et parlée) . Quoiqu'il en soit, cette externalisation du contrôle des frontières vise à faire en sorte que le « travail besogneux et de bas étage » soit fait par d'autres pays que ceux européens. Il est en effet bien plus facile pour les pays européens que la détention et la déportation d'immigrants se fassent en dehors de chez eux, plutôt qu'à l'entrée ou à l'intérieur de leurs frontières, dans des pays plus faibles démocratiquement où les autorités étatiques peuvent agir sans avoir à rendre des comptes à une institution qui leur est supérieure constitutionnellement, et qui donc octroie des droits et libertés à tous les individus sur son territoire. Ainsi, pour reprendre les mots de Virginie Guiraudon, pendant longtemps, la politique adoptée par les états européens à l'égard des pays tiers leur permettait de « concilier les droits de l'homme, le libre échange

³ Denis Cogneau, Georges Tapinos; « Migrations internationales, libre- échange et intégration régionale », Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRÉ, Novembre 2000. Voir aussi les Conclusions de la U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development; "Unauthorized Migration: An Economic Development Response", 1990, Washington, D.C. Voir en outre: Sergio Diaz-Briquet, "The International Migration and Development Commission in the 1990's", in *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?, Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*, Max J. Castro Ed., North-South Center Press, University of Miami, 1999, 283 pages, à la page 71.

⁴ Après avoir sécurisé ses frontières à l'Est, l'UE a souhaité renforcer son contrôle des frontières au Sud (vers 1996-1997). Voir sur ce point : Ben Hayes, Tony Bunyan, "Migration, development and the EU security agenda", à la page 72, dans *Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003.

et les tentations électorales⁵ » sans avoir à subir de plein fouet les pressions venant des organismes communautaires, des avocats ou d'autres acteurs non étatiques⁶. Mais toute utilisation abusive d'une politique engendre des critiques sérieuses, et actuellement, la responsabilité des états d'accueil dans l'externalisation du contrôle des frontières commence à être sérieusement soulevée.

Ainsi, comme le soulignent si justement Ben Hayes et Tony Bunyan, la politique migratoire de l'UE, son approche globale, ont progressivement « contaminé » l'agenda de développement⁷. Cette contamination a eu lieu en même temps que s'est estompée la vision positive de l'immigration (en tant que solution) et que s'est renforcée celle négative du phénomène (en tant que problème). En effet, en novembre 2000 la communication de la Commission européenne soulignait le retour de la croissance, les besoins de main d'œuvre et le débat sur le déclin démographique dans plusieurs pays. Une telle communication permettait de souligner qu'à travers des relations de nature économique avec les pays du Sud, les pays d'accueil souhaitaient certes décourager les flux d'immigration irrégulière tout en étant à même de *contrôler* leur besoin de main d'oeuvre, et donc pallier la diminution drastique du rapport entre actif et inactifs⁸. Pourtant les discussions au sein du Conseil des ministres touchent plus aux aspects négatifs du phénomène migratoire, au lien, donc, entre migration et criminalité, notamment les réseaux de passeurs et le trafic d'être humains. En témoignent les premières mesures adoptées après le traité d'Amsterdam en juin 2001 (décision cadre pour lutter contre ce trafic, directive sur les sanctions contre les transporteurs et une autre contre les "facilitateurs" de l'immigration clandestine) alors que s'éternisent des discussions de nature plus sociale (regroupement familial, libre circulation des douze millions de résidents étrangers durablement installés dans l'Union etc.). Cette « obsession » de la sécurité intérieure, fortement amplifiée par les événements de ces deux dernières années (attentats terroristes du 11 septembre 2001, dégradation de la situation économique et vague de succès populistes dans les pays européens) se traduit par des actions concrètes :

⁵ Virginie Guiraudon, « L'europanisation des politiques publiques de migration », in *L'Europe face à l'autre : Politique Migratoire et Intégration Européenne*, Euryopa, 2003, à la page 37.

⁶ François Crépeau, « International Cooperation on Interdiction of Asylum-Seekers: A Global Perspective », *Interdicting Refugees*, Canadian Council for Refugees, Mai 1998. Voir en outre: Mathew Gibney, « The State of Asylum: Democratisation, Judicialisation and Evolution of Refugee Policy » , Chapter 2, in Ed. Susan Kneebone, *The Refugee Convention 50 Years On: Critical Perspectives, Future Prospects*, 2003 (unpublished), 30-33. À titre d'exemple, le Maroc a opéré en 1992 –juste avant la signature d'un accord économique avec l'UE- un « nettoyage » de ses côtes se situant en face de Gibraltar afin d'empêcher le venue d'Africains sur le territoire marocain de façon illégale (fermeture des hôtels où ces derniers résidaient, arrestation et détention, déportation en Mauritanie etc.).

⁷ Ben Hayes, Tony Bunyan, « Migration, development and the EU security agenda », dans *Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003.

⁸ À l'horizon 2020, pour 90% des régions de l'Union européenne (UE) des quinze, la relève des générations cesserait d'être assurée. Voir: Maximos Aligisakis, « Aspects interdisciplinaires et dimensions européennes de l'immigration », in *L'Europe face à l'autre : Politique Migratoire et Intégration Européenne*, Euryopa, 2003, à la page 14. En outre, dans un rapport de la Division de la population du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU intitulé « Migration de remplacement: est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes? », le concept de migration de remplacement correspond à la migration internationale dont un pays aurait besoin pour éviter le déclin et le vieillissement de la population qui résultent des taux bas de fécondité et de mortalité. Le titre même de l'étude en dit long sur la logique qui sous tend cette analyse. Puisque désormais l'Europe ne voit plus sa population croître par accroissement naturel, il faudra remplacer la population manquante par l'immigration. Pour maintenir le nombre des actifs dans la seule Union Européenne, il faudra, dit le rapport, accueillir 24 millions d'immigrés supplémentaires d'ici 2026. Et bien plus - 159 millions au total - si on veut maintenir le rapport actuel entre actifs et inactifs.

le Conseil européen de Séville soulignait en effet, en juin 2002, la contribution que les politiques et instruments externes de l'Union pouvaient apporter dans la lutte contre l'immigration clandestine. Ainsi, le Conseil a-t-il exigé que toute relation de l'Union avec les pays tiers contienne des clauses en matière d'immigration, notamment portant sur la *gestion partagée des flux migratoires* et *sur la réadmission des étrangers en situation irrégulière*. Quelques mois plus tard, en décembre 2002, on pouvait lire par conséquent une communication de la Commission au Conseil et Parlement européen, stipulant ceci : « L'assistance aux pays tiers [sera] directement liée à la gestion des migrations⁹ ». Cela signifie plus concrètement, tel que stipulé plus loin dans le même paragraphe :

- Les principales orientations régionales des programmes de coopération et de développement communautaires, mis en œuvre au cours de la période 2002-2004, seront d'ailleurs les suivants¹⁰ :
- la région méditerranée: dans le cadre du programme MEDA , le programme régional en matière de justice et d'affaires intérieures aborde les questions générales touchant à la lutte contre la criminalité organisée, et en particulier aux réseaux criminels de passeurs et de traite des êtres humains. En ce qui concerne les questions liées aux migrations, notamment l'immigration clandestine, le programme couvre surtout la formation policière et judiciaire ainsi que l'établissement d'un réseau Euromed de collecte des données et de recherche sur les phénomènes migratoires;
 - les Balkans occidentaux: l'objectif du programme régional CARDS est d'encourager la coopération régionale, entre autres dans le domaine de justice et d'affaires intérieures. Vu les frontières perméables et leurs infrastructures insuffisantes, la coopération en matière d'immigration devient de plus en plus importante;
 - l'Europe orientale et l'Asie centrale: l'actuel programme régional TACIS relatif à la justice et aux affaires intérieures est axé sur trois volets: la mise en place d'un système global de gestion des frontières, de l'immigration et de l'asile; la lutte contre le trafic des stupéfiants en direction de l'Afghanistan; la mise en place de mesures efficaces de lutte contre la corruption dans les pays partenaires. Le nouveau programme régional TACIS en faveur de l'Asie centrale comprendra la coopération sur les questions liées aux migrations et les aspects connexes (par exemple l'amélioration des capacités de gestion des frontières);
 - l'Asie: un dialogue sur l'immigration a été initialisé dans le cadre de l'ASEM (rencontre Asie-Europe);
 - l'Amérique latine: la Commission a commencé à envisager des moyens d'instaurer un dialogue consacré aux flux migratoires;
 - les pays ACP (pays d'Afrique sub-saharienne, des Caraïbes et du Pacifique): l' accord de Cotonou contient des dispositions spécifiques sur la coopération en matière d'immigration, en particulier dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'immigration illégale. En outre, il existe un dialogue approfondi sur les migrations dans le cadre du partenariat ACP-UE et le Conseil des ministres ACP-CE.

Le Conseil européen a également demandé un rapport sur l'efficacité des ressources financières disponibles au niveau communautaire en matière de rapatriement des immigrés et des demandeurs d'asile déboutés, de gestion des frontières extérieures et de projets d'asile et de migration dans les pays tiers. Pour ce qui concerne *les clauses de réadmission*, la clause standard de réadmission, définie par le Conseil européen en décembre 1999 dans le cadre des travaux du pilier " Justice - Affaires intérieures " du Traité sur l'Union européenne prévoit que les pays concernés acceptent a) de réadmettre (leurs) ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ; b) de conclure avec la Communauté européenne ou avec un État membre de l'UE, à la demande de ces derniers, des accords régissant les obligations spécifiques en matière de réadmission, y

⁹ Commission européenne, « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, », 3 décembre 1992 [COM(2002) 703 final - Non publié au Journal officiel].

¹⁰ *Ibid*

compris une obligation de réadmission des ressortissants d'autres pays et des apatrides qui sont arrivés sur le territoire dudit État membre de l'Union en provenance de l'Etat tiers concerné¹¹.

L'immigration figure donc désormais en très bonne place dans la politique extérieure de l'UE avec les pays tiers. Cette situation engendre un certain nombre de questionnements : quelle est la portée de cette politique européenne? Quelle est son efficacité, et pour qui exactement? Cette situation suscite aussi de grandes inquiétudes, notamment en matière de protection des immigrants. Deux cadres de négociations ont été choisis dans le présent travail afin de traiter plus en profondeur du sujet: le partenariat euro-méditerranéen (EUROMED), et le partenariat UE- ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), marqué par un renouveau depuis l'Accord de Cotonou en Juin 2000. Après avoir décrit dans un premier temps la façon dont les questions migratoires se posent dans ces deux types de partenariat (*comment* la politique migratoire de l'UE s'opère envers ces deux zones géographiques), une deuxième partie fera le point sur les faiblesses du processus et les inquiétudes qui en découlent, notamment du fait du lien croissant entre immigration/économie et sécurité.

*
* * *

I) LA MANIFESTATION DES QUESTIONS MIGRATOIRES DANS EUROMED ET LE PARTENARIAT UE-ACP

A) EUROMED

Une première partie s'attarde à décrire le processus de Barcelone dans un cadre général (fonctionnement et bases du partenariat euro-méditerranéen), puis dans un second temps, il est question plus précisément des clauses migratoires au sein d'EUROMED, avec un constat portant sur la priorité donnée à la lutte contre l'immigration clandestine.

1) Historique de la coopération euro-méditerranéenne et cadre général du « Processus de Barcelone »

La coopération économique avec les pays de la Méditerranée remonte; pour certains de ces pays, à une quarantaine d'années. Dès le traité de Rome (1957), la politique méditerranéenne de la CEE est marquée par les relations historiques entre la France et le Maghreb. En 1963, le Maroc, la Tunisie, bientôt rejoints par l'Algérie, demandent l'ouverture de négociations pour conclure des accords d'association. Ils vont être signés en 1969. Ce sont des accords commerciaux préférentiels qui vont être réformés deux fois avant 1995 (date du processus de Barcelone). Entre 1972 et 1992 l'Approche Globale Méditerranéenne va se mettre en place. Elle produit des accords de deuxième génération visant à renforcer les échanges commerciaux entre la CEE et les Pays Tiers Méditerranéens (PTM), à promouvoir le développement agricole et industriel et à injecter dans ces pays des moyens financiers sous forme d'aides et de prêts. Le cadre bilatéral

¹¹ Voir : Documentation Française, « Les cinq orientations de l'Accord de Cotonou », Dossiers en ligne:

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossier_international/cotonou/2accordscotonou/2domainescotonou.shtml> (dernière consultation : novembre 2003)

énoncé ci-dessus continue à se développer et constitue une grande partie du partenariat euro-méditerranéen. Il se double en 1995 d'une dimension multilatérale, bénéficiant alors d'un contexte favorable marqué par l'effondrement du bloc soviétique, l'intégration progressive des démocraties de l'Est aux organisations européennes, la création de l'OMC, et la conclusion des accords d'Oslo et le déblocage du processus de paix israélo-palestinien¹².

La Conférence de Barcelone, (27-28 novembre 1995) a fixé un cadre de référence "révolutionnaire" pour la coopération euro-méditerranéenne : la présence de 27 États (les 15 de l'Union européenne et 12 pays riverains de la Méditerranée : Algérie, Autorité palestinienne, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie et Turquie, la Libye disposant d'un statut d'observateur dans certaines réunions) donne une dimension symbolique considérable à cet événement, et offre l'espoir d'un cadre de relations stratégiques globales dépassant les domaines traditionnels des échanges et de la coopération financière initiés depuis les années antérieures.

Le contenu de ce partenariat, d'essence strictement inter-gouvernementale, se fonde sur la réalisation de trois objectifs :

- La définition d'un espace commun de paix et stabilité (volet politique et de sécurité)
- La construction d'une zone de prospérité partagée avec l'instauration progressive d'une zone de libre échange à l'horizon 2010 (volet économique et financier¹³)
- Ouvrir pour le rapprochement entre les peuples (volet social, humain et culturel)

Le partenariat reposait donc, depuis son départ, sur un aspect « politico-économique » et sécuritaire. Le 19 octobre 1994, en effet, dans une communication au Conseil et au Parlement Européen intitulée "Renforcement de la politique méditerranéenne de la Communauté européenne : établissement d'un partenariat euro-méditerranéen", on pouvait lire :

La création d'une zone euro-méditerranéenne de stabilité politique et de sécurité n'a aucune chance de se réaliser, si elle n'est pas accompagnée, sur le plan socio-économique de la création progressive d'un espace euro-méditerranéen de libre échange¹⁴.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission prétendait disposer de 2 instruments : les ressources budgétaires (MEDA¹⁵) et les prêts sur ressources propres de la Banque

¹² Jean-Luc Cipièrre, « Libre échange en Méditerranée », Conférence du 27/10/2001. En ligne, site ATTAC <http://www.local.attac.org/parisnw/groupeмед/Documentation/cipiere_octobre_2001.htm>> (dernière consultation : novembre 2003)

¹³ Ce processus est accompagné d'une assistance financière substantielle de l'UE pour favoriser la transition économique et aider les partenaires à relever les défis sociaux et économiques inhérents à ces transformations

¹⁴ Jean-Luc Cipièrre, « Libre échange en Méditerranée », Conférence du 27/10/2001. En ligne, site ATTAC <http://www.local.attac.org/parisnw/groupeмед/Documentation/cipiere_octobre_2001.htm>> (dernière consultation : novembre 2003)

¹⁵ Le programme MEDA est le principal instrument financier dont dispose l'Union européenne pour soutenir la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen. MEDA prévoit des mesures d'appui technique et financier pour accompagner la réforme des structures économiques et sociales des pays partenaires méditerranéens. L'Union européenne a mobilisé plus de 9 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts destinés à soutenir ces actions, tout particulièrement dans le cadre des programmes MEDA. Voir : « Euro-med partnership : regional strategy paper, 2002-2006, and regional

Européenne d'Investissements (BEI). Elle prévoyait également un montant de 5,5 milliards d'euros pour la période 1995-1999 sur les ressources budgétaires et de 5,5 milliard d'euros sur les ressources de la BEI. Le conseil de Cannes (juin 1995) a ramené les montants sur budget communautaire à 4,685 milliard d'euros¹⁶.

La mise en oeuvre intervient dans un contexte bien précis :

- Un cadre bilatéral entre chacun des pays du sud de la Méditerranée et l'Union Européenne, par le biais d' Accords d'Association. Le premier accord d'association a été signé par la Tunisie le 17 juillet 1995, puis par Israël le 20 novembre 1995¹⁷. Ces accords d'association comprennent trois volets : politique, social et économique.
- Un cadre multilatéral entre les 12 Partenaires de la Méditerranée et l'Union Européenne, sous forme de dialogue régional, qui comprend 6 programmes inclus dans le Programme Indicatif Régional : Environnement (Programme SMAP) ; Coopération Industrielle ; Transports (Programme Forum Transport) ; Eau (Programme EMWIS) Energie (Programme Forum Energie) ; Société de l'information (EUMEDIS))

Voilà qui résume de façon générale la structure d'EUROMED, ainsi que la portée générale souhaitée par ce partenariat. Comment se situent les questions migratoires dans l'entière du processus?

2) Les questions migratoires au sein du partenariat EUROMED : une priorité donnée à la lutte contre l'immigration illégale

La lecture du contenu des accords d'association montre une approche globale des migrations (a), mais dans les faits, priorité est donnée à la lutte contre l'immigration illégale (b).

a) La migration dans les accords d'association

Les trois enjeux majeurs de la migration sont : renforcement de la coopération visant à réduire les pressions et les flux migratoires, facilitation de l'intégration des migrants « légaux » dans la société européenne, et lutte contre l'immigration illégale. Ces enjeux apparaissent autant au niveau bilatéral que multilatéral (forums de discussion).

Les accords d'association contiennent tous, dans leur structure commune, des références aux problèmes liés à l'immigration. On retrouve ces dernières au titre VI des accords sur la " Coopération sociale et culturelle ", avec deux axes particuliers :

- le traitement non discriminatoire des travailleurs migrants en situation régulière et de leurs familles. Ceci concerne notamment les conditions de travail et de rémunération (article 64), le régime de sécurité sociale (maladie, vieillesse,

indicative program, 2002-2004"; en ligne: site web d'Europa <http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/rsp/rsp02_06.pdf> (dernière consultation: 22 octobre 2002).

¹⁶ Jean-Luc Cipièrè, « Libre échange en Méditerranée », Conférence du 27/10/2001. En ligne, site ATTAC <http://www.local.attac.org/parisnw/groupemed/Documentation/cipiere_octobre_2001.htm>> (dernière consultation : novembre 2003)

¹⁷ Il y a eu ensuite le Maroc en 1996, les Territoires Palestiniens et la Jordanie en 1997, l'Égypte en 2001, l'Algérie et le Liban en 2002. Un accord d'association avec la Syrie est en cours de négociation.

- grossesse, chômage, prestation familiale etc., article 65); avec un but général qui est de favoriser l'intégration (article 69).
- la lutte contre l'immigration clandestine, en réduisant la " pression migratoire " par la formation et la promotion de l'emploi dans les zones d'émigration (article 71). L'accord comprend également une clause de " réadmission " et de réinsertion des personnes en situations irrégulières rapatriées (article 69 c. et 71b)¹⁸.

b) Des initiatives concrètes en matière de lutte contre l'immigration illégale et floues dans le domaine de la protection des migrants

Certes, les plus récents documents européens soulignent la nécessité d'adopter une approche globale des migrations. A ce titre, la cinquième conférence euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères, qui s'est tenue les 22 et 23 avril 2002 à Valence, a avalisé le document-cadre sur la « Coopération dans le domaine de la justice, de la lutte contre la drogue, le crime organisé et le terrorisme, ainsi que la coopération dans le traitement des questions relatives à l'intégration sociale des migrants, aux migrations et à la circulation des personnes » (budget de 6 millions €). Ce document-cadre établit trois champs de coopération en matière de migration, dont deux portent sur la gestion des flux migratoires :

- Intégration sociale des immigrés et promotion de leur statut dans les pays d'accueil ainsi que dans le pays d'origine (intensification de la lutte contre le racisme, promotion des partenariats entre pays d'origine et pays d'accueil visant à valoriser les immigrants)
- « Approfondissement du dialogue et de la coopération concernant la gestion des flux migratoires et la circulation des personnes ainsi que les questions relatives au droit d'asile » (échanges d'informations et de statistiques sur les flux migratoires; facilitation de la délivrance de visas pour les personnes qui « visent à promouvoir la coopération euro-méditerranéenne » -immigration légale qualifiée- ; promotion de l'assistance, de la coopération et de la formation en matière de renforcement des capacités institutionnelles pour le traitement des demandes d'asile et la protection des réfugiés).
- Lutte contre l'immigration illégale et le trafic d'être humains¹⁹

Cependant, si sur papier cette initiative est attrayante, protégeant à la fois les intérêts de l'immigrant et ceux des pays hôtes, en réalité, l'agenda politique européen en a décidé tout autrement : dans le contexte accrue de sécurité, il s'agit de se concentrer avant tout sur des questions de police de frontières et d'ordre public. Plusieurs indices permettent d'aller dans ce sens.

* Tout d'abord, fait récent et pour le moins révélateur , depuis l'année 2000, les questions migratoires se retrouvent dans deux volets d'EUROMED : le volet initial - culturel et humain III- (qui met l'accent sur la maîtrise de la coopération : « dialogue et coopération au sujet des migrations et de l'immigration clandestine »); et le volet politique I qui s'apparente au volet « sécuritaire » et « militaire » du partenariat (« Migrations et Échanges Humains »). Par le biais de ce nouveau volet, il est désormais possible de définir des

¹⁸ À titre d'exemple, au Maroc, 115 millions d'euros sur un budget total de 426 millions d'euros seront distribués dans le cadre des « mouvements de population », ces derniers faisant partie des 5 domaines prioritaires d'action (budget MEDA 2000-2006).

¹⁹ « Programme régional de coopération dans le domaine de la justice, de la lutte contre la drogue, le crime organisé et le terrorisme, ainsi que la coopération dans le traitement des questions relatives à l'intégration sociale des migrants, aux migrations et à la circulation des personnes : Document-cadre », Euromed Report, 13 mai 2002, Édition no 44 FR.

règles nouvelles permettant de juguler les flux migratoires, l'immigration illégale étant placée sur le même plan que le terrorisme, le trafic de drogues, la criminalité internationale et la corruption²⁰. Dans ce contexte, le transfert des questions migratoires dans le premier volet d'EUROMED révèle à quel point la migration est d'une importance capitale au sein du partenariat euro-méditerranéen. Le Vème Forum parlementaire euro-méditerranéen d'Elounda, les 28 et 29 mars 2003, a d'ailleurs fortement insisté sur ce point en soulignant, dans son *Avant-projet de Déclaration finale* :

16. [...] la résolution du phénomène de l'immigration constitue un des défis majeurs pour le partenariat euro-méditerranéen[...]la lutte contre l'immigration clandestine [doit être] une priorité afin d'éviter les tragédies et combattre la criminalité qui y est associée²¹.

*Ensuite, le dialogue politique multilatéral va bon train dans ce domaine, et commence à être accompagnée de certaines mesures concrètes :

- mise en place, dans un avenir proche, d'un Observatoire euro-méditerranéen sur les migrations;
- renforcement du programme MEDASTAT entre autres, afin de pouvoir disposer d'instruments efficaces visant à échanger des informations.
- soutien au contrôle frontalier et aux politiques de migration pour une meilleure gestion des flux migratoires à travers MEDA II (2002-2006). En ce sens, MEDA est entrain d'être complètement détourné de sa vocation première (à savoir le soutien à des politiques de développement!).

* Enfin, les accords d'association, qui contiennent tous une clause de réadmission des illégaux, sont entrain de se multiplier.

La priorité accordée à la lutte contre l'immigration illégale suscite inquiétudes et frustrations. Inquiétudes car, pourtant, il reste beaucoup à faire dans le domaine de la protection juridique et sociale des immigrants. Universitaires et groupes communautaires du Nord et du Sud ont évoqué, en effet, le peu d'actions concrètes entreprises dans ce domaine²². La *Résolution sur les migrations* adoptée en novembre 2002 à l'occasion d'une rencontre au Sommet d'EUROMED souligne ainsi qu'il faut :

1. Refuser la stigmatisation de l'immigration, en particulier, de son association avec la délinquance et le terrorisme comme conséquence ou à l'abri de la stratégie déployée suite aux événements de 11 septembre 2001, qui ont eu une influence négative sur les politiques migratoires, en déplaçant leur priorité de l'agenda politique européenne et en les réduisant à des questions de police de frontières et d'ordre public interne et international.
2. Exiger le respect au principe de base de l'égalité de droits pour les immigrants indépendamment de leur nationalité, culture, religion, genre, en assurant la non-discrimination et le respect des droits fondamentaux.

²⁰ Quatrième Conférence de Marseille, 15 et 16 novembre 2000, Conclusions de la Présidence

²¹ Vème Forum parlementaire Euro-Méditerranéen, Elounda (Grèce), les 28 et 29 mars 2003. Avant-projet de Déclaration finale.

²² R. Leveau (dir), *Le partenariat euro-méditerranéen, La dynamique de l'intégration régionale*, Commissariat Général du Plan, Documentation française, 2000.

2. Le besoin de reconnaissance d'une citoyenneté ouverte dans le cadre des 27 états réunis dans la Conférence de Barcelone²³.

En outre, le lien entre migration, sécurité et économie inquiète bon nombre d'acteurs au sein du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme :

La préoccupation légitime pour la sécurité (y compris la lutte contre le terrorisme) ne doit pas porter préjudice au respect des droits de l'Homme des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile tant dans l'UE que dans les pays méditerranéens partenaires, ces derniers constituant les principaux récepteurs de migrants, réfugiés et demandeurs d'asile²⁴.

Notons d'ailleurs que la protection des droits fondamentaux de la personne (l'immigration ayant trait au respect de ces droits fondamentaux étant donné que les populations migrantes sont généralement les plus démunies et les plus vulnérables) a été très marginalisée jusqu'ici, comme le souligne si justement la Commission nationale consultative des droits de l'homme lors de la Deuxième Conférence méditerranéenne des droits de l'homme (novembre 2001)²⁵.

A côté des inquiétudes, il y a les frustrations ressenties par les populations du Sud et de l'Est de la Méditerranée, celles à qui l'on a dit en 2000 –année de relance du partenariat EUROMED- que les choses seraient différentes en matière de migration. C'est qu'une multitude de facteurs avait propulsé, en 2000, la question migratoire au centre des enjeux de relance et/ou de re-fondation du partenariat EUROMED. L'UE s'était alors engagé à appliquer des politiques moins drastiques de contrôle et de fermeture des frontières, et ce, pour deux raisons. Premièrement, elle s'était aperçue que ces politiques ne parvenaient pas à bout de l'immigration illégale. Ensuite, elles étaient clairement perçues par les populations du Sud et de l'Est de la Méditerranée comme autant d'entraves à un véritable projet partenarial Euro-méditerranéen. Près de trois ans après, la logique « frileuse » et « sécuritaire » domine, mettant de côté les discussions urgentes relatives à la régularisation des migrants illégaux, au regroupement familial etc.²⁶.

En conclusion, même si beaucoup avancent, avec raison, que l'impact du volet politique de l'UE, du fait de l'hétérogénéité de ce dernier, est de moins en moins important, il est cependant clair que les questions migratoires, clairement énoncées et priorisées, jouent un rôle non négligeable dans ce domaine.

²³ « Résolution sur les Migrations », adoptée par le Groupe de travail migrations lors du Forum Civil de Valencia, en novembre 2002.

²⁴ « Recommandations du Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme au sujet du "Programme régional dans le domaine de la justice et des affaires Intérieures », Mars 2002.

²⁵ Deuxième Conférence méditerranéenne des droits de l'homme, Athènes 1er - 3 novembre 2001, " La Déclaration de Barcelone et son suivi : Droits de l'homme et immigration, Contribution de la Commission nationale consultative des droits de l'homme – France.

²⁶ Voir sur ce point: « Migrations : un enjeu central du partenariat Euromed », Novembre 2001, Forum Civil Euromed; en ligne : site web du Forum Civil Euromed <<http://www.forumcivileuromed.org/francais/migrations.htm#t4>> (dernière consultation : 22 octobre 2002) :

Le dépassement de toutes les formes de schématisation et de visions réductrices des dynamiques migratoires en oeuvre est requis. Parallèlement il convient d'approfondir la compréhension des évolutions et des complémentarités démographiques entre les rives Nord et Sud de la Méditerranée qui peuvent fonder des solidarités objectives, plutôt que d'être vécues comme une menace. D'autre part dans une approche régionale, il est indispensable d'apporter une attention particulière aux migrations Sud/Sud et à la situation qui est faite aux travailleurs migrants dans les pays de la rive Sud et Est de la Méditerranée.

Le partenariat UE-ACP est aussi tout à fait révélateur des changements apparus récemment dans la politique extérieure de l'UE.

B) LE PARTENARIAT UE-ACP ²⁷

A ses débuts, la convention de Lomé était un accord de coopération économique. Les aspects politiques du partenariat ACP-UE ont pris une importance croissante au fil du temps, reflétant ainsi l'évolution de la manière dont est envisagé le rôle perçu par l'UE dans le développement des pays du Sud; mais aussi, mettant en avant un certain nombre de tendances mondiales allant vers la démocratisation, le pluralisme institutionnel et la reddition de comptes (« accountability »). En outre, les relations UE/ACP ont été récemment ébranlées du fait d'un contexte incertain caractérisé par :

- *Les nouvelles règles commerciales internationales* : les négociations multilatérales au sein de l'OMC érodent progressivement les préférences accordées aux pays en développement. La libéralisation progressive du commerce à l'échelle mondiale conduit à une plus grande intégration dans l'économie mondiale et mettra un terme au traitement spécial et différencié des pays en développement. L'actuelle dérogation de l'OMC concernant les préférences accordées aux ACP prendra d'ailleurs fin en 2008.
- *Les nouveaux défis politiques* : des menaces existent pour l'Europe de la part des nouveaux groupes régionaux, notamment le NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique), constitué en collaboration avec l'Union africaine. Depuis la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud a rejoint l'Afrique, entraînant des changements si importants qu'il est possible aujourd'hui que l'UE préfère traiter de plus en plus avec le NEPAD.

L'UE avait enfin à cœur de réformer un système inefficace : le bilan des préférences commerciales non réciproques de "Lomé", et la marginalisation, la dépendance vis-à-vis des produits primaires et du marché européen.

L'Accord de Cotonou place ainsi la coopération politique au cœur de la relation de partenariat(1), et dans ce nouveau cadre, les questions migratoires occupent une place de premier rang (2).

1) Un partenariat politique renforcé²⁸

La première convention de Lomé (1975) engendrait un « partenariat d'égal à égal », basé sur des droits et obligations mutuels, au cours duquel les pays signataires s'engageaient à réaliser un certain nombre d'objectifs communs. Dans ce contexte, les pays ACP géraient les ressources allouées, tandis que l'UE assurait un rôle de soutien. La coopération économique était au centre de la relation ACP-UE, se traduisant par l'adoption d'un régime commercial progressiste. Les questions politiques étaient initialement exclues du champ des négociations, l'UE soulignant par là sa volonté de respecter la souveraineté des États ACP. Avec le temps, la politique est devenue partie intégrante de la

²⁷ Voir notamment sur ce point : Centre européen de gestion des politiques de développement, « Infokit Cotonou: Vers un partenariat politique renforcé », Maastricht, ECDPM, 2001.

²⁸ *Ibid*

coopération ACP-UE : il y eut, tout d'abord, la volonté de la CE d'introduire une clause sur les droits de l'homme dans la Convention de Lomé III (1985). Cette tentative s'est heurtée à une forte résistance de la part des pays ACP, qui considéraient qu'une telle clause était en contradiction avec les principes de souveraineté et de partenariat d'égal à égal, proclamés par la convention de Lomé. Puis la fin de la guerre froide a relancé les questions politiques, ces dernières devant synonymes d'une politique de développement contribuant à la paix et à la stabilité dans une région donnée. Tout ceci a conduit l'UE à considérer les droits de l'homme, le respect des principes démocratiques et l'État de droit comme des éléments essentiels du partenariat ACP-UE (Lomé IV bis). Cela a aussi mené l'UE à abandonner progressivement le principe « des allocations automatiques de l'aide » au profit d'une allocation de ressources d'aide davantage basée sur les performances. Confrontée à la nécessité de mettre en évidence les effets de l'argent des contribuables européens consacré à des objectifs de développement, l'UE a entamé les négociations sur l'accord devant faire suite à Lomé IV bis, animée du désir de donner au nouveau partenariat ACP-UE une base politique beaucoup plus solide.

L'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000 et entré en vigueur le 1er avril 2003, innove en de nombreux points, tel que le démontre le Centre européen de gestion des politiques de développement :

Dialogue politique renforcé : L'Accord de Cotonou souligne l'importance capitale de l'approfondissement et de l'élargissement du dialogue politique actuel entre les pays ACP et l'UE (notamment afin d'inclure de nouveaux domaines tels que la paix et la prévention des conflits, le commerce des armes, etc.), de la mise en place de structures institutionnelles de dialogue à la fois plus souples et plus diversifiées (notamment afin d'éviter un formalisme excessif) et de l'implication des acteurs non gouvernementaux à ces processus de dialogue politique (voir Infokit 19).

Éléments essentiels et fondamentaux : La convention de Lomé IV bis considérait le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit comme étant des « éléments essentiels » de la coopération ACP-UE, dont la violation peut conduire à une suspension de l'aide. Durant les négociations de l'accord faisant suite à Lomé IV, la question de la bonne gestion des affaires publiques a largement été débattue. Définie comme étant « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement durable et équitable », elle a finalement été considérée comme étant un « élément fondamental » (voir Infokit 20).

Prévention et résolution des conflits : Une autre innovation majeure est l'engagement à mener une « politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et résolution des conflits » (article 11). Un accent particulier est mis sur le renforcement des capacités et l'identification des causes premières des conflits.

Allocation de l'aide basée sur les performances : La culture de Lomé de « droit à l'aide » - basée sur une allocation de l'aide par pays pour une période de 5 ans quels que soient les résultats obtenus - était éloignée d'un partenariat moderne, au sein duquel il y aurait place pour l'évaluation critique de la manière dont le pays bénéficiaire remplit les obligations convenues d'un commun accord. L'Accord de Cotonou prévoit un système de programmation glissante dans lequel l'attribution des fonds n'est pas seulement basée sur l'évaluation des besoins de chaque pays concerné, mais aussi sur l'efficacité de ses politiques. Cette disposition permet à la CE et au pays bénéficiaire de revoir régulièrement et d'ajuster leur programme de coopération et le budget disponible (voir Infokit 21).

Droit d'asile et immigration : Comme on pouvait peut-être s'y attendre, l'Accord de Cotonou comprend une série de dispositions destinées à traiter l'épineuse question du droit d'asile et de la migration. L'UE engagera des négociations avec les pays ACP en vue de conclure des accords bilatéraux stipulant des obligations spécifiques au niveau de la réadmission et du retour de leurs ressortissants. À terme, ces accords devraient permettre de définir les moyens de rapatrier les immigrants vivant en situation irrégulière sur les territoires

de chacune des parties, dans les limites des conventions internationales et du droit international²⁹. (nos gras et nos soulignés)

Cette innovation apparaît parallèlement à deux changements notoires en terme économique : l'introduction de la réciprocité dans les préférences commerciales et la fin du principe de non-discrimination entre les états ACP. L'objectif de l'Accord de Cotonou est en effet d'instaurer, après une période transitoire jusqu'en 2008, des zones de libre-échange entre l'Union européenne et les pays ACP ou entre pays ACP, en raison de nouvelles règles du commerce international de l'OMC qui interdisent toute discrimination entre pays en développement. Ainsi, les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou ont entamé le 27 septembre 2002 à Bruxelles, un cycle de négociations, qui ira jusqu'en décembre 2007, en vue de conclure de nouveaux accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne.

2) Les migrations dans le partenariat UE-ACP, sources de controverse

Précédent l'Accord de Cotonou, 6 plans d'actions du Groupe de travail de haut niveau sur les migrations et l'asile de l'UE ont été adoptés au Sommet de Tampere en Octobre 1999, faisant des liens importants entre le commerce, l'aide au développement et la prévention des flux migratoires. Malgré leur succès très mitigé, ces plans ont cependant permis de mettre en avant le rôle que peut jouer le partenariat Nord/Sud dans les contrôles migratoires et les politiques de réadmission qui en découlent³⁰.

L'Accord de Cotonou introduit pour la première fois la dimension migratoire entre l'Union européenne et les pays ACP. Malgré toute la controverse que l'introduction des migrations dans cet accord a pu soulever³¹, les migrations, figurant en dernière minute à l'article 13, font désormais « l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE ». Inhérente est l'idée que « 4. [...] 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 ». Le lien entre migration et économie, tel qu'annoncé en introduction du présent travail, est donc ici évident. L'accord de Cotonou considère également les migrations sous l'angle de la coopération technique. On souligne en effet « l'inversion du mouvement d'exode des cadres des Etats ACP » à l'article 80. En outre, conformément à la clause standard, les ACP s'engagent à réadmettre leurs ressortissants se trouvant illégalement sur le territoire d'un État membre. Ils acceptent également de négocier des accords bilatéraux régissant la réadmission des ressortissants des États tiers ou des apatrides. La même obligation est stipulée à l'égard des pays de l'UE mais il est facile de présumer que moins d'Européens seront expulsés des pays ACP vers l'UE!

²⁹ Extraits de : Centre européen de gestion des politiques de développement, « Infokit Cotonou: Vers un partenariat politique renforcé », Maastricht, ECDPM, 2001.

³⁰ Voir sur ce point, plus précisément : Ben Hayes, Tony Bunyan, "Migration, development and the EU security agenda", 73-74, in *Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003. Les États ACP ont soulevé à l'époque qu'il n'existait aucune base juridique, en droit international, pour une telle exigence, mais ils ont dû céder devant la pression croissante de l'UE et la force de son Service Juridique.

³¹ Voir notamment : Karin Arts, "ACP-EU Relations in a new era: the Cotonou Agreement", *Common Market Law Review* 40, 95-116, 2003, à la page 104.

Certes, l'accord contient aussi des dispositions visant à « une politique d'intégration des citoyens des pays-tiers [...] à favoriser la non-discrimination dans tous les aspects de leur vie » ou encore à « faciliter l'accès à l'enseignement pour les étudiants des États ACP ». Cependant, alors que l'Accord ne traite que de la situation d'immigrants qualifiés légalement présents sur le territoire, et en des termes très conscris, les stratégies de gestion de l'immigration illégale –initialement très concrètes– se précisent là encore de plus en plus dans l'agenda des relations ACP/UE.

A titre d'exemple, lors de la Déclaration de Nadi, adoptée à l'issue du 3ème Sommet ACP qui s'est tenu aux Fidji en juillet 2002, les chefs d'État et de gouvernement des ACP ont consacré un chapitre entier aux questions migratoires³². La Déclaration de Nadi symbolise plus que tout les frustrations ressenties par les gouvernants des ACP, mais aussi les contraintes qui pèsent sur eux dans le domaine des migrations. Ces derniers, rejetant le lien « établi implicitement dans la Déclaration de Séville entre l'immigration et l'aide fournie par l'UE à ses états membres » (article 64), et reconnaissant que les migrants ACP sont marginalisés dans les pays européens (donc nécessitent une meilleure protection), s'engagent à lutter contre les filières d'immigration clandestine et les organisations qui s'y adonnent. Il y a donc cette tension, palpable, entre l'obligation faite aux ACP de gérer les flux migratoires, mais ces derniers soulignent leur souhait de voir cela se faire de façon *responsable* (les ACP rejettent donc –à priori– des politiques migratoires restrictives qui constitueraient une perspective négative au principe de partenariat). Une fois cette tension mise en contexte, on constate que la priorité est bien la lutte contre l'immigration clandestine et le partage d'informations avec les pays européens. Alors que la Déclaration de Nadi, qui ne distingue pas, malheureusement, entre la traite et le trafic de migrants, faisait explicitement référence aux moyens financiers nécessaires pour combattre le fléau de l'immigration clandestine, la Commission européenne a répondu récemment aux requêtes des pays ACP en leur annonçant que « des crédits supplémentaires seront nécessaires [servant] au financement d'actions spécifiques et ciblées dans le domaine de la migration, qui devraient compléter les actions financées au titre des lignes budgétaires plus générales³³ ».

A côté de l'immigration illégale, qui est la priorité numéro un pour l'Union européenne dans la région, les ACP souhaiteraient que l'on se penche aussi un peu plus sur le droit des populations à exercer librement leur droit de circulation et en toute sécurité; d'engager activement un dialogue politique afin d'aborder les défis posés par la mobilité des populations ; d'assurer la mobilité des étudiants et des ressources humaines ; d'évaluer l'impact de la fuite des cerveaux ; et enfin d'accroître la coopération intra-ACP sur les questions relatives aux Migrations et à la mobilité³⁴. Voilà des priorités quelque peu différentes de celles européennes et qui démontrent à quel point la sécurité pour les uns peut être différente de la sécurité pour les autres...

³² *Déclaration de Nadi : solidarité ACP dans un monde globalisé*, Nadi, 18/19 juillet 2002.

³³ Commission européenne, « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, », 3 décembre 1992 [COM(2002) 703 final - Non publié au Journal officiel].

³⁴ Secrétariat général du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, « Appel a propositions, étude sur les migrations et la mobilité des ressortissants ACP sur le territoire européen », Département PDH, Bruxelles, le 7 juillet 2003.

En conclusion, les nouvelles « règles du jeu » sont plutôt ambitieuses, et seul le temps nous dira si le modèle ACP peut continuer d'être considéré comme « un porte-drapeau dans la communauté de développement ³⁵ », surtout du fait des divergences de vue entre pays européens et pays ACP sur les politiques migratoires et la sécurité.

II) FAIBLESSES DU PROCESSUS ET INQUIETUDES LIEES A LA PORTEE DES QUESTIONS MIGRATOIRES DANS LA POLITIQUE EXTERIEURE DE L'UE AVEC SES PAYS TIERS

Les relations extérieures de l'UE avec les pays du Sud font montre a) d'une politique sécuritaire peu solidaire des pays d'origine et b) d'une politique inefficace en terme de gestion des flux migratoires et de protection effective des migrants.

A) UNE POLITIQUE SÉCURITAIRE PEU SOLIDAIRE DES PAYS D'ORIGINE

La relation que l'UE entretient avec ses partenaires du Sud fait abstraction de la réalité migratoire mais également du contexte géopolitique et de la globalisation. En effet, si l'on examine les régions du monde d'où viennent une grande partie des demandeurs d'asile ou des "illégaux", ce sont des pays en guerre, ou des pays qui subissent de plein fouet les règles actuelles du commerce mondial. En l'absence de politique étrangère européenne et alors que l'UE défend les intérêts du Nord dans les négociations de l'OMC, certaines des causes importantes des flux migratoires vers l'Europe risquent de perdurer. Cela pose des problèmes par rapport aux gestes de l'immigration si aucune démocratie réelle n'est bien établie.

Plus spécifiquement, l'Union européenne ne prend pas assez en compte le phénomène des migrations Sud/Sud (1), et les implications de ces migrations pour le pays hôte dans la région; ainsi que le rôle joué par les remises de fond (2)

1) Sous-estimation du phénomène des migrations Sud/Sud

La grande majorité des réfugiés reste dans leur région d'origine. Sur les 14,5 millions de réfugiés en 2000, la Commission européenne accueillait uniquement 15 % d'entre eux ³⁶. La prise en compte insuffisante des mécanismes de migration Sud/Sud pose plusieurs problèmes.

Le premier de ces problèmes est que l'Union européenne, en invoquant la règle du tiers pays sûr ayant pour conséquence que le demandeur d'asile doit demander la protection officielle du premier pays considéré comme « sûr » sur son passage, insiste pour que les demandeurs d'asile soient retournés dans leur région pour y trouver protection, mais elle considère trop souvent comme sécuritaires pour les demandeurs d'asile des pays qui ne le sont pas. Les structures démocratiques de certains pays sont en effet relativement faibles,

³⁵ Edwin Brigid, « Processus d'intégration régionale et accords commerciaux régionaux (ACR) », Séance d'orientation sur les accords de partenariat UE-ACP, Maison ACP, 2 juillet 2003.

³⁶ Ben Hayes, Tony Bunyan, "Migration, development and the EU security agenda", 73-74, *in Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003.

et des protections majeures, inexistantes³⁷. Prenons le cas des réfugiés Afghans : l'Iran accueille environ 1,4 millions de réfugiés d'Afghanistan et le Pakistan en reçoit plus de deux millions. En comparaison, l'Europe en a accueilli moins de 100 000, et nombre d'entre eux ont été retournés vers leur région d'origine à travers la règle du tiers pays sûr³⁸. Bien que l'Iran et le Pakistan aient déployé d'importants efforts en matière d'accueils des réfugiés Afghans, de sérieux problèmes demeurent. En effet, comme un journaliste de *Courrier International* le soulignait dans un article de *Courrier International*, les femmes ne sont guère mieux traitées au Pakistan que chez les talibans³⁹. Elles sont donc souvent la cible de violence à leur égard. Autre problème : les autorités iraniennes ont été préoccupées par le mauvais état de santé des réfugiés Afghans : à cause de la guerre et de la famine qui sévissait – et sévit encore – en Afghanistan, les réfugiés qui arrivaient en Iran étaient souvent dans un état de santé déplorable, la moitié d'entre eux souffrant de paludisme, de dysenterie, de bronchite, pneumonie et rougeole l'hiver. Les maladies de peau et la syphilis étaient également courantes. Plusieurs de ces maladies avaient pratiquement disparu en Iran, et leur réapparition a coûté cher au gouvernement : 120 millions de dollars uniquement pour lutter contre la malaria, auxquels il faut ajouter, selon un fonctionnaire du CRA, 20 millions de dollars de frais d'importation d'insecticides. Des cas isolés de lèpre – qui avait complètement disparue du territoire – ont fait leur apparition.

Ainsi, en suivant la logique soulevée par les hommes politiques européens, si, comme ces derniers le suggèrent, les réfugiés sont un « fardeau » pour les pays développés, alors ils le sont encore plus pour les pays en voie de développement... L'Union européenne, quoiqu'il en soit, semble s'orienter vers une facilitation des migrations sud-sud⁴⁰.

L'argument sécuritaire prime donc clairement sur l'application des droits et sur les considérations de santé.

2) Considération insuffisante du rôle joué par les remises de fond

Dans l'état actuel du développement inégal entre les nations, la population active partie en émigration offre des retombées très positives pour les pays d'origine. D'une part, la concurrence sur le marché du travail local en est allégée, la migration permettant de résorber en partie les tensions sociales liées à l'étranglement de ce marché, notamment en milieu urbain avec la pression exercée sur les grandes villes des pays en voie de développement par l'exode rural⁴¹. D'autre part, les rentrées de devises liées aux transferts de revenus des immigrés concourent souvent d'une façon importante aux

³⁷ Voir: Commission européenne, « Donner une nouvelle impulsion aux actions menées par l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation, en coopération avec les partenaires méditerranéens », Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen, Doc. CE COM (2003) 294 final, 21 mai 2003.

³⁸ Ben Hayes, Tony Bunyan, "Migration, development and the EU security agenda", à la page 78, in *Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003.

³⁹ Hafizur Rahman, « Pitié pour les femmes ! », *Courrier International* (« Pakistan : un allié si fragile »), hebdomadaire N° 576 (15-11 au 21-11-2001). Voir en outre : Human Rights World Report, Afghanistan, 1999; en ligne: HRW <<http://www.hrw.org/worldreport99/asia/pakistan.html>>

⁴⁰ Commission européenne, « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, », 3 décembre 1992 [COM(2002) 703 final - Non publié au Journal officiel].

⁴¹ Christophe Daum, « Développement des Pays d'Origine et Flux Migratoires : La Nécessaire Déconnexion », *Hommes et Migrations*, N°1214, juillet - août 1998 (« Migrants et Solidarités Nord-Sud »).

budgets de ces mêmes pays en voie de développement. Ce deuxième point est particulièrement important. En effet, même si les pays de destination sont capables de se mettre d'accord sur le fait que l'aide et les mesures de libre échange permettent un développement économique accéléré dans les pays d'origine, ils sont confrontés à un obstacle de taille : le flux de capitaux qui transfèrent des pays d'accueil vers les pays d'origine⁴².

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : l'OMI évalue à près de 67 milliards \$US les sommes que quelque 30 millions de personnes immigrantes retournent chaque année à leur pays d'origine. Dans certains pays des Amériques (comme le El Salvador), les envois d'argent représentent *la principale* source de devises étrangères. Ainsi, comme le résumait si bien Michael S. Teitelbaum et Sharon Stanton Russel : « International Migration is big business for many developing countries⁴³ ». Les pays d'origine manifestent donc un intérêt mitigé dans une régulation féroce des flux de main-d'œuvre, ce qui viendrait leur « couper l'herbe sous le pied ».

Comment est-il possible de compenser cet apport en devises qui se situe juste après les revenus générés par le pétrole dans le monde ? Probablement pas à travers l'aide officielle au développement qui est en pleine chute libre : cette aide est tombée au même niveau qu'en 1981. Depuis 1992, les pays donateurs ont même la permission d'inclure dans leur montant d'aide au développement l'argent dépensé pour les demandeurs d'asile et réfugiés vivant dans le pays donateur. La Grande-Bretagne propose une solution pour le moins surprenante pour pallier le manque de financement : les migrations forcées devant rester temporaires, elle propose d'amplifier l'intervention militaire dans les pays en crise⁴⁴ (à l'image des forces de réaction rapide). Une intensification de la présence militaire engendre cependant un autre type de problèmes. Prenons l'exemple américain : les opérations militaires sur le continent américain – intensifiées depuis le 11 septembre – portent sur des programmes anti-drogues et anti-terroristes, les droits de l'homme, les opérations de maintien de la paix, les actions humanitaires et le soutien dans les catastrophes naturelles. Un exemple d'une coopération particulièrement forte dans la région, et considérée comme stratégique par les États-Unis, c'est la Colombie. Le pays est d'ailleurs devenu la principale raison d'action dans cette région, remplaçant Cuba, et ce pour trois raisons : il constitue le principal fournisseur de drogues aux États-Unis, un partenaire économique important, et une source d'émigration majeure. La présence militaire américaine, dans son désir de lutte contre des organisations terroristes telles que la FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia) dans le cadre du Plan Colombie, a engendré un autre problème, et de taille : la stratégie américaine visant à répandre des herbicides sur les forêts tropicales de Colombie cause le déplacement forcé de milliers d'indigènes qui habitaient dans cette zone, provoquant ainsi de nouvelles sources d'instabilité dans la région (amplification des migrations colombiennes vers le Sud, en Argentine et au Chili)⁴⁵. Il ne faut donc pas sous-estimer les effets secondaires d'une présence militaire sur un territoire donné.

⁴² Voir : Delphine Nakache, « Analyse transversale des questions migratoires dans les accords de partenariat économique Nord-Sud : bilan, enjeux et perspectives », Juillet 2003; en ligne : site de l'EMMA-RINOS (Économie de la Méditerranée et du Monde Arabe – Réseau d'Intégration Nord Sud) : <http://www.emmarinos.net>

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ Ben Hayes, Tony Bunyan, "Migration, development and the EU security agenda", à la page 78, in *Europe in the World' Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003.

⁴⁵ Voir sur cette question précise les études de terrain réalisées par CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), en ligne <http://www.codhes.org.co/> (dernière consultation :

En conclusion, les pays de l'UE voient l'immigration sous un angle sécuritaire bien particulier qui diffère du concept de sécurité expérimenté par les pays du Sud. Les véritables enjeux, pour ces derniers, ne seraient-ils pas, avant tout, d'assurer la sécurité interne du pays, et donc de remédier aux maux sociaux et économiques les plus déstabilisants (faim, urbanisation galopante etc.)?. En outre, les pays ACP ont fait part de leurs inquiétudes en matière de migration : il faut, selon eux, régler la fuite des cerveaux⁴⁶, cette dernière retardant et compromettant le développement des pays du Sud; il faut aussi sécuriser les flux de population – au sein de l'Union européenne et en dehors de la forteresse Europe etc. Au fur et à mesure que se construit une conception européenne de la sécurité, le fossé se fait plus grand avec les pays du Sud. Comme le souligne ainsi le Premier Ministre Barbadien Owen Arthur : « Any meaningful definition of security (...) must recognize the need for an integrated approach to confronting the conditions which create instabilities in our society and which degrade our humanity⁴⁷ ».

La conception eurocentrique de la sécurité engendre un autre type de problèmes : la protection inadéquate des migrants.

B) UNE POLITIQUE INEFFICACE EN TERME DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES ET DE PROTECTION EFFECTIVE DES MIGRANTS

En effet, à y regarder de plus près, on réalise que la pression migratoire persiste (1) alors que s'amoinissent les protections offertes aux migrants dans le même temps (2).

1) La persistance d'une pression migratoire vers l'Europe

La pression migratoire, sans être massive, se poursuit, au Sud et à l'Est⁴⁸. Tant que les déséquilibres économiques, sociaux et culturels persisteront, les migrants continueront à venir dans les pays du Nord. Ce constat simple va de soi, et tire son analyse du phénomène croissant du recours aux passeurs et aux trafiquants : les immigrants n'ayant

25 octobre 2003). Voir en outre : Kintto Lucas , "Plan Colombia's Herbicide Spraying Causing Health And Environmental Problems ", 17 octobre 2000, Interpress Service. En ligne <<http://www.commondreams.org/headlines/101700-01.htm>>. Voir en outre : « COLOMBIE : Menaces sur les droits fondamentaux des peuples indigènes », DIAL D 2624 du 1 au 15 mars 2003. En ligne : Diffusion de l'information sur l'Amérique latine (DIAL) <http://www.dial-infos.org/01_com/html01_com/cadre.html> (dernière consultation : 25 octobre 2003).

⁴⁶ Notons cependant l'initiative intéressante faite en ce sens par la Commission : « 12. Les travailleurs qualifiés: puisque la fuite des cerveaux peut avoir des répercussions négatives sur les pays tiers en développement, il faut tenter de multiplier les offres d'emploi locales financièrement attractives (par exemple la Communauté pourrait offrir des emplois actuellement occupés par du personnel étranger aux travailleurs locaux) ». Dans : Commission européenne, « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, », 3 décembre 1992 [COM(2002) 703 final - Non publié au Journal officiel].

⁴⁷ Session d'ouverture de l'Assemblée Générale de l'OEA aux Barbades, du 2 au 4 juin 2002. En ligne : OAS News <<http://www.oas.org/oasnews/2002/English/May-June/art2.html>>.

⁴⁸ Catherine de Wenden, "L'Europe migratoire", in *L'Europe face à l'autre : Politique Migratoire et Intégration Européenne*, Euryopa, 2003, à la page 89.

plus la possibilité de se déplacer librement jusqu'aux frontières de l'Europe, étant même interdits très souvent de quitter leur propre pays d'origine, ils sont contraints de recourir à des passeurs pour avoir une chance d'atteindre le pays hôte, et ce, au prix de leur propre vie. Sur le continent américain, par exemple, on a constaté que l'érection de murs toujours plus hauts le long de la frontière américano-mexicaine (SouthWest Border Strategy) a encouragé le déploiement et la sophistication des réseaux de passeurs (appelés « coyotes »), ces derniers ayant considérablement augmenté le prix de leur prestation⁴⁹. Or l'expérience américano-mexicaine a démontré qu'en plus d'être inefficaces et extrêmement coûteuses, ces mesures ont causé la mort de plus de 2200 personnes dans les 6 dernières années⁵⁰. Pour les pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée, l'Europe fait figure de Rio Grande et engendre aussi avec elle des « effets pervers non assumés⁵¹ ». Et comme le souligne si justement Catherine de Wenden :

A ces écarts pour lesquels la fermeture des frontières e conjugue avec la libéralisation des échanges et le développement de réseaux transnationaux de nature économique, médiatique et culturelle, s'ajoute l'absence d'alternative véritable à la migration : ni le libre échange international, ni le développement des régions d'origine, ni les mesures dissuasives de contrôle n'offrent, pour le candidat au départ, une solution à court terme. La **persistance de l'immigration clandestine (...) suggère une certaine autonomie des flux par rapport aux politiques dissuasives de maîtrise des frontières (...)** Dans le même temps, les pays d'immigration européens veulent arrêter la migration d'établissement sur leur territoire tout en souhaitant, souvent dans le non dit, une immigration temporaire répondant à la structure du marché de travail et tout en ignorant quels seront leurs besoins dans le long terme⁵². (nos caractères gras)

La politique « de la carotte et du bâton » a donc ses propres limites

2) Une protection limitée des droits des migrants

L'UE a plus de facilité à avoir une politique commune en matière de gestion des flux migratoires (aspect sécuritaire) plutôt que dans le domaine de la protection et de l'intégration des immigrants. On assiste donc à un nivellement par le bas de la politique migratoire de l'UE.

Deux remarques de nature générale s'impose : trop souvent, les politiques européennes migratoires ne font pas la différence entre les travailleurs migrants et les demandeurs d'asile. Bien que cette distinction ne soit pas toujours évidente à faire, notamment lorsque l'on étudie les motifs de la migration, il est cependant clair que chaque catégorie bénéficie d'un ensemble de protections communes et de protections spécifiques supplémentaires octroyées par des instruments juridiquement contraignants au niveau international et régional. Une politique migratoire devrait toujours tenir compte de ces deux portions de protection. Enfin, un certain nombre de documents officiels énonçant

⁴⁹ Sean Garcia, IRC Americas Program Policy Brief, "Immigration Reform: Key to Border Security", 19 août 2003. En ligne: Americas Policy Website <http://www.americaspolicy.org/briefs/2003/0308immig_body.html>

⁵⁰ Voir sur ce point : General Accounting Office, *INS' Southwest Border Strategy: Resource and Impact Issues Remain After Seven Years*, Washington, DC, Août 2001. Voir aussi: General Accounting Office, *Illegal Immigration: Status of Southwest Border Strategy Implementation*, Washington, DC, Mai 1999.

⁵¹ Virginie Guiraudon, « L'europanisation des politiques publiques de migration », in *L'Europe face à l'autre : Politique Migratoire et Intégration Européenne*, Euryopa, 2003, à la page 45.

⁵² Catherine de Wenden, « L'Europe migratoire », in *L'Europe face à l'autre : Politique Migratoire et Intégration Européenne*, Euryopa, 2003, à la page 58.

des politiques-cadre ne font aucune différence entre la traite et le trafic de migrants. Ce sont pourtant deux phénomènes fort différents :

- L'introduction clandestine d'étrangers sur le territoire d'un État, dite « trafic illicite de migrants » selon le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer de 2000 additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Nations-Unies), est définie comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un 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 » (article 3).
- La traite des personnes désigne quant à elle le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation (article 3).

La non différenciation de la traite et du trafic est en soi fort problématique. Premièrement, elle ne fait aucune différence de degré entre les deux types d'action. Deuxièmement, elle s'inscrit dans la logique européenne d'harmonisation du droit criminel, non seulement sur la traite, mais aussi sur la facilitation de l'entrée illégale et de la résidence. Cette logique embrasse dans un sens très large les mesures décrites dans la Convention onusienne de 2000, et menace les réseaux de soutien aux immigrants : les États sont en effet invités à adopter des mesures de protection des victimes de la traite des personnes, alors que les personnes faisant l'objet du trafic de migrants sont passibles de déportation. Le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes*, en particulier des femmes et des enfants, engage les États Parties à envisager d'adopter des mesures permettant aux victimes de rester sur leur territoire à titre temporaire ou permanent, mais le *Protocole contre le trafic illicite des migrants* demande aux États Parties de consentir « à faciliter et à accepter, sans retard injustifié ou déraisonnable, le retour d'une personne qui a été l'objet d'un acte énoncé à l'article 6 du présent Protocole et qui est son ressortissant ou a le droit de résider à titre permanent sur son territoire au moment du retour » (article 18, 1).

Pour faire suite à ce qui suit, la politique européenne de protection des migrants, qui ne vise explicitement que les migrants légaux installés sur le territoire, est problématique. C'est que, tout d'abord, l'UE exige beaucoup des pays d'origine mais sans réguler les pratiques dans les secteurs économiques où travaillent les étrangers en situation irrégulière (confection, construction, hôtellerie et restauration, etc.) sur son territoire. L'économie moderne a besoin d'illégaux qui représentent un facteur de frais variables dans la compétition capitaliste. Les étrangers sans papiers sont complètement dépendants de la bonne volonté du patron. Souvent ils sont engagés par des "firmes de sous-traitance" qui agissent sur ordre d'agriculteurs, d'entreprises de bâtiment ou de tourisme. Beaucoup d'entreprises ont réduit leur nombre d'employés, mais acceptent quand même de nouvelles commandes, malgré une guerre des prix de plus en plus féroce. Dans des périodes de pointe ils enrôlent des sous-traitants qui eux emploient des illégaux⁵³. L'inclusion d'un volet social dans l'accord économique handicaperait probablement les activités lucratives de ces secteurs d'activité. Notons quand même sur une note plus

⁵³ Sissel Brodal et Dieter Behr, « Le travail précaire agricole dans quelques pays de l'Europe du nord », Forum Civique Européen, Printemps 2002.

positive que des actions de coopération concertée dans le domaine de la traite des migrants voient le jour⁵⁴.

Les références à l'immigration légale concernent largement l'intégration des immigrants dans les pays hôtes et le recours à un traitement égal des immigrants et des nationaux des pays hôtes. Le long de ces accords, les pays d'accueil ont aussi décidé d'accepter quelquefois des immigrants de pays non membres pour des raisons de réunification familiale ou afin de couvrir des manques cycliques ou sectoriels en matière de travail. La protection sociale des immigrants, tel que souligné précédemment, passe en second plan derrière la technicalité utilisée dans la gestion des flux migratoires. En témoigne le rapport du Parlement européen de 2002 sur les droits de l'homme qui consacre un peu moins d'une demi-page au traitement équitable des ressortissants tiers, et une page entière à la gestion des flux migratoires. Ensuite, elles concernent souvent l'intégration d'une main d'œuvre relativement qualifiée, mais très peu de ressortissants des pays du Sud constituent ce type de main d'œuvre, comparativement à l'ensemble des immigrés. Les études opérées par le Parlement européen dans son *Rapport sur la Situation Sociale dans l'Union européenne* (2002) explique en effet que la majorité des salariés originaires de ces pays semble occuper sur le marché de travail le bas de l'échelle, soit les emplois peu qualifiés et peu rémunérés. Au sein de la population migrante, les femmes tendent à travailler dans le secteur de l'hôtellerie et la restauration, ou celui des services domestiques⁵⁵. Le Parlement précise aussi : « Les immigrants, aussi bien légaux qu'illégaux, sont plus vulnérables que les travailleurs nationaux; ils sont souvent d'avantage prêts à accepter des concessions sur leurs rémunérations ou leurs autres droits⁵⁶ ».

A titre d'exemple, la main d'œuvre utilisée pour les récoltes en Autriche :

Depuis des décennies, des saisonniers étrangers sont engagés dans des secteurs comme le tourisme. Avant l'arrivée au pouvoir de la coalition de droite, le contingent annuel était de 5500, la coalition l'a porté à 8000 par an. Ces saisonniers ne peuvent rester que six mois dans le pays. De plus, le gouvernement s'est mis d'accord dès le mois de mai 2000 pour introduire un statut particulier de "main-d'œuvre pour les récoltes" ou Erntehelfer. Ces personnes, dont le nombre est fixé à 7000, ne peuvent rester que six semaines. Ce nouveau statut rappelle celui des contrats OMI (Office des Migrations Internationales) en France. Ainsi un cadre légal a été créé pour "des ouvriers de deuxième classe" en contradiction flagrante avec le principe d'intégration. La sécurité sociale y est inexistante, les salaires infimes, l'organisation syndicale absente. La loi interdit de prolonger le séjour au-delà de la période prévue par le contrat et exclut toute possibilité de regroupement familial. L'employeur ne doit cotiser ni à la caisse d'allocations au chômage ni à la caisse de retraites. Ainsi il économise 15,5% du salaire brut. Dans une session parlementaire en mai 2000, un député du parti conservateur ÖVP a proposé que les agriculteurs reversent les cotisations sociales ainsi économisées à l'ouvrier comme aide indirecte à la retraite dans le pays d'origine. Mais il s'agit d'un vœu pieux, car le cadre légal destiné à garantir le paiement intégral du salaire, n'existe même pas. Par contre, demeure le danger que les salaires baissent encore plus⁵⁷.

⁵⁴ Rapport du Parlement européen sur les droits de l'homme, paragraphe 2.4, 2002..

⁵⁵ Parlement européen, « La situation sociale dans l'Union européenne, 2002 », DG Emploi et Affaires Sociales et Eurostat, à la page 14.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jun/soc_situation_fr.html.

⁵⁶ *Ibid*, à la page 14.

⁵⁷ Sissel Brodal et Dieter Behr, « Le travail précaire agricole dans quelques pays de l'Europe du nord », Forum Civique Européen, Printemps 2002

On voit donc que les enjeux se posent en d'autres termes que ceux visant à mieux intégrer les personnes dans la société européenne, notamment à travers des politiques de non-discrimination, bien que cet élément soit en soi très important.

En conclusion, les clauses sociales liés à l'immigration, telles qu'incluses dans les accords de partenariat économique, sont relativement vagues, et elles s'estompent devant la priorité donnée à la lutte contre l'immigration clandestine. Dans le cas des enjeux autour de la conquête, par l'UE, d'autres marchés (ex : Mercosur - Acronyme espagnol du Marché Commun de l'Amérique du Sud), il sera intéressant d'étudier la façon dont l'Europe se comporte. En effet, les enjeux sont de taille. Certes, l'Amérique Latine, pour des raisons géographiques logiques⁵⁸, est plus à même de traiter avec son voisin américain. L'avantage américain ne s'arrête cependant pas uniquement à des considérations de voisinage : comme le souligne si justement Cristelle Jazar : « même si l'Europe est une importante entité économique, sa « lourdeur » administrative rend tout accord plus compliqué et long à établir que ce n'est le cas pour les États-Unis⁵⁹ ». L'Europe doit donc faire à « [une] politique étrangère américaine [qui] est un mélange de principes et de pragmatisme dont la pondération est variable⁶⁰ »?. Pour conquérir des nouveaux marchés, il se pourrait qu'elle abandonne, malheureusement, les quelques pans restants de sa politique sociale...

*
* *

⁵⁸ Le modèle théorique qui explique le mieux les relations commerciales entre les pays reste le modèle dit « gravitationnel » : la proximité géographique est le meilleur prédicteur de l'intensité des échanges.

⁵⁹ Cristelle Jazar, «Le Triangle Atlantique: l'Émergence de l'Amérique Latine dans les relations Europe-États-Unis », Notes de l'IFRI no 16, Paris, 1999.

⁶⁰ Il existe néanmoins des obstacles à ces échanges dans le cadre nord-américain : le rôle joué par le Congrès américain, et l'émergence de la Chine en tant que superpuissance.

CONCLUSION GENERALE DE LA PARTIE : VERS QUELLE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ?

Même s'il est encore trop tôt pour juger de la portée réelle des nouvelles relations de l'UE avec les pays du Sud, certaines affirmations peuvent cependant servir de guides :

*** La fin d'une politique de développement à visée neutre**

L'engagement fait dans l'article 3 du Traité sur l'Union européenne est effectivement parti en fumée : le développement sera dorénavant lié à la sécurité, à la défense, au commerce et à l'aide internationale⁶¹. La Commission européenne a suggéré qu'il y aura de plus importantes allocations de ressources aux pays en voie de développement afin de combattre le « crime et le terrorisme » (2003-2004 Review of Country and Regional Strategy Papers).

Une telle approche risque très sérieusement de sous-estimer le rôle capital joué jusqu'ici par les politiques de développement. Cela est d'ailleurs souligné dans de nombreux rapports récents⁶².

Cette nouvelle politique de l'UE avec les pays tiers apparaît parallèlement à une sanctuarisation européenne : en créant des camps hors de ses frontières, dans des pays limitrophes de l'Europe élargie tels que l'Ukraine ou la Roumanie afin d'y renvoyer ceux qui seraient parvenus sur le sol de l'Union et pour que leur cas soit examiné par le Haut Commissariat pour les Réfugiés de l'ONU, l'UE espère pouvoir endiguer l'arrivée de nombreux demandeurs d'asile venus en particulier de pays comme l'Afghanistan et l'Irak

⁶¹ Ainsi, tel que le souligne la Commission dans son plan d'action, le lien entre l'immigration et le développement sera systématiquement pris en compte dans le contexte des accords d'association ou de coopération entre l'UE et les pays tiers. Voir : Commission européenne, « Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, », 3 décembre 1992 [COM(2002) 703 final - Non publié au Journal officiel]. On apprend entre autres que la révision à mi-parcours des documents de stratégie nationale et régionale (qui devrait débiter en 2003) rend possible d'examiner, pays par pays, dans quelle mesure il faudrait accorder une plus grande priorité aux programmes spécifiques relatifs à la migration.

En outre, les accords de réadmission avec les pays tiers étant trop lents du point de vue des acteurs politiques, la Commission européenne a décidé de s'attaquer prochainement à la situation des très nombreux immigrants non ou mal documentés. Pour ce faire, la Commission propose d'étendre les obligations de réadmission de l'Accord de Cotonou à tous les autres nationaux des pays tiers. À date, l'UE a signé des accords de réadmission avec Hong-Kong. Les négociations avec le Sri Lanka et Macao ont été complétées. Les négociations avec le Maroc, la Russie, le Pakistan, l'Ukraine, la Chine, l'Albanie, l'Algérie, et la Turquie sont entrain de se réaliser. Comme le souligne Amnesty International, il s'agit ici tout simplement de « faire le commerce des être humains en échange d'une aide financière ». De plus, deux plans d'action visant le rapatriement de tous les immigrants – volontaire ou non- vers les pays considérés à présent comme sécuritaires sont en cours d'exécution. Le premier concerne spécifiquement l'Afghanistan (au Canada il n'y a que le rapatriement volontaire pour ce pays), le deuxième concerne bien d'autres pays . Voir sur ce point : Amnesty International, Press Release, 26 novembre 2002.

⁶² Parlement européen, Direction générale de la recherche, “The Impact of 11 September 2001 on the Developing Countries and the Implications for EU Development Policy”, Working Paper DEVE, 2003. Voir aussi: European Federation of engineering Consultancy Associations (EFCA) / European Federation of Management Consulting (FEACO), “Consultancy and the European Commission: Impact of reform on external aid programmes, 2002.

*** De grandes similitudes entre le processus d'intégration dans les Amériques et celui européen**

En effet, sur les deux continents, le lien entre migration, sécurité et économie est opéré, et cette association produit des inquiétudes communes dans ce domaine.

Une grande différence subsiste cependant : les clauses migratoires ne figurent pas dans les accords de partenariat économique des États-Unis avec le reste de la péninsule américaine. Elles sont en dehors de ces accords tout en constituant un élément important des questions de sécurité nationale subordonnant les questions économiques et conditionnant la mise en place d'un accord de libre échange. Ainsi dans le Deuxième Avant-Projet de l'Accord de la ZLEA (Zone de Libre Échange des Amériques, Quito, 1^{er} Novembre 2002), les questions migratoires ne sont abordées que sous l'angle de l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires (Chapitre sur les Services) et du « Personnel Clé » (avant-projet de chapitre sur l'investissement). L'accord ne s'intéresse donc pour l'instant qu'à la main d'oeuvre immigrante qualifiée, n'émet aucune clause sociale à leur égard, et met donc de côté les immigrants qui auraient le plus besoin de sa protection. Les clauses sociales sont donc plus importantes du côté européen, mais étant donné le contexte actuel, elles auront peut-être tendance à disparaître...

***De grandes similitudes entre l'accord de partenariat EUROMED et UE-ACP**

S'il est vrai que l'UE a entretenu pendant longtemps des relations complexes et privilégiées avec les pays du Sud de la Méditerranée⁶³, cette situation semble s'estomper de nos jours. En effet, la priorité donnée à la sécurité dans la politique extérieure de l'UE est le mot d'ordre pour chacun des états producteurs de réfugiés et de travailleurs migrants non qualifiés. C'est la fin des privilèges, de chaque côté du globe, et le temps pour les états tiers de rendre des comptes à l'Union européenne. Le durcissement de ton de la part de l'UE engendre un certain nombre de frustrations de la part des pays tiers.

⁶³ Les raisons d'une telle relation sont multiples. Tout d'abord, de par sa culture, l'Europe est en partie méditerranéenne. L'histoire plaide aussi jusque récemment en faveur de relations très privilégiées entre les deux régions. Ensuite, l'alliance avec les pays de la Méditerranée est tactique : la complémentarité a été le facteur essentiel des migrations des travailleurs du Sud vers le Nord de la Méditerranée au cours des années 60 et jusqu'au début des années 70 : au Sud, des créations d'emplois largement insuffisantes par rapport au nombre de jeunes parvenant à l'âge actif; au Nord, une forte croissance économique et un besoin important de main d'œuvre ouvrière à bas salaire. Dans ce contexte d'interdépendance mutuelle, la peur européenne de migrations massives a été un des principaux facteurs conduisant la Communauté européenne à revoir sa politique méditerranéenne. La Commission a d'ailleurs écrit : « if planned co-operation with the MNC fails to produce a methodological way of tackling migratory pressures, frictions could easily result » (Fadi S. Hakura, « The Euro-Mediterranean Policy : the Implications of the Barcelona Declaration », *Common Market Law Review*, 34 : 337-366, 1997, à la page 346). Enfin, la fracture économique entre les pays méditerranéens et la Communauté Européenne est devenue plus grande au cours des années 80 : plus visible lorsque les pays méditerranéens intermédiaires (Grèce, Espagne et Portugal) sont rentrés dans la Communauté. Plus large aussi car la distance entre les niveaux moyens de revenu par tête de part de d'autre de la Méditerranée est aujourd'hui plus importante qu'au début des années 80. Le diagnostic est clair : si une meilleure intégration ne s'amorce pas rapidement, leur exclusion deviendra de plus en plus irrésistible Voir : Jean-Paul Fitoussi, « Vers l'intégration régionale des pays du Sud de la Méditerranée et de l'Europe », OCDE, 13 mai 2002).

Une question, aussi, doit être soulevée : peut-on vraiment parvenir à l'intégration régionale sans la liberté de circulation des personnes?

Il faudra bien, un jour ou l'autre, se pencher sur cette question, car de l'avis de nombreux économistes, la libéralisation des biens et des services ne va pas sans une liberté de circulation, à long terme, des personnes.

La libre circulation des personnes est refusée catégoriquement par les pays du Nord aux pays du Sud. Du côté européen par exemple, bien que cela ait été demandé ouvertement par les pays méditerranéens, on n'aborde aucunement la question de la libre circulation des personnes dans les Accords ou Forums de discussion⁶⁴. Fait intéressant d'ailleurs, l'UE a toujours précisé que le partenariat euro-méditerranéen s'inscrivait dans le contexte très précis d'une coopération, et ne visait aucunement une stratégie d'accession. Comme tel, la libre circulation des personnes était exclue des négociations⁶⁵. Pourtant, dans le cas des nouveaux pays européens de l'Est qui sont passés par des stratégies d'accession, la liberté de circulation des personnes est aussi bloquée, du moins pour l'instant⁶⁶. Il est donc possible de conclure que la liberté de circulation des personnes, quel que soit le niveau d'intégration régional, est actuellement interdite à tout nouveau pays en dehors de la zone Schengen.

Pourtant, nombreux sont ceux qui pensent que la libre circulation des personnes doit avoir lieu, à un moment ou un autre. Selon Jean Pierre Garson, chef de l'unité des migrations internationales de l'OCDE, la libre circulation des personnes, favorisant les retours, les seconds départs et les migrations transitaires plutôt que les migrations permanentes, a permis à l'Espagne, à la Grèce et au Portugal de renforcer en 1986 leur intégration économique au sein de l'Europe :

If one looks at the precedent established by the accession of Greece in 1981, and Portugal and Spain in 1986 to the European Community, it is clear that these countries had developed closed links over a long period with the countries of western Europe, not least through Migration. The political project to make the EEC countries, by stage, an area in which goods, services, capital and people could move freely helped to strengthen and speed up the economic integration of the three new members⁶⁷.

Ainsi, il faut rester convaincu qu'un accord de libre-échange ne peut constituer une alternative à une véritable politique migratoire : une proposition de codéveloppement, pour être entendue, doit faire place à une analyse des situations réelles et être menée

⁶⁴ Jeanette Yakamavich, "NAFTA on the move : the United States and Mexico on a Journey Toward the Free Movement of Workers – A NAFTA Progress Report and EU Comparison", *Law and Business Review of the Americas*, Summer 2002, 463-487, à la page 468

⁶⁵ *Ibid*, page 35 : « The operation should draw on experience of co-operation with the candidate countries while bearing in mind that the priorities for Barcelona process are not accession oriented ».

⁶⁶ Martin, Von Loeffelholz, Straubhaar, « Managing Migration for Economic Growth : Germany and the United States in comparative perspective », AIGCS Policy Report number , 2002, 45 pages, à la page 5.

⁶⁷ Jean-Pierre Garson, « Opening Mediterranean Trade and Migration », the OECD Observer No 209, Décembre 1997/Janvier 1998, 5 pages.

conjointement par les parties en cause. Elle ne peut reposer sur le seul intérêt d'une des parties à réduire l'immigration, elle doit s'appuyer sur l'intérêt des deux parties.

Interrogé par un ministre français sur l'importance de réduire l'émigration, le maire de Kayes, au Mali, a répondu: « On ne dira jamais assez les bienfaits inestimables de l'émigration ». C'est dire si les intérêts du Nord et du Sud divergent. Dans ce contexte, la politique « unilatérale» migratoire de l'UE ne serait-elle pas vouée à un véritable échec?