



Un dialogue sur fond de divergence:

L'impact de la politique migratoire
européenne sur l'intégration Ouest-Africaine.
Les cas du Nigeria, du Mali et du Niger

Rahmane Idrissa



Un dialogue sur fond de divergence:

L'impact de la politique migratoire européenne sur l'intégration Ouest-Africaine.

Les cas du Nigeria, du Mali et du Niger

Sommaire

Préface	4
Introduction	5
CEDEAO	9
Mobilité et développement: le Protocole de la CEDEAO	10
De la mobilité à la migration: l'approche commune de la CEDEAO	13
Nigeria	17
Economie politique de la migration au Nigeria: population, gouvernance et urbanisation	18
Le dialogue politique entre l'UE et le Nigeria: trouver des incitations sur un sujet complexe	21
Mali	25
Migration: bref état des lieux de la situation à ce jour	26
Le dialogue politique entre l'UE et le Mali: un Etat conciliant mais une société civile hostile	28
Niger	32
«Externalisation des frontières»: le Niger, agent de l'immigration de l'Europe	33
L'impact pour le Niger: des récompenses non obtenues et des dangers cachés	36
Conclusions et implications	40
Concernant la synergie: réduire les incompatibilités	40
Concernant les positions divergentes: enjeux structurels et causes profondes	41
Recommandations	45
(1) Recommandations concernant la région ouest-africaine	46
(2) Recommandations concernant le Nigeria	46
(3) Recommandations concernant le Mali	47
(4) Recommandations concernant le Niger	47
Liste des abréviations	50

Résumé

La présente étude a pour objet d'analyser certains aspects de l'impact des politiques migratoires de l'Union Européenne sur la CEDEAO, le projet d'intégration économique régionale de l'Afrique de l'Ouest, et sur les politiques migratoires de trois pays de la région, à savoir le Nigeria, le Mali et le Niger. Elle s'intéresse en particulier aux perceptions divergentes de cette problématique en Europe et en Afrique de l'Ouest. Alors que pour les responsables européens, la migration en provenance d'Afrique subsaharienne s'est transformée depuis le début des années 2000 de simple problème en véritable crise, en Afrique de l'Ouest, elle n'est vue que comme une nouvelle phase dans l'histoire du difficile développement socioéconomique de la région. Cette étude reviendra sur la façon dont les relations qu'entretient l'UE avec l'Afrique de l'Ouest ont été et continuent d'être façonnées par la question migratoire, puis examinera et discutera des politiques migratoires de la CEDEAO dans ce contexte, analysera les paramètres de la question migratoire au Nigeria et au Mali, en insistant tout particulièrement sur la perspective historique dans laquelle ils s'inscrivent, discutera de la façon dont l'UE a cherché à influencer les politiques de ces pays dans ce domaine, examinera le cas particulier du Niger, 'pays de transit' devenu agent de l'immigration de l'UE, puis examinera et discutera des implications pour le développement socioéconomique de la région en général, et de ces trois pays en particulier. En conclusion, nous verrons que l'UE et les Etats d'Afrique de l'Ouest ayant une vision divergente des enjeux, tout dialogue ne peut produire que des initiatives inefficaces qui reflètent à la fois le manque de cohérence mais aussi la suprématie – en termes de ressources – de la position européenne. Des mesures seront également proposées afin d'aider à rétablir l'équilibre nécessaire à un dialogue et offrir un moyen de sortir d'une stratégie contestable - voire inexistante.

Préface

Suite à l'arrivée de près de 1,3 million de réfugiés et de migrants en Europe en 2015, l'UE a profondément modifié sa politique migratoire, et en a fait une priorité majeure. La migration n'est désormais plus considérée comme faisant simplement partie de la coopération au développement, elle en est devenue un élément central et déterminant pour l'orientation des futures coopérations dans ce domaine. Or les priorités européennes ont également changé en 2015. La fermeture de la route des Balkans, principal itinéraire pour les personnes venant du Moyen Orient et d'Asie du Sud notamment pour entrer en Europe, a contribué à déplacer l'attention vers l'Afrique, comme en témoigne l'organisation précipitée du sommet de la Valette sur la migration en novembre 2015. Un changement de priorité renforcé par les prévisions indiquant que d'ici 2050, le continent africain compterait plus de 2 milliards d'habitants.

En réponse à ces migrations, le sommet de la Valette a conduit à l'adoption d'un nouveau Plan d'action et à la création d'un fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (EUTF) et, un peu plus tard, à la mise en place de pactes pour les migrations. Quatre des cinq pays initialement retenus pour signer ces premiers pactes sont des pays d'Afrique de l'Ouest, tous membres de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'UE définit ces pactes comme un cadre politique de coopération continue rassemblant les divers axes de travail, instruments et outils permettant de développer un partenariat global avec des pays tiers. Pour nombre de pays africains, cependant, certains de ces instruments et mesures sont perçus comme faisant partie d'un agenda migratoire imposé par les Européens qui donne la priorité aux intérêts de l'UE sur ceux de l'Afrique, empêche les Africains de s'approprier ces mesures et néglige les priorités, l'expertise et les capacités locales. Cette focalisation sur la CEDEAO signifie par ailleurs que l'UE a tenté de traiter la question migratoire dans la région d'Afrique la plus développée en termes d'intégration régionale. Cela pose la question des conséquences de cette approche pour la CEDEAO et les cadres déjà en place qui non seulement régissent la migration et la libre circulation des personnes dans la région mais sont également au cœur de l'intégration régionale et du processus de développement.

Le bureau de la coopération de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) au sein de l'Union Africaine (UA) travaille sur diverses problématiques concernant l'Europe et l'Afrique et tente de promouvoir et développer un réel dialogue politique qui fait - souvent - défaut entre les parties prenantes. Dans le contexte migratoire, des observateurs ont qualifié ce dialogue de «dialogue de sourds». Afin d'apaiser et remédier à cette situation et favoriser un dialogue inclusif, le bureau de la FES au sein de l'UA a organisé diverses conférences sur les migrations, publié des études et des notes d'orientation, et organisé le voyage d'une délégation de hauts représentants de l'UA à Bruxelles et à Berlin. La délégation était constituée de représentants du département des affaires sociales, du département des affaires politiques et de la Direction des citoyens et de la diaspora de la Commission de l'Union Africaine, tous concernés par les problématiques migratoires. Au cours de ce voyage organisé fin 2016, il est apparu clairement que l'UA s'inquiétait des implications de la nouvelle approche migratoire européenne et de ses conséquences négatives pour l'intégration régionale, et donc, in fine, pour le développement de l'Afrique. C'est dans cette perspective que la FES a lancé la présente étude et espère qu'elle contribuera à diffuser un discours davantage basé sur les faits et à promouvoir un partenariat bénéfique entre l'Europe et l'Afrique sur la migration.

Je tiens à remercier sincèrement l'auteur, le Dr Rahmane Idrissa, pour son excellent travail de recherche et de rédaction, ainsi que ma collègue, Nina Fink pour sa contribution à la préparation des termes de référence de cette étude. Enfin, mais non des moindres, je souhaiterais remercier ma collègue au siège de la FES, Elisabeth Braune, pour ses précieux commentaires lors de la rédaction de cette étude ainsi que l'équipe de la FES au sein de l'UA à Addis-Abeba et mon successeur, le Dr Erfried Adam, pour l'avoir finalisée.

Florian Koch, Directeur FES UA Coopération (2015-2018)

Introduction

Ces dernières années, les migrations d'Afrique vers l'Europe sont passées du statut de «problème», parfaitement gérable, à celui de «crise», plus difficile à gérer. La réponse de l'Union Européenne (UE) au problème migratoire s'est d'abord inscrite dans la continuité de sa politique vis-à-vis de l'Afrique et a consisté en une aide au développement reposant sur un partenariat commercial. Mais lorsque ce qui au départ était considéré comme un simple problème a commencé à être perçu comme une crise, la réponse apportée a, elle aussi, rapidement évolué. Ce changement dans l'approche européenne de la question migratoire africaine a eu des conséquences importantes à la fois sur son partenariat avec l'Afrique et sur les politiques des pays africains en matière de développement et de migration, conséquences qui sont encore mal connues.

La présente étude porte sur la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et sur trois de ses Etats membres – le Mali, le Niger et le Nigeria – et vise à analyser certains des impacts de l'approche européenne sur les politiques des pays d'Afrique de l'Ouest et, plus fondamentalement, sur leurs perspectives de développement. En introduction, nous commencerons par dresser un état des lieux de l'évolution de l'approche européenne, puis nous poserons la problématique de recherche qui en découle avant de définir les objectifs de l'étude. Nous justifierons ensuite le choix des études de cas et présenterons les méthodes utilisées pour obtenir les réponses apportées. Puis nous terminerons cette introduction par une présentation du plan de l'étude.

Contexte: d'un simple problème à une crise

Les migrations irrégulières de l'Afrique vers l'Europe existaient avant les années 2000, mais le nombre de personnes concernées n'était pas suffisant pour que cela soit considéré comme un problème. Afin de comprendre comment ces migrations ont pu influencer, au début des années 2000, la politique africaine de l'Europe, il convient de comprendre d'abord en quoi consistait cette politique avant cette date.

Dès les années 1960, les Etats européens ont collectivement et officiellement défini que leur politique africaine prendrait la forme d'une aide au développement. Ils ont ainsi constitué un mécanisme financier connu sous le nom de Fonds Européen de Développement (FED), lequel a soutenu une série d'accords (Convention de Yaoundé et Conventions de Lomé I, II, III, IV et IV bis) qui visaient à intégrer des pans entiers de l'agriculture africaine dans l'économie européenne grâce aux échanges et à l'élimination des barrières douanières à l'entrée sur le marché européen des produits dits tropicaux provenant d'Afrique.

A la fin des années 1990, cet arrangement a été contesté au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) par des acteurs du continent américain, dont les Etats-Unis. Suite à la décision de l'OMC, un nouvel accord a été signé en 2000 à Cotonou (Bénin) entre l'Europe et ses partenaires du sud (les pays ACP – Afrique, Caraïbe et Pacifique). L'accord de Cotonou fixe des principes et procédures qui seront plus tard déterminants pour l'évolution de l'approche européenne vis-à-vis de la question migratoire. Ceux-ci incluent, entre autres: (1) l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement, (2) le dialogue et les engage-

ments mutuels, et (3) la différenciation et la régionalisation en matière de coopération.

En résumé, ces principes ont contribué à la mise en place, par les européens, d'un système de sélection et de partenariat à géométrie variable, en liant la coopération à des critères relativement souples comme le «niveau de développement», les «besoins», la «performance», la «stratégie de développement», la «vulnérabilité» ou encore le «caractère enclavé d'un pays». L'accord introduit également le concept de «dialogue politique» dans les relations entre l'UE et l'Afrique. Outre promouvoir une «bonne gouvernance», ce concept avait également pour but de constituer un mécanisme grâce auquel l'UE pourrait lier l'aide au développement à des sujets comme la paix et la sécurité, le commerce des armes ou la migration. Enfin, la coopération commerciale a été entièrement revue avec les Accords de Partenariat Economique (APE) par lesquels les Etats africains consentent aux produits européens les mêmes conditions d'accès au marché dont leurs propres produits bénéficient sur le marché européen. Il convient de noter qu'avec ces mécanismes formels de coopération, l'UE a également cherché à exporter son modèle d'intégration régionale en Afrique en y soutenant activement les efforts d'intégration, tant au niveau continental (Union Africaine – UA) que régional (par ex. la CEDEAO).

L'inclusion de la question migratoire dans les clauses de l'accord relatives au «dialogue politique» montre que déjà à cette époque l'immigration d'origine africaine était considérée comme un problème potentiel pour les pays européens. Le principe d'égalité inhérent au concept de dialogue impliquait que ce problème potentiel soit réglé en y associant les Etats africains et les composantes de la société civile. C'est donc sur la base de l'égalité et du dialo-

gue avec l'Afrique que l'UE a cherché à remédier au problème migratoire, lequel a pris une ampleur plus préoccupante entre 2000 et 2010, lorsqu'un grand nombre de migrants ont tenté de rejoindre l'Espagne par la mer après avoir traversé le désert du Sahara dans des conditions extrêmement difficiles et au péril de leur vie. Les efforts diplomatiques ont conduit au processus dit de Rabat, lequel vise à orienter l'aide européenne au développement vers la création d'une «synergie» avec les politiques migratoires souhaitables. En d'autres termes, l'UE consent à fournir une aide ciblée au développement à condition que les Etats africains adoptent des mesures qui contribuent à endiguer les flux migratoires vers le territoire européen. D'ailleurs, le nom officiel du processus de Rabat est «Dialogue Euro-Africain sur la Migration et le Développement», soulignant par là-même le lien entre politique migratoire et aide au développement.

Ce dialogue a progressé lentement mais régulièrement entre 2006 et 2015, une période marquée par le Programme de coopération de Paris (2008), la Stratégie de Dakar (2011) et la Déclaration et le Programme de Rome (2014). Ces réunions successives ont conduit à l'adoption de quatre «piliers», lesquels visent à soutenir la coopération euro-africaine sur les points suivants: (1) organiser la mobilité et la migration légale; (2) améliorer la gestion des frontières et combattre la migration irrégulière; (3) renforcer les synergies entre migration et développement; (4) promouvoir la protection internationale.

Cependant, le contexte de l'époque avait déjà beaucoup évolué et afin d'«améliorer la gestion des frontières», l'UE en était arrivée à compter sur la coopération de «pays de transit» en Afrique du Nord. Mais en 2011, les forces françaises et britanniques ont soutenu l'insurrection contre le régime du Col. Kadhafi en Li-

bye, l'un des partenaires les plus efficaces de l'Europe dans ce domaine qui non seulement empêchait les migrants de prendre la mer mais leur offrait également des opportunités économiques en Lybie. L'intervention franco-britannique a contribué à la chute du régime de Kadhafi, et conduit à la suppression des garanties offertes par ce régime. Il s'est ensuivi une augmentation spectaculaire des flux de migrants traversant la Méditerranée pour atteindre les côtes italiennes, une situation qui a rapidement eu de graves conséquences, tant politiques qu'humanitaires.

Ce nouveau contexte migratoire n'a pas manqué de susciter des manchettes alarmistes dans la presse grand public européenne, avec l'impact attendu sur la scène politique. Par ailleurs, le naufrage de plusieurs embarcations en Méditerranée au printemps 2015 a entraîné la mort de centaines de migrants qui cherchaient à rejoindre par la mer la Grèce ou l'Italie. Tant l'afflux de migrants que ces tragédies en mer ont fondamentalement, mais de manière ambivalente, modifié la perception qu'ont les européens de la question migratoire. Ce n'était plus un problème à gérer, mais une crise qu'il convenait de régler de toute urgence. L'UE s'est donc sentie obligée de donner plus de tranchant à une vision jusqu'alors essentiellement déclarative. En novembre 2015, un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement européens et africains fut organisé à La Valette, sur l'île de Malte, afin de décider des mesures concrètes devant être prises pour en finir avec cette crise. Poursuivant la dynamique du Processus de Rabat, le sommet de la Valette a conduit, côté européen, à l'établissement d'un fonds fiduciaire d'urgence conçu pour regrouper des ressources provenant du budget européen, du FED et de pays donateurs européens, afin de financer une réponse coordonnée à la crise, tant dans

les pays de départ que dans ceux de transit.

Ce fonds d'urgence n'est cependant qu'une des composantes d'un effort plus important qui vise à continuer de relier aide au développement et politique migratoire, en mettant de nouveau l'accent sur les grands pays de départ, comme le Nigeria et le Mali, et les principaux pays de transit, notamment le Niger. Plus largement, l'UE cherche à redéfinir son partenariat avec les pays africains dans un cadre nouvellement créé, celui de «l'Alliance Afrique-Europe pour des emplois et des investissements durables», lequel vise à étendre et diversifier de manière significative les investissements européens sur le continent. Cette nouvelle vision ne peut qu'avoir une forte influence sur l'approche migratoire européenne dans les années à venir.

Problématique et objectifs de la recherche

La question qu'il convient dès lors de se poser est de savoir dans quelle mesure ce nouvel accent mis sur la migration impacte l'engagement de l'UE envers le développement de l'Afrique. Contribue-t-il à renforcer cet engagement – comme le prétendent les représentants de l'UE – ou non? Et dans quelle mesure interagit-il et/ou interfère-t-il avec les propres plans de développement des pays africains? Tout en cherchant à répondre à ces questions, la présente étude entend répondre aux deux objectifs suivants:

- (1) Déterminer si et dans quelle mesure l'actuelle approche européenne affecte la gouvernance africaine en matière de migration et les efforts d'intégration régionale, à savoir vient-elle compléter et renforcer les politiques existantes ou au contraire, vient-elle les affaiblir?

(2) Etablir des recommandations politiques à l'intention des dirigeants européens et africains.

gie entre les efforts de l'UE et les politiques et mesures prises au niveau local et régional.

Justification et méthode

L'Afrique de l'Ouest offre un cas idéal pour explorer les questions et problématiques ci-dessus mentionnées. L'essentiel des flux migratoires subsahariens proviennent en effet de l'Afrique de l'Ouest, une région qui s'est dotée de longue date d'un projet d'intégration régionale particulièrement avancé. La présente étude s'intéresse tout particulièrement au véhicule de ce projet, la CEDEAO. Par ailleurs, trois pays ont été retenus comme base de recherche: le Nigeria et le Mali en tant que principaux pays de départ et le Niger, car c'est un important pays de transit dans la région. Au sein de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria et le Mali affichent des niveaux de développement économique très différents et une comparaison entre ces deux pays offre la variabilité nécessaire pour étayer la validité des réponses apportées par la présente étude.

La méthode de recherche utilisée dans cette étude associe recherche documentaire et entretiens avec des parties prenantes dans ces trois pays et sur le territoire de la CEDEAO. Dans chacun de ces pays, l'auteur a rencontré des représentants de l'UE, du gouvernement, d'organisations internationales et de la société civile, et a également consulté des experts locaux de ces thématiques. Les entretiens visaient en particulier à comprendre les dynamiques qui viennent contraindre ou, au contraire, stimuler la prise de décisions politiques sur le terrain, à la fois du côté de l'UE et du côté des pays de la région. L'auteur s'est particulièrement attaché à collecter des informations qui permettent d'analyser l'existence ou, au contraire, l'absence de syner-

Plan de l'étude

La présente étude est divisée en six sections. Les quatre premières sont consacrées à la CEDEAO et aux trois pays retenus dans le cadre de cette étude. Pour chacune de ces études de cas, un bilan de la politique et des questions migratoires au regard des conditions socioéconomiques est présenté, suivi d'une analyse de l'impact de l'approche européenne. Dans ces sections, l'auteur s'attachera en particulier à répondre à la question de savoir si l'approche européenne vient renforcer ou affaiblir les politiques locales et régionales. La cinquième section tire les leçons de ces études de cas en synthétisant et analysant leurs principales implications, puis élargit la discussion aux perspectives à long-terme en matière de développement et de migration pouvant être déduites des leçons tirées de ces études de cas. Enfin, la sixième et dernière section présente des recommandations politiques à l'intention de l'UE et des pays étudiés dans ce rapport.

CEDEAO

En Afrique de l'Ouest, l'intégration économique régionale est ancienne et la migration en a toujours fait partie. Pendant des siècles, la région a été sillonnée de grandes routes commerciales et il n'était pas rare que des communautés entières se déplacent d'un endroit à un autre, parfois sur de grandes distances, pour fuir une vie difficile ou la guerre. Bien qu'autrefois faiblement peuplée, la majeure partie de la région était régie par des coutumes qui définissaient clairement des droits et des obligations, avec toujours pour règle d'accueillir et intégrer les étrangers. Mais les migrations intra-régionales de grande ampleur n'existaient pas avant la colonisation.



Photo: D-Maps.com; Timo Lowinger

On pourrait même dire que la migration est une «invention» coloniale, au sens où les coutumes locales ont été transformées par les pratiques et idées européennes en matière de mobilité. Le concept de migration, tel qu'on l'entend aujourd'hui, est lié au concept de frontières nationales, qui n'existait pas avant le colonialisme. A un niveau moins abstrait, les colonialistes ont organisé le transfert systématique de main d'œuvre qualifiée et non qualifiée d'une colonie à l'autre afin de satisfaire aux besoins du capital et de l'administration. En règle générale, la main d'œuvre qualifiée était transférée des

colonies côtières vers l'intérieur des terres, et la main d'œuvre non qualifiée de l'intérieur des terres vers la côte. Profitant de l'ordre colonial, les individus ont également commencé à migrer de leur plein gré, notamment du Sahel vers le Golfe de Guinée, où l'économie coloniale des ports et produits tropicaux était particulièrement développée. Si les colons ont cherché à orienter les migrations en fonction de leurs politiques économiques, ils disposaient de peu de moyens pour les contrôler efficacement en raison de l'étendue des frontières «vertes» et des relations de longue date (précoloniales) entre les communautés le long de ces frontières. Dans la plupart des cas, il s'agissait de migrations circulaires, les individus allant et venant entre leur communauté d'origine et leur nouveau lieu de résidence. Il arrivait que certains finissent par revenir pour de bon, tandis que d'autres s'installaient définitivement dans ce qui devenait alors leur nouveau pays. Mais la plupart gardaient le contact avec leur communauté d'origine.

Ces diverses composantes d'une mobilité de masse définissent le modèle de migration intra-régionale qui continue de caractériser l'Afrique de l'Ouest aujourd'hui, et aident à comprendre la nature et la dynamique des migrations à partir de cette région.

Au fur et à mesure que les empires coloniaux reculaient, le cadre économique sur lequel ils avaient été érigés s'est désagrégé. Les nouveaux Etats indépendants ont alors emprunté des chemins différents, chacun essayant de construire une économie nationale qui profite à ses citoyens conformément au concept d'Etat-nation souverain. Ils ont donc entrepris de réguler et de restreindre les schémas migratoires qui s'étaient développés au fil des siècles et décennies. De nombreux Etats ouest-africains, et notamment les états côtiers, sont même allés jusqu'à expul-

ser massivement les non-nationaux en plusieurs occasions, notamment en réponse à la crise structurelle qui a commencé à frapper la plupart des pays africains à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Mais des mesures aussi radicales étaient également le signe qu'un développement national autosuffisant restait à démontrer. Vers le milieu des années 1970, le débat sur la scène panafricaine a commencé à porter sur des formes concrètes de solidarité et de coopération intra-africaines qui permettraient aux pays africains de faire face à la crise économique structurelle qu'ils traversaient. Vu sous cet angle, ce qui semblait être un problème – la «migration» – a fini par être perçu comme une solution potentielle, conceptualisée sous le nom de «libre circulation des personnes».

En fait, comme indiqué plus loin, les Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest s'y étaient déjà essayés depuis quelques temps. Au milieu des années 1970, c'est l'Etat nigérian, fort de l'argent du pétrole, qui a le premier testé et développé ces expérimentations dans toute la région, incitant ses voisins à fonder la CEDEAO. Pour la nouvelle organisation, le développement se devait d'être régional plutôt que national, et la «libre circulation des personnes et des marchandises» fut inscrite à son agenda, lequel comprenait également des projets d'intégration des échanges, des politiques économiques, des tarifs douaniers, des transports et des communications (Traité de la CEDEAO, Chap. I, Art. 2, § 2; voir également Chap. IV, Art. 27).

Comment cette idée a-t-elle évolué depuis? Quelle approche prévaut aujourd'hui et quel rôle l'UE a-t-elle joué dans cette évolution? Cette section entend répondre à ces questions, discuter des lacunes et enjeux de l'approche actuelle et en explorer les implications à long-terme pour l'agenda de la CEDEAO en matière de dé-

veloppement par l'intégration, y compris dans son articulation avec l'agenda de l'UA concernant ces problématiques.

Mobilité et développement: le Protocole de la CEDEAO

La première approche de la CEDEAO était fondée sur la mobilité, plutôt que sur la migration. Le fondement de l'organisation était de fournir un cadre institutionnel qui élimine les obstacles à la mobilité des citoyens de la CEDEAO dans la région, tout en maintenant les contrôles aux frontières et en respectant les lois des Etats membres sur l'immigration. Cette approche a donné naissance, en 1979, au Protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. Ce cadre abolit les visas et autres permis d'entrée pour les citoyens de la communauté, mais établit des restrictions en matière de résidence. Ainsi, les ressortissants d'un pays de la CEDEAO ne peuvent résider dans un autre pays de la CEDEAO que 90 jours sans avoir à demander un permis de séjour. Le Protocole est également soumis aux lois nationales en vigueur sur l'immigration et permet à un Etat membre d'expulser ou de renvoyer des nationaux d'un autre pays membre conformément à ces lois.

Cependant, l'ambition étant de promouvoir la mobilité, le protocole précise également que ces dispositions n'ont pas d'incidence sur des «dispositifs plus favorables» qui existeraient déjà entre certains Etats membres. Cela concerne notamment les accords passés entre les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, qui vont bien plus loin que la CEDEAO en matière de libre circulation des personnes et des marchandises grâce aux cadres institutionnels de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UE-

MOA), composée de huit Etats membres ayant pour monnaie commune le franc CFA, et du Conseil de l'Entente, composé de cinq Etats. Les contrôles aux frontières entre les Etats de l'UEMOA sont bien plus souples, les ressortissants des pays membres de l'Union n'ayant besoin que d'une carte d'identité nationale pour passer la frontière. Outre une monnaie commune, ils partagent également le même droit des affaires. Quant au Conseil de l'Entente, fondé en 1959, il a mis en place très tôt des infrastructures institutionnelles pour la libre circulation, dont certaines ont été adoptées plus tard par la CEDEAO. Par exemple, la Convention sur le Transit Routier Inter-Etats (TRIE), adoptée par le Conseil en 1975, a été signée par tous les Etats membres de la CEDEAO en 1982. Le Comité Supérieur des Transports Terrestres, établi par le Conseil en 1970, est également devenu un organe de la CEDEAO en 1984. Le haut degré de coordination politique et d'harmonisation juridique existant entre les Etats francophones d'Afrique de l'Ouest constitue donc un objectif général de la CEDEAO pour le développement de son propre cadre institutionnel.

Comme le montre le cas des Etats francophones, le but de la libre circulation des personnes et des marchandises est de créer un marché régional de l'emploi et pour le commerce des biens et services. Cela signifie que son succès, en termes de contribution au développement économique, dépend du fait que d'autres mesures favorables à l'émergence d'un tel marché soient prises en temps voulu. La libre circulation est donc liée aux grands programmes de politique économique de la CEDEAO dans les secteurs agricole et industriel, récemment formalisés sous le nom de Politique Agricole Commune de la CEDEAO (ECOWAP) et de Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAQ). Ces programmes sont basés sur le

constat que l'Afrique de l'Ouest est la région la plus peuplée d'Afrique et se caractérise par une urbanisation grandissante, un développement de la culture de consommation moderne et l'émergence relativement rapide d'une classe moyenne. D'ici 2020, la région représentera un marché de plus de 400 millions de consommateurs et des politiques d'intégration sont nécessaires pour organiser un tel marché et l'aider à atteindre son potentiel, notamment dans les domaines du commerce et de la production agricole et industrielle. Il est à noter que les objectifs des programmes ECOWAP et PICAQ – faire que les chaînes d'approvisionnement créent de la valeur au niveau régional; améliorer, développer et intégrer les infrastructures de communication, transport et production; augmenter le taux de transformation des matières premières locales et faire passer le commerce intra-communautaire de moins de 12% à plus de 40% au cours des années 2020 – nécessitent la libre circulation des personnes et des marchandises. Par ailleurs, des programmes régionaux de construction de routes sont à l'étude afin de développer les échanges commerciaux. Mais ces programmes n'ayant pas encore démarré, les schémas de mobilité en Afrique de l'Ouest restent globalement inchangés et suivent encore largement les anciennes lignes économiques héritées du régime colonial.

Pour être plus précis, les schémas de mobilité ont été impactés à la fois par des changements démographiques – les populations des pays d'Afrique de l'Ouest sont aujourd'hui bien plus importantes qu'à l'ère coloniale – et par la crise du développement national. Ainsi, même si la mobilité intra-régionale continue essentiellement de suivre la même direction, de l'intérieur du Sahel (Niger, Burkina Faso et Mali) vers le Golfe de Guinée (Nigeria, Bénin, Togo, Ghana et Côte d'Ivoire), il existe également, au moins



Du commerce à la frontière de Togo et Benin - Photo: USAID West Africa Trade Hub

depuis les années 1980, une mobilité de masse dans le sens inverse. Ces mouvements suivent le modèle des migrations semi-circulaires qui ont émergé pendant l'ère coloniale et décrites plus haut. Par ailleurs, tout comme pendant la période coloniale, les routes et le chemin de fer tendent à converger vers les ports, au lieu de relier les pays de la région, ce qui a un impact négatif sur l'économie des échanges intra-régionaux. Le commerce avec les autres pays de la CEDEAO ne représente en effet que 12 % du commerce extérieur des pays membres, un chiffre légèrement supérieur à d'autres régions d'Afrique mais bien inférieur aux taux enregistrés dans le reste du monde.

Dans ce contexte, le protocole de la CEDEAO fait figure de politique orpheline, au sens où il s'applique en dehors du cadre plus complet auquel il est censé contribuer et qui souffre tou-

jours d'une absence de mise en œuvre, coordination et harmonisation. En grande partie grâce au protocole, les restrictions et les expulsions de masse du passé ont cessé, bien que les lois sur l'immigration ne soient pas encore harmonisées à l'échelle de la région et que dans certains pays des législations antérieures, voire contraires au protocole, soient encore en vigueur. Les estimations les plus prudentes indiquent que près de 3 % de la population de la région se sont installés dans un Etat d'Afrique de l'Ouest autre que leur pays d'origine. C'est pourquoi, en attendant que le processus d'intégration économique fasse des progrès, la Direction de la libre circulation et du tourisme de la CEDEAO, laquelle est hébergée, et ce n'est pas un hasard, au sein de la Commission pour le Commerce et les Transports, s'attache à soutenir la mobilité en combattant les obstacles résiduels. En effet, tant la liberté de circulation que le transport de mar-

chandises sont encore soumis aux tracasseries des agents de l'immigration aux postes-frontières, sans parler des multiples barrages routiers à l'intérieur des pays qui augmentent le coût des échanges. Des infrastructures transfrontalières intégrées et le développement de systèmes d'identification formelle améliorée (biométrie) devraient cependant contribuer à rendre plus efficace l'ordonnance de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des marchandises au fur et à mesure de sa mise en place.

Depuis le début des années 2000 cependant, l'approche de la CEDEAO en matière de libre circulation en Afrique de l'Ouest a aussi évolué dans des proportions importantes, conséquence directe des efforts de l'UE pour gérer le «problème migratoire».

De la mobilité à la migration: l'approche commune de la CEDEAO

Etant donné l'importance de la libre circulation dans la vision de la CEDEAO, les migrations n'ont pas été perçues comme un problème avant le début des années 2000. Le concept lui-même était rarement évoqué, si tant est qu'il le soit, dans les discours et stratégies. L'UE, de son côté, voyait dans la migration un problème de sécurité lié au terrorisme, au trafic de drogues et au trafic d'êtres humains. Ces préoccupations européennes ont été introduites en Afrique par le biais du dialogue politique avec l'UA, auquel a pris part la CEDEAO, en tant qu'«organisation pilier» de l'UA pour l'Afrique de l'Ouest. L'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), très réceptive aux préoccupations de l'UE, a largement contribué à orienter la CEDEAO vers le paradigme conceptuel de la migration, malgré son intérêt déjà ancien

pour la libre circulation (l'UE est en effet un des principaux financeurs de l'OIM, une organisation dont le budget annuel a été multiplié par plus de sept entre la fin des années 1990 et aujourd'hui, passant de 240 millions d'euros en 1998 à 1,8 milliard d'euros en 2018). En décembre 2000, sous l'égide de l'OIM, la CEDEAO a instauré un processus consultatif connu sous le nom de Dialogue migratoire pour l'Afrique de l'Ouest (MIDWA) afin d'encourager la région à aborder «les préoccupations et questions de migration» non traitées au niveau des Etats membres à l'époque. Ces préoccupations et questions étaient celles de l'UE, et après la phase de lancement, le processus MIDWA a souffert d'un manque d'intérêt de la part de la CEDEAO. En 2005, l'OIM s'est efforcée de «relancer» le processus en le recentrant sur deux thèmes particulièrement importants pour les Etats européens: (1) la migration irrégulière au sein et en dehors de l'Afrique de l'Ouest et (2) le retour, la réadmission et la réintégration des migrants.

Si le processus MIDWA semblait au départ mettre en avant les intérêts et préoccupations de l'UE, il a ensuite cherché ostensiblement à créer les synergies entre politique migratoire et développement que le Processus de Rabat appelait de ses vœux à ce moment-là. Par ailleurs, l'OIM a œuvré à convaincre la CEDEAO et certains de ses Etats membres, dont le Nigeria et le Mali, de développer des politiques migratoires, ces efforts étant essentiellement financés par l'UE. C'est ainsi que, après moult réunions, conférences et ateliers organisés sous l'égide de l'OIM dans le cadre du processus MIDWA, la CEDEAO a publié en 2008 son approche commune sur les migrations. Sans mâcher ses mots, cette approche commune stipule que «la gestion de la migration intra-régionale et vers l'Europe dans toutes ses dimensions» était une

priorité de l'organisation. Il convient de noter ici qu'à l'époque les Africains de l'Ouest migraient également vers d'autres parties de l'Afrique, et en plus grand nombre, mais selon l'approche commune, seules les migrations intra-régionales et vers l'Europe sont officiellement prises en compte. Pour l'agence, la migration vers l'Europe était ce qui importait le plus et conditionnait la volonté politique à l'œuvre derrière l'approche commune de la CEDEAO – comme le souhaitait l'UE - mais la mission de la CEDEAO étant d'assurer la libre circulation des citoyens de la communauté au sein de l'Afrique de l'Ouest, il a bien fallu prendre en compte également les migrations intra-régionales.

L'Approche commune révèle divers points d'accord entre la CEDEAO et l'UE:

- La libre circulation est une priorité de la CEDEAO; l'argument en faveur de ce point est que non seulement la libre circulation est nécessaire afin de garantir l'intégration régionale et l'intégration de la CEDEAO dans l'économie mondiale, mais elle permet également de réduire la pression migratoire en dehors du territoire de la CEDEAO.
- La migration légale doit être encouragée au motif que lorsqu'elle est «bien gérée», celle-ci profite à la fois au pays d'origine et au pays d'accueil.
- Le trafic d'êtres humains doit être combattu au nom de la protection des droits des migrants.
- La CEDEAO s'engage à une mise en cohérence des politiques nationales de gestion de la migration de ses Etats membres, tout en comptant sur les Etats européens pour qu'ils mettent en cohérence leurs politiques d'aide et leurs politiques migratoires.

Les autres points portent sur le respect des conventions, la protection des droits des migrants,

demandeurs d'asile et réfugiés, et la prise en compte de la «dimension du genre» dans les politiques de migration.

L'Approche commune implique que la CEDEAO s'engage à une «gestion» de la migration (à savoir contrôler la migration légale et réprimer la migration irrégulière) à condition que l'UE s'engage à la fois à se montrer plus ouverte vis-à-vis de la migration légale et à récompenser les pays de la CEDEAO sous forme d'une aide au développement. L'Approche commune s'accompagne de plans d'actions qui visent à rendre ces propositions opérationnelles. Mais elle comporte également le risque que l'accent mis sur la gestion de la migration ne vienne occulter le Protocole de la CEDEAO, qui traite de la libre circulation. Ainsi, alors que l'Approche commune revendique de se baser – en partie – sur les principes établis par le protocole, elle introduit également des préoccupations et questions qui n'en font pas partie et qui, tout bien considéré, viennent contredire ces principes.

Les points sur lesquels portent actuellement les discussions dans le cadre du dialogue MID-WA - points désormais inscrits dans l'Approche commune - incluent «le combat contre le crime organisé transfrontalier (traite d'êtres humains et trafic illicite de migrants)», ainsi que le «retour et la réintégration». Un tel langage vient redonner une légitimité à des approches politiques que le protocole de la CEDEAO avait contribué à délégitimer, à savoir les contrôles stricts aux frontières et les expulsions de masse. Comme expliqué plus haut, la libre circulation en Afrique de l'Ouest n'est pas «gérée». Elle résulte non pas tant des règles établies par la CEDEAO que de l'élimination des obstacles à la mobilité institués par les politiques à l'époque de l'indépendance et rendus obsolètes par le projet de la CEDEAO. L'élimination des obst-

acles a normalisé une liberté totale de déplacement bien au-delà de ce que prévoit en réalité le Protocole de la CEDEAO. Mais étant donné les schémas de la migration intra-régionale en Afrique de l'Ouest, ce résultat apparaît comme légitime dans la perspective de l'intégration régionale ouest-africaine, dans la mesure où l'empêcher reviendrait à revenir à la situation à l'origine de la création de la CEDEAO. La liberté totale de déplacement implique, par exemple, que les citoyens ouest-africains sont libres d'organiser les moyens de transport d'autres citoyens ouest-africains. Dire que ces transports puissent constituer un «trafic illicite de migrants» ou «une traite d'êtres humains» revient à rétablir des frontières fermées; et accepter «le retour et la réintégration» de migrants, même de pays en dehors de l'Afrique de l'Ouest, signe le retour des expulsions de masse.

Plus généralement, les délégations européennes dans la région incitent la CEDEAO à appliquer sa propre loi en créant une véritable infrastructure de «gestion des frontières». S'il existe bien une convergence d'intérêt entre l'UE et certains Etats membres de la CEDEAO, celle-ci se fait au détriment du projet de la CEDEAO. Les attaques terroristes liées aux «djihadistes» localisés au Nord du Mali et dans le nord-est du Nigeria peuvent ainsi donner l'impression de profiter de «frontières poreuses» et la contrebande de certaines marchandises est un sujet de préoccupation pour les responsables politiques de plusieurs pays de la CEDEAO. Or ces thèmes «sécuritaires» peuvent être, et sont dans les faits, mis dans le même panier que la migration et présentés comme un ensemble de préoccupations qui importent aussi bien à l'UE qu'à la CEDEAO, laquelle est ensuite supposée les combattre sans faire de distinction. Les efforts visant à combattre le trafic international de drogues, dont l'Afrique de l'Ouest est considérée com-

me une plaque tournante depuis 2004, relèvent de la même logique. L'Office des Nations Unies contre les Drogues et le Crime (ONUDC), qui a inscrit l'Afrique de l'Ouest comme plaque tournante du trafic de drogues cette année-là, a également adopté en 2000 un protocole sur le trafic d'êtres humains qui a contribué à requalifier certains aspects de la migration ouest-africaine en crimes, supposément commis par des personnes impliquées à la fois dans des affaires de terrorisme, de trafic de drogues et de trafic illicite de migrants, voire de trafic d'êtres humains. Les initiatives des fonds européens visent à combattre ces menaces grâce à des projets permettant une «meilleure gestion des frontières» et menés en Afrique de l'Ouest par des organisations comme l'ONUDC et la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), l'agence pour la coopération internationale allemande. La surveillance des frontières fait également l'objet d'un soutien sous forme de formations, de fournitures d'équipements et de financement des unités de police, initialement sur la base de fonds destinés à l'aide au développement (!), et maintenant au travers du Fonds fiduciaire et de la Garde Civile espagnole. Plusieurs autres initiatives – dont certaines sont en partie financées par la CEDEAO et mises en œuvre par l'OIM – pourraient être citées, mais ce qu'il faut retenir de ces dispositifs est qu'ils ont largement contribué à réorienter les politiques vers le contrôle et la répression de la migration, au détriment de la liberté de circulation.

En théorie, ce résultat devait avoir pour corollaire l'engagement de l'UE à aider les citoyens de la CEDEAO à se rendre en Europe pour des motifs professionnels ou pour leurs études, notamment dans le cadre du Partenariat Afrique-UE sur les Migrations, la Mobilité et l'Emploi (MME). Mais les efforts entrepris dans ce

sens ne sont pour l'instant que des déclarations d'intention. Il existe donc une forte présomption que l'approche de l'UE ait «détourné» le projet de libre circulation de la CEDEAO afin de satisfaire ses propres intérêts. Ceci est d'autant plus frappant dans les cas du Mali et du Niger.

Un autre point important, conséquence de la pression visant à renforcer les contrôles aux frontières en Afrique de l'Ouest, concerne le danger potentiel que cela représente pour le taux des échanges intra-régionaux, un pilier de l'intégration économique régionale et un moteur essentiel de la création de richesse. Toutes communautés économiques régionales (CER) africaines confondues, ce taux est significativement plus bas en Afrique que dans les autres parties du monde, bien qu'il soit plus élevé dans la CEDEAO que dans les autres régions d'Afrique. Les principaux obstacles pratiques au développement du commerce régional sont les infrastructures routières et de transport, ainsi que les contrôles aux frontières. Il a été démontré qu'une réduction de ces obstacles permet d'augmenter les échanges de plusieurs points de pourcentage, or il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Dans le cadre de son soutien à l'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest, l'UE participe aux efforts de financement visant à améliorer cette situation. En septembre 2017, la CEDEAO lançait un projet destiné à rendre opérationnel son mécanisme pour la libre circulation des véhicules de transport inter-états de personnes et de biens sur son territoire, dont l'un des objectifs est d'accroître les échanges le long de l'axe Abidjan-Lagos, véritable locomotive économique de la région. Ce projet pilote regroupe huit pays, dont le Niger. Comme nous l'avons vu cependant, l'UE essaie d'imposer des politiques qui visent à restreindre la libre circulation, dont elle contribue par ailleurs à financer l'amélioration. Cette situation est d'autant plus

vraie au Niger, pour des raisons qui seront présentées dans la partie consacrée à ce pays.

Les trois sections suivantes sont des études de cas portant sur le Niger et le Mali, pays de «départ», et sur le Niger, pays de «transit».

Nigeria

L'émigration nigériane à grande échelle a commencé au moment de l'indépendance du pays, dans un contexte de changement d'économie politique. Ces premiers flux migratoires avaient pour destination presque exclusive les autres pays d'Afrique de l'Ouest, essentiellement le Ghana. L'émigration des Ibos notamment, une importante communauté ethnique du sud-est du Nigeria, a été amplifiée par la guerre du Biafra (1967-70). Il s'agissait, essentiellement, d'une migration circulaire. Des étudiants ont également émigré vers les pays anglophones de l'hémisphère nord (Royaume-Uni, Etats-Unis et Canada), où ils se sont parfois fixés de manière permanente une fois leurs études terminées. En 1969, les Nigériens ont été massivement expulsés du Ghana, dont l'économie traversait alors une profonde crise.

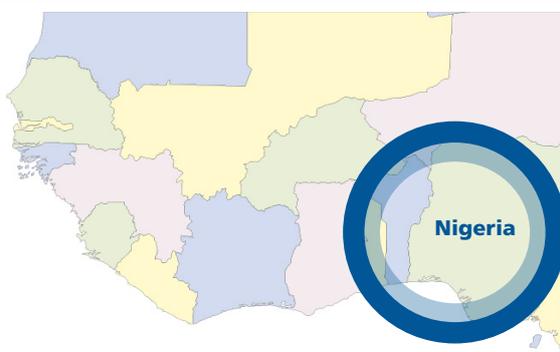


Photo: D-Maps.com; Timo Lowinger

Plus tard, le choc pétrolier de 1973 s'est traduit par un accroissement de richesse pour le Nigeria, et le pays a commencé à attirer à la fois des investissements des pays développés, ainsi qu'une main d'œuvre immigrée en provenance de l'ouest et du centre de l'Afrique. L'émigration a alors considérablement baissé. Mais avec la crise économique qui a suivi la fin du boom pétrolier au début des années 1980, le Nige-

ria est redevenu un pays d'émigration et s'est également mis à expulser un grand nombre d'étrangers originaires d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Bien que cette politique n'aille pas à l'encontre du protocole de la CEDEAO – celui-ci stipule en effet que les résidents ouest-africains doivent avoir un permis de séjour pour rester dans le pays au-delà des trois premiers mois, or la plupart d'entre eux n'en avaient pas, ou n'étaient pas au courant de cette disposition – elle ne va pas non plus dans le sens d'une plus forte intégration régionale. Cependant, nombre de ces expulsés sont par la suite revenus et l'immigration ouest-africaine au Nigeria a finalement continué sans aucun contrôle. Les chiffres officiels pour ces dernières années indiquent qu'il y aurait près d'un million d'immigrants ouest-africains au Nigeria, tandis que selon l'International Migration Institute de l'Université d'Oxford, plus de 800 000 Nigériens vivaient à l'étranger. Mais ses chiffres ne sont que des estimations et sont probablement sous-évalués.

Jusqu'aux années 1980, l'émigration nigériane a suivi un schéma spécifique, les personnes peu qualifiées et celles relevant de l'immigration d'affaires rejoignant les autres pays d'Afrique de l'Ouest, tandis que les personnes qualifiées partaient pour les pays anglophones du Nord, avec un visa. Après les années 1980, d'autres pays du Nord (dont l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et la Belgique) et, pour les habitants du nord du Nigeria notamment, les Etats du Golfe sont devenus des destinations importantes. Il s'agissait essentiellement de migration régulière. Dans les années 1990, cependant, les migrants non qualifiés, des jeunes gens pour la plupart, ont commencé à migrer au-delà de l'Afrique de l'Ouest, vers les autres pays d'Afrique subsaharienne et également vers l'Europe, cette fois-ci dans le cadre d'une migration irrégulière. Selon le Rapport sur le développe-

ment humain du programme des Nations Unies pour le développement, cette modification dans l'émigration nigériane a donné lieu à la répartition suivante: au début des années 2000, 62,3% des Nigériens émigrés vivaient dans un autre pays d'Afrique –majoritairement en Afrique de l'Ouest, 18% en Europe, 14,8% en Afrique du Nord et 4,8% dans d'autres pays. Ces schémas n'ont guère évolué depuis et les vagues de jeunes migrants non qualifiés vers l'Europe se sont poursuivies pour atteindre leur point culminant au début des années 2010.

Les derniers chiffres montrent une baisse de ce schéma spécifique à l'émigration nigériane. Selon l'OIM, moins de 1 300 migrants nigériens en situation irrégulière sont arrivés en Europe dans les premiers mois de 2018, principalement via la route Niger-Libye-Italie. Cela représente une baisse considérable par rapport aux années précédentes (ce chiffre avait atteint 37 551 en 2016, seulement deux ans auparavant). L'OIM note par ailleurs une baisse d'environ 81 % des migrants en situation irrégulière, toutes nationalités confondues, arrivés en Italie en 2018, l'Italie étant quasiment la seule «porte d'entrée» sur l'Europe pour les migrants nigériens en situation irrégulière. Ceci est principalement le résultat des mesures prises pour combattre l'immigration irrégulière au Niger et en Libye, mais ne marque pas forcément une modification des schémas migratoires nigériens. A l'avenir, la migration irrégulière du Nigéria vers l'Europe risque en effet d'emprunter des itinéraires différents et passer par l'Espagne, qui a vu une forte augmentation des migrants ouest-africains ces derniers mois.

Comment expliquer cette migration nigériane et dans quel contexte? Quel est la réponse de l'Etat nigérian et dans quelle mesure cette réponse est-elle influencée par l'approche

européenne? Les politiques menées depuis sont-elles favorables ou défavorables au développement socioéconomique du Nigeria? C'est à ces trois questions que nous tenterons de répondre dans la section suivante.

L'économie politique de la migration au Nigeria: population, gouvernance et urbanisation

Les tendances et structures de l'économie politique sont des facteurs déterminants pour expliquer l'émigration de masse nigériane, bien que des entretiens menés au Nigeria montrent que la culture – un sujet notoirement difficile à évaluer – joue également un rôle. Les problèmes de gouvernance sont également un facteur à prendre en compte dans la mesure où ils ont un impact négatif sur le développement économique.

Trois facteurs d'économie politique doivent être pris en compte pour leur rôle essentiel vis-à-vis de la migration: la croissance démographique, la gouvernance et l'urbanisation. Chacun de ces trois facteurs est analysé ci-après.

Croissance démographique: Avec une population estimée à plus de 195 millions en 2018, le Nigeria est le pays d'Afrique le plus peuplé. Sa population est jeune, avec un âge médian de 17,9 ans, et sa tendance à une forte croissance (plus 2,6 % en moyenne) est soutenue par le fait que la culture rurale – souvent considérée comme la source d'attitudes «traditionnelles» qui attachent une grande valeur au fait d'avoir des enfants – représente encore un aspect important de la vie nigériane, la moitié de la population du pays vivant en milieu rural. Historiquement, la raison économique donnée pour ce grand nombre d'enfants était de pallier le manque de main d'œuvre. Or dans le Nigeria moderne, ce sont les terres et le capital qui font



Gare d'Oshodi, Lagos, Nigeria - Photo: Olusola D, Ayibiowu

défaut, pas la main d'œuvre. Une telle configuration structurelle tend naturellement à créer de l'émigration. C'est ce qu'ont connu tous les pays dits aujourd'hui développés, où le manque de terres associé à une abondante main d'œuvre par rapport au capital disponible pour créer des emplois et d'autres opportunités économiques a conduit à une émigration de masse, plus particulièrement de la fin du 18ème au début du 20ème siècle (voire plus tard dans le cas de pays comme l'Italie ou le Portugal). Une grande partie de l'Afrique se trouve aujourd'hui dans la même situation, et cela vaut en particulier pour le Nigeria. Il est cependant important que noter que l'émigration de masse n'est pas la seule réponse des Nigériens. Les autres réponses incluent l'exode rural, qui sera analysé plus

loin à la section «Urbanisation» et le retour à l'agriculture, qui crée une pression supplémentaire sur le foncier. Ce dernier facteur a conduit ces dernières années des agriculteurs à coloniser des terres jusqu'alors réservées au pâturage et de nombreux éleveurs se sont convertis à l'agriculture. Des affrontements parfois mortels ont eu lieu entre agriculteurs et éleveurs, avec des retombées politiques désastreuses, compliquant encore plus l'équation de la gouvernance de la sécurité au Nigeria.

Gouvernance: Les chiffres montrent que le capital peut réduire l'émigration de masse, même lorsque la gouvernance est défailante. Le survol historique présenté précédemment montre que la période du boom pétrolier au Nigeria s'est accompagnée d'une faible émigration alors

que le pétrole a largement contribué à la crise abyssale de gouvernance qu'a connue le pays. Si une mauvaise gouvernance n'a pas empêché les Nigériens de tirer profit de quelques années de vaches grasses, on peut supposer qu'une meilleure gouvernance, même marginalement plus intègre, pourrait aisément remédier aux nombreux problèmes qui ont conduit les Nigériens à quitter leur pays. Mais malgré une abondance de compétences nécessaires à la conduite d'un pays moderne et des recettes publiques bien supérieures à celles de n'importe quel autre pays ouest-africain, une mauvaise gouvernance a, jusqu'à présent, empêché le pays de se doter ne serait-ce que des infrastructures de base, comme un approvisionnement électrique fiable pour les particuliers et les entreprises. Le problème est que le Nigeria s'est montré incapable de faire émerger une classe politique et administrative qui attache plus d'importance à bien gérer les systèmes de gouvernance qu'à consacrer son énergie à des jeux de pouvoir qui lui permettent de s'approprier et détourner illégalement les ressources publiques. Malheureusement, ce dilemme de gouvernance est rendu encore plus inextricable par les profondes querelles politiques qui font écho aux fractures confessionnelles (musulmans contre chrétiens) et ethno-régionales dans le pays.

Urbanisation: le Nigeria a abandonné relativement tôt l'idée de faire de la politique agricole un atout commercial et pour le développement du pays. Alors que pendant la période coloniale et au cours des premières années qui ont suivi l'indépendance, les revenus du pays dépendaient essentiellement de la rente agricole, à la fin des années 1960 et tout au long des années 1970, le concept de développement basé sur l'agriculture a connu une crise partout en Afrique, en grande partie due à la détérioration des conditions des échanges avec les pays

développés. Dans le contexte de matières premières bon marché qui prévalait alors, l'agriculture africaine n'a pu attirer les investissements privés et dans de nombreux pays, notamment au Sahel, les dépenses publiques ont souvent prioritairement servi à prévenir les sécheresses et la famine au sein de populations agricoles frappées par une extrême pauvreté. Vers le milieu des années 1970, le Nigeria avait les moyens financiers de relancer sa politique agricole, il n'en a pourtant rien fait. Au contraire, le pays a employé ses nouvelles et abondantes ressources financières à développer une politique industrielle, dans un contexte où son cadre de gouvernance politique - un facteur essentiel pour la réussite d'une entreprise aussi complexe et exigeante - s'est avéré insuffisant par rapport aux enjeux. Cette double décision, de ne pas développer une politique agricole et de lancer une politique industrielle qui au final a été un échec, explique le dilemme actuel dans lequel se trouve l'économie politique du Nigeria. La crise de l'agriculture associée à l'attrait d'un emploi industriel dans les zones urbaines est à l'origine du phénomène d'exode rural qu'a connu le pays vers la fin des années 1970. Mais lorsque les efforts d'industrialisation du pays se sont arrêtés dans les années 1980, ce schéma migratoire interne a perduré, donnant naissance à des bidonvilles dans les zones urbaines, qui ont ensuite servi de viviers à l'émigration. De nombreux migrants ruraux sont cependant restés dans les villes nigérianes, contribuant à une urbanisation rapide. Ainsi, ces dix dernières années, le taux d'urbanisation du Nigeria est passé de 40,8% en 2007 à environ 50% en 2018, avec un taux de variation annuel de 4,3% selon le World Factbook de la CIA – soit un taux supérieur au taux annuel moyen déjà élevé de 3,5 % par an pour le continent africain. Mais si les villes ont absorbé une partie de la dynamique migratoire



Frontière entre le Ghana et le Togo à Afalao - Photo: Enock4seth

du Nigeria, elles ont aussi contribué à développer une culture qui rend la migration vers l'Europe attractive. En effet, la vie urbaine crée des attentes et des aspirations à la modernité qui ne peuvent être satisfaites que par un emploi salarié ou une activité indépendante au sein d'économies développées et bien gouvernées. Cela explique en partie la différence qui existe entre le sud du Nigeria, dont sont originaires la plupart des candidats à l'émigration vers l'Europe, et le nord du pays, d'où partent peu de migrants vers ce continent. Le nord du Nigeria est en effet comparativement moins urbanisé que le sud et le type de culture qui se développe dans ses villes ne tend pas à rendre l'Europe attractive. Au contraire, l'importance de l'Islam dans cette région fait que les Nigériens du nord préfèrent émigrer vers les pays du Golfe.

Les structures et processus à l'œuvre dans ces trois domaines de l'économie politique expliquent en grande partie la migration nigérienne, et notamment l'émigration vers l'Europe. La migration apparaît ainsi comme la conséquen-

ce de plusieurs variables. Comment le Nigeria et l'UE abordent-ils la migration dans ce contexte?

Le dialogue politique entre l'UE et le Nigeria: trouver des incitations pour un sujet complexe

L'approche du Nigeria vis-à-vis de la migration a été d'abord déterminée par les décisions prises au niveau de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA – aujourd'hui UA). Le Traité d'Abuja qui établit en 1991 la Communauté Economique Africaine (CEA) souligne l'importance de la libre circulation des personnes sur le continent. L'idée est que la main d'œuvre - et notamment la main d'œuvre qualifiée - est un bien économique qui ne peut contribuer pleinement au développement socio-économique de l'Afrique qu'en présence d'un cadre rationnel qui organise sa répartition entre les économies africaines, des zones où la main d'œuvre est abondante vers les zones qui en manquent. En 1995-1996, à la suite de rencontres, il a été établi que ce mécanisme d'échange de main

d'œuvre se développerait plus aisément dans un premier temps au sein de forums régionaux, comme la CEDEAO pour l'Afrique de l'Ouest. Plusieurs mécanismes de gestion des migrations ont également été formellement adoptés, y compris la collecte de données à des fins de suivi et la participation des parties prenantes. Enfin, le Nigeria a signé plusieurs conventions internationales qui visent à protéger les migrants – notamment les femmes et les enfants – du trafic et de l'exploitation. Conjointement, le Protocole de la CEDEAO, le Traité d'Abuja, les décisions qui ont suivi au niveau de l'UA et ces conventions internationales ont, tout au long des années 1990, façonné la politique migratoire du Nigeria de cette époque.

Au début des années 2000, l'engagement renouvelé de l'UA à organiser ou «gérer» les migrations a conduit à l'adoption en 2006 d'un Cadre de politique migratoire en Afrique (MPFA). Ce cadre politique relance le précédent agenda OUA/UA tout en cherchant à répondre à de nombreuses préoccupations de l'UE concernant la migration africaine. Quelles en ont été les conséquences pour l'approche actuelle du Nigeria en matière de migration?

Nous avons vu dans la précédente section que les incohérences entre principes et réalités ont empêché la pleine traduction des engagements formels en une politique efficace au niveau régional. Ces contradictions existent également au niveau national dans le cas du Nigeria. Ainsi, s'il est vrai que le Nigeria «exporte» de la main d'œuvre qualifiée vers d'autres pays africains, et notamment vers les pays anglophones à revenu intermédiaire, la plupart des migrants qualifiés partent vers le Nord. Par ailleurs, l'essentiel de la main d'œuvre qui migre vers les autres pays africains est une main d'œuvre peu qualifiée ou «informelle». Conscients de cette réalité, les responsables nigériens s'efforcent d'établir une co-

opération formelle avec les pays du Nord afin que (1) la migration de main d'œuvre qualifiée se fasse de telle manière que la diaspora nigérienne devienne un atout de développement pour le pays et (2) qu'il n'y ait pas de fuite des cerveaux dans des secteurs essentiels à son économie. D'autre part, la migration de main d'œuvre non qualifiée emprunte des itinéraires qui traversent les longues et poreuses frontières terrestres du Nigeria qui, pour la plupart, séparent le pays d'autres pays membres de la CEDEAO et sont donc moins contrôlées. En règle générale, il n'existe pas de raison vitale qui imposerait d'investir les maigres ressources du gouvernement dans d'onéreux contrôles et opérations de police pour surveiller ces mouvements. Par ailleurs, les communautés nigériennes – à l'instar des autres communautés en Afrique de l'Ouest – considèrent que la migration de main d'œuvre et pour affaires est une pratique économique rationnelle qui doit être facilitée, en particulier depuis que le Nigeria est devenu lui-même un pays d'immigration, et non plus seulement d'émigration. Autant de points dont le gouvernement nigérian doit tenir compte pour l'élaboration de sa politique migratoire.

A l'instar de l'approche commune de la CEDEAO, la politique migratoire du Nigeria a été développée à l'instigation de l'UE. Le coûteux et vaste processus d'élaboration de cette politique a été financé par l'UE et accompagné par les services techniques de l'OIM. Mais le document qui en a émergé en 2015 reflète largement les préoccupations nigériennes, sans doute plus que les préoccupations européennes. Les trois principaux objectifs sont: comment réguler la migration en fonction des besoins de développement économique; comment gérer les flux migratoires, notamment en termes de migration irrégulière et de sécurité nationale, et comment protéger les droits et le bien-être des migrants. Ces objectifs sont liés aux schémas de l'émigration nigérienne décrits plus haut, lesquels ont présenté des défis

particuliers aux concepteurs de cette politique. En effet, bien que l'émigration de main d'œuvre qualifiée puisse être intéressante de par les investissements étrangers qu'elle peut susciter et les envois de fonds provenant d'une diaspora aisée, elle est également préjudiciable lorsqu'elle conduit à une fuite des cerveaux et à la perte de travailleurs indispensables pour faire fonctionner des secteurs prioritaires, comme la santé par exemple. De même, l'émigration irrégulière doit être réduite, notamment en direction de l'Europe. Mais l'implication politique la plus lourde est que des ressources importantes doivent alors être engagées dans des mesures de police qui au final, apparaîtront comme enlevant aux populations les plus défavorisées tout espoir de recevoir des transferts de fonds de l'étranger.

Les transferts de fonds sont en effet un facteur essentiel qui explique la prudence du Nigeria dans son approche de la question migratoire. Le Nigeria est le pays d'Afrique subsaharienne qui reçoit le plus de transferts de fonds de travailleurs émigrés, puisqu'il reçoit environ 65% des transferts officiellement enregistrés dans la région et 2%, ce qui est considérable, des transferts à l'échelle mondiale. Par ailleurs, les rentrées que représentent ces transferts ne cessent d'augmenter. De 5,8 milliards de dollars en 2005, elles ont plus que triplé en moins de dix ans pour atteindre 20,7 milliards de dollars en 2013. L'impact positif sur le bien-être socioéconomique des Nigériens, sans aucun engagement de deniers publics, est un atout pour le développement du pays que l'Etat nigérian prend bien garde de ne pas altérer. Ceci est d'autant plus vrai depuis que la contribution financière de ces transferts de fonds à l'économie nigérienne a dépassé l'ensemble des aides officielles au développement. Mais la politique migratoire nationale impose que le Nigeria combatte la migration irrégulière – un concept qui couvre essentiellement l'émigration vers l'Europe – et

accepte le retour et la réadmission de migrants reconduits depuis ce continent.

Au Nigeria, l'UE aide à créer les conditions d'un renforcement de ces engagements en proposant une coopération qui, selon la délégation européenne à Abuja, repose sur le principe de réciprocité et, comme l'a indiqué un fonctionnaire européen (qui a souhaité rester anonyme), sur une «approche holistique». Cela signifie que la coopération de l'UE avec le Nigeria fait partie d'un paquet qui comprend également les investissements en faveur de la croissance, la migration et la mobilité, et la sécurité. L'idée est que puisque les «causes profondes» de la migration irrégulière sont économiques, le fait que l'UE montre son engagement à combattre ces causes devrait inciter le Nigeria à contrôler et endiguer la migration irrégulière. C'est pourquoi la Banque Européenne d'Investissement (BEI) et d'autres institutions financières européennes ont consenti des prêts au secteur financier nigérian afin de stimuler les emprunts et le financement dans le secteur privé.

Ce soutien financier ne vise pas seulement les institutions bancaires privées, mais a également contribué à financer la Banque de Développement du Nigeria, avec le soutien complémentaire de la Banque Africaine de Développement (BAD), l'Agence Française de Développement (AFD) et d'autres bailleurs de fonds internationaux. Dans le nouveau et ambitieux cadre de l'Alliance Afrique-Europe, la BEI prépare des investissements plus importants qui visent à parer aux besoins les plus pressants du Nigeria en matière d'infrastructures et de réfection de ses capacités de production. Selon ce même responsable européen, «c'est un grand pays avec de grandes ambitions. Nous comptons sur le fait qu'il doive satisfaire tous ces besoins s'il veut aller de l'avant». Mais il ajoute également: «l'UE n'est pas la Chine» et tout engagement sur le long terme de capitaux européens nécessitera des améliorations dans les

systèmes de gouvernance nigériens afin d'éviter le gaspillage lié à la corruption et à la mauvaise gestion. Plus important encore, il sera soumis au principe de réciprocité mentionné plus haut. Cela signifie en particulier que le «dialogue» en cours entre l'UE et le gouvernement nigérien sur les «retours et réadmissions» (à savoir potentiellement, des expulsions massives de nationaux nigériens depuis l'Europe) doit aboutir avant que des investissements plus significatifs de la BEI puissent être déployés.

Diverses raisons expliquent qu'aucun accord n'ait été pré-décidé. Dans l'ensemble, le Nigeria repose sur un système démocratique qui fonctionne, ce qui signifie que les élections constituent un élément clé du processus décisionnaire et diverses parties prenantes et autres groupes de la société civile, qui ne sont d'ailleurs pas tous favorables à l'issue souhaitée par l'UE, participent au processus permettant d'aboutir à un accord international de cette nature. Par ailleurs, en tant que première économie de l'Afrique de l'Ouest, le Nigeria ne manque pas d'options en termes de partenariats économiques, y compris en Europe, avec les changements apportés par le Brexit, le Royaume-Uni étant l'ancienne puissance coloniale du Nigeria.

En principe, les investissements européens ne sont pas qu'une «carotte» visant à inciter le Nigeria à mettre en œuvre des items sur la liste de souhaits de l'UE en matière de migration. Ils sont également décrits comme un programme en faveur des pauvres et de la croissance destiné à éradiquer les causes profondes de l'émigration dans l'économie. La délégation européenne s'intéresse également aux facteurs culturels, étant donné la grande variété observée au Nigeria en termes de région d'origine. Mais alors que le nord est la région la plus pauvre du Nigeria, ses habitants ont peu tendance à migrer vers l'Europe, comme in-

diqué plus haut. Ce fait semble étayer la théorie selon laquelle ce sont les habitants des régions les plus «avantagées» qui émigrent le plus (au moins à destination de l'Europe). Les autres explications présentées par la délégation européenne à Abuja sont essentiellement culturelles, notamment en ce qui concerne l'Etat d'Edo, une région du sud du Nigeria considérée comme l'épicentre de la migration vers l'Europe. Parmi les facteurs culturels qui sont supposés jouer un rôle important dans l'Etat d'Edo se trouvent notamment les charmes utilisés pour soumettre la volonté des femmes qui entrent ensuite dans les réseaux de prostitution en Europe. C'est pourquoi des efforts spécifiques sont menés dans l'Etat d'Edo, consistant à la fois en des ouvertures diplomatiques envers le souverain de la culture edo, l'Oba, et en la création d'organisations comme le Centre de ressources migratoires subventionné par l'OIM à Benin City (la capitale de l'Etat d'Edo). Ces actions attestent des efforts entrepris par l'UE pour rechercher les «causes profondes» de la migration, qui seront analysées dans la dernière section de ce rapport.

La section suivante porte sur le cas du Mali, autre pays de «départ» dont l'étude, par comparaison et contraste, peut aider à comprendre certaines des observations faites pour le Nigeria.

Mali

Le Mali fait partie des trois pays d'Afrique de l'Ouest enclavés dans la région du Sahel - les deux autres étant le Burkina Faso et le Niger - où la migration, souvent circulaire plutôt que permanente, est une nécessité dans le contexte d'une économie politique moderne.

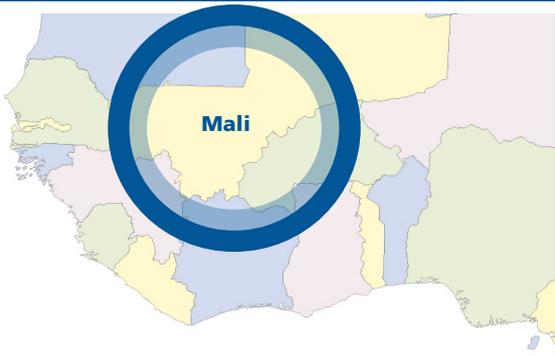


Photo: D-Maps.com; Timo Lowinger

Au début de l'époque coloniale, les faibles densités de population étaient considérées comme la principale explication au fait que le potentiel agricole de la vallée du Niger - ce fleuve coule principalement sur le territoire malien - n'était pas pleinement exploité. Les français ont même tenté d'importer des travailleurs de la colonie voisine de Haute-Volta (le Burkina Faso) pour compenser la pénurie de main d'œuvre au Soudan français (le Mali). Cependant, à la fin de la période coloniale, la croissance démographique a fait que la main d'œuvre est devenue excédentaire par rapport au capital dans le pays. En 1960-1968, le premier gouvernement indépendant du Mali a tenté de mettre en pratique les techniques socialistes dites de mobilisation de la main d'œuvre qui, idéalement, devaient remplacer la dépendance au capital par le développement d'une économie productive. Mais ces techniques ont eu l'effet inverse et ont conduit à des années de pénurie alimentaire, aggravée

par la grave sécheresse qu'a connue le Sahel au début des années 1970. Pendant cette période, de nombreux fermiers de la région la plus touchée du Mali, le district aride de Kayes, ont trouvé une planche de salut en devenant travailleurs émigrés en France, pays qui connaissait alors une période de plein emploi, celle des trente glorieuses, bien que la majorité d'entre eux aient préféré migrer en Côte d'Ivoire, plus près de chez et où l'économie était également en plein essor.

Le schéma migratoire qui s'est alors mis en place au Mali est particulier. L'essentiel de la migration interne au Mali était alors en effet urbaine, les migrants provenant de petites villes et s'installant dans des villes plus importantes, notamment Bamako et Ségou. Concernant la migration rurale vers les zones urbaines, celle-ci était essentiellement le fait de femmes, pour qui les zones urbaines ne servaient pas de tremplin à une migration internationale, comme cela a souvent été le cas ailleurs. Par contre, pour les hommes, la principale destination de l'exode rural était un pays étranger, souvent géographiquement déterminé. Les principales destinations étaient - et sont toujours - la Côte d'Ivoire (440 960), le Niger (69 790) et le Burkina (68 295) pour les pays les plus proches, et le Nigeria (133 464) et la France (68 786) pour les plus lointains (ces chiffres sont ceux de l'OIM pour 2013 et sont probablement sous-estimés, notamment pour la Côte d'Ivoire). La plupart des migrants ruraux originaires de Kayes vont en Côte d'Ivoire et ceux du district de Gao au Niger.

Depuis la fin des années 1990, le Mali est devenu à la fois un pays de transit et de départ des migrations transsahariennes et transméditerranéennes à destination de l'Europe. A la fin des années 2000, les flux vers l'Europe ont

progressivement décliné en raison du rôle joué par la Libye (sous Kadhafi) en tant que premier rempart du continent européen et pourvoyeur d'emplois aux migrants subsahariens. Mais ils ont repris en 2012 après la chute de Kadhafi et le chaos qui a suivi en Libye. Ces nouveaux flux ont d'abord suivi la voie Niger-Libye-Italie. Mais avec la répression contre la migration irrégulière au Niger, l'ancienne voie à travers le Sahara vers le Maroc et l'Espagne a été réactivée. Selon les premières estimations pour 2018, les maliens représentent 12 % des arrivants enregistrés en Espagne, soit 3 227 personnes en tout selon l'OIM.

La présente section entend examiner le contexte socioéconomique dans lequel ces schémas migratoires ont émergé, la réponse de la gouvernance malienne et la façon dont cette réponse est influencée par l'approche européenne.

Migration: bref état des lieux de la situation à ce jour

Au Mali, comme ailleurs, l'émigration est le résultat d'une simple équation entre excédent de main d'œuvre et manque de capitaux. Dans ce contexte, mais peut-être plus encore que dans d'autres parties de l'Afrique de l'Ouest, l'Etat lui-même a été un atout de développement essentiel. Dans les années 1990, cependant, ses capacités de développement ont été démantelées sous l'égide des institutions de Bretton Woods et du consensus de Washington afin d'ouvrir le pays à l'économie de marché. Et ce n'est pas un hasard si les flux de migration irrégulière vers l'Europe se sont mis en place à partir de cette période.

La main d'œuvre excédentaire au Mali est liée à la croissance de la population. Bien que la population du Mali soit, comparativement, relati-

vement faible – environ 18 millions en 2018 – elle est beaucoup plus importante qu'au cours des derniers siècles, lorsque la main d'œuvre était si rare que l'esclavage en était devenu une forme répandue de mobilisation (forcée) de la main d'œuvre et que le commerce longue-distance était le seul moyen viable pour accumuler du capital. Le colonialisme, système qui vise à extraire le capital plutôt qu'à en créer, n'a pas permis de constituer une base industrielle dans le pays. Dès le départ, à savoir les années 1960, l'économie politique malienne s'est donc caractérisée par la prédominance d'un capital non-productif (capital marchand), bien que connecté à la production de produits dits tropicaux, dont l'arachide et le coton. Le cours mondial de ces matières premières étant particulièrement volatile, ce sont donc par essence des atouts de développement fragiles. C'est pourquoi le Mali a tenté de mener des politiques économiques volontaristes basées sur la notion que l'Etat était le principal atout de développement du pays et devait le sevrer de sa dépendance aux cultures commerciales. Grâce à des capacités de développement améliorées, dont une banque d'Etat pour le développement et un réseau également contrôlé par l'Etat chargé de distribuer des biens de consommation là où le secteur privé rechignait à être présent, l'Etat malien a cherché à jeter les bases d'une économie moderne agrémentée d'un peu de politique industrielle. Il a également tenté de soutenir les atouts agricoles de la vallée du Niger (riz) et des zones productrices de coton au travers de projets de soutien aux producteurs.

Ces ambitions se sont heurtées à un manque extrême de capitaux, dû au fait que (1) le Mali n'était pas attractif pour les investissements étrangers, (2) l'impôt sur le revenu avait un rendement dérisoire au vu de la pauvreté de la population, et (3) qu'il n'existait pas, à l'épo-

que, d'autres sources de revenu dans l'industrie extractive. Migrer est donc resté une nécessité pour une grande partie de la population. Une étude menée au début des années 1990 montre un léger déclin de l'émigration à la fin des années 1980, mais il faut tenir compte du fait que près d'un million de Maliens étaient alors concernés par diverses formes de migration circulaire dans les pays voisins. Ainsi en 1993, 10,5 % de la population totale du Mali – soit un chiffre impressionnant de 735 000 personnes – résidait alors en Côte d'Ivoire. Cela a significativement contribué à faire baisser la pression sur la structure économique défaillante du Mali tout en permettant un transfert de richesse grâce aux envois de fonds et aux investissements de la diaspora (investissements essentiellement informels ou de faible ampleur).

La crise économique qui a frappé presque toute la région dans les années 1990 a rapidement réduit à néant cet équilibre. Les ajustements structurels ont obligé les pays à renoncer à faire de l'Etat un atout de développement et à réduire leurs capacités – considérées comme un gaspillage sans intérêt économique – afin qu'ils puissent rembourser les dettes qu'ils avaient contractées auparavant pour financer leur développement. Etant donné l'importance de l'Etat pour les économies de la région, son rapide et profond retrait a conduit à une crise sociale dans tous les pays, y compris en Côte d'Ivoire. Ce pays, qui reçoit le plus de migrants maliens, est progressivement passé d'une crise sociale à une crise politique, notamment suite au décès en 1993 de son leader, qui dirigeait le pays depuis l'indépendance et avait bâti le modèle économique ivoirien basé sur l'ouverture à l'immigration. Les nouveaux dirigeants ont entretenu la xénophobie à l'encontre des migrants du Sahel afin de gagner des points dans les luttes politiques qui ont suivi, incitant

des dizaines de milliers de Maliens à rentrer au pays en raison du harcèlement subi. Même ceux qui avaient choisi de rester ont ensuite été contraints de partir lorsque la guerre civile a embrasé la Côte d'Ivoire au début des années 2000. Pendant ce temps, la situation économique du Mali se détériorait également. La crise fiscale rongait l'Etat, qui a dû accepter un ajustement structurel en supprimant des milliers d'emplois et en réduisant considérablement ses capacités administratives, y compris dans les secteurs sociaux. Le pays venait d'adopter une constitution démocratique – la première de son histoire – en 1992, mais la violence des réformes économiques a déchaîné une vague de mouvements de protestation sociale sur le tout jeune régime. En avril 1993, le feu est mis à l'Assemblée Nationale, ainsi qu'à la résidence du chef de l'Etat récemment élu, et la foule menace de s'en prendre aux ambassades des pays donateurs, perçus comme soutenant les réformes. Aggravant encore la situation, en 1994, le Ministère des Finances français et la Banque Centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest ont dévalué de moitié la monnaie commune, le franc CFA. Le Mali n'avait accédé à cette monnaie que dix ans auparavant et avait dû alors réduire considérablement le taux de rémunération du personnel salarié. Désormais, les salaires ne valaient quasiment plus rien.

C'est dans ce contexte que les Maliens, coupés de leur principale destination traditionnelle, la Côte d'Ivoire, et subissant une grave crise économique et sociale chez eux, ont commencé à chercher de nouveaux horizons dans d'autres parties de l'Afrique, et également en Europe.



Des gens déplacé traversant une frontière - Photo: UK Department for International Development

Le dialogue politique entre l'UE et le Mali: un Etat conciliant mais une société civile hostile

L'Etat malien a depuis longtemps reconnu l'importance de l'émigration pour le pays. C'est le seul pays ouest-africain à avoir un ministère dédié à la diaspora, le Ministère des Maliens de l'Extérieur, créé en 2004. Dans la période qui a suivi l'ajustement structurel, la migration en était devenue à être considérée comme un atout de développement, même s'il lui manquait une structure de gouvernance propre. En 2018, le Mali se classait dixième des pays subsahariens pour ce qui est des envois de fonds reçus de l'étranger, avec environ 1 milliard de dollars US officiellement enregistrés, selon la Banque mondiale. Or jusqu'en 2015, le Mali ne disposait pas de politique migratoire nationale.

Comme au Nigeria, un ensemble composé de lois sur l'immigration largement dépassées, de pactes d'intégration régionale (CEDEAO et UEMOA), du cadre de politique migratoire de l'UA et de conventions internationales faisait office de politique générale.

Le Ministère des Maliens de l'Extérieur - qui inclut aussi «l'intégration africaine» dans son domaine de compétence - a proposé à la diaspora malienne un accord au nom de l'Etat. Le Ministère attend de la diaspora qu'elle participe au développement national et lui offre en retour un certain nombre de services. Certains de ces services visent à aider la diaspora à rester investie dans la vie et le développement du pays, tandis que d'autres visent à aider les migrants dans leurs projets, y compris en cas d'échec. Ainsi, par exemple, le ministère aide les travailleurs maliens à se faire recruter par

des dispositifs d'embauche de travailleurs immigrés et fournit également une aide humanitaire aux migrants en détresse ou devant être rapatriés de pays en proie à des troubles. Le Ministère a rempli certaines de ses promesses. Il a récemment construit un grand centre à Bamako afin de servir de logement provisoire aux migrants de retour au pays et de siège principal au Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur, un organisme de parties prenantes créé en 1991 et présent dans 62 pays dans le monde, lequel possède un poids financier et électoral significatif. Par ailleurs, la diaspora originaire de Kayes notamment a massivement investi dans le développement de la région en construisant des écoles et des hôpitaux, ainsi que des mosquées, et en injectant du capital dans des activités productives. Le ministère leur apporte un soutien institutionnel qui explique en partie le remarquable succès de ces entreprises. Mais si la diaspora malienne veut devenir un réel atout de développement, il lui reste encore beaucoup à accomplir, comme le montre les résultats obtenus dans des pays comme l'Inde ou Israël.

Cependant, la perception qu'ont les Maliens de la migration en tant qu'atout de développement a rapidement dû intégrer le fait que pour les Européens, la migration africaine est un problème. Dans l'esprit du Processus de Rabat, des tentatives ont été faites pour transformer cette divergence de vue en une sorte de synergie. En 2008, la Commission Européenne (CE) a prélevé 10 millions d'euros sur le 9ème FED pour créer le Centre d'Information et de Gestion des Migrations (CIGEM), un programme pilote visant à collecter des données et à conseiller et accompagner les migrants potentiels et ceux de retour au pays, ainsi que les Maliens résidant à l'étranger. Plus généralement, le CIGEM travaille à promouvoir la migration légale et à décourager la migration irrégulière. Le finance-

ment de la CE était destiné à servir de capital de départ pour une institution qui devait par la suite devenir une institution malienne, rattachée au Ministère des Maliens de l'Extérieur, et ouvrirait la voie à l'élaboration d'une politique migratoire nationale. Par ailleurs, le CIGEM devait également servir de projet pionnier pour des institutions similaires devant être installées dans d'autres pays de la CEDEAO. Le Mali, aux yeux de la CE, offrait en effet un terrain idéal pour cette expérimentation au vu de «l'évolution des relations entre le Mali et l'UE à travers l'Accord de Cotonou, le dialogue dans le cadre du Comité Franco-Malien et les expériences fortes en matière de co-développement» (pour citer une note opérationnelle du CIGEM).

Bien que le CIGEM ait été conçu comme un organe indépendant, il a reçu un financement de 10 millions d'euros sur trois ans de la CE, une somme six fois supérieure au budget annuel du Ministère des Maliens de l'Extérieur, rendant le CIGEM redevable auprès de la CE. Ceci explique que sa principale mission ait consisté à aider à contenir la migration irrégulière plutôt qu'à soutenir la migration comme aide au développement. Alors que l'idée que se font les Maliens de la migration en tant qu'atout de développement passe par l'établissement de mécanismes réglementaires et institutionnels visant à permettre aux Maliens de la diaspora d'investir de manière productive dans l'économie de leur pays avec la coopération des pays hôtes, le CIGEM travaillait essentiellement à dissuader les migrants potentiels d'entreprendre le voyage vers l'Europe, notamment en les sensibilisant aux périls de la migration et en leur proposant de les aider à trouver un travail ou une occupation rémunérée au Mali. Dans le contexte malien, cette initiative s'est révélée irréaliste au vu du manque d'emplois et de crédit pour financer ces entreprises, et parce que l'environnement

institutionnel du pays n'avait pas la sophistication ni les ressources nécessaires pour relayer les actions du CIGEM. Lorsque le financement européen a pris fin, le CIGEM a perdu l'essentiel de son personnel et est aujourd'hui en passe de devenir un service du Ministère des Maliens de l'Extérieur, faisant peser sur un budget déjà limité de nouvelles responsabilités financières.

Le CIGEM a cependant fourni une base institutionnelle pour la mise en œuvre d'au moins une politique européenne proactive. En 2007, un an avant la création de cet organe, l'Espagne signait un accord avec le Mali sur la base des principes qui avaient émergé lors du Processus de Rabat, comme le principe d'égalité dans les partenariats et le lien entre migration et développement. Cet accord, selon lequel l'Espagne et le Mali s'engageaient réciproquement à encourager l'emploi légal des ressortissants de l'autre partie sur leur territoire, après analyse des complémentarités de leurs marchés du travail respectifs, a permis à l'Espagne de proposer un programme d'accueil de travailleurs immigrés au Mali. Ce programme a été mis en place par le CIGEM. Mais l'accord comprenait également des clauses qui permettaient à l'Espagne de rapatrier des migrants maliens avec la coopération du gouvernement du Mali. L'accord a vite été impopulaire au Mali car le programme d'accueil des travailleurs a rapidement trouvé ses limites tandis que l'Espagne a pu expulser, dans les années qui ont suivi sa signature, un plus grand nombre de migrants maliens que la France et l'Italie. Dans les entretiens menés au Mali, il apparaît que ce type d'évènements avait alerté la société civile malienne sur ce qui a été perçu comme une tromperie européenne et un zèle excessif du gouvernement malien à coopérer avec ses homologues européens pour de l'argent. Les autorités maliennes ont répondu à l'époque que l'Espagne

n'avait pas fait preuve de duperie mais avait dû revenir sur ses engagements du fait de la crise économique qu'a connue l'Europe après 2008 et qui l'a frappée plus durement que les autres pays au nord des Pyrénées. Mais la querelle qui a suivi montre que, contrairement au Niger par exemple, un fort réseau d'organisations de la société civile et de militants existe au Mali, qui soutient la migration et la cause des migrants et qui inclut des groupes de défense, comme l'Association Malienne des Expulsés (AME) dont le nom fait polémique, ainsi que des voix publiques influentes comme l'ancienne ministre et intellectuelle nationaliste africaine Aminata Dramane Traoré. Cela révèle aussi que, alors que le gouvernement malien était prêt à coopérer avec l'UE sur des lignes favorables à la vision et aux préoccupations de l'UE, les groupes de la société civile ont réussi à promouvoir une vision et des préoccupations propres au Mali sur la place publique. Ainsi, en 2016, la réaction de l'opinion publique a forcé le gouvernement malien à refuser l'entrée du pays à deux migrants qui avaient été expulsés de France avec un laissez-passer européen (mais pas de passeport malien). Cette épisode montre combien cette question des «retours et réadmissions» est un sujet sensible au Mali, et incite le gouvernement à la prudence.

En 2014, le Mali adoptait enfin une Politique Nationale de Migration (PONAM), à peu près en même temps que le Nigeria. A l'instar du document politique du Nigeria, la PONAM tente de conjuguer les vues optimistes du pays sur la migration avec les préoccupations européennes. Contre toute attente, elle parvient à cette synergie en prônant une gestion de la migration au Mali dans le cadre des normes internationales tout en répondant aux causes profondes de la migration par le développement. Ce langage reflète le discours du Processus de Ra-

bat, mais plus important encore est la manière dont ce discours est interprété et mis en œuvre. Deux initiatives européennes méritent d'être signalées à ce niveau.

En premier lieu, s'appuyant sur une précédente expérience espagnole de contrôle par des forces de police de la migration irrégulière qui ciblait le soi-disant trafic d'êtres humains au Sahel, l'UE a alloué 41,6 millions d'euros à un projet multi-pays visant à former des unités de gendarmerie dans la région du Sahel. Ce projet, connu sous l'acronyme GAR-SI (Groupes d'Action Rapide – Surveillance Intervention), comprend les pays membres du G5 Sahel (Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie, Niger) plus le Sénégal. Il est présenté comme un moyen de mettre en œuvre le volet du Plan d'Action de la Valette qui cherche à «prévenir la migration irrégulière, le trafic de migrants et la traite des êtres humains». L'unité GAR-SI du Mali a été créée en 2017.

Deuxièmement, concernant le volet «développement», la même année, le fonds fiduciaire d'urgence européen allouait 20 millions d'euros à l'agence de coopération néerlandaise SNV pour financer le montage et la mise en œuvre de projets visant à créer des emplois et des opportunités économiques dans les zones de forte émigration, à savoir les districts de Bamako, Gao, Kayes et Koulikoro.

Cependant, sur la question capitale des retours et réadmissions, le Mali reste réticent, la société civile se méfiant des politiques européennes. Plus généralement, la société civile malienne se montre très critique vis-à-vis des conceptualisations européennes de la migration, leur reprochant de faire peu cas des causes structurelles, d'assimiler la migration à une activité criminelle sans faire de distinction, de ne pas se soucier le moins du monde de l'impact négatif que

ces politiques restrictives européennes peuvent avoir sur les bénéfices potentiels de la migration, de nuire aux accords régionaux sur la liberté de circulation et de résidence et de créer des tensions entre les Etats membres de la CEDEAO. Une liste de ces reproches a été publiée en avril 2018 par l'AME.

La section suivante s'intéresse au cas, très différent, du Niger, pays de transit plutôt que de départ des migrations vers l'Europe, et qui illustre bien ces tensions.

Niger

Le Niger est le pays du Sahel par excellence. Situé plus à l'est que le Mali, c'est un pays plus aride où les migrations de communautés à la recherche de terres fertiles et de sécurité ont perduré pendant des siècles, cette région n'ayant connu aucun empire et très peu d'Etats dans le passé. Cependant, cette mobilité n'excluait pas un certain enracinement et se déroulait souvent à l'intérieur d'une zone géographique circonscrite. Même à la période précoloniale, un fort dynamisme a poussé les populations du Niger vers le sud, notamment lorsqu'elles pouvaient compter sur une force militaire. Au 19^{ème} siècle, par exemple, le royaume de Zinder a conquis les terres fertiles de Daura, dans ce qui est aujourd'hui le nord du Nigeria (ce qui explique que les rois de Zinder aient été fort contrariés par les accords conclus au 20^{ème} siècle entre la France et la Grande Bretagne et établissant la frontière entre le Niger et le Nigeria, les privant ainsi de leur conquête).

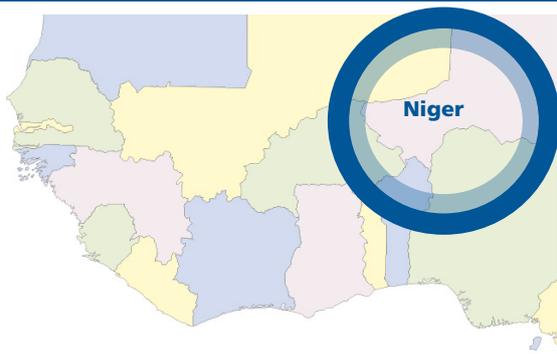


Photo: D-Maps.com; Timo Lowinger

Quant aux Zarmas, qui habitaient la région déséchée de Zarmaganda, actuellement à l'ouest du Niger, ils ont conquis la vallée du Dallol Bosso au sud et à la fin du 19^{ème} siècle, ont créé à la force des armes une colonie encore plus au sud, dans ce qui est aujourd'hui le nord du Ghana, d'où ils ne furent chassés que par l'avancée des

troupes coloniales britanniques. Ils ont ensuite réussi à négocier un accord avec une autre puissance coloniale, l'Allemagne, et se sont installés dans ce qui allait devenir la colonie allemande du Togoland.

Ce mouvement vers le sud a continué et s'est intensifié au cours de l'ère coloniale, période à laquelle il s'est transformé en migration circulaire de main d'œuvre et pour le commerce, s'étendant à tout le Golfe de Guinée et englobant les régions sud du Nigeria, du Bénin, du Togo, du Ghana et de la Côte d'Ivoire. Une partie de cette migration s'explique par l'accablant régime fiscal mis en place par les français dans leur colonie appauvrie, mais l'essentiel est lié à la géographie, comme au Mali. En effet, la plupart de cette émigration nigérienne provenait, comme encore aujourd'hui, de la bande la plus aride du Sahel et du Sahara, dont font partie le Zarmaganda et l'Ader. Les nigériens des terres comparativement plus fertiles des régions du centre-sud préféraient soit la migration interne vers la capitale (Niamey) ou l'émigration saisonnière/temporaire vers le nord du Nigeria, plus près de chez eux. Plus tard, au début des années 2000, alors que la Côte d'Ivoire sombrait dans la guerre civile, la migration de main d'œuvre en provenance de l'Ader en particulier a trouvé en Lybie une autre grande destination. A la même période, un phénomène de migration basé sur la mendicité s'est développé vers l'Algérie au départ des régions du centre-sud du pays. Au début des années 2010, alors que l'effondrement du régime libyen plongeait le pays dans le chaos, la Côte d'Ivoire renaissait de ses cendres et retrouvait son statut de principal pays d'accueil, au même titre que ses voisins du Golfe de Guinée.

Ce bref survol des schémas migratoires au Niger montre que leur ancienneté historique semble les avoir durablement orientés dans une

certain direction en Afrique de l'Ouest, à savoir vers la vaste zone du Golfe de Guinée. Ils n'ont dévié de cette direction qu'une seule fois, à savoir vers la Libye, mais cela n'a pas duré – même si ces nouveaux schémas se seraient certainement fixés sans la chute du régime du Col. Kadhafi et ce qui a suivi. En effet, en 2017, l'OIM a aidé au rapatriement depuis la Libye de plus de 3 500 migrants nigériens et beaucoup vivent encore dans les villes libyennes de Sebha, Tripoli et Benghazi. Très peu de nigériens ont traversé ou tenté de traverser la Méditerranée vers l'Europe. En tout état de cause, le Niger n'est pas un pays d'émigration vers l'Europe.

Au début des années 2000, les principales routes migratoires reliant l'Afrique de l'Ouest à l'Europe passaient par le Mali. Mais il existait déjà une route qui traversait le Niger pour rejoindre la Libye. La plupart des migrants qui prenaient cette route cherchaient et éventuellement trouvaient des opportunités de travail en Libye. Il en résulte qu'une industrie spécialisée dans le transport de migrants s'est développée, notamment après 2009 (avec la fin de la rébellion Touareg qui avait éclaté dans le nord du Niger deux ans auparavant), centrée sur la ville d'Agadez et la commune rurale de Dirkou, dans le nord du Niger. Bien qu'à l'époque les Européens s'inquiétaient déjà beaucoup de la migration irrégulière, l'UE ne s'est pas préoccupée de cette industrie du transport au motif que le régime de Kadhafi offrait un rempart contre les migrations transméditerranéennes et que la Libye acceptait les migrants afin d'utiliser leur force de travail pour les nombreux projets d'aménagement qui étaient en cours dans le pays.

Après la chute de Kadhafi en 2011, tout a rapidement changé. Face au chaos qui s'est alors emparé de la Libye, les migrants ont eu le choix entre trois options: rentrer chez eux, tenir bon,

ou prendre la mer pour rejoindre l'Europe. La plupart des migrants nigériens ont choisi l'une des deux premières options, mais beaucoup de migrants des pays d'Afrique de l'Ouest ont opté pour la dernière. L'industrie du transport qui transitait par Agadez et était organisée par des membres des communautés du nord du Niger (Touaregs et Toubou) n'a pas seulement perduré, mais elle est également devenue encore plus rentable depuis la fermeture de la route malienne vers l'Europe du fait de la rébellion et du Jihad qui ont frappé le nord du Mali en 2012-2013 (une autre conséquence de la chute de Kadhafi).

Il en résulte que l'UE a commencé à s'intéresser de près au «trafic illicite de migrants» et à «la traite d'êtres humains» au Niger – de nouvelles étiquettes pour une industrie du transport de migrants qui était alors en passe de se criminaliser. C'est dans ce contexte que doivent être comprises les politiques menées par l'UE au Niger, ainsi que la réponse du gouvernement nigérien à ces politiques. Dans cette section, nous analyserons dans un premier temps les politiques européennes qui, au Niger encore plus que dans les deux autres pays étudiés dans le cadre de ce rapport, ont contribué à fixer les priorités, puis nous verrons la réponse du Niger à ces politiques.

«Externalisation des frontières»: le Niger, agent de l'immigration de l'Europe

Dans le cas du Niger, l'approche européenne a utilisé un autre outil des politiques européennes, à savoir l'externalisation des frontières, un outil développé par le passé avec la Libye et utilisé plus récemment avec la Turquie afin de gérer les flux migratoires provenant des zones de conflit au Proche-Orient.



IOM à Agadez, Niger - Photo: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Le Niger a d'abord intéressé l'UE car ce pays semblait être le candidat idéal pour héberger ses services destinés à combattre les problèmes de sécurité au Sahel. Ces problèmes étaient alors essentiellement liés à la situation chaotique du Sahel suite à la chute du régime de Kadhafi et à l'apparente montée du terrorisme. En 2012, l'UE a créé l'EUCAP Sahel Niger, une «mission» dont le but était de renforcer les capacités des forces de sécurité nigériennes et qui devait cesser de fonctionner en 2013. La durée de de l'EUCAP a cependant été étendue et sa mission élargie au contrôle des migrations à mesure que la route nigérienne gagnait en importance. Entre 2012 et 2017, le budget de

l'EUCAP est passé d'un peu moins de 10 millions à 26 millions d'euros. Cette évolution a pris une tournure décisive lorsque la migration est devenue une crise en 2015. Les rencontres qui ont suivi ont conduit à la formulation du Plan d'Action de la Valette dans lequel le Niger est le seul pays d'Afrique de l'Ouest à être spécifiquement nommé – trois fois – comme un partenaire clef pour l'élaboration des stratégies européennes dans la région.

Le Plan d'Action de la Valette propose un pêle-mêle de propositions d'initiatives, qui vont de la création d'emplois au soutien à l'investissement privé en passant par l'attribution de bour-

ses Erasmus aux étudiants africains et les projets d'aides aux camps de réfugiés. Il souligne également la nécessité d'«établir ou améliorer les législations nationales et régionales de lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains» au moyen de politiques et de plans d'actions adaptés selon que le pays est un pays de transit ou un pays d'origine. Ces politiques et plans d'actions ont pour but de former ou de «renforcer les capacités» des forces de sécurité et des autorités judiciaires locales à réprimer «le trafic et la traite des êtres humains», et donc le transport de migrants. Pour faire avancer ces politiques, l'UE prévoit de recourir à des «incitations efficaces» en vue de créer un cadre législatif dans lequel ces politiques puissent être réellement développées et mises en œuvre. Au Mali et au Nigeria, cela a débouché sur l'adoption de documents de politique migratoire de portée essentiellement déclarative, plutôt que performative. Mais dans le cas du Niger, l'UE a réussi à faire pression sur le pays pour qu'il adopte, fin 2015, une législation qui criminalise le transport de migrants. Le Niger a rapidement commencé à appliquer cette loi, dès 2016, une prouesse remarquable dans un pays où la léthargie de l'appareil législatif est proverbiale. Il faut voir dans cette vigueur inhabituelle le résultat du financement massif de l'UE.

Jusqu'en 2014, seulement un tiers de l'aide européenne au Niger consistait en une aide budgétaire directe. Depuis 2014, dans le nouveau cycle, 75 % de l'aide européenne va directement dans les coffres de l'Etat. Le Niger a ainsi reçu du FED environ 640 millions d'euros pour la période 2014-2020, auxquels sont venus s'ajouter 95 millions supplémentaires après réexamen. Une partie de l'appareil de contrôle des frontières du Niger – à savoir les forces de sécurité au nord et les juges chargés de statuer sur les cas de trafic d'êtres humains dans le

cadre de la nouvelle loi – a bénéficié d'équipements et de formations particulièrement bien rémunérées. Les postes frontaliers éloignés, qui par le passé n'avaient même pas l'électricité, ont été connectés à internet grâce à l'agence allemande GIZ. Les dons reçus - camions à plateau, véhicules tout terrain, motos et téléphones par satellite - ont considérablement amélioré les conditions de travail de la gendarmerie et des forces militaires nigériennes dans les terres désertiques jusqu'alors particulièrement difficiles du nord. Entre 2016 et le début 2018, le personnel militaire nigérien des bases établies dans le désert est ainsi passé de 200 à 450 soldats.

En dépit de ces progrès, contrôler l'ensemble des points de passage le long d'une frontière de 350 km dans un désert de sable s'est avéré impossible et de nouvelles routes se sont constituées vers l'Algérie, pays avec qui le Niger a la plus grande frontière. D'autres mesures ont donc été introduites. En octobre 2017, l'Italie a signé un protocole d'accord avec les milices libyennes, par lequel ces dernières acceptent d'intercepter les migrants sur les côtes libyennes et en mer et de les retenir dans des centres de détention sur leur territoire avant de les renvoyer vers leur pays d'origine. C'est à peu près vers cette période que l'UE a ouvert un bureau de liaison Frontex au Niger, son troisième seulement en dehors de l'Europe et le premier en Afrique, afin de renforcer le contrôle de la frontière avec la Libye.

Les résultats ne sont pas aisés à interpréter. En effet, si les débarquements en Italie ont singulièrement baissé en 2018, ce n'est pas le cas des arrivées en Lybie. Et si les efforts du Niger et de Frontex pour contrôler la frontière ont permis de fermer de nombreuses routes, des routes et pistes non surveillées, nouvelles et anciennes, sont encore utilisées. Selon l'OIM, le nombre

de migrants en Libye est passé de 432 574 en octobre 2017 à 704 142 en février 2018, soit 271 568 nouveaux arrivants enregistrés. Tous n'étaient pas des africains subsahariens, mais ce groupe représentait 93 % des nouveaux arrivants. Certains de ces migrants venaient du Soudan et avaient traversé des zones contrôlées par les milices Toubou au Niger, en Libye et au Tchad, donc hors des limites de compétence du personnel de sécurité nigérien. Et même si beaucoup (voire la plupart) de ces migrants avaient l'intention de prendre la mer pour rejoindre l'Europe, une fraction – et notamment ceux originaires du Niger – souhaitait en fait s'installer en Lybie. Pour l'UE, cependant, le plus important est de réduire le nombre de ceux qui traversent la Méditerranée, même si cette baisse n'est peut-être que temporaire.

L'accord offert au Niger pour sa coopération inclut une aide destinée à proposer de nouvelles opportunités économiques à ceux dont les moyens d'existence sont liés à l'industrie de la migration dans les régions désertiques du nord, industrie qui s'est développée dans le nord du Niger à partir de 2009 et n'est pas seulement basée sur le transport. Les habitants d'Agadez ont en effet organisé de nombreux services pour les migrants (logement, nourriture et autres), renouant ainsi avec une prospérité qui avait déserté la ville depuis la disparition du tourisme suite à la rébellion Touareg de 2007 et à la montée du terrorisme saharien ensuite. Les personnes qui travaillent pour l'Etat nigérien – représentants élus, personnel de sécurité – ont également fait payer aux migrants des contributions forcées et des pots-de-vin. Supprimer la migration revenait donc à démanteler une économie qui profitait à la région de nombreuses façons, au risque de créer une instabilité sociale au sein de communautés traditionnellement agitées. Afin de limiter ces risques, le Fonds fi-

duciaire européen finance un Plan d'Actions à Impact Economique Rapide à Agadez (PAIERA) par le biais d'une institution sponsorisée par le gouvernement, le Haut Conseil à la Consolidation de la Paix (HACP). Le PAIERA vise à sensibiliser les personnes qui travaillent dans le transport de migrants à la politique du pays, aux risques qu'ils encourent à poursuivre leurs activités, et aux possibilités de «reconversion» qui leur sont proposées. Tout comme le Fonds fiduciaire lui-même, le PAIERA est un projet fourre-tout qui ne vise pas à répondre aux enjeux économiques structurels de la région. Alors que l'UE promet un soutien plus étendu, les faits observés sur le terrain interrogent sur la raison pour laquelle le Niger a choisi de coopérer à ce point avec l'UE pour réprimer la migration.

Cette question sera examinée dans la prochaine sous-section concernant l'impact de cette coopération sur le bien-être socioéconomique du pays et sur les façons dont elle influence le contexte nigérien et les relations du Niger avec ses voisins ouest-africains.

L'impact pour le Niger: des récompenses non obtenues et des dangers cachés

Les raisons qui poussent le Niger à coopérer à la répression de la migration:

les entretiens avec des responsables nigériens à l'HACP et au Ministère de l'Intérieur montrent que le Niger a accepté de coopérer avec l'UE sur la répression de la migration pour deux raisons. La première est humanitaire. Des migrants mouraient dans le Sahara et en Méditerranée ou tombaient aux mains d'exploiteurs sans scrupules en Libye, et il fallait mettre fin à des flux migratoires qui alimentaient de tels agissements. La seconde raison est financière. L'UE

a en effet proposé des fonds au Niger, à l'OIM et au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCNUR) afin de réduire ces flux et renvoyer chez eux les migrants, «dans les meilleures conditions possibles au vu des circonstances» pour reprendre les termes du président de l'HACP, le Col. Abou Tarka. Par ailleurs, des fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur - qui souhaitent rester anonymes - ont ouvertement admis que l'UE avait fait miroiter la promesse d'une aide au développement, aide dont le Niger a plus que jamais besoin dans la conjoncture actuelle. Les guerres et la montée du terrorisme dans les pays voisins ont en effet contraint le Niger à consacrer une part significative de ses maigres ressources à la sécurité, au détriment de dépenses sociales prioritaires comme la santé et l'éducation. Le pays héberge également des centaines de milliers de réfugiés du Mali et du Nigeria voisins et se trouve donc dans un état de crise économique chronique.

Il existe une troisième raison en plus des deux précédemment citées. Contrairement au Mali et au Nigeria, le Niger n'est pas un important pays de départ des migrations vers l'Europe. Le gouvernement n'a donc pas à faire face à la pression de l'opinion publique et de la société civile, particulièrement forte au Nigeria et au Mali. Seule une organisation de la société civile – Alternative Espace Citoyen – critique la conduite du gouvernement au motif qu'il met en péril l'intégration régionale, ne traite pas les migrants avec dignité et perturbe les fragiles réseaux économiques du nord du pays. D'autres organisations de la société civile collaborent en fait avec le gouvernement et l'OIM au contrôle des migrations et à la réinsertion sociale des migrants de retour au pays. Un responsable du gouvernement a admis lors d'un entretien: «nous n'incluons évidemment pas

dans notre processus décisionnaire les groupes qui critiquent nos politiques». Cette attitude, pour toute «évidente» qu'elle soit, n'est possible que parce qu'au Niger l'opinion publique ne se mobilise pas contre ces politiques, comme c'est le cas au Mali. (L'OIM évite également les organisations de la société civile opposées aux politiques actuelles, comme l'a expliqué Hassane Boukar, d'Alternative Espace Citoyen). Les représentants du gouvernement reconnaissent cependant qu'ils font face à des critiques de leurs homologues sur la scène régionale mais jusqu'à présent, cela ne s'est pas concrétisé en menaces dont les importantes communautés de la diaspora nigérienne dans le Golfe de Guinée pourraient aisément être la cible. Plus inquiétant encore, le personnel de sécurité au Niger a intériorisé le fait qu'un migrant – et pas seulement le soi-disant trafiquant d'êtres humains – était un criminel, conduisant régulièrement à des violations du Protocole de la CEDEAO à la frontière nigérienne, même à l'encontre de personnes qui n'ont aucune intention de migrer en Europe, selon des preuves anecdotiques recueillies au Mali. Les migrants dont la destination est la Libye et l'Algérie, et non l'Europe, se font donc également prendre dans les filets. En général, il s'agit de Nigériens des régions rurales pauvres du centre-est du pays. Ces personnes constituent un groupe privé de droits dont la situation désespérée n'intéresse nullement les médias nationaux nigériens, laissant donc au gouvernement les coudées franches pour les ignorer.

Ceci explique qu'au printemps 2018, le gouvernement ait pu adopter une stratégie nationale de répression de la migration irrégulière sans susciter la moindre réaction dans l'opinion publique.

Impact sur les conditions socioéconomiques et la configuration du contexte (politique) nigérien:

Lors des entretiens à la délégation européenne, il a été rapporté à l'auteur que l'aide européenne au Niger ne se limiterait, ni alors ni à l'avenir, au financement d'urgence fourni par le fonds fiduciaire. Les représentants européens interviewés à Niamey semblaient convaincus que la migration vers l'Europe ne fléchirait pas - la baisse actuelle n'étant, selon eux, qu'une accalmie passagère - et que, sans doute pour cette raison, le soutien au Niger s'inscrivait dans le long terme.

Les médias internationaux ont également insisté sur le fait que le Niger était devenu le principal bénéficiaire de l'aide européenne à l'échelle du continent. Selon la Commission Européenne, l'aide européenne au Niger devrait atteindre la somme sans précédent de 1 milliard d'euros d'ici 2020. Une partie significative de ces fonds iront soutenir directement le plan de développement économique et social 2017-2021 du gouvernement.

L'impact, pour le moment, n'est pas perceptible dans le pays. Des responsables du Ministère de l'Intérieur se sont plaints lors des entretiens du fait (difficile à vérifier) que les Européens trainaient des pieds pour financer des initiatives dans le secteur social, comme cela avait été discuté lors des négociations qui ont abouti à l'accord. Plus généralement, le Niger connaît actuellement les politiques d'austérité les plus radicales de son histoire depuis celles qui ont accompagné les programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 et 1990. Après avoir dépensé sans compter dans des grands travaux (construction d'échangeurs, d'hôtels, d'une centrale thermique et d'un troisième pont dans la capitale), le gouvernement a fait passer une loi de finance très impopulaire qui a créé tou-

te une série de nouvelles taxes et augmenté le prix de l'électricité et de l'eau à des niveaux difficilement supportables par la très réduite classe moyenne du pays, sans parler des classes défavorisées, qui sont majoritaires. Le gouvernement a également éprouvé des difficultés à payer à temps les salaires des fonctionnaires pendant plusieurs mois depuis les dernières élections (2016). Citant des impératifs liés à la sécurité et aux besoins des militaires, il a également renoncé à l'engagement pris précédemment d'améliorer la situation dans les secteurs sociaux. Les manifestations, prévisibles, qui ont suivi se sont heurtées à une réponse autoritaire, les leaders de la société civile étant mis en prison et les médias trop critiques envers le gouvernement étant fermés ou soumis à un harcèlement judiciaire afin de les obliger au silence. Nombre de commentateurs nigériens voient dans ce comportement une tentative d'établir la dictature d'un parti unique dans le pays en collusion avec les puissances occidentales, dont l'UE. Si les Nigériens n'ont pas encore pu tester les bienfaits de la coopération avec l'UE, ils ont déjà pu observer les avantages dont bénéficie le parti au pouvoir dans la démonstration de soutien que reçoit le gouvernement nigérien de la part de leaders européens comme Emmanuel Macron et Angela Merkel. Dans un pays où la rhétorique de la lutte contre le néo-colonialisme est toujours vive, cela s'apparente à une perte d'indépendance que vient saper encore plus la fragile légitimité de l'Etat.

Relations régionales: Comme indiqué ci-dessus, le Niger est critiqué par les autres pays de la CEDEAO lors des sommets régionaux pour le traitement imposé à leurs ressortissants sur son territoire. La défense, relativement précaire, du Niger repose sur les raisons humanitaires citées plus haut, mais il se trouve protégé par

le fait que la CEDEAO elle-même coopère avec l'UE, à un autre niveau.

En théorie, le Niger doit autoriser la libre circulation des ressortissants des autres pays de la CEDEAO sur son territoire et l'interception de ces personnes dans le désert au nord du pays est une violation du Protocole de la CEDEAO. En pratique, les accords du Niger avec l'UE, lesquels s'inscrivent dans le cadre plus vaste du Processus de Rabat et du Plan d'Action de La Valette, ont la préséance sur les dispositions de la CEDEAO pour deux raisons. La première est que les Etats membres de la CEDEAO ont participé au Processus de Rabat et ont donc, individuellement, accepté la mise en place des mesures qui en découlent. Et deuxièmement, les règles de la CEDEAO laissent à l'UE la possibilité de les reconfigurer dans un sens plus favorable à ses intérêts. Contrairement à ce qui se passe dans la zone de Schengen, la CEDEAO – mais pas l'UEMOA – applique des contrôles aux frontières pour les ressortissants des pays membres. Mais elle a établi un statu quo selon lequel, en attendant que les Etats membres créent des infrastructures pour le contrôle aux frontières, la région est de fait devenue une zone sans frontière. L'UE tend à inciter la CEDEAO à respecter à la lettre ses propres règles sur le contrôle aux frontières, mettant ainsi en péril le statu quo qui constitue une étape importante dans le processus d'intégration de la région. Compte tenu des capacités actuelles de la CEDEAO (et de la plupart de ses Etats membres) d'une part, et des schémas migratoires en Afrique de l'Ouest d'autre part, établir des contrôles aux frontières qui respectent ces règles est à la fois impraticable et pourrait déclencher une crise régionale. Au Niger, cependant, la conception européenne des frontières de la CEDEAO peut être utilisée pour rendre la vie plus difficile pour

les migrants et leurs «passeurs» conformément aux règles de la CEDEAO. Le cas du Niger montre bien que la CEDEAO a désormais des règles en matière de migration, du moins au Sahel, dans le cadre d'un régime largement défini par les préoccupations et les intérêts de l'UE.

Conclusions et implications

Dans cette section, nous tirerons les conclusions des études de cas et analyserons leurs implications à long terme.

Concernant la synergie: réduire les incompatibilités

Les études de cas montrent la spectaculaire évolution de la politique européenne d'aide au développement en Afrique en fonction de l'approche migratoire adoptée par l'UE. Parallèlement à cela, l'UA a également développé un cadre de politique migratoire en Afrique (MPFA) qui, bien qu'il ne puisse être défini comme une «approche» au même titre que l'approche européenne, en jette néanmoins les bases. Adopté dans un premier temps en 2006 et récemment révisé pour y intégrer un plan d'action pour la période 2018-2027, le MPFA vise à proposer aux communautés économiques régionales et aux Etats membres des orientations pour l'élaboration de leurs propres politiques. La CEDEAO s'est explicitement référée au MPFA pour la conception de son approche commune, et tant le Nigeria que le Mali s'en sont inspirés pour leur propre politique nationale migratoire. Ensemble, ces divers instruments africains portent un discours sur la migration qui diffère profondément de celui entendu en Europe. Alors que tous ces instruments intègrent des chapitres qui insistent sur la nécessité de combattre la migration irrégulière / illégale ainsi que le trafic et la traite des êtres humains, ils proposent également une vision à long terme dans laquelle la migration peut contribuer au développement de multiples façons et doit donc être organisée et favorisée afin de répondre pleinement à cet-

te attente. Ni le discours ni l'approche de l'UE n'intègrent une telle perspective à long terme sur la migration. En effet, si la réflexion sur la migration a commencé au sein de l'UA dans les années 1990 avec la question de savoir comment exploiter cette opportunité, la réflexion sur la migration dans l'UE n'a émergé qu'une décennie plus tard avec la question de savoir comment gérer ce problème.

Atteindre une synergie entre des visions aussi incompatibles représentait, dès le départ, un défi de taille dont l'issue pouvait être soit un exploit de leadership, impliquant un réel «dialogue politique», l'UE et l'UA parvenant à construire, ensemble, une nouvelle réalité à partir de ce casse-tête, ou la prédominance pure et simple d'une vision sur l'autre. Les études de cas montrent que, dans la conjoncture actuelle, c'est la dernière issue qui prévaut. L'approche commune de la CEDEAO reflète le souhait d'atteindre cette synergie, alors que les politiques migratoires nationales du Mali et du Nigeria font la part belle aux perspectives maliennes et nigérianes. Seule la stratégie migratoire nationale du Niger est exclusivement inspirée de l'approche européenne. Mais pour sa part, l'UE ignore largement les priorités des documents politiques de la CEDEAO, du Mali et du Nigeria et poursuit des objectifs déterminés par la volonté de réprimer la migration irrégulière et d'en cibler les «causes profondes». L'UE cherche à intégrer chaque Etat ouest-africain, individuellement, dans ce processus au travers d'un «dialogue politique» qui, essentiellement, vise à fournir une aide au développement en échange d'une active coopération visant à endiguer la migration irrégulière. Disposant d'une économie plus complexe et comparativement plus développée, le Nigeria est généralement le pays qui se montre le plus réticent, incitant l'UE à accroître ses efforts et à faire des propositions plus

attractives par le biais de la BEI. Le Mali, pays moins développé, a accepté de mettre en œuvre l'approche de l'UE dans l'espoir de recevoir une aide plus conséquente, mais pour l'instant les fortes dépenses engagées n'ont produit que peu de résultats, comme le montre l'exemple du CIGEM. Par ailleurs si l'Etat malien, en manque de fonds, s'est montré disposé à signer des accords avec l'UE et ses Etats membres sur les projets successifs qui lui ont été proposés, la coopération potentiellement plus efficace avec la société civile malienne restera faible du fait de son attachement à des priorités dont n'a que faire l'UE. A contrario, le Niger, dont la société civile s'intéresse peu à ces questions, est le pays qui a montré le plus grand zèle à adopter l'approche européenne. Mais comme le montre l'étude de cas sur ce pays, la géographie vient largement contrecarrer la bonne volonté de ses fonctionnaires.

Comme indiqué en introduction, la migration est devenue la pierre angulaire de l'approche européenne du développement en Afrique, comme le montre la nouvelle Alliance Afrique-Europe pour des emplois et des investissements durables. Ce cadre politique semble indiquer un changement vers une meilleure prise en compte du discours africain, centré sur les enjeux structurels de développement, alors que le discours européen portait essentiellement sur les «causes profondes de la migration». Dans la section suivante, nous réexaminerons et discuterons de cette distinction, les études de cas nous incitant à nous demander si, à long terme, les préoccupations africaines concernant les aspects structurels de développement à l'ère de la mondialisation seront reconnues par l'UE au travers d'un réel partenariat ou si les préoccupations européennes relatives à la migration continueront d'éclipser sa politique de développement sur le continent.

Concernant les positions divergentes: enjeux structurels et causes profondes

Les instruments officiels – comme le MPFA et les autres documents de politique migratoire – montrent que le discours africain sur la migration lie ce phénomène à des enjeux structurels de développement, alors que le discours européen le relie à des causes profondes qui ont à voir avec la culture et la pauvreté. Par ailleurs, et en partie pour cette raison, la position africaine apparaît plus cohérente, bien que plus faible en termes de ressources permettant de soutenir une réelle approche, alors que la position européenne manque de cohérence mais certainement pas de ressources, permettant à l'UE de développer une approche plus agressive. Ces deux points seront discutés tour à tour dans cette sous-section.

«Enjeux structurels» contre «causes profondes»: les responsables politiques africains et européens ont une compréhension divergente des causes qui sous-tendent la migration. Cette divergence s'entend dans leur discours de même qu'elle apparaît dans les entretiens et les documents politiques. Les responsables africains insistent sur les enjeux structurels de développement alors que leurs homologues européens s'attachent à chercher les causes profondes de la migration. Pour les décideurs africains, le principal enjeu est le développement, la migration n'étant qu'un facteur de cet enjeu, positif ou négatif selon qu'il y contribue ou l'empêche. Pour les décideurs européens, la migration est à la base de tout et est essentiellement négative. Dans ce discours, le développement apparaît seulement comme une solution possible à la migration.

Cette divergence de compréhension peut être illustrée par des éléments des études de cas. Ainsi, comme nous l'avons montré dans la pre-

mière section de la présente étude, la conception de la CEDEAO de la libre circulation s'inscrit dans le cadre d'un agenda de transformation structurelle des économies ouest-africaines. Cet agenda vise à rationaliser la politique agricole et à développer une politique industrielle régionale. Le projet ouest-africain de transformation structurelle prévoyait d'investir dans ce qui est potentiellement le plus gros marché du travail et de la consommation d'Afrique. Cependant, et indépendamment des sérieux problèmes de gouvernance inhérents aux systèmes politiques de ses Etats membres, l'Afrique de l'Ouest pâtit à la fois d'un manque de fluidité des capitaux –et notamment de crédit- et de l'absence de filets de sécurité sociale nécessaires à la prise de risque. Dans ce contexte, la migration est perçue comme un moyen d'aider à lancer ce qui pourrait s'apparenter à un processus «d'accumulation primitive» au niveau sociétal. Dans ce scénario, la migration serait idéalement un partenariat gagnant-gagnant dans lequel le pays hôte bénéficierait de la main d'œuvre et du revenu imposable du migrant, tandis que le pays d'origine profiterait d'un afflux de capitaux. Mais pour qu'un tel partenariat fonctionne, il faut que des formes de migration légale soient mises en place par des accords passés entre Etats européens et africains. Des propositions dans ce sens existent dans les divers documents politiques issus du Processus de Rabat, mais elles n'ont pas encore été reprises par les Etats – en dehors de quelques tentatives isolées comme l'accord raté entre le Mali et l'Espagne décrit plus haut dans l'étude de cas sur le Mali. Cette vision ouest-africaine n'est pas sans écueils, dont certains sont parfaitement décrits dans le document de politique migratoire du Nigeria, comme la fuite de main d'œuvre qualifiée nécessaire au développement du pays. Mais elle correspond à la perception de la difficile équa-

tion du développement de l'Afrique entre une main d'œuvre abondante et une pénurie de capitaux.

Cette perception est certainement partagée par les organisations de la société civile en Europe, mais elle ne semble pas prévaloir au niveau des décideurs européens, pour qui l'émigration africaine tend à se définir en termes de pauvreté et de culture, associés à la guerre et à une mauvaise gouvernance. Et pour répondre à ces «causes profondes», des solutions visant à réduire la pauvreté et des campagnes de sensibilisation visant à modifier les mentalités sont développées et mises en œuvre, tandis que le dialogue politique cherche à remédier aux problèmes de mauvaise gouvernance. Ces deux types d'intervention tendent à «cibler» des régions et groupes spécifiques plutôt que d'adopter une approche holistique comme cela serait le cas si les aspects structurels étaient pris en compte. D'un point de vue analytique, ces points de vue ne sont pas contradictoires. La pauvreté peut en effet être considérée moins comme une «cause» que comme un symptôme révélateur de problèmes structurels de développement et la culture s'adapte aux contextes qui, à leur tour, sont conditionnés par les structures économiques. La divergence porte donc essentiellement sur où mettre l'accent et sur les solutions envisagées en conséquence de ce choix.

Malgré cette divergence de compréhension, il existe des domaines dans lesquels une convergence d'intérêt peut créer une synergie. Tant les décideurs européens qu'africains sont en effet opposés à la «migration irrégulière» - définie de manière sous-jacente comme la migration vers l'Europe (par opposition aux autres pays africains) – mais pour des raisons différentes. La mise en avant par le Niger de raisons humanitaires n'est pas juste une hypocrisie intéressée.

La migration vers les pays africains, bien que moins importante en nombre que la migration vers l'Europe, n'a jamais conduit au désastre humanitaire que représente le grand nombre de migrants morts dans le Sahara et en Méditerranée et pour cette raison, «la migration irrégulière» apparaît problématique tant aux agents des Etats européens qu'aux agents africains. Au Mali, le Ministère des Maliens de l'Extérieur défend la coopération de l'Etat malien avec l'UE au motif que la plupart des «migrants en situation irrégulière» n'ont pas les compétences nécessaires pour trouver un emploi sur le marché du travail en Europe, faisant de leur projet un fardeau pour les sociétés européennes, et un échec pour les migrants eux-mêmes. Il faut bien avouer cependant que les raisons africaines de s'opposer à la «migration irrégulière» sont plus faibles que les raisons européennes. Cela se perçoit notamment dans la réticence des Etats africains à accepter les accords sur les retours massifs proposés par l'UE.

Le fait est que tant que les Etats africains et européens ne s'accorderont pas sur un consensus sur ce qu'il convient de mettre en avant comme cause de l'émigration africaine au niveau macro – à savoir les enjeux structurels de développement ou les causes profondes – ils ne pourront créer de synergie. Ceci explique la situation actuelle, où les accords formels masquent des désaccords qui au final dénotent des différences de position et de ressources entre Etats africains et Etats européens.

Approche active et approche passive:

Il est apparu clairement au cours du travail de terrain effectué dans le cadre de cette étude que les délégations européennes dans les divers pays constituent des agences exécutives et territoriales sans aucune perspective régionale, notamment en matière d'économie politique.

Au cœur de tout cela, à Bruxelles, le processus décisionnaire dépend d'accords entre Etats et pays qui sont profondément divisés sur la question de la migration. Les pays «frontières» comme l'Italie, la Grèce et l'Espagne supportent le plus gros de ce que d'aucuns décrivent comme une invasion, alors qu'un consensus minimal sur une gestion pan-européenne des arrivants semble impossible, notamment après l'échec de la proposition de l'Allemagne dans ce sens. Il n'est pas étonnant que les Etats frontières soient plus actifs que les autres Etats européens. L'Italie a ainsi signé des accords avec des milices au Sahara et en Libye, et l'Espagne a essayé d'importer de la main d'œuvre du Mali avant de commencer à former des gardes-frontières et du personnel paramilitaire au Sahel. Pendant ce temps, l'échec et/ou l'incapacité à concevoir une politique pan-européenne sur l'accueil des migrants a alimenté les peurs d'une «invasion» parmi l'opinion publique européenne et imprégné les politiques nationales en Europe d'un degré de passion qui rend encore plus difficile le développement d'une approche rationnelle et cohérente entre les Etats-nations.

L'approche européenne actuelle reflète ces difficultés. Le niveau d'engagement et de partenariat que les Etats africains demandent de l'UE, y compris dans le Processus de Rabat, n'est pas prêt de voir le jour, car les Etats membres de l'UE ne sont absolument pas d'accord entre eux sur la réponse à apporter à ce qui, autrement, ne serait peut-être pas devenu une crise. L'UE ne peut donc que mobiliser des ressources pour intervenir en Afrique, et seulement conformément à cette vision - déterminée par le contexte européen – que la migration est un problème.

Le manque de cohérence dans la position européenne explique les contradictions de son agenda en Afrique de l'Ouest. Nous avons vu,

par exemple, que l'UE dit soutenir, parfois financièrement, la libre circulation des personnes sur le territoire de la CEDEAO, tout en incitant les Etats à prendre, en employant également de larges moyens financiers, des politiques qui visent à restreindre cette liberté de circulation. Plus généralement, il existe de fortes contradictions entre les engagements ambitieux pris dans le cadre des partenariats – plus d'aide au développement, des investissements pour la création d'emplois, une plus grande ouverture à la constitution de canaux de migration légale – et les politiques décevantes menées sur le terrain – répression, projets «ciblés» et campagnes de sensibilisation. Afin de pouvoir tenir ces engagements, les Etats membres de l'UE doivent arriver à un consensus sur la migration qui n'existe pas encore. Alors que l'Alliance Afrique-Europe a annoncé un mouvement dans cette direction, il reste à voir si l'UE pourra effectivement mobiliser des ressources et une volonté politique qui vont au-delà de ce qu'il faut mobiliser pour réprimer, contrôler et lutter contre les «causes profondes».

Par contraste, la position africaine semble plus cohérente et rationnelle. Le concept de migration qu'elle intègre est basé sur une vision équilibrée de la migration, qui peut être positive ou négative, en fonction des circonstances et de la manière dont on arrive à tirer parti du progrès socioéconomique. La passion et l'animosité subjective qui jouent un rôle si important en Europe existent dans certains pays hôtes en Afrique, mais sa portée politique est bien plus limitée. En Afrique de l'Ouest, on attribue à la CEDEAO le fait d'avoir aidé à contenir la xénophobie, même si celle-ci a eu des conséquences explosives en Côte d'Ivoire à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Le MPFA, l'approche commune de la CEDEAO et les politiques nationales migratoires du Nigeria et du

Mali reflètent tous largement cette position, même si elles essaient de la concilier avec les préoccupations européennes. Cependant, les Etats africains et leurs organes d'intégration se sont montrés incapables de mobiliser les ressources qui auraient pu transformer leur position en une approche active de la migration – à savoir, en une approche qui produit des résultats. C'est pourquoi c'est l'approche européenne qui a eu jusqu'à présent le premier rôle, non sans produire des effets défavorables sur les perspectives de progrès socioéconomique de l'Afrique de l'Ouest, ainsi qu'au Nigeria, au Mali et au Niger.

Recommandations

L'approche européenne de la migration a eu au moins deux impacts significatifs sur l'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest.

Tout d'abord, la question de la migration est désormais un élément clef de la politique de développement de l'UE dans la région. Comme nous l'avons vu, l'Europe a, historiquement, toujours lié l'aide au développement aux échanges. Depuis la fin des années 1990, elle s'est efforcée de mettre en avant de nouveaux accords de partenariat économique qui incluent le soutien aux CER d'Afrique mais également une plus grande ouverture des marchés africains aux produits européens. Selon la CE, l'Afrique de l'Ouest est le principal partenaire commercial de l'Europe en Afrique subsaharienne, tandis que l'UE est le premier partenaire de l'Afrique de l'Ouest tout court. Mais malgré la signature d'accords provisoires avec la Côte d'Ivoire et le Ghana, l'UE n'a pas pu convaincre la CEDEAO d'accepter les APE, en raison du refus de la plus forte économie de la région, le Nigeria, d'accepter cette proposition. Au vu du résultat, l'approche politique selon laquelle le partenariat est basé sur le développement et la migration définit désormais les relations de l'UE avec les Etats membres de la CEDEAO. L'UE subordonne de plus en plus son aide à l'intégration régionale à la coopération en matière de migration, malgré le fait que cette coopération soit vue par les Etats de la CEDEAO comme nuisible à l'intégration régionale. Pour atteindre son objectif, l'UE a parié sur le plus faible Etat du Sahel contre des acteurs de premier plan, notamment le Nigeria.

Ceci est particulièrement visible dans la direction prise par l'UE en ce qui concerne la libre circulation en Afrique de l'Ouest. Précédemment, l'UE

avait soutenu la libre circulation en finançant la construction de routes et le développement de couloirs commerciaux. Désormais, elle incite à la restreindre en promouvant les contrôles aux frontières et en mettant en place une répression de la migration au Sahel. Cette nouvelle orientation européenne favorise l'émergence d'un régime restrictif de la libre circulation qui vient ébranler le régime existant basé sur le Protocole de la CEDEAO et sur le programme de développement décrits dans la section sur la CEDEAO.

Dans l'ensemble, il serait préférable que l'EU change de cap, malgré les difficiles conditions politiques en Europe. Des recommandations dans ce sens peuvent être faites tant au regard du contexte ouest-africain que des enjeux spécifiques aux pays étudiés dans le présent document. Ces recommandations sont basées sur le fait que bien que l'EU dispose de bien plus grandes ressources que la CEDEAO, ce sont les Etats européens qui ont besoin de la coopération des Etats de la CEDEAO dans ce domaine. Par ailleurs, les recommandations concernant les pays impliquent toutes que l'UE abandonne son approche actuelle du «dialogue politique», qui consiste à concevoir des politiques pour ensuite tenter de les «vendre» aux Etats et aux organisations de la société civile qui lui sont favorables en Afrique de l'Ouest en les incitant à se les «approprier». Au contraire, l'UE doit prendre en considération les préoccupations des populations ouest-africaines telles qu'exprimées dans les documents dont elle a elle-même financé la réalisation (politiques migratoires nationales) et accepter d'entendre les voix qu'elles considèrent comme hostiles à ses positions.

(1) Recommandations concernant la région ouest-africaine

- ▶ Les responsables européens devraient essayer de vendre à leurs propres populations la nécessité de construire un véritable partenariat avec les Etats africains, un partenariat qui respecte les engagements pris dans le cadre du Processus de Rabat. L'UE ne peut obtenir une réelle coopération des Etats ouest-africains pour le contrôle de la migration irrégulière, les retours et les réadmissions, sans leur accorder en retour certaines des demandes qu'ils avaient formulées lors du dialogue avec l'UE et inscrites dans leur document de politique migratoire nationale, documents que l'UE devrait prendre plus au sérieux qu'elle ne le fait actuellement. Ceci est largement dû au fait que, comme les études de cas le montrent (le Niger en apportant la preuve a contrario), les Etats ouest africains veulent l'aide de l'UE, mais doivent en rendre compte devant leur société civile.
- ▶ Les mesures d'urgence, comme la répression de la migration - peut-être justifiées par les bouleversements politiques en Europe - ne doivent pas éclipser les solutions de long terme, qui sont des solutions aux problèmes de développement et non à la migration. Et ces mesures ne doivent pas être une condition de la politique de développement européenne en Afrique de l'Ouest, comme c'est le cas actuellement. Pour autant, il ne s'agit pas de recommander que l'UE abandonne toute tentative de contrôler ou de contenir la migration irrégulière.
- ▶ L'UE doit cependant effectivement abandonner ses tentatives d'imposer un nouveau régime de restriction de la mobilité en Afrique de l'Ouest. Au vu du contexte régional, c'est une tentative futile qui ne réussira qu'à pro-

duire des tensions dans la région sans récolter les «avantages» attendus d'un niveau de contrôle aux frontières qui n'a jamais existé en Afrique de l'Ouest, même au temps de la colonisation.

- ▶ L'UE doit travailler dans le sens des dynamiques économiques ouest-africaines, notamment en soutenant activement l'émergence et l'organisation du corridor Lagos-Abidjan, la meilleure alternative à la migration extrarégionale en Afrique de l'Ouest.

(2) Recommandations concernant le Nigeria

L'UE doit négocier la question de comment réduire et endiguer l'émigration irrégulière vers l'Europe sur la base de la politique migratoire nationale nigériane. Ce document de politique migratoire nationale a identifié le «surplus de main d'œuvre» comme étant ce qui caractérisait l'émigration nigériane et appelle à une «gestion» de cet excédent. L'UE devrait travailler avec le Nigeria à mettre en place une telle gestion qui, à long et moyen terme, apportera plus d'avantages que la gestion des frontières. Sur la base du document de politique migratoire nationale du Nigeria, les recommandations principales pouvant être formulées sont les suivantes:

- ▶ Développer un système d'information sur la main d'œuvre afin de comprendre et prévoir les tendances migratoires.
- ▶ Réguler ces tendances, non pas par la répression, mais par des services (développement de compétences, crédit, bourses et contrats de travail pour les travailleurs invités, etc.) conduisant soit à une migration circulaire légale ou à l'annulation du projet d'émigration. La répression, elle, ne conduit qu'à l'évasion et à la fraude, tandis que les services permettent d'attirer des individus ciblés.

- ▶ Se focaliser sur les services plutôt que sur la répression nécessite une coopération internationale à plusieurs niveaux impliquant des agences d'Etat dédiées, tant en Europe qu'au Nigeria, des acteurs de la société civile et des acteurs économiques, au lieu des organes spécialisés uniquement dans la gestion et le contrôle des frontières et la répression de la migration.
- ▶ Lier l'aide de la BEI au développement socioéconomique du Nigeria, non pas à l'acceptation des retours et réadmissions, mais à des résultats qui impactent effectivement et positivement la création d'emplois/de richesses.
- ▶ Soutenir les discours et programmes politiques qui promettent la création d'une protection sociale, le manque de filet de sécurité dans ce domaine ayant un fort effet dissuasif sur la prise de risque et l'investissement local des agents économiques les plus vulnérables. Ces discours et programmes font désormais partie du discours politique général au Nigeria, notamment en périodes électorales.

(3) Recommandations concernant le Mali

L'UE doit négocier la question de comment réduire et endiguer l'émigration irrégulière vers l'Europe sur la base de la politique migratoire nationale malienne, la PONAM. Celle-ci traduit des problèmes qui sont légèrement différents de ceux du Nigeria, notamment le rôle central que joue la migration dans l'économie du pays depuis l'arrêt des politiques de développement menées par l'Etat et le fait que l'essentiel de la migration internationale malienne résulte d'un exode rural. Par ailleurs, la migration malienne représente un vaste phénomène dont l'émigration vers l'Europe ne constitue qu'une partie,

relativement marginale quantitativement parlant. La PONAM traduit fortement le souhait de protéger les actifs et investissements de la diaspora – y compris en Europe – et d'augmenter leur impact sur le développement économique du pays. Le Mali – tant l'Etat que la population civile – sera plus d'autant plus disposé à coopérer réellement avec l'UE si les systèmes de mobilité légale qui permettent d'obtenir un tel résultat sont sur la table des négociations. L'UE doit également soutenir les initiatives – comme la Banque des Maliens de l'Extérieur – qui peuvent aider à atteindre ce résultat depuis d'autres destinations, notamment la Côte d'Ivoire, le pays qui accueille le plus de migrants maliens. Enfin, comme le montre l'existence même d'institutions nationales de soutien à la migration, la migration n'est pas vue comme une fin en soi, mais comme un moyen de parvenir à une fin souhaitée, à savoir un peu plus de prospérité pour le pays, notamment au travers de l'apport de capitaux productifs dans les zones rurales. Plus vite cette fin sera atteinte, plus brefs seront les moyens d'y parvenir.

(4) Recommandations concernant le Niger

La société civile qui critique l'implication du Niger dans la politique européenne dans le pays doit être intégrée au processus d'élaboration des politiques. Dans le contexte actuel, l'UE fragilise la légitimité de l'Etat nigérien et ignore les voix alternatives qui pourraient promouvoir l'«appropriation» qui selon elle n'existe que parce que les autorités nigériennes se plient à sa volonté. Contrairement aux deux autres pays, le problème du Niger est de savoir comment gérer les flux de migrants, notamment dans les conditions qui persistent depuis 2011-2012. L'option suivie par le duo UE-Niger est la répression des migrants et l'aide ciblée dans le

nord du pays. Cela ne marche pas et il est difficile de voir comment cela pourrait marcher. La gouvernance des flux migratoires doit se faire plus intelligemment, tant du point de vue de la politique européenne (point 1 ci-dessous) que du côté de l'Etat nigérien (point 2 ci-dessous).

(1) L'UE doit conserver le Niger comme partenaire pour contrôler les flux migratoires à destination de l'Europe tant qu'ils persistent, mais ce contrôle est plus efficace lorsqu'il est basé sur des services – parce qu'il atteint alors sa cible – que lorsqu'il repose sur la répression – la cible étant alors tentée de chercher des itinéraires pour s'y soustraire. Le partenariat avec le Niger doit être élargi aux groupes de la société civile et aux entreprises locales qui peuvent organiser le logement, dans des conditions dignes, des migrants qui arrivent à Agadez, et se coordonner avec l'OIM et le HCNUR pour établir des plans de retour sûrs. Bien que cela n'empêchera pas nombre de migrants de passer en Lybie, cela changera/améliorera le contact avec les migrants et pourrait avoir un impact sur leur projet. Cette politique doit être menée de front avec:

(2) une politique nigérienne qui intègre l'économie de la région d'Agadez dans celle du sud Niger. Aucune aide au développement, aussi importante soit-elle, ne pourra réorienter les «passeurs» vers des activités productives dans la région, car celle-ci n'est pas auto-suffisante. La région d'Agadez souffre en effet d'une intégration économique limitée que ce soit avec l'Algérie/Lybie ou avec le sud Niger. Une plus forte intégration économique avec les pays au nord lui serait bénéfique mais n'est pas prête de voir le jour, étant donné le chaos qui règne en Lybie et la réticence de l'Algérie (sans parler du

manque d'ouverture du gouvernement nigérien). La seule autre option est une plus grande intégration avec le sud du Niger, une option viable y compris en termes de commerce intérieur de bétail, de produits agricoles et d'emplois – possiblement au travers d'un programme d'action positive temporaire. Dans l'état actuel des choses, la route reliant Agadez à Tahoua, la ville la plus proche au sud, est impraticable – un fait qui résume bien la situation d'une région à la dérive et qui se raccroche à toutes les planches de salut qu'elle peut trouver. L'aide européenne serait plus utile si elle était dépensée à produire un tel changement structurel plutôt qu'à financer les projets palliatifs qui sont de mise aujourd'hui.

Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
AME	Association Malienne des Expulsés
APE	Accords de Partenariat Economique
BAD	Banque Africaine de Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
CE	Commission Européenne
CEA	Communauté Economique Africaine
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communautés Économiques Régionales
CIGEM	Centre d'Information et de Gestion des Migrations
EUCAP	Mission de renforcement des capacités de l'Union Européenne
ECOWAP	Politique agricole commune en Afrique de l'Ouest
FED	Fonds Européen de Développement
GAR-SI	Groupes d'Action Rapide – Surveillance Intervention
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HACP	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
HCNUR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
MIDWA	Dialogue migratoire pour l'Afrique de l'Ouest
MME	Partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi
MPFA	Cadre de politique migratoire en Afrique
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONUDC	Office des Nations Unies contre les drogues et le crime
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PAIERA	Plan d'Actions à Impact Économique Rapide à Agadez
PICAO	Politique Industrielle Commune de l'Afrique de l'Ouest
PONAM	Politique Nationale de Migration
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
TRIE	Transit Routier Inter-Etats
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

À propos de l'auteur

Dr. Abdourahmane (Rahmane) Idrissa est politologue nigériane et historien. Chargé de cours à l'Université African Studies Centre of Leiden, chercheur-Humboldt à l'université de Göttingen et senior researcher au Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL) à Niamey.

Impression

Friedrich-Ebert-Stiftung | Section Afrique

Hiroshimastrasse 17 | 10785 Berlin | Allemagne

ISBN: 978-3-96250-299-7

Responsable:

Tel.: +49-30-269-35-7435 | Fax +49-30-269-35-9217

<http://www.fes.de/afrika>

L'utilisation commerciale des médias publiés par la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) est interdite sans autorisation écrite de la FES.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas forcément celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Commande de publications ou Commentaires:

FES Union Africain Coopération, e-mail: info@fes-au.org

Layout: Timo Lowinger; Origine d'image: [iStock.com/illureh](https://www.istock.com/illureh)

La fondation **Friedrich-Ebert-Stiftung** est une organisation à but non lucratif et nous appuyons notre action sur les valeurs fondamentales de la social-démocratie. Les objectifs de la fondation est une société libre et solidaire qui promeut l'égalité des chances en matière de participation politique, économique, sociale et culturelle. La FES œuvre pour la promotion et le renforcement de la social-démocratie, notamment à travers la formation politique, la consultation politique, la coopération internationale et l'octroi de bourses.

La FES maintien vers 100 bureaux dans le monde entier, dans l'Afrique-subsaharienne 19 en ce moment.

Pour plus d'amples information veuillez contacter:

<https://www.fes.de/fr/section-afrique/>