



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

Gouvernance de l'Union Africaine en matière de migrations : l'Afrique partagée sur la question¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de l'Union africaine (UA) et des parties prenantes nationales à l'égard de la gouvernance des migrations et des défis y afférents, ainsi que les implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

Etat des lieux

Les mouvements migratoires africains sont essentiellement intracontinentaux et souvent de nature régionale. C'est la raison pour laquelle l'UA et la plupart des Communautés économiques régionales (CER) ont adopté des agendas complets sur les migrations et la mobilité de la main-d'œuvre. L'UA s'évertue à donner le ton et à jouer un rôle de coordinateur et de médiateur entre les approches nationales, régionales et continentales en matière de gouvernance des migrations. Les Communautés économiques régionales s'emploient à faire de même à leur niveau.

En substance, les agendas continentaux et régionaux en matière de migrations s'avèrent relativement complets, et prévoient un traitement séparé des divers aspects traités. Mais comme ils se concentrent principalement sur la mobilité de la main-d'œuvre et la libre circulation des personnes, des défis persistent dans la mise en œuvre d'une gouvernance globale et inclusive des migrations ainsi que dans l'intégration en vue d'une libre circulation régionale ou continentale des travailleurs. La nature de ces défis varie d'une région et d'un pays à l'autre. Les différences proviennent de la diversité des structures d'incitation des institutions et de la façon dont celles-ci incarnent les intérêts des protagonistes nationaux. Il en résulte parfois des politiques de migration nationales moins développées que leur pendant continental ou qui en entravent la mise en œuvre. Bien que l'on note des progrès dans certains domaines, l'UA fait face à des obstacles dans la coordination et la mise en œuvre d'un agenda commun et global sur les migrations.

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers. La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Auteur : Anna Knoll (ak@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² D'autres documents PEDRO relatifs à l'UA traitent de la promotion de la gouvernance, de la paix et de la sécurité, du développement des infrastructures transnationales et de la sécurité alimentaire.

Les questions liées aux migrations internationales requièrent une approche régionale, continentale ou au minimum transfrontalière. C'est la raison pour laquelle l'UA et un nombre croissant de CER ont développé des cadres juridiques et normatifs pour toute une série de questions liées aux migrations. L'UA facilite par ailleurs des processus de réglementation nationaux et régionaux, et coordonne des prises de position conjointes entre ses États membres. Elle soutient en outre le renforcement des capacités des CER et des États membres en matière de gouvernance des migrations. Ce qui n'empêche pas les États membres de tenir à leur souveraineté sur les questions migratoires. Dans l'ensemble, le mouvement institutionnel dessiné par la Commission de l'UA afin de promouvoir le respect et la mise en œuvre des accords continentaux et régionaux reste donc relativement faible.

Un puissant protagoniste externe, l'Union européenne (UE), complique un peu plus encore la mise en œuvre des agendas migratoires continentaux et régionaux. L'UE est le principal bailleur de fonds de l'UA. Les États membres de l'UE ont des intérêts multiples, et souvent divergents, à court et à long terme, en matière de gouvernance des migrations. Ceux-ci n'accordent pas tous la même priorité à la résorption des facteurs à l'origine des flux migratoires. Les politiques et actions à court terme de l'UE visent principalement à réduire le nombre d'arrivées irrégulières en Europe et à accroître le retour des migrants refoulés de son territoire. Malgré le manque d'alignement entre l'UE et l'UA sur le dossier des migrations, certaines stratégies et programmes d'appui de l'UE ont permis à l'UA de promouvoir ses propres politiques continentales et ses efforts de coordination avec les CER et les États membres.

L'UA n'est pas le seul interlocuteur de l'UE en matière de migrations : celle-ci s'engage aussi directement auprès des États membres africains. L'UE tente souvent de tirer parti de l'aide et des conditionnalités pour répondre à ses préoccupations et à ses priorités politiques en matière de migration irrégulière. Comme la migration est liée à des gains monétaires et des intérêts puissants, certains pays africains jouent la carte de la coopération pour bénéficier des offres de l'UE ou d'autres bailleurs de fonds. Une carte qui n'implique toutefois pas un engagement crédible en faveur de la mise en œuvre des mesures ou des politiques convenues. Par ailleurs, la mise en œuvre de certaines priorités de l'UE peut s'avérer problématique du point de vue des droits des migrants et risque de se retrouver dans les mains de certains groupes d'intérêts sur fond de mauvaise gouvernance des migrations. Dans l'ensemble, l'UA estime que cette focalisation restrictive et à court terme sur la réduction des migrations irrégulières ainsi que l'approche bilatérale suivie par l'UE en matière de migrations ne sont pas en phase avec son propre agenda migratoire. Ce désalignement des points de vue entre l'Afrique et l'Europe a suscité une certaine méfiance de la part de l'UA et des CER à l'égard de l'UE.

Les CER ainsi que des groupements de pays au sein des CER ont mis en place des mesures visant à améliorer certains pans des politiques relatives à la mobilité ou aux migrations. Des accords bilatéraux ou trilatéraux sur les migrations des travailleurs – tels que ceux de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) ou de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) – pourraient constituer les premières composantes d'un agenda régional et continental. Il reste à voir si ces mesures donneront un coup de pouce ou seront des obstacles à cet agenda et à une intégration plus poussée.

Certaines contraintes fondamentales au niveau des pays, telles que les conflits violents et leurs retombées sécuritaires régionales, ainsi que la concurrence économique redoutée par les groupes d'intérêts établis peuvent constituer de puissants obstacles à une intégration plus profonde en matière de migrations et de mobilité des travailleurs. Ces facteurs ont empêché, dans certains États membres de l'UA, de trouver des relais politiques prêts à promouvoir les politiques migratoires convenues au niveau continental. Certaines puissances exercent en outre une influence considérable, qu'elles ont parfois utilisée au plan régional pour restreindre la migration de la main-d'œuvre. Ce phénomène s'est conjugué à des mouvements de xénophobie anti-migrants dans un certain nombre de villes africaines et à des pressions de la part d'acteurs non étatiques partisans du statu quo. Dans d'autres cas, ces puissances ont soutenu sans fléchir les programmes de mobilité des CER et ainsi fait en sorte que les États membres des CER tiennent aussi leurs engagements avec constance, même dans un contexte d'instabilité.

Dans certains cas, la mise en œuvre des politiques et des agendas convenus pour réduire la migration irrégulière est entravée du côté africain, mais aussi du côté européen, par des responsables gouvernementaux, des militaires et

des policiers en quête de rentes. Les efforts déployés par l'UE pour réorienter l'environnement incitatif en sa faveur sont généralement mal dirigés et peu efficaces. La priorité accordée par l'UE à la migration irrégulière constitue néanmoins, pour certains pays africains d'origine et de transit, un élément de marchandage important dans les négociations internationales. Jusqu'à présent, les acteurs du secteur privé se sont très peu impliqués dans le lobbying ou l'élaboration des politiques migratoires.

En résumé, l'UA progresse dans l'élaboration de positions et de cadres politiques continentaux en matière de gouvernance des migrations, y compris sur le plan de la libre circulation des travailleurs ou au travers d'initiatives telles que le passeport africain. Certaines politiques sont mises en œuvre, en particulier lorsque quelques puissances africaines y trouvent leur intérêt. D'autres politiques, en revanche, restent lettre morte car tirées uniquement par un principe de solidarité panafricaine sans que des dispositifs institutionnels ne soient mis en place pour les mettre en œuvre. L'agenda global de l'UA en matière de migrations et de développement se heurte donc toujours à de sérieux problèmes de mise en œuvre, et ce d'autant plus que les intérêts de l'UA à l'égard de la gouvernance des migrations ne sont guère alignés sur ceux de son principal soutien, l'UE.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'UE doit trouver un juste équilibre entre ses préoccupations face aux migrations irrégulières d'origine africaine et son soutien à plus long terme pour une meilleure gouvernance des migrations intra-africaines.

- En théorie, les États membres soutiennent l'agenda d'amélioration de la gouvernance des migrations de l'UA. En pratique, ils adhèrent peu à certains volets politiques importants de l'UA en raison de la grande diversité de leurs prises de position dans la chaîne de migration et des divers intérêts, types de migrations et incitations en jeu.
- Les efforts bilatéraux de l'UE peuvent en partie contrarier les efforts de coordination continentaux et régionaux ainsi que les initiatives visant à améliorer la gouvernance des migrations sur le continent africain, de même que d'autres objectifs de l'UE tels que la promotion de la démocratie et de la gouvernance inclusive. Il faudrait par conséquent surveiller et corriger les effets indésirables de l'aide et accorder un soutien prioritaire aux institutions qui s'occupent des migrations au niveau de l'UA et des CER.
- Les mesures d'incitation et les politiques de conditionnalité européennes afférentes à la migration irrégulière peuvent conduire les gouvernements africains à afficher leur soutien à des réformes superficielles afin d'accéder aux financements de l'UE sans prendre de mesures efficaces pour améliorer les fonctions de la gouvernance des migrations.

2. Le passeport africain et la libre circulation des travailleurs à laquelle l'UA aspire pour tout le continent ne doivent pas dédouaner les bailleurs de fonds d'un engagement dans des réformes plus concrètes et progressives aux niveaux transnational et régional.

- L'appui devrait en particulier chercher à consolider les domaines de réforme qui bénéficient d'un soutien national et transnational et éventuellement les domaines qui relient les différents niveaux.
- L'appui doit tendre à renforcer les efforts que les acteurs déploient en vue de créer une dynamique politique sur le long terme.

3. Vu la complexité de l'agenda des migrations et l'urgence avec laquelle les donateurs abordent cette question sensible, il convient de dresser un bilan des défis et opportunités propres à chaque région.

- Cet inventaire est particulièrement important pour déterminer les points d'articulation politiquement envisageables entre les préoccupations de l'UA et les priorités de l'UE en matière de migration.
- Ceci implique un recensement des domaines d'action qui suscitent une adhésion politique au plan national, et un appui à l'implication des parties prenantes, y compris du secteur privé, dans le dialogue et la mise en œuvre des politiques.

- Ce type de bilan permettrait de remettre en question ou de nuancer certaines hypothèses sous-jacentes sur les relations causales entre les processus de développement et les migrations et de mettre en lumière les domaines de coopération efficace.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

PEDRO (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.