Réadmission des migrants : les faux-semblants des partenariats euro-africains

Jean-Pierre Cassarino

Dans Politique étrangère 2016/1 Printemps , pages 25 à 37
Éditions Institut français des relations internationales

ISSN 0032-342X
ISBN 9782365674836
DOI 10.3917/pe.161.0025
Date de mise en ligne : 02/03/2016

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-1-page-25?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Réadmission des migrants : les faux-semblants des partenariats euro-africains

Par **Jean-Pierre Cassarino**

Jean-Pierre Cassarino est docteur en science politique, anciennement professeur au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen (Florence, Italie) et *research fellow* pour le projet BORDERLANDS. Il est actuellement chercheur associé à l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain (Tunis).

La référence à l'article 13 de l'accord de Cotonou, dont un paragraphe concerne la coopération en matière de réadmission, est devenue récurrente dans les pourparlers sur les questions migratoires entre Européens et pays du groupe ACP. L'expérience bilatérale montre que la réadmission a acquis une place centrale, mais cette question épineuse demeure périphérique par rapport à d'autres enjeux stratégiques. Il faut donc décrypter les implications de cette apparente contradiction.

politique étrangère

Aujourd'hui, la référence à « l'article 13 de l'accord de Cotonou » signé en juin 2000 par les États membres de l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ou groupe ACP), est presque immédiate dans les discours officiels sur la coopération entre l'Union européenne et l'Afrique en matière de migrations, qu'elles soient légales ou irrégulières[1].

Si l'accord de Cotonou a marqué une nouvelle ère dans les relations commerciales entre le groupe ACP et l'UE par l'érosion des préférences commerciales précédemment accordées aux États ACP sur les marchés européens, par l'introduction de mesures visant à remédier aux effets de la « transition vers l'économie mondiale libéralisée » (art. 34 § 2), et par l'adoption de « nouveaux accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l'OMC » (art. 36 § 1), il s'est aussi distingué par

1. La recherche qui a permis la rédaction de ce texte a été menée dans le cadre du projet « BORDERLANDS: Boundaries, Governance and Power in the European Union's Relations with North Africa and the Middle East », financé par le Conseil européen de la recherche. Ce projet est dirigé par Raffaella Del Sarto et basé au Centre Robert Schuman, Institut universitaire européen de Florence. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

l'instauration d'un dialogue politique en matière migratoire. Ce dialogue est basé sur trois volets : 1/le traitement équitable des ressortissants étrangers et l'octroi de droits et obligations comparables à ceux des citoyens (art. 13 § 2) ; 2/le lien entre migrations, développement et réduction de la pauvreté dans les pays d'origine (art. 13 § 4), 3/la lutte contre les migrations irrégulières et la possibilité de conclure des accords bilatéraux en matière de réadmission entre les États membres de l'UE et les États ACP (art. 13 §5). Ces trois volets ont suscité à l'époque de vives critiques, compte tenu de la place accordée aux questions de sécurité et de lutte contre les migrations irrégulières dans le texte de l'article 13, lui-même faisant partie intégrante d'un traité de commerce et de coopération économique.

Ces trois volets s'inscrivent en fait dans un raisonnement politique et économique que le Conseil de l'UE, sous présidence autrichienne, avait clairement formulé dans un document de stratégie de juillet 1998 :

> « Une expansion de l'aide au développement et de la coopération économique avec les principales régions d'émigration est essentielle. Toutefois, il ne faut pas se faire d'illusions sur le fait qu'elle permettra d'endiguer l'émigration ; le contraire peut en effet être le cas. Dans un premier temps, un boom économique conduit potentiellement à plus d'émigration en provenance des centres urbains des pays du Tiers Monde. À moyen terme, à savoir en l'espace de quelques années, le nombre d'émigrants diminue considérablement. Compte tenu de ces interconnexions, la prévention des crises, l'intervention et l'aide économique dans les États pauvres ne peuvent se substituer aux contrôles migratoires et des frontières ; mais les deux voies doivent être poursuivies en parallèle[2]. »

Ce rappel est nécessaire pour comprendre les raisons pour lesquelles l'article 13 de l'accord de Cotonou fut décliné en trois volets *a priori* paradoxaux, alliant réformes économiques, aide au développement et contrôle des flux migratoires et des frontières. Il propose de « définir les moyens d'une politique de prévention » (art. 13 § 5a) qui, en l'espace de 15 ans, trouveront leur pleine expression dans les relations entre l'Europe et l'Afrique, par la mise en place de mécanismes basés sur « un subtil dosage entre mesures d'incitation et pressions[3] », aussi bien commerciales que

2. Traduit par l'auteur : Conseil de l'UE, *Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy*. 9809/98, 1er juillet 1998, Bruxelles, § 56 et 57.

3. « D'autres moyens de pression devraient être utilisés, notamment l'aide au développement, la politique de voisinage, les accords commerciaux et les préférences commerciales (avec la possibilité de soumettre la conclusion d'accords de libre-échange ou l'octroi d'un traitement préférentiel pour certains pays tiers à la conclusion en parallèle d'un accord de réadmission), l'éducation (Erasmus +) et la culture. » Commission européenne (2015), *Plan d'action de l'UE en matière de retour*, COM (2015), Bruxelles, p. 17.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

diplomatiques, conditionnant « les avantages dans tous les domaines d'action[4] » à la coopération en matière de réadmission.

Une question transversale

La centralité de la réadmission dans les relations extérieures de l'UE n'est plus à démontrer. Elle s'est imposée de manière transversale dans le cadre des nouvelles orientations stratégiques (2015-2020) pour la planification législative et opérationnelle concernant l'Espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe[5], et dans le prolongement ininterrompu des programmes pluriannuels antérieurs, dont ceux de Stockholm (2009-2014), de La Haye (2004-2009), et de Tampere (1999-2004). Cette transversalité a gagné de l'ampleur, au fur et à mesure que les questions de Justice et Affaires intérieures ont structuré les orientations des politiques de développement, ainsi que l'approche commune sur les migrations et l'asile dans l'action extérieure de l'Union[6].

Ces développements intra-européens ont naturellement eu des répercussions sur les pourparlers en matière migratoire qui se sont succédé depuis les années 2000 entre les États d'Afrique et d'Europe, aussi bien à l'échelle bilatérale que multilatérale. Il n'est pas nécessaire de les mentionner[7] ici. En l'occurrence, les quatre sommets UE-Afrique qui se sont tenus au Caire (avril 2000), à Lisbonne (juillet 2007), à Tripoli (novembre 2010) et à Bruxelles (avril 2014) couvrent un arc de temps assez long pour qu'on puisse constater l'importance croissante de la coopération en matière de réadmission dans les relations extérieures d'acteurs étatiques et régionaux aux intérêts pourtant fort divergents.

La rhétorique gestionnaire, les priorités et principes énoncés à compter de la moitié des années 2000 reflètent, sans aucun doute, un consensus autour de l'Agenda international pour la gestion des migrations (AIGM). Introduit à Berne en 2001, cet agenda ne vise pas seulement à créer des mécanismes susceptibles d'influencer les flux migratoires. Il implique

4. Conseil de l'UE, *Conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour*. Communiqué de presse 711/15, 8 octobre 2015, Bruxelles, p. 3.
5. Adoptées par le Conseil européen en juin 2014. Voir Conseil européen, *Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 juin 2014*. EUCO 79/14, Bruxelles, 27 juin 2014.
6. Pour une approche critique, lire S. Stetter, « Cross Pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation of EU Foreign Policies », *Journal of European Public Policy*, 2004, 11(3): 720-739 ; P. Pawlak, « The External Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice: Hijacker or Hostage of Cross-Pillarization? » *European Integration*, 2009, 31(1): 25-44 ; F. Trauner and H. Carrapiço, The External Dimension of EU Justice and Home Affairs after the Lisbon Treaty: Analysing the Dynamics of Expansion and Diversification, *European Foreign Affairs Review* 17(special issue), 2012, 1-18.
7. Pour un tour d'horizon, lire l'ouvrage de L. Kabbanji, *Politiques migratoires en Afrique de l'Ouest. Burkina Faso et Côte d'Ivoire*, Paris, Karthala, 2011.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

bien plus que la gestion de ces flux. Le consensus dont il a fait l'objet auprès de nombreux gouvernements occidentaux et africains ces 15 dernières années, résulte d'un processus de légitimation qui mérite quelque attention. Par-delà leurs intérêts divergents, les pays de destination, d'origine et de transit partagent en effet un objectif commun quant à la gestion des migrations : introduire des mécanismes à même de renforcer leur position centrale dans le contrôle de la mobilité de leurs nationaux et des étrangers. La coopération en matière de réadmission, au même titre que le contrôle renforcé des frontières, participe de cette vision commune.

Quel effet pour l'Agenda international pour la gestion des migrations ?

L'AIGM est le résultat de consultations organisées à intervalle régulier et rassemblant les décideurs et représentants de divers pays dans le cadre de « réseaux politiques informels[8] ». Leur fréquence et leur périodicité constituent un facteur déterminant pour l'apprentissage des règles et comportements à respecter, du vocabulaire à employer, en matière de gestion migratoire. Ils ont également contribué à définir des orientations communes[9], et à identifier des problèmes partagés, ou perçus comme tels.

C'est précisément par la récurrence de ces consultations qu'un nouveau lexique a été introduit. Gestion, bonne gouvernance, sécurité, fardeau, flux mixtes, migrants économiques, faux demandeurs d'asile, interopérabilité, harmonisation, responsabilité partagée, approche équilibrée : autant de notions faisant désormais partie du lexique des instances gouvernementales et intergouvernementales. Leur hégémonie lexicale est aujourd'hui perceptible dans les discours officiels, les médias, et la littérature grise, appliqués aux migrations internationales et à l'asile, en Occident comme en Afrique.

On pourrait même affirmer que l'Agenda international pour la gestion des migrations continue de rassembler au-delà des divergences, et structure les rôles de chacun, si l'on considère qu'il « est le produit de sujets individuels et que, une fois établi, il crée les conditions nécessaires au développement de leurs propres subjectivités[10] ». Cet agenda est, en effet,

8. S. Lavenex, « A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond Conditionality? », *Journal of European Public Policy* 15(6), 2008, 938- 955.
9. A. Klekowski von Koppenfels, *The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration*, IOM Migration Research Series n° 3, Genève, IOM, 2001. Voir aussi C. Thouez et F. Channac « Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes », *West European Politics* 29(2), 2006, 370-387.
10. J. Dryzek, M. L. Clark, et G. McKenzie « Subject and System in International Interaction », *International Organization* 43(3): 502, 1989. Pour approfondir, lire entre autres O. Greenwood, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989. P. J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996 ; F. Martha et K. Sikkink « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization* 52(4), 1996, 887-917.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

un produit des États, créé pour les États. Il favorise les processus de diffusion matériels et idéels, en même temps qu'il canalise les transferts de politiques publiques entre pays émetteurs et récepteurs. Il génère donc un *système* sans lequel la référence à l'article 13 de l'accord de Cotonou dans les pourparlers euro-africains n'aurait jamais fait sens sur le long terme, tout comme la coopération en matière de réadmission entre les États d'Afrique et d'Europe n'aurait jamais atteint ses proportions actuelles.

Si la compacité du système, caractérisée par de fortes relations d'interdépendance entre États, permet de garantir l'effectivité des transferts, au moyen de conditionnalités, par apprentissage, par des mesures compensatoires, ou par simple émulation, on pourrait imaginer que la teneur de ces transferts ne devrait pas varier considérablement. Or cette hypothèse est loin d'être vérifiée quand on observe les multiples types d'accords bilatéraux *liés* à la réadmission conclus par les pays du continent africain. Leur prise en compte est nécessaire pour bien appréhender le système de la réadmission en expansion sur le continent africain d'une part, et comprendre d'autre part les raisons pour lesquelles plusieurs États membres de l'UE ont dû réajuster leurs modalités de coopération bilatérale.

Modalités et paradoxes

Les modes de coopération bilatérale en matière de réadmission sont en quelque sorte une réplique de la manière dont les États codifient leurs interactions.

Deux États peuvent s'entendre pour formaliser leur coopération en concluant un accord de réadmission, chacun considérant que l'accord formel répond à des intérêts bien définis, même s'il se base sur des réciprocités inégales. On parlera alors d'un accord standard de réadmission, qui se distingue par la mention claire des obligations réciproques des parties contractantes, dont celle de veiller au respect des droits humains des personnes sujettes à un ordre d'expulsion, y compris au principe de non-refoulement qui est partie intégrante de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, et de son protocole du 31 janvier 1967. Certains accords peuvent également mentionner le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, dont l'article 13 autorise tout étranger à « faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion ». Plus récemment, outre l'interdiction des expulsions collectives, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – datée de l'année 2000, elle fait partie intégrante des Traités européens depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 – précise dans son article 19 que « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». L'ensemble de ces dispositions et instruments juridiques internationaux oblige les États à ne pas expulser des personnes vers des pays ou territoires où leur vie et dignité seraient en péril.

Par ailleurs, deux États peuvent aussi s'entendre pour collaborer en matière de réadmission, sans pour autant formaliser leur coopération par un accord standard. Ils peuvent formuler leurs engagements en signant un accord ne concernant pas seulement la réadmission. On parlera alors d'accords non standard. L'objectif premier consiste ici à formuler des engagements, parfois assortis de mesures compensatoires, dans le cadre d'accords bilatéraux flexibles, *memoranda* d'entente, pactes, échanges de lettres, ententes ou arrangements administratifs, accords de coopération policière avec une clause relative à la réadmission et à la lutte contre l'immigration irrégulière. Le second objectif est de limiter les conséquences d'une possible renégociation, ou d'une suspension de l'accord. Contrairement aux accords de réadmission standard, ce type d'accord peut facilement être renégocié en cas d'imprévu. Le troisième objectif consiste à réduire la visibilité des modalités de coopération par la signature d'accords interministériels assimilables à une coopération « transgouvernementale »[11]. Ils ne figureront pas nécessairement dans les bulletins officiels et textes ministériels, ne seront pas toujours soumis au débat parlementaire. Le quatrième objectif vise à confirmer la centralité de l'État et à protéger sa crédibilité, surtout s'il est confronté à des situations d'urgence (par exemple l'arrivée massive de migrants irréguliers ou de demandeurs d'asile). Même si la teneur de l'accord reste secrète, sa publicité confortera dans l'opinion l'image de gouvernants capables de répondre à des situations d'urgence.

Accords politiques officiels ou accords flexibles et discrets ?

Ces deux dernières décennies, France, Italie, Royaume-Uni et Espagne ont eu recours à ces accords qui, bien que distincts des accords standard, comportent des dispositions claires renforçant la coopération en matière de réadmission et de lutte contre l'immigration irrégulière. Ces arrangements s'organisent en général en trois volets : 1/lutte contre l'immigration irrégulière et coopération en matière de réadmission ; 2/contrôle renforcé des frontières assorti d'une assistance technique ; 3/ gestion conjointe des flux migratoires et aide au développement (incluant les investissements directs étrangers). Cette approche reflète les priorités communes aux pays européens mentionnés, que celles-ci s'expriment dans le *Plan Africa* de l'Espagne,

11. L. Sandra et N. Wichmann « The External Governance of EU External Security », *Journal of European Integration* 31(1), 2009, 83-102.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

dans les accords de gestion concertée et de développement solidaire promus par la France, ou les ententes administratives proposées par l'Italie.

Sans le rappel de ces deux types d'accords, on ne pourrait éclairer un paradoxe propre à la question de la réadmission : son caractère à la fois central *et* périphérique dans les relations internationales. Central car, depuis le début des années 2000, la réadmission apparaît bien comme un élément central des politiques étrangères de l'UE et de ses États membres. Périphérique car la coopération en matière de réadmission s'intègre dans un vaste cadre d'interactions, croisant de multiples intérêts stratégiques, commerciaux, sécuritaires, militaires, économiques ou énergétiques. La coopération en matière de réadmission résulte souvent d'un rapprochement stratégique qui l'a précédé[12], s'intégrant dans un cadre bilatéral incluant la lutte contre le terrorisme international, la sécurité énergétique, un processus de réconciliation, le contrôle des frontières, des concessions commerciales, ou simplement la quête de légitimité politique et d'alliances stratégiques. Les gouvernements européens savent que, sans ce rapprochement préalable, les obligations réciproques d'un accord standard de réadmission ne suffisent pas à garantir une coopération bilatérale de long terme, compte tenu de ses coûts et bénéfices asymétriques.

Un autre paradoxe, lié au premier, mérite d'être mentionné. Si l'action pour la réadmission est à la fois centrale (dans les relations extérieures des pays européens) et périphérique (dans leurs rapports multiples avec les pays d'Afrique), son application complète et effective devrait résulter de variables complexes, pas nécessairement déterminées par le besoin ou le devoir de « lutter contre les migrations clandestines ». Ce n'est donc pas parce qu'un accord bilatéral est conclu qu'il est appliqué à la lettre ou de manière constante. De même, ce n'est pas parce que la réadmission des ressortissants des parties contractantes relèverait[13] du droit coutumier

12. J.-P. Cassarino « Informalising Readmission Agreements in the EU Neighbourhood », *The International Spectator* 42(2), 2007, 179-196.

13. Le conditionnel est de règle si l'on considère les vives controverses entre spécialistes de droit public international pour savoir si l'obligation de réadmettre ses propres nationaux relève du droit coutumier international. Pour des opinions contrastées, lire G. Noll, « Return of Persons to States of Origin and Third States », T. Alexander Aleinikoff and V. Chetail (eds.), *Migration and International Legal Norms*, La Haye: M.C. Asser Press, 2003, pp. 60-74. Lire aussi N. Coleman, *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009. K. Hailbronner (1997), « Readmission Agreements and the Obligation of States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals », *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, nº 57. G. S. Goodwin-Gill (1975), « The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law », *British Yearbook of International Law* 47(1): 55-156. M. Marchegiani, « L'accordo di riammmisione quale strumento integrato di cooperazione tra stati per il contrasto all'immigrazione irregolare » G. Palmisano, *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario e interno*, Milan, Giuffrè, 2008, pp. 113-150. Lire aussi B. Hayes and T. Bunyan, « Migration, Development and the EU Security Agenda » in BOND, *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies*, Londres, BOND, 2003, p. 71-80.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

international que cette obligation est respectée systématiquement. Son application résulte d'un domaine de coopération et d'échanges comprenant d'autres priorités et modalités, explicites ou implicites.

Comme tout système impliquant des acteurs étatiques et non étatiques aux intérêts divergents, le système euro-africain de la réadmission s'est étendu selon des modalités particulières que résume fidèlement l'ancien ministre espagnol des Affaires étrangères Moratinos le 28 mai 2006 dans *La Vanguardia*, suite aux naufrages de bateaux de migrants au large des Canaries, et aux violences perpétrées contre ces derniers près de Ceuta et Melilla :

> « L'ancienne approche des accords de réadmission doit être complétée par d'autres approches. Il ne faut pas renoncer à l'exigence de la réadmission. Toutefois, pour qu'elle soit mise en pratique, les pays d'origine ont besoin d'un ensemble de mesures incitatives pour accepter la réadmission de leurs ressortissants, notamment en matière de formation policière, de sécurité des frontières, de coopération au développement, donc de soutien financier. Si les pays d'origine reçoivent des transferts de fonds envoyés par les migrants, […], l'émigration en masse ne s'arrêtera pas si l'Europe ne propose aucune mesure compensatoire[14]. »

Même si cela n'apparaît pas dans ces propos, l'« autre approche » ne se caractérise pas tant par des mesures financières incitatives – difficiles à évaluer – pour les pays africains, que dans la nécessité de définir des mécanismes pour répondre rapidement à une situation nouvelle : un nouvel équilibre des forces entre pays européens et nord-africains. Ces derniers tentent de capitaliser à partir de leur participation au contrôle renforcé des frontières extérieures de l'UE et à la lutte contre le terrorisme international. Ils expriment d'autre part leurs propres conditionnalités et attentes vis-à-vis des Européens. Lors de la Conférence euro-africaine sur les migrations et le développement (juillet 2006), l'ancien ministre marocain des Affaires étrangères et de la Coopération Taïeb Fassi-Fihri soulignait que les pays européens devaient d'abord conclure des accords bilatéraux avec les pays du continent africain, avant que le Maroc envisage de réactiver sa coopération bilatérale en matière de réadmission[15].

14. Traduit par l'auteur. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Discursos y declaraciones del ministro de asuntos exteriores y de cooperación,* Madrid, MAEC, 2006, p. 205, disponible sur : <http://miguelangelmoratinos.com>.

15. Sur la capacité du Maroc à faire levier sur d'autres volets de coopération au moyen d'un « emboîtement tactique », lire l'ouvrage de N. El-Qadim, *Le Gouvernement asymétrique des migrations. Maroc/Union européenne*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 164-178.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Un système en expansion

C'est dans ce cadre de coopération multidimensionnelle que le réseau d'accords bilatéraux s'est progressivement étendu vers les pays d'Afrique. On recense aujourd'hui près de 72 accords liés à la réadmission entre les États du continent africain et les États membres de l'UE et de l'Espace Schengen, dont les deux tiers ont été conclus depuis 2005. En décembre 2015, 51 accords bilatéraux sur 72 constituaient des accords non standard (*memoranda* d'entente, ententes administratives, échanges de lettres, accords de coopération policière comportant une clause en matière de réadmission).

Accords liés à la réadmission conclus entre les États non européens et les États membres de l'UE et de l'Espace Schengen, de l'UE-12 à l'UE-28

	UE-12 (≥ 1994)	UE-15 (1995-2004)	UE-25 (2005-2007)	UE-27 (2008-2013)	UE-28 (2014-déc. 2015)
Accords standard (dont États africains)	26 (5)	148 (7)	201 (13)	174 (21)	208 (21)
Accords non standard (dont États africains)	7 (7)	38 (20)	52 (28)	62 (49)	98 (51)
Total (dont États africains)	33 (12)	186 (27)	253 (41)	236 (70)	306 (72)

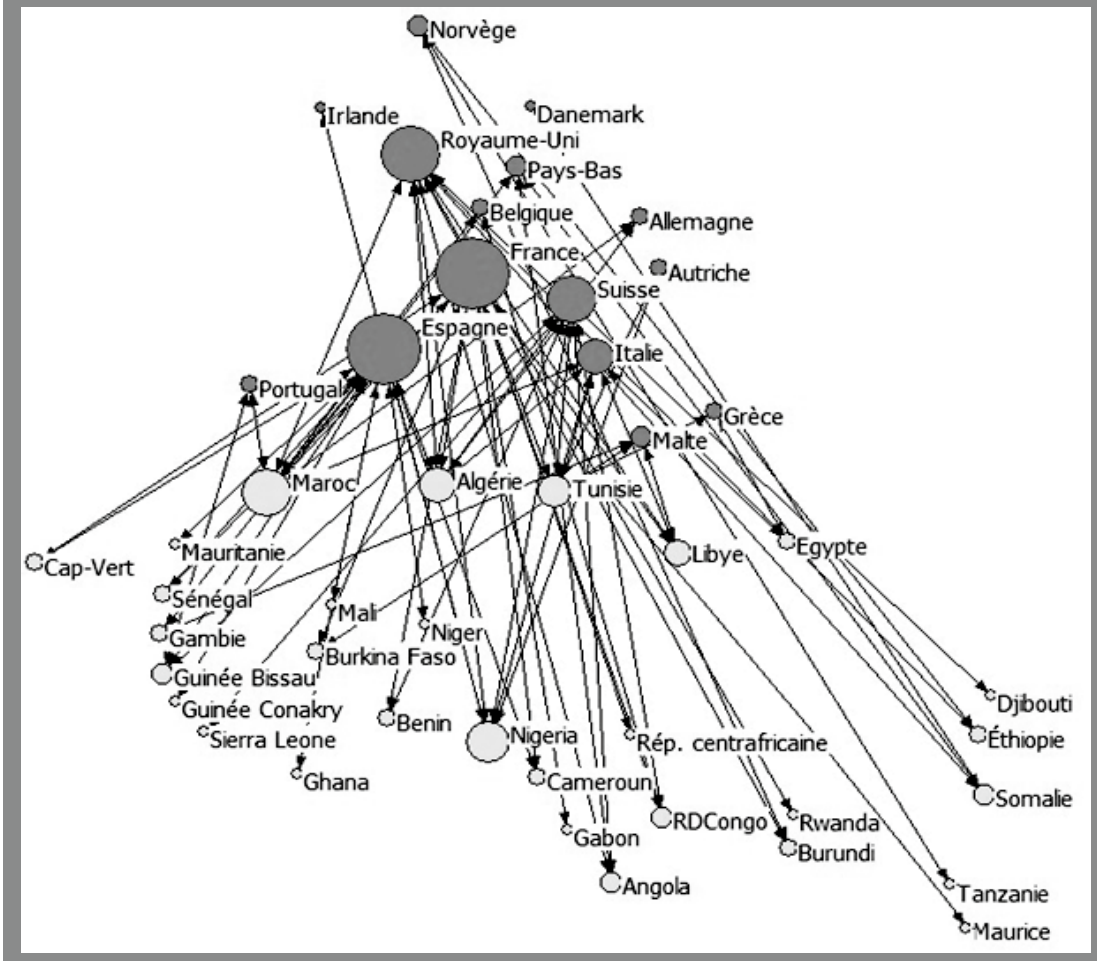
Source : Return migration and Development Platform, <http://rsc.eui.eu>. Données élaborées par l'auteur.

Le graphique ci-dessous permet de relever d'autres éléments pour analyser ce système en expansion, englobant des pays très variés, riches ou pauvres, densément peuplés ou non, démocratiques ou autoritaires, en proie à des conflits intercommunautaires ou à la guerre civile. Au premier abord, il montre que le bilatéralisme domine largement : un seul pays africain, le Cap-Vert, a conclu un accord européen de réadmission (AER), entré en vigueur en septembre 2013[16]. Par ailleurs, la coopération en matière de réadmission ne concerne que 15 pays sur l'ensemble « UE/Espace Schengen ». Dans ces 15 pays, seulement cinq se démarquent par l'intensité de leur coopération bilatérale avec les États africains qui, comme déjà souligné, s'est accentuée dans la dernière décennie, surtout par la prolifération d'accords non standard, et plus particulièrement sous l'impulsion de l'Espagne, de la France, du Royaume-Uni, de la Suisse et de l'Italie.

16. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1999), le Conseil peut mandater la Commission européenne pour négocier des accords européens de réadmission (AER). Sur 22 mandats de négociation octroyés à la Commission, 4 concernent des pays du continent africain (Algérie, Cap-Vert, Maroc, et Tunisie). Le mandat de négociation avec le Cap-Vert est le seul à avoir débouché sur un AER. Les négociations de la Commission avec les trois autres pays sont encore en cours (cas du Maroc), ou n'ont pas été ouvertes (Algérie et Tunisie).

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

Le réseau d'accords liés à la réadmission entre États africains et États membres de l'UE et de l'Espace Schengen, décembre 2015.



Source : RDP, <http://rsc.eui.eu/RDP/fr/research/analyses/ra/>. Données élaborées par l'auteur.

À l'échelle du continent africain, le Maroc, le Nigeria, l'Algérie, la Tunisie et la Libye[17], suivis, dans une moindre mesure, par l'Angola, la Guinée Bissau, la République démocratique du Congo et la Somalie, sont les pays les plus impliqués dans le réseau d'accords entre les deux continents. 30 États sur 54 du continent africain sont impliqués dans ce même réseau.

Si les mesures incitatives et les compensations financières expliquent en partie la récente et forte augmentation du nombre d'accords liés à la réadmission, on ne peut limiter l'analyse à des facteurs matériels ou à l'existence de pressions exercées par les pays de destination. Il serait trop simple de croire que des pressions diplomatiques, si fortes soient-elles,

17. Cités par ordre d'importance.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

suffisent à convaincre un pays d'émigration de coopérer de manière optimale en matière de réadmission. L'asymétrie des coûts et bénéfices influence en continu la coopération bilatérale, plus intensément lorsque les intérêts des parties contractantes divergent. Et, une fois encore, cette coopération s'insère dans un cadre d'interactions interétatiques complexe où s'entremêlent de multiples intérêts stratégiques, commerciaux, sécuritaires, militaires, économiques et énergétiques. En d'autres termes, la coopération en matière de réadmission constitue un moyen parmi d'autres de consolider un partenariat bilatéral comprenant des questions plus stratégiques (voire vitales) que la lutte contre l'immigration irrégulière. La décision de coopérer en matière de réadmission résulte souvent d'un rapprochement stratégique préalable, la réadmission ne figurant pas au nombre des motifs déterminants du rapprochement, même si elle a une importance politique notable.

Ceci permet aussi d'expliquer pourquoi la majorité des accords bilatéraux conclus entre États africains et États de l'UE et de l'Espace Schengen relèvent de mécanismes que l'on pourrait qualifier de flexibles et facilement re-négociables (échanges de lettres, ententes administratives, *memoranda*, accords de coopération policière...) Outre leur flexibilité, les accords non standard ne nécessitent pas un long processus de ratification par les parlements nationaux et sont immédiatement applicables, dès leur signature. Par ailleurs, contrairement aux accords standard, leur faible visibilité peut, pour les autorités de nombreux États africains, constituer un avantage, vu l'impopularité de l'idée de réadmission dans les sociétés civiles et les médias locaux.

L'impopularité de la réadmission au Sud

Ces éléments (faible degré de visibilité, flexibilité, coût limité de la défection) apportent un bon éclairage sur les motivations des parties européennes ou africaines à coopérer en matière de réadmission sur la base d'accords majoritairement non standard, qu'ils s'appliquent aux migrants en situation irrégulière ou aux déboutés du droit d'asile. L'expansion du système euro-africain de réadmission s'est orientée d'abord vers les pays d'Afrique subsaharienne, du fait de l'urgence, dès la moitié des années 2000, déclenchée par le repositionnement stratégique du Maroc, déjà évoqué. Il est alors clairement apparu que les négociations de l'accord européen de réadmission avec le Maroc butteraient sur la question de la réadmission des ressortissants de pays tiers subsahariens transitant sur son territoire. De même, du fait de leur forte implication dans la surveillance des frontières extérieures de l'UE, la capacité des pays nord-africains à exercer un effet de levier sur les États membres et les instances européennes au profit de leurs propres intérêts gagnait en importance. Mettre

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

en place un maillage aussi dense que possible avec les États d'Afrique subsaharienne pouvait aussi être interprété comme un moyen de parer aux implications de cet effet de levier.

***

Les responsables européens et africains savent que, pas plus qu'ils ne dissuadent l'arrivée des migrants irréguliers, ces accords n'ont pour objet de « lutter contre les migrations illégales », comme cela fut affirmé à de nombreuses reprises, en particulier au sommet sur la migration de novembre 2015 à La Valette[18]. Ces accords visent seulement à traiter les conséquences des migrations irrégulières, non leurs causes.

Dans un communiqué de presse du mois d'octobre 2015, le Conseil de l'UE « invite la Commission, en étroite coopération avec le SEAE [Service européen pour l'action extérieure], à lancer rapidement des dialogues bilatéraux pour renforcer la coopération concrète [en matière de réadmission] avec l'ensemble des pays tiers concernés d'où proviennent et par où transitent les migrants en situation irrégulière, en s'inspirant de l'expérience des États membres de l'UE qui ont à leur actif des opérations réussies de retour vers [les États ACP] »[19]. Cet appel soulève de multiples questions sur la teneur de la politique étrangère de l'Union européenne, dans le contexte du Traité de Lisbonne. Le mode opératoire adopté par les États de l'UE, dans le cadre de leur coopération bilatérale avec les États africains, souffre en général d'un manque de transparence, manque qu'ont dénoncé de nombreuses organisations de défense des droits de l'Homme ces dernières années. S'inspirer des expériences bilatérales, c'est pratiquer un jeu d'équilibriste entre respect des traités – en particulier la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne –, devoir de transparence, et caractère opérationnel de l'accord.

Dans ce système complexe où domine un bilatéralisme consolidé de longue date, la Commission européenne tente de trouver sa place. Ses rappels fréquents aux engagements pris voici 15 ans, dans le cadre de « l'article 13 de l'accord de Cotonou », reflètent aussi la volonté d'affirmer une valeur ajoutée aux pratiques des États membres. Elle entend spécifier ses approches au cas par cas. Et elle souligne que les accords européens de réadmission, une fois conclus, ont l'avantage d'imposer un délai limité

18. Lire la déclaration politique et le plan d'action émanant du sommet de La Valette, disponible sur : <www.consilium.europa.eu>.
19. Conseil de l'UE, Conclusions du Conseil sur l'avenir de la politique en matière de retour. Communiqué de presse 711/15, 8 octobre 2015, Bruxelles, p. 3.

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 17/11/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 37.60.190.132)

pour la délivrance de laissez-passer par les autorités consulaires des parties contractantes. Passé ce délai, l'autorisation d'expulser une personne en situation irrégulière est acquise. Cet aspect peut intéresser certains États membres de l'UE. Toutefois, nombre d'entre eux savent que placer la réadmission au centre des relations avec les pays africains risque de créer des tensions dans d'autres domaines de coopération stratégique, qu'ils ne semblent pas disposés à sacrifier. Il faut donc conclure sur un oxymore : l'article 13 est bien central, dans des discours qui demeurent périphériques par rapport à d'autres enjeux.

Mots clés
Afrique
Migrations
Europe
Réadmission