



# LES POLITIQUES MIGRATOIRES EN FRANCE, EN ITALIE ET EN ESPAGNE

Un système complexe d'interdépendances internes et régionales

**Aldo LIGA**

Juin 2020

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0186-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2020

Couverture : © Shutterstock

**Comment citer cette publication :**

Aldo Liga, « Les politiques migratoires en France, en Italie et en Espagne : un système complexe d'interdépendances internes et régionales », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2020.

**Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)



# L'Observatoire de l'immigration et de l'asile

Le Centre migrations et citoyennetés de l'Ifri a créé l'Observatoire de l'immigration et de l'asile en août 2018. Ce programme offre un espace de débat et de réflexion aux divers acteurs de l'asile et de l'immigration en France et en Europe. En analysant les différentes actions des acteurs publics et privés et des organisations de la société civile, l'Observatoire a pour but de renforcer la coordination et la complémentarité des actions répondant aux besoins des réfugiés et des migrants, de promouvoir des solutions innovantes et d'être un espace de production et de diffusion de la recherche sur l'immigration et l'asile. Pour plus d'information : [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

Projet  
soutenu par





## Auteur

**Aldo Liga**, diplômé de Sciences Po et de la « Cesare Alfieri » de Florence, est un analyste indépendant basé à Paris. Ses domaines de recherche sont les migrations en Méditerranée et les dynamiques géopolitiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Il collabore régulièrement avec des institutions publiques, des universités, des *think tanks* et des journaux. Il a travaillé pour une ONG spécialisée dans l'élaboration d'études d'aide à la prise de décision et de planification de la communauté humanitaire. Ses activités portaient les migrations en Italie et Espagne.



# Résumé

Depuis la crise de l'accueil des migrants de 2015, la question migratoire est au cœur de l'évolution des débats politiques sur l'Europe. Cinq ans après, nous disposons aujourd'hui du recul nécessaire pour mieux saisir l'enchevêtrement entre les dimensions internes et externes des politiques migratoires européennes et les intérêts propres aux États membres.

Cette étude entend mettre en lumière l'enjeu des frontières internes et externes en comparant les relations entre trois pays – la France, l'Espagne et l'Italie – qui s'inscrivent dans un système de très forte interdépendance en matière de gestion des flux.

Du côté italien, l'arrivée de plus de 600 000 migrants entre 2014 et 2017 a créé une forte pression sur le gouvernement. Pour y répondre, M. Minniti, ministre de l'Intérieur (2016-2018), conçoit une stratégie centrée sur la réduction des départs de Libye et une réorganisation, plus restrictive, du système d'accueil italien, qui montre son efficacité à partir de 2017 en termes d'arrivées sur le territoire italien.

Ce tarissement de la route de la Méditerranée centrale contribue à réorienter une partie des flux migratoires vers l'Espagne. Si, en 2016, environ 8 100 personnes sont arrivées en traversant la mer d'Alboran ou l'océan Atlantique, le chiffre triple quasiment en 2017 et atteint 58 500 en 2018.

Or, cette réorientation des flux n'est pas sans conséquences pour la France, qui constitue de fait une sorte de trait d'union entre la route de la Méditerranée centrale et celle de la Méditerranée occidentale. En 2019, la France est devenue le premier pays d'accueil de demandeurs d'asile en Europe. Une partie de ces demandeurs de protection internationale entre en France de façon irrégulière, en traversant les Alpes et les Pyrénées. L'une des conséquences a été de faire des frontières avec l'Italie et l'Espagne un enjeu des relations bilatérales que la France entretient avec ces deux pays.

D'une manière générale, les politiques migratoires de la France et de l'Italie cristallisent les soubresauts de la relation entre Rome et Paris. L'intensité des crispations à la frontière franco-italienne (qui a atteint une acuité inédite pendant le premier gouvernement Conte) est davantage de nature politique que la conséquence de la pression migratoire dans cette



zone. La frontière franco-italienne est devenue progressivement le théâtre d'un affrontement de visions sur les intérêts nationaux et les ambitions européennes de chaque gouvernement.

Au contraire, les incidents à la frontière franco-espagnole ont été utilisés dans le but de ressouder les liens entre Madrid et Paris. L'Espagne trouve dans les zones frontalières le long des Pyrénées un espace de relance de la coopération franco-espagnole en ligne avec les ambitions européennes du nouveau gouvernement.

Rome et Madrid ont impulsé des politiques spécifiques envers les pays de départ – Libye et Maroc – et envers les pays d'origine et de transit dans la bande sahélienne, en Afrique de l'Est et de l'Ouest. Ces stratégies d'externalisation des politiques migratoires italiennes et espagnoles interfèrent significativement avec les intérêts français dans cette région. Cela crée des opportunités de coopération ou, à l'inverse, des tensions ou concurrences.

En Méditerranée, les tensions entre l'Espagne et l'Italie ainsi que la coopération franco-espagnole se sont illustrées autour de la question du débarquement des bateaux d'organisations non gouvernementales (ONG).

En Libye, la stratégie italienne s'est révélée efficace pour limiter les départs de migrants bien qu'elle ait porté atteinte à la crédibilité des intérêts italiens dans le pays pour les années à venir. De plus, le regard différent de Paris et de Rome sur l'avenir du pays n'a pas joué en faveur d'une réponse européenne forte.

Avec le Maroc, l'Espagne a dû concevoir une stratégie multifacette. Madrid a assuré des financements importants pour renforcer les capacités des autorités marocaines aux frontières et un soutien politique très clair. Des représentants du gouvernement français ont, à plusieurs reprises, réaffirmé l'importance de la coordination franco-espagnole pour l'appui et la coopération avec Rabat.

Plus au sud, la crainte d'une immigration incontrôlée a profondément modifié l'approche des pays européens à propos du développement et de la sécurité du Sahel. La France, l'Espagne et l'Italie ont consacré une attention croissante au renforcement des contrôles aux frontières entre les pays africains. L'émergence d'un paradigme fondé sur le lien entre sécurité, migration et développement a conditionné l'allocation des fonds des trois pays dans des directions qui peuvent amener à des effets non anticipés, dont les conséquences directes, en impactant la stabilité des pays de transit, pourraient se révéler contraires aux objectifs poursuivis.

Une coopération importante unit Madrid et Paris dans la région, où les troupes et les forces policières des deux pays collaborent sur plusieurs terrains. La même capacité de coopération n'a pas été affichée entre Paris et Rome. Dans la bande sahélienne, semblent émerger les mêmes lignes de compétition entre les deux pays que celles que l'on constate à propos des frontières européennes.

L'année 2020 s'ouvre avec de nouvelles opportunités de coopération : la formation du second gouvernement Conte semble suggérer qu'une entente et une meilleure coopération avec la France peut être retrouvée. On assiste également à plusieurs tentatives de rapprochement entre l'Espagne et l'Italie après des années de tension. En outre, la nomination du socialiste espagnol Josep Borrell, avec l'accord français, en tant que Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, pourrait faciliter la synthèse entre les visions des trois pays.

Essentiellement dépendante des dynamiques nationales, la coordination en politique migratoire entre Espagne, France et Italie impose donc une réflexion sur la façon dont il est possible de reconfigurer l'action européenne, dans les espaces frontaliers comme sur le continent africain.



# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>LES FRONTIÈRES TERRESTRES FRANÇAISES, RÉVÉLATRICES DES RELATIONS DE LA FRANCE AVEC L'ITALIE ET L'ESPAGNE .....</b>	<b>17</b>
<b>La frontière franco-italienne : une stratégie de dramatisation     au service de la politique intérieure.....</b>	<b>18</b>
<b>Les Pyrénées, espace de relance     de la coopération franco-espagnole .....</b>	<b>23</b>
<b>L'EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES : COOPÉRATION, COMPÉTITION ET COMPLÉMENTARITÉ .....</b>	<b>29</b>
<b>L'espace méditerranéen comme avant-scène     du « spectacle de la frontière » .....</b>	<b>29</b>
<b>Les enjeux de l'externalisation des frontières européennes     en Libye et au Maroc .....</b>	<b>31</b>
<b>Les distorsions du lien sécurité-migrations-développement     au Sahel et en Afrique occidentale.....</b>	<b>36</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>43</b>



# Introduction

Depuis la crise de l'accueil des migrants de 2015, la question migratoire est au cœur de l'évolution des débats politiques sur l'Europe et la souveraineté des États-nations au sein de l'Union européenne (UE). Cinq ans après cette crise, nous disposons du recul nécessaire pour mieux saisir l'enchevêtrement entre les dimensions internes et externes des politiques migratoires européennes et les intérêts propres aux États membres.

Dans cette étude, nous proposons pour ce faire de mettre en lumière l'enjeu des frontières internes et externes en comparant les relations entre trois pays – la France, l'Espagne et l'Italie – qui s'inscrivent dans un système de très forte interdépendance en matière de gestion des flux.

Du côté italien, l'arrivée de plus de 600 000 migrants entre 2014 et 2017 a créé une pression sur le gouvernement, confronté à la gestion de flux migratoires en forte hausse (180 000 personnes en 2016, avec une projection de 250 000 en 2017<sup>1</sup>) dans un moment où le système d'accueil commençait à rencontrer des difficultés importantes. Les partis d'opposition ont misé sur cette question en vue des élections de 2018. Pour répondre à cette pression, Marco Minniti, ministre de l'Intérieur, conçoit une stratégie centrée sur la réduction des départs de Libye et une réorganisation, plus restrictive, du système d'accueil italien. Cette politique montre son efficacité à partir de juillet 2017 puisqu'au lieu des 250 000 migrants attendus selon les projections, seuls 119 310 migrants arrivent en Italie, soit un tiers de moins par rapport à l'année précédente. La baisse se confirme en 2018 (avec 23 187 arrivées, soit une diminution de 80,5 % par rapport à l'année précédente) et en 2019 (11 470 arrivées, un des chiffres le plus bas jamais enregistré sur la route de la Méditerranée centrale<sup>2</sup>).

Ce tarissement de la route de la Méditerranée centrale lié à la politique italienne contribue alors à réorienter une partie des flux migratoires vers l'Espagne. Si, en 2016, environ 8 100 personnes sont arrivées en traversant la mer d'Alboran ou l'océan Atlantique, le chiffre triple quasiment en 2017. En 2018, 58 500 personnes atteignent les côtes andalouses, de Murcia, de

---

1. M. Ludovico, « Sbarchi, oltre 200 migranti al giorno. L'allarme del Viminale: +67% », *Il Sole 24 Ore*, 15 mars 2017.

2. *Cruscotto statistico giornaliero* (bulletin statistique) du 31 décembre 2017, 31 décembre 2018 et 31 décembre 2019, ministère italien de l'Intérieur.

Valence, les Baléares ou les Canaries, faisant de l'Espagne la première porte d'entrée en Europe. En 2019, à la suite du renforcement des accords de coopération avec le Maroc et la visite du roi espagnol, Felipe VI, à Rabat, le nombre de nouveaux arrivants a commencé à baisser, atteignant environ 26 000 personnes.

Or, cette réorientation des flux n'est pas sans conséquences pour la France, qui constitue de fait une sorte de trait d'union entre la route de la Méditerranée centrale et celle de la Méditerranée occidentale. Selon les chiffres de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), plus de 132 600 demandes d'asile ont été enregistrées en 2019<sup>3</sup>. La France est devenue le premier pays d'accueil de demandeurs d'asile en Europe, en poursuivant la tendance à la hausse des dernières années. On sait qu'une partie de ces demandeurs de protection internationale entre en France de façon irrégulière, en traversant les Alpes et les Pyrénées. L'une des conséquences a été de faire des frontières avec l'Italie et l'Espagne un enjeu des relations bilatérales que la France entretient avec ces deux pays. Plus encore, alors que l'Italie et l'Espagne ont impulsé des politiques spécifiques envers les pays de départ – Libye et Maroc – et envers les pays d'origine et de transit dans la bande sahélienne, en Afrique de l'Est et de l'Ouest, ces stratégies d'externalisation des politiques migratoires italiennes et espagnoles interfèrent significativement avec les intérêts français dans cette région. Cela crée des opportunités de coopération ou, à l'inverse, des tensions ou concurrences.

Ces interactions complexes se sont déroulées dans des phases politiques bien distinctes. En Italie, le gouvernement Gentiloni (centre-gauche) est mis en place en décembre 2016, un mois après la constitution du deuxième gouvernement de Mariano Rajoy (centre-droite) en Espagne. Rajoy quitte la Moncloa<sup>4</sup> en juin 2018, à la suite d'une motion de censure qui conduira à l'investiture du secrétaire général du Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), Pedro Sánchez, au poste de *presidente del gobierno*. Le même mois, le gouvernement de Giuseppe Conte prête serment à Rome à l'issue de semaines de négociations suivant les élections du 4 mars. La coalition, dite *giallo-verde*<sup>5</sup>, est formée par deux partis : le Mouvement 5 étoiles (M5E), dirigé à l'époque par Luigi Di Maio et la Ligue, dont le chef est Matteo Salvini. Il s'agit donc de deux phases distinctes où des approches de gauche et de droite alternent à Madrid et à Rome.

---

3. J. Pascual, « En 2019, la demande d'asile toujours en hausse », *Le Monde*, 21 janvier 2020.

4. Le palais de la Moncloa est la résidence officielle du président du gouvernement espagnol.

5. D'après les couleurs des deux alliés, le jaune du Mouvement 5 étoiles et le vert de la Ligue.

Si en Espagne, la difficile formation d'un nouveau gouvernement à la suite des élections d'avril et de novembre 2019 a prolongé le gouvernement de P. Sanchez (investi d'un deuxième mandat en janvier 2020), à Rome, la parenthèse de la Ligue au gouvernement se termine au cours de l'été 2019, quand une nouvelle majorité se forme entre le M5E, le Parti démocrate et la gauche, donnant lieu à un gouvernement « Conte II ».

La « pression migratoire », la nature des relations bilatérales, les intérêts stratégiques nationaux en Méditerranée et en Afrique, et les enjeux de politique interne et européenne sont autant d'angles d'analyse des politiques migratoires de l'Espagne, de la France et de l'Italie. En comparant la gestion des flux migratoires à la frontière franco-italienne et à la frontière franco-espagnole, cette étude vise à déterminer lesquels de ces facteurs jouent en faveur d'une convergence ou à l'inverse d'une compétition entre Madrid, Paris et Rome. Il s'agit également de souligner les interactions entre la gestion des frontières intérieures et les stratégies des trois pays en Afrique du Nord et au Sahel en identifiant les fractures et les opportunités de coopération que le renforcement des contrôles migratoires a pu contribuer à faire émerger.

Une première partie est consacrée aux différentes perceptions et processus de politisation des territoires frontaliers et à leurs conséquences sur la solidité des relations bilatérales entre les trois capitales. La seconde partie se concentre sur les politiques migratoires espagnoles, italiennes et françaises en Méditerranée, en Afrique du Nord et au Sahel où les politiques de développement et de sécurité de Madrid, Paris et Rome interagissent notamment pour limiter les départs vers les côtes européennes.

L'étude s'appuie sur la revue critique de la littérature existante, sur des entretiens conduits avec des militants et salariés d'ONG, des journalistes, des représentants d'autorités locales et des chercheurs. Elle a été enrichie par des visites aux frontières de Vintimille/Menton en décembre 2019 et de Irun/Hendaye en février 2020.





# Les frontières terrestres françaises, révélatrices des relations de la France avec l'Italie et l'Espagne

La gestion des frontières franco-italienne et franco-espagnole est régie par un cadre juridique qui laisse des marges à maintes interprétations. Au Code frontières Schengen, se superposent les accords bilatéraux en matière de coopération policière et/ou de réadmission des personnes en situation irrégulière et le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), ainsi que d'autres dispositions normatives internes.

Le 13 novembre 2015, afin de sécuriser l'entrée sur le territoire français en vue de la conférence de Paris sur le climat (COP21), des contrôles aux frontières intérieures terrestres du territoire français sont rétablis en application d'une clause dérogatoire du Code frontières Schengen. À la suite des attentats terroristes du même jour, et dans le cadre de l'état d'urgence (novembre 2015 – novembre 2017), cette mesure a été prorogée à plusieurs reprises jusqu'à ce jour, sur la base des articles 25 et suivants du Code Schengen, qui concernent les menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure<sup>6</sup>.

Le rétablissement des contrôles s'est manifesté principalement aux frontières avec l'Italie et l'Espagne, tandis que les contrôles aux frontières avec la Suisse, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique sont restés plus sporadiques. Cette attention spécifique aux frontières avec l'Italie et l'Espagne suggère une priorité accordée au contrôle migratoire plutôt qu'à tout autre objectif, y compris aux objectifs de lutte contre le terrorisme<sup>7</sup>. Les principaux points de passage terrestres sont les villes frontalières de la Ligurie et du Piémont, en Italie, et d'Irun (Pays basque) et de la Jonquère (Catalogne), en Espagne. En dépit d'un cadre normatif similaire et d'objectifs politiques équivalents de la part de la France, les relations bilatérales avec ces deux pays connaissent des niveaux de fluidité ou de tensions très différents.

---

6. I. Barbero, G. Donadio, « La externalización interna de las fronteras en el control migratorio en la UE », *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 122, septembre 2019, p. 147.

7. La Cimade, « Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme », rapport d'observation, 27 juin 2018, p. 24.

## **La frontière franco-italienne : une stratégie de dramatisation au service de la politique intérieure**

Longue de 515 kilomètres, la frontière franco-italienne est le symbole des tensions entre les deux pays depuis 2015. Les renvois de migrants en dehors du cadre établi par les accords de coopération transfrontaliers, les intrusions des forces policières françaises sur le territoire italien, les violations du droit d'asile documentées par de nombreuses ONG en France et en Italie, les vives critiques des politiques migratoires respectives, tous ces facteurs ont contribué à créer une tension diplomatique inédite depuis la Seconde Guerre mondiale.

### ***Des contrôles systématiques qui ralentissent les flux vers le nord***

Depuis la reprise des contrôles migratoires, la police française a privilégié les procédures d'interpellation et de refus d'entrée prévues par le Cesda au détriment de la procédure de réadmission de l'accord de Chambéry, plus contraignante<sup>8</sup>. Après avoir identifié les migrants<sup>9</sup>, les autorités françaises les remettent directement aux autorités italiennes, sans examen de leur situation individuelle, ni notification de leurs droits. Dans le cas des mineurs isolés, ils sont souvent directement forcés à prendre le train en direction de Vintimille à la gare de Menton-Garavan.

Les effectifs de la police aux frontières (PAF) ont augmenté de 3 000 à 4 300 depuis novembre 2015<sup>10</sup>. Bien que les points de passage principaux demeurent Vintimille et le sud des Alpes-Maritimes, le long de la Roya, le flux de personnes essayant de rentrer en France s'est progressivement déplacé vers le nord. À partir de 2017, le nombre de tentatives sur les routes reliant Bardonnèche à Névache et Clavière à Briançon a augmenté de manière exponentielle.

---

8. La procédure de réadmission des personnes en situation irrégulière prévoit une demande officielle de la part des autorités françaises et une acceptation des autorités italiennes.

9. Voir La Cimade, « Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme », *op. cit.*, p. 7 et p. 43 ; les associations dénoncent également le manque de prise en compte de la volonté de demander l'asile ou le besoin de protection des mineurs non accompagnés. Selon elles, bien que la législation française et les conventions internationales prévoient une protection spécifique, la détermination de leur minorité et leur prise en charge, ces obligations sont très souvent ignorées. Les mineurs sont donc directement renvoyés en Italie. Voir l'Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé), « Persona non grata – Conséquences des politiques sécuritaires et migratoires à la frontière franco-italienne », Rapport d'observations 2017-2018.

10. La Cimade, « Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme », *op. cit.*, p. 23.

L'utilisation de systèmes de surveillance à distance (drones ou hélicoptères), de jour comme de nuit dans les montagnes ou sur les chemins de randonnée, permet d'intercepter de nombreux migrants, bloqués dans les bus et les trains, ou le long de la route, rendant les parcours de plus en plus dangereux en montagne<sup>11</sup>. Une fois renvoyés en Italie, les migrants restent à Vintimille, souvent dans des conditions d'extrême précarité dans des camps informels. D'autres sont conduits par la police italienne dans le *hotspot*<sup>12</sup> le plus proche, à Tarente dans les Pouilles, plus de 1 000 kilomètres au sud. Cela ne dissuade pas les migrants de tenter à nouveau de franchir la frontière avec la France. Selon les associations, sont également concernées des familles en situation irrégulière depuis plusieurs années en France, qui ont été reconduites en Italie sans motif légitime<sup>13</sup> ou des personnes qui n'ont jamais été enregistrées en Italie dans le système Dublin et qui donc, pourraient demander l'asile en France.

En 2016, 37 000 personnes ont ainsi été reconduites en Italie, 49 000 en 2017 et 29 000 en 2018<sup>14</sup>. Quelque 19 820 étrangers ont été renvoyés en Italie dans les premiers 10 mois de 2019<sup>15</sup>. Malgré la réduction des flux, la coopération transfrontalière a été marquée par de nombreux incidents, ce qui a suscité des réactions successives différentes de la part de la coalition de centre-gauche au pouvoir, du gouvernement *giallo-verde* et du nouveau gouvernement Conte.

### ***Des incidents sur fond d'incompréhensions persistantes***

Les tensions entre Rome et Paris sur la question migratoire se sont développées dans un contexte de rivalité économique et d'incompréhension relative aux intérêts nationaux et géopolitiques des deux pays. L'intervention de la France en Libye en 2011 et ses conséquences sur la stabilité de la région sahélienne a constitué un point de rupture avec Rome, bien que l'Italie ait aussi joué un rôle actif dans la chute du régime libyen. La chute du régime est analysée par de nombreux

---

11. Selon l'Anafé, au moins 30 personnes sont mortes à la frontière franco-italienne entre 2016 et 2018.

12. Les *hotspots* sont des centres conçus afin de procéder rapidement (et avec le soutien du Bureau européen d'appui en matière d'asile) à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales.

13. WeWorld, « Ventimiglia: i confini blindati », rapport n° 7, décembre 2018, p. 18.

14. « Aide aux migrants : relaxe pour Cédric Herrou poursuivi pour injure à préfet », *Le Monde*, 14 février 2019.

15. M. Chantreau, « 189 passeurs interpellés à la frontière avec l'Italie depuis le début de l'année », *France Bleu*, 17 novembre 2019.

observateurs italiens comme le point de départ de la résurgence des arrivées irrégulières de migrants sur les côtes italiennes. Le blocage des migrants à la frontière par les autorités françaises est ainsi perçu comme un défaut de solidarité de la part d'un pays jugé en partie responsable de l'augmentation des flux.

Plusieurs sujets ont contribué à aiguïser des tensions entre les deux pays : des appréciations antagoniques sur l'avenir de la Libye ; les tensions sur les dossiers Air-France-KML/Alitalia et Fincantieri/STX France ; les retards dans le lancement des chantiers de la ligne LGV Lyon-Turin. Le rachat de nombreuses entreprises, banques et sociétés d'assurance par des entreprises françaises a été mal perçu par l'opinion publique transalpine<sup>16</sup>. En outre, des questions liées à la définition des frontières avaient récemment ressurgi, comme le litige concernant la frontière sur le mont Blanc et l'instrumentalisation politique de la définition des confins maritimes. En 2019, un nouveau front est ouvert par M. Salvini sur la question des terroristes italiens qui ont trouvé protection en France pendant les « années de plomb » et dont l'Italie a demandé l'extradition.

Bien que cet antagonisme constitue une caractéristique transverse du système politique italien, les relations entre Rome et Paris ont subi une détérioration rapide pendant les 14 mois du gouvernement *giallo-verde*. Les tensions avec le gouvernement « Conte I », et surtout avec ses deux vice-présidents, L. Di Maio et M. Salvini, ont atteint un niveau jamais vu depuis 1945<sup>17</sup>. Aussi les tensions liées à la gestion des flux migratoires à la frontière sont-elles davantage le reflet d'antagonismes politiques que la conséquence de l'augmentation de la pression migratoire.

C'est en 2015, avec la nette augmentation des arrivées de personnes sur les côtes italiennes et la formation de campements sur les rochers de Vintimille, que les tensions commencent à croître<sup>18</sup>. Matteo Renzi, prédécesseur de P. Gentiloni au *Palazzo Chigi*<sup>19</sup>, dénonce alors « l'attitude musclée de certains ministres de pays amis, qui va dans la mauvaise

---

16. M. Lazar, « Francia-Italia, cronaca di un confronto continuo », Institut italien pour les études de politique internationale (ISPI), 11 février 2019.

17. M. Lazar, « Paris-Rome : je t'aime, moi non plus ? », Institut Montaigne, 4 février 2019.

18. Deux crises précèdent celle de 2015. Dans les années 1990, le blocage des migrants kurdes à la frontière crée des tensions à Vintimille. En avril 2011, pour contrer l'afflux de migrants en provenance d'Afrique du Nord, le gouvernement italien annonce la délivrance de titres de séjour de 6 mois (en ouvrant à la libre circulation dans l'espace Schengen pendant 3 mois) pour tous les nord-africains arrivés entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 5 avril. En réaction, Paris rétablit des contrôles à sa frontière avec l'Italie. Bien que tendu, le niveau de l'affrontement était resté dans le cadre de la coopération institutionnelle, comme le démontre le caractère cordial de la rencontre entre N. Sarkozy et S. Berlusconi à Rome à la fin du même mois.

19. Siège de la présidence du conseil des ministres italien.

direction. [Notre pays] ne peut plus accepter que la France ait des navires en Méditerranée, mais qu'elle laisse les migrants en Italie. Aucun égoïsme ne doit fermer les yeux<sup>20</sup> ».

Les contrôles aux frontières se poursuivent pendant le mandat de P. Gentiloni mais sa ligne plus volontariste (notamment sur la stratégie pour limiter les départs de Libye) ne se concentre guère sur ces tensions. Toutefois, le 30 mars 2018, soit trois semaines après les élections législatives du 4 mars, un incident oriente le débat en vue de la formation du nouveau gouvernement : des douaniers français armés ont fait irruption dans un local occupé par une association d'aide aux migrants, Rainbow for Africa, à Bardonnèche (Piémont), pour effectuer un test urinaire sur un Nigérian soupçonné de trafic de stupéfiants. Si, pour la France, la présence des douaniers dans ce local est prévue par les accords de collaboration entre les deux pays, les Italiens ne partagent pas cette interprétation<sup>21</sup>. Après avoir parlé d'un « acte grave » totalement en dehors du cadre de la collaboration entre États frontaliers, le ministère des Affaires étrangères convoque l'Ambassadeur de France en Italie. Le ministre de l'Intérieur, M. Minniti, décide de soumettre à une autorisation préalable de son ministère toute intervention des douaniers français sur le sol italien<sup>22</sup>. À la même période, M. Salvini demande l'expulsion des diplomates français. Dans cette période de négociations pour la formation du nouveau gouvernement italien, cet affrontement donne une nouvelle occasion à M. Salvini de souligner que l'Italie devra « relever la tête, sans prendre des leçons de la part de M. Macron et Mme Merkel ». Le parti de droite Fratelli d'Italia, réagit à son tour en rappelant à Paris que l'Italie n'est « pas une province française ».

Ces tensions aux frontières terrestres ainsi que l'enjeu d'un manque de solidarité européenne dans la gestion des débarquements de migrants ont donc été l'objet d'instrumentalisation dans le cadre du débat politique italien. Quelques jours après la formation du gouvernement « Conte I » et sa décision de fermer les ports aux bateaux humanitaires, les déclarations du président Macron dénonçant « la part de cynisme et d'irresponsabilité du gouvernement italien » et la réaction du porte-parole de La République en Marche, G. Attal, jugeant l'attitude italienne « à vomir<sup>23</sup> » finissent d'attiser les tensions. L'Italie réagit en demandant à Paris des excuses et

---

20. F. Magnenou, « Migrants : pourquoi la France commence sérieusement à agacer l'Italie », *France Info*, 21 juin 2015.

21. T. Ciriaco, V. Polchi, « Su Bardonecchia è crisi diplomatica, Palazzo Chigi ordina: "Basta incursioni di agenti" », *La Repubblica*, 31 mars 2018.

22. F. Sarzanini, « Blitz francese a Bardonecchia, il ministro Minniti: "Stop agli accordi. Gli sconfinamenti vanno autorizzati" », *Corriere della Sera*, 1<sup>er</sup> avril 2018.

23. « Huit mois de passes d'armes entre Paris et Rome », *Le Monde*, 7 février 2019.

convoque une deuxième fois en moins de trois mois l'ambassadeur français tout en menaçant d'annuler une rencontre entre G. Conte et E. Macron, prévue pour le 15 juin. Le gouvernement italien dénonce dans la foulée les « leçons hypocrites de pays qui, en termes de migrations, ont toujours préféré tourner le dos à leurs partenaires » et qui « ont adopté à maintes reprises des politiques bien plus rigides et cyniques en termes d'accueil<sup>24</sup> ».

Cette tension se poursuit toute l'année 2018 et en 2019 également, à propos notamment des déclarations de L. Di Maio sur le rôle du franc CFA dans la déstabilisation économique des pays africains (et donc un facteur de départ des migrants) ou sa rencontre en France avec C. Chalençon, l'un des leaders des « gilets jaunes », sans avoir prévenu les autorités françaises. Le 7 février 2019, l'ambassadeur de France en Italie est rappelé à Paris pour consultations. Le fait est sans précédent depuis juin 1940, quand l'ambassadeur André François-Poncet dut quitter précipitamment le palais Farnèse, après la déclaration de guerre de l'Italie à la France<sup>25</sup>.

Cette escalade retarde la signature du Traité du Quirinal qui, souhaité par P. Gentiloni et E. Macron en 2017, devait sceller l'alliance entre Rome et Paris sur le modèle du Traité de l'Élysée entre Paris et Berlin. Surtout, la dramatisation de la question migratoire des deux côtés des Alpes est utilisée pour mettre en scène le récit d'une opposition entre les progressistes et les populistes à la veille des élections européennes de mai 2019. Pour M. Salvini, son opposition à Paris légitime son statut de défenseur des intérêts souverains des Italiens et de combattant des « égoïsmes » des autres pays européens.

L'amélioration notable de la relation franco-italienne à la suite de l'installation du nouveau gouvernement Conte à l'automne 2019 illustre l'instrumentalisation de la question migratoire par la France et l'Italie. Le 17 septembre 2019, E. Macron a effectué une visite à Rome pour relancer la coopération bilatérale. Le même mois, le renforcement du flux à la frontière amène à une augmentation des contrôles par les autorités françaises et du nombre de refoulements.

Pourtant, ce renforcement ne s'est pas traduit par de nouvelles tensions entre les deux capitales, et cela malgré l'évolution constatée des profils des migrants qui traversent la frontière. En effet, si le nombre d'arrivées sur les côtes italiennes a chuté depuis l'été 2017, celui des personnes qui entrent en Italie par la frontière avec la Slovénie ne cesse

---

24. J. Gautheret, « Tension diplomatique entre Paris et le nouveau gouvernement italien sur la crise migratoire », *Le Monde*, 13 juin 2018.

25. J. Gautheret, M. Semo, « Nouvelle escalade dans les tensions entre la France et l'Italie », *Le Monde*, 8 février 2019.

d'augmenter<sup>26</sup>. Ce deuxième phénomène ne dissuade pas les autorités françaises de renvoyer en Italie les migrants ayant pris la route des Balkans même si le premier pays d'entrée dans l'Union européenne est la Slovénie ou la Croatie<sup>27</sup>. Pourtant, la relation diplomatique entre Rome et Paris reste apaisée depuis la nomination du gouvernement « Conte II ».

## Les Pyrénées, espace de relance de la coopération franco-espagnole

Si la question migratoire a ponctuellement exacerbé les tensions entre Rome et Paris, un phénomène similaire le long des 665 kilomètres de la frontière franco-espagnole n'a pas produit les mêmes crispations entre Paris et Madrid.

### *L'émergence d'un nouveau « point chaud »*

S'il est impossible de parler d'une *réorientation* des flux, la diminution des flux sur la route de la Méditerranée centrale depuis l'été 2017 a eu pour parallèle une augmentation des départs vers l'Espagne depuis le Maroc et, dans une moindre mesure, de l'Algérie. Cette augmentation concerne essentiellement des ressortissants marocains ou de pays de l'Afrique occidentale<sup>28</sup>. Le phénomène débute en juin 2017 mais les arrivées les plus significatives sont enregistrées en juin 2018, au moment de l'arrivée de P. Sanchez à la Moncloa et de la fermeture des ports italiens aux bateaux des ONG. Cette augmentation se poursuit pendant l'été, avec une moyenne de 8 500 arrivées par mois entre juin et octobre<sup>29</sup> pour retomber à une moyenne de 2 900 arrivées entre mai et septembre 2019.

---

26. Conversation avec des responsables d'associations basées à Paris et à Vintimille (novembre 2019 et avril 2020) et dans le Piémont (mai 2020).

27. Un autre changement important concerne les profils des migrants. Si jusqu'en 2018, il s'agissait principalement de ressortissants de pays africains débarqués récemment en Italie, plusieurs associations locales observent une part croissante d'étrangers vivant régulièrement ou irrégulièrement en Italie depuis plusieurs années et qui décident de quitter le pays suite aux politiques de M. Salvini et au sentiment d'insécurité. Selon l'Associazione 21 Luglio, les actes racistes ont augmenté de 170 % entre 2017 et 2018. Conversation avec des responsables d'associations à Paris et à Vintimille (novembre 2019).

28. On ne peut pas parler de réorientation des flux migratoires en raison des différences de nationalités empruntant les routes de la Méditerranée centrale et celle de la Méditerranée occidentale. Y. Brenner, R. Forin, B. Frouws, « The "Shift" to the Western Mediterranean Migration Route: Myth or Reality? », Mixed Migration Centre, 22 août 2018.

29. Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), « Mediterranean Situation, Spain, Sea and Land Arrivals From January 2014 ».



Alors que le gouvernement réquisitionne des gymnases et des prisons pour faire face à cet afflux, plusieurs milliers de migrants poursuivent leur parcours vers le nord. Les villes d'Irun et de La Jonquère, situées des deux côtés de la chaîne des Pyrénées, deviennent pour le gouvernement espagnol ce que la frontière de Vintimille représente pour l'Italie.

Comme dans le cas italien, la procédure de réadmission prévue par les accords bilatéraux n'est pas la plus fréquemment utilisée. Selon les associations, seul un renvoi sur dix se fait dans le cadre de la procédure de réadmission prévue par l'accord de Malaga de 2002. Selon l'article 5 de l'accord, les réadmissions de ressortissants de pays tiers peuvent se faire « sans formalités » « dans les quatre heures qui suivent le passage illégal de la frontière commune<sup>30</sup> ». Cependant, l'annexe de l'accord évoque la nécessité d'indiquer des renseignements sur la réadmission sur un formulaire ainsi que l'acceptation de la partie contractante concernée, ce qui implique un minimum de formalisme. Les ambiguïtés de l'accord et les pratiques policières du côté français ont entraîné toute une série d'incidents lors du rétablissement des contrôles frontaliers.

En réponse à l'augmentation des arrivées à la frontière entre le Pays basque espagnol et la Nouvelle-Aquitaine, la police française a progressivement renforcé ses contrôles, bien qu'avec une intensité moindre qu'à la frontière franco-italienne<sup>31</sup>. Le pont Saint-Jacques, sur la Bidassoa, fleuve qui relie la ville espagnole d'Irun et la ville française d'Hendaye, est devenu un lieu de concentration des tensions. Selon les chiffres de la police aux frontières, le nombre de refus d'admission est passé d'environ 1 000 en 2016 à 4 700 en 2017 et 5 600 en 2018<sup>32</sup>. La majorité des cas ont concerné des personnes venues d'Afrique de l'Ouest francophone (Guinée Conakry, Côte d'Ivoire, Mali) qui tentaient de franchir la frontière quelques semaines après avoir rejoint l'Espagne<sup>33</sup>. À la frontière de La Jonquère qui jouxte le col du Perthus en France, les chiffres sont légèrement inférieurs, avec 4 400 refus d'admission en 2017 et 3 400 en 2018.

---

30. Accord entre la République française et le royaume d'Espagne relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Malaga le 26 novembre 2002.

31. Entretien avec un étudiant doctorant à l'université du Pays basque (janvier 2020).

32. M. Gonzáles, M. Martín, « Francia devuelve a España a 1.000 inmigrantes irregulares cada mes », *El País*, 5 novembre 2018.

33. Entretien avec un membre d'une association basée dans le Sud-Ouest de la France (novembre 2019).

Selon plusieurs associations espagnoles et françaises, ces renvois sont exécutés de manière « sommaire et expéditive<sup>34</sup> » sur la base d'un « contrôle au faciès<sup>35</sup> ». Les migrants sont directement amenés de l'autre côté de la Bidassoa sans prévenir les autorités espagnoles<sup>36</sup>. Les mineurs isolés n'échappent pas à ces renvois. Enfin, plusieurs personnes ont été reconduites depuis Bordeaux, bien au-delà de la zone frontalière<sup>37</sup>.

Le nombre de personnes qui réussit à franchir la frontière du Pays basque est plus facilement mesurable qu'à la frontière franco-italienne car, au lieu de viser directement Paris ou d'autres grandes villes, la majorité transite par Bayonne et est hébergée quelque temps dans le centre appelé « PAUSA ». En 2019, plus de 10 000 personnes sont passées par ce centre, cogéré par la mairie, la communauté d'agglomération du Pays basque et l'association Diakité<sup>38</sup>.

### ***Une minimisation des tensions au service des intérêts du nouveau gouvernement espagnol***

Bien que des policiers espagnols aient manifesté leur désaccord avec ces pratiques des institutions françaises<sup>39</sup>, la réaction espagnole diffère de ce que nous avons vu à propos de l'Italie. Pendant le mandat de Juan Ignacio Zoido en tant que ministre de l'Intérieur du deuxième gouvernement Rajoy (novembre 2016 – juin 2018), la coopération policière aux frontières franco-espagnoles a été caractérisée par une certaine fluidité. Les relations franco-espagnoles ont été définies comme « excellentes<sup>40</sup> ». La question migratoire a été l'objet de la première rencontre entre P. Sanchez et E. Macron dans le contexte de tensions franco-italiennes autour de la situation de l'*Aquarius*. Le président du gouvernement espagnol s'est rendu à Paris quelques

---

34. M. Bassets, P. Gorospe, « Francia usa una medida antiterrorista para devolver migrantes a España », *El País*, 1<sup>er</sup> septembre 2018.

35. La Cimade parle des contrôles systématiques « vers des personnes assimilées comme étrangères sur des critères subjectifs, tels que la couleur de la peau ou le style vestimentaire » à la frontière franco-espagnole ainsi qu'à la frontière franco-italienne. La Cimade, « Dedans, dehors : une Europe qui s'enferme », *op. cit.*, p. 25.

36. P. Gorospe, « Francia redobla el control de migrantes en Irún y dispara las devoluciones », *El País*, 23 août 2018.

37. J. Lecumberri, « El puente de Santiago, la otra "valla" de la crisis migratoria en España con Francia », *La Vanguardia*, 27 septembre 2018.

38. Entretien avec un enseignant, docteur en droit public à Bayonne (février 2020).

39. I. Rioja Andueza, M. M. Ariztegi, « Irún un año después: continúan las devoluciones en caliente y las mafias hacen negocio para ayudar a cruzar a Francia », *El Diario*, 4 août 2019.

40. « Zoido reclama en París más intercambio de información entre países », *ABC*, 23 août 2007.

semaines après sa nomination<sup>41</sup>. Les discussions se sont concentrées sur la coopération avec les pays d'origine et de transit, le renforcement de Frontex, et la réorganisation de l'accueil des migrants en Europe<sup>42</sup>.

En commentant le nombre grandissant de reconduites lors d'une convocation à la chambre des députés, J. Borrell, ministre des Affaires étrangères, a avoué que « nous avons un problème, mais il n'est pas particulièrement grave<sup>43</sup> ». Madrid n'a jamais officiellement protesté auprès du gouvernement français<sup>44</sup>. En octobre 2018, F. Grande-Marlaska, ministre de l'Intérieur du gouvernement Sanchez, a reconnu des irrégularités aux dispositions de l'accord de Malaga, mais il a souligné leur caractère « absolument ponctuel<sup>45</sup> ». Quelques semaines après cette déclaration, F. Grande-Marlaska rencontrait C. Castaner à Madrid.

À la différence de la réaction de Rome qui, dans des circonstances similaires, remettait en cause les accords de coopération policière et douanière, Paris et Madrid ont discuté du renforcement de la coopération franco-espagnole à la frontière commune. Afin de développer une culture commune « de rapprochement, d'inter-opérabilité et de connaissance mutuelle », C. Castaner et F. Grande-Marlaska ont signé un accord bilatéral prévoyant l'accueil de gardes civils espagnols à l'école de gendarmerie de Dijon<sup>46</sup>. En juillet 2019, lors d'un déplacement à Irun, F. Grande-Marlaska a défini les épisodes de l'été précédent comme un « dysfonctionnement ponctuel, transitoire et passager<sup>47</sup> ». Les refus d'admission en dehors du cadre de Malaga ont pourtant continué pendant l'été 2019 et les premiers mois de 2020<sup>48</sup>.

---

41. « Sánchez viaja a París para verse con Macron en su primera visita al exterior », *EFE*, 23 juin 2018.

42. Déclaration du Président de la République à l'occasion de la conférence de presse conjointe avec le Président du gouvernement espagnol, Palais de l'Élysée, 23 juin 2018.

43. Traduction de l'auteur « tenemos un problema [...] que no es especialmente grave ». M. Gonzáles, M. Martín, « Francia devuelve a España a 1.000 inmigrantes irregulares cada mes », *op. cit.*

44. *Ibid.*

45. M. Ormazabal, « Interior admite incumplimientos en la entrega de inmigrantes en la frontera de Irún », *El País*, 25 octobre 2018.

46. Visite du ministre de l'Intérieur, Christophe Castaner, à Madrid (12 novembre 2018), Ambassade de France en Espagne. Ce projet fait partie d'un programme de formations croisées qui avait amené des élèves français à l'école espagnole Valdemoro l'année précédente.

47. I. Rioja Andueza, M. M. Ariztegi, « Irún un año después: continúan las devoluciones en caliente y las mafias hacen negocio para ayudar a cruzar a Francia », *op. cit.*

48. Les discussions entre Madrid et Paris sur les non-admissions à la frontière et sur l'application de l'accord de Malaga se sont donc poursuivies discrètement jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 mars 2019 qui a établi qu'une frontière intérieure sur laquelle des contrôles ont été réintroduits ne peut pas être assimilée à une frontière extérieure et donc la France doit appliquer la procédure de retour prévue par la directive 2008/115 dite « directive retour » qui ne prévoit pas des procédures accélérées de refoulement. A. Sánchez, N. Sánchez,

Cette attitude différente de la part du gouvernement espagnol trouve sa raison dans la moindre sensibilité politique de la question migratoire dans le paysage politique espagnol, au moins jusqu'à la fin de l'année 2018 marquée par l'essor du parti d'extrême droite « Vox » aux élections andalouses. Les relations bilatérales franco-espagnoles ont également une histoire marquée par la coopération policière dans la lutte contre l'ETA. Enfin, P. Sanchez a accordé une importance stratégique au partenariat avec la France pour valoriser les ambitions européennes de son gouvernement.

Pour ces raisons, la frontière franco-espagnole constitue le lieu de la relance de la coopération entre les deux pays. Cet enchevêtrement d'intérêts politiques et économiques divers se situe sur une frontière qui a été historiquement un lieu de conflit interétatique et de collaboration interrégionale<sup>49</sup>. Les interconnexions électriques et gazières représentent, par exemple, une composante essentielle du dialogue transpyrénéen.

---

« Francia no podrá devolver migrantes a España usando medidas antiterroristas », *El País*, 21 mars 2019.

49. M. Lafourcade (dir.), *La frontière franco-espagnole : lieu de conflits interétatiques et de collaboration interrégionale. Actes de la journée d'études du 16 novembre 1996*, Biarritz, Presses Universitaires de Bordeaux, 1998.



# **L'externalisation des frontières : coopération, compétition et complémentarité**

À partir de 2015, la perception d'une crise migratoire hors contrôle a poussé les gouvernements européens à impliquer les pays du Maghreb et de la bande sahélienne dans la gestion des flux migratoires vers l'Union européenne. Les politiques migratoires de Madrid, Paris et Rome dans les pays d'origine et de transit reflètent des intérêts propres à chaque pays. Elles entraînent des dynamiques de coopération, de compétition ou de complémentarité particulièrement visibles en Méditerranée.

## **L'espace méditerranéen comme avant-scène du « spectacle de la frontière »**

Le contraste entre les tensions franco-italiennes et la coopération franco-espagnole aux frontières terrestres se reflète également dans les stratégies de ces pays en Méditerranée. C'est en Méditerranée que les politiques migratoires de Rome et de Madrid entrent en relation directe l'une avec l'autre. C'est aussi en Méditerranée que s'expriment les tensions entre Rome et Paris et que se consolide l'axe Paris-Madrid. Le rôle des ONG portant secours aux migrants en mer cristallise ces divergences et leur donne un relief particulier.

Si M. Minniti, ministre italien de l'Intérieur, avait imposé au cours de l'été 2017 un « code de conduite » pour les opérations de sauvetages des ONG, son successeur, M. Salvini, décide le 10 juin 2018 de fermer les ports italiens aux bateaux des ONG humanitaires. S'ouvre alors l'épisode de l'*Aquarius* au cours duquel le bateau de l'ONG française SOS Méditerranée erre en mer pendant presque une semaine avec 629 rescapés à bord.

Après le refus de Malte, le nouveau Premier ministre espagnol, P. Sanchez, surmonte l'impasse et décide d'accueillir le bateau à Valence. Il s'agit d'une des premières décisions de politique étrangère de

P. Sanchez, portant l'ambition de redonner à l'Espagne un rôle de protagoniste de premier plan au niveau européen. Cette démarche est d'ailleurs saluée comme une véritable démonstration de solidarité européenne par Bruxelles et par la France.

À l'inverse, M. Salvini s'est appuyé sur cette décision espagnole pour légitimer son approche frontale qui, selon lui, se serait transformée en stratégie gagnante pour défendre les intérêts italiens en matière migratoire. L'opposition entre Madrid et Rome s'installe au cours de l'été : Josep Borrel, ministre des Affaires étrangères, définit l'approche italienne comme une « politique d'isolement brutal » tandis que M. Salvini accuse l'Espagne de contribuer à une immigration hors contrôle, tout en continuant à défendre ses frontières en « tirant sur les migrants » à Ceuta et Melilla<sup>50</sup>.

Pendant les 14 mois du gouvernement « Conte I », les autorités italiennes empêchent le débarquement de bateaux d'ONG à 25 occasions. Treize bateaux ont finalement pu débarquer en Italie après plusieurs jours de négociations sur la répartition des migrants en Europe<sup>51</sup>. Durant l'été 2019, un décret permet au ministère de l'Intérieur d'interdire le débarquement de navires d'ONG pour des raisons d'ordre public et de sécurité, et prévoit une amende de 150 000 à 1 million d'euros ainsi que la saisie du navire.

Le record des arrivées irrégulières en Espagne en 2018 et le succès du parti d'ultra-droite « Vox » en Andalousie en décembre 2018 amènent P. Sanchez à faire évoluer sa stratégie, au moins en ce qui concerne les personnes sauvées dans une zone de sauvetage qui n'est pas celle de responsabilité espagnole. À partir de 2019, pour éviter que les migrants sauvés par des ONG espagnoles (comme Proactiva Open Arms ou Salvamento Marítimo Humanitario) dans la Méditerranée centrale ne débarquent dans la péninsule ibérique, les autorités maritimes locales et nationales commencent à conditionner l'autorisation au départ à l'observation stricte de plusieurs paramètres, sous la menace de très lourdes sanctions.

Au cours de l'été 2019, les tensions entre Rome et Madrid atteignent une nouvelle intensité. Lors de la querelle sur le port de débarquement du bateau de l'ONG Proactiva Open Arms, qui venait de sauver plus de 100 personnes au large de la Libye, P. Sanchez dénonce l'« inconcevable comportement des autorités italiennes et du ministre Salvini » alors que l'Espagne a accueilli cinq fois plus de migrants que l'Italie.

---

50. L. Pacho, « Salvini acusa a España de favorecer “una inmigración fuera de control” », *El País*, 7 août 2018.

51. Dans dix cas les bateaux ont pu accoster à Malte et dans deux cas en Espagne. Estimation de M. Villa pour l'ISPI.

Les tensions entre l'Italie et l'Espagne s'apaisent après la nomination du gouvernement « Conte II ». La recherche du dialogue semble redevenir une priorité pour les deux pays. F. Grande-Marlaska et L. Lamorgese, nouvelle ministre italienne de l'Intérieur, se rencontrent à Rome le 19 septembre. Cependant, quelques jours plus tard, l'Espagne ne participe pas à la réunion de La Valette au cours de laquelle l'Italie, Malte, l'Allemagne et la France se mettent d'accord sur des règles de répartition des migrants sauvés dans la Méditerranée centrale. Alors que cette réunion ne concernait pas l'Espagne puisqu'elle était exclusivement dédiée à la route de la Méditerranée centrale, le ministre de l'Intérieur espagnol a souligné à cette occasion les risques de « parcelliser » la Méditerranée<sup>52</sup>.

## **Les enjeux de l'externalisation des frontières européennes en Libye et au Maroc**

Les réponses différentes de l'Espagne et de l'Italie à leurs frontières respectives avec la France ainsi que leurs réactions face à la crise humanitaire en Méditerranée auraient pu suggérer une attitude opposée dans la gestion des flux migratoires dans les pays tiers d'origine et de transit des migrants. À l'inverse, il y a eu bien des similarités dans les deux approches, en Afrique du Nord et au Sahel. Le rôle de la France est lui plus ambivalent. Si le pays a soutenu directement l'effort espagnol de réduction des départs et la coopération ibéro-marocaine, l'attitude de Paris vis-à-vis de la mosaïque libyenne s'est révélée très distincte de celle de Rome.

### ***Les politiques italiennes face à la mosaïque libyenne***

Bien que la gestion des flux de migrants ait dominé les relations bilatérales entre Rome et Tripoli depuis les années 1990, l'année 2017 constitue un tournant dans la politique libyenne de l'Italie. Alors que la question migratoire est au cœur du débat politique pour les élections législatives de 2018, P. Gentiloni et son ministre de l'Intérieur conçoivent une politique que l'on pourrait qualifier de « moléculaire<sup>53</sup> ». À travers une stratégie de reprise du dialogue et de reconstruction économique, l'Italie a négocié avec les différents centres de pouvoir d'un pays en décomposition. L'approche « moléculaire » s'est concrétisée par le renforcement de la coopération avec le gouvernement

---

52. « Marlaska niega su exclusión de la cumbre de Malta y rechaza “parcelar” el Mediterráneo: “Los migrantes son los mismos” », *La Vanguardia*, 23 septembre 2019.

53. A. Liga, « “Playing with Molecules”: The Italian Approach to Libya », *Études de l'Ifri*, Ifri, avril 2018.



d'accord national de Favez al Sarraj, mais également avec une progressive ouverture au maréchal Khalifa Haftar (qui contrôle les institutions basées dans l'est du pays), les maires des villes, les tribus du sud du pays et les milices armées.

C'est le ministère de l'Intérieur et non le ministère des Affaires étrangères qui est alors en charge de ce dossier. Par conséquent, l'approche sécuritaire l'emporte sur les autres dimensions de la relation bilatérale, avec pour principal objectif de réduire drastiquement les départs des côtes libyennes.

Le 2 février 2017, Paolo Gentiloni et Favez al Sarraj signent un *memorandum* visant à fournir un soutien technique et économique aux garde-frontières et garde-côtes libyens, pour renforcer le contrôle des frontières maritimes et terrestres du pays. L'Italie prévoit de céder des patrouilleurs pour augmenter la capacité opérationnelle des garde-côtes libyens. La Libye s'engage de son côté à renforcer ses activités de secours et de débarquement, et à créer une zone dite SAR (zone de recherche et de secours), devant progressivement se substituer au centre de coordination de sauvetage maritime italien.

Si la politique « moléculaire » de M. Minniti atteint une partie de ses objectifs, l'Italie a payé un prix important en termes de crédibilité politique à ses frontières méridionales, dans la région du Fezzan (où les promesses italiennes ont commencé à s'évaporer après le départ de M. Minniti du ministère de l'Intérieur) et dans la zone côtière septentrionale de la Libye, où l'Italie doit faire face au chantage de milices armées cooptées par les autorités de Tripoli qui contrôlent le départ des bateaux.

Les variations du nombre d'arrivées sur les côtes italiennes pendant les mois de transition entre les gouvernements Gentiloni et « Conte I » suggèrent une possible instrumentalisation de cette période par les milices libyennes. Si, en mars 2018, mois des élections générales, environ 1 000 personnes sont arrivées en Italie, ce nombre dépasse 3 000 personnes mensuellement au cours des trois mois suivants pendant lesquels ont eu lieu les négociations pour la formation de la coalition gouvernementale. Les arrivées commencent à chuter à partir du mois de juillet et après la visite de M. Salvini à Tripoli le 25 juin, pour arriver à 155 personnes en janvier 2019. À partir du mois de juin 2018, Tripoli prend entièrement la responsabilité de sa zone SAR et le centre de coordination de sauvetage maritime de Rome cesse de coordonner les opérations de sauvetage. Le pourcentage de migrants ramenés en Libye ne cesse dès lors de s'accroître<sup>54</sup>.

---

54. De 8 % avant le *memorandum* du 2 février 2017, à 33 % après, à 57 % avec M. Salvini, ministre de l'Intérieur. Estimation de l'ISPI, données de l'UNHCR, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et autres.

On mesure combien la stratégie de M. Minniti constitue, de fait, une hypothèque sur le présent et l'avenir de la politique italienne en Libye. La stratégie de M. Minniti est cependant validée par le nouveau gouvernement « Conte II », avec la successeur de M. Salvini, L. Lamorgese, et le nouveau ministre des Affaires étrangères, L. Di Maio, qui ont récemment donné leur accord au renouvellement du *memorandum* signé en 2017.

### **Les politiques ibéro-marocaines de réduction du flux de départs**

L'Espagne a suivi avec le Maroc une approche comparable à celle de l'Italie avec la Libye, bien que le contexte et les termes des négociations soient différents<sup>55</sup> et le degré d'exposition à d'éventuelles rétorsions moindre. La coopération entre Madrid et Rabat dans la gestion des flux migratoires se greffe sur des liens commerciaux importants, des projets de développement et la présence d'une importante communauté marocaine en Espagne<sup>56</sup>. Bien que la relation entre l'Espagne et le Maroc soit marquée par des tensions et des crises ponctuelles ou récurrentes<sup>57</sup>, le Maroc représente la porte de l'Afrique pour l'Espagne et l'Espagne, la porte de l'Europe pour le Maroc<sup>58</sup>.

Les relations ibéro-marocaines sur l'immigration sont anciennes. Elles se sont construites au fil des dernières décennies avec une certaine réciprocité. Des accords de réadmission ont été signés dès 1992 puis un système de migration saisonnière a été mis en place. Enfin, une place privilégiée a été accordée aux ressortissants marocains par les programmes espagnols de régularisation dans les années 2000<sup>59</sup>.

Bien que l'approche italienne en Libye se soit en partie appuyée sur des financements européens<sup>60</sup>, l'Espagne a adopté dès le départ une stratégie bien plus européenne avec le Maroc. Face à l'afflux grandissant de migrants, Madrid a joué de son influence pour augmenter les financements européens à destination du Maroc. En octobre 2018, Bruxelles a approuvé

---

55. Le Maroc ne partage pas avec la Libye une dynamique de décomposition structurelle et de substitution violente des référents politiques. Le pays s'est doté d'une stratégie migratoire et il est un des pays signataires de la convention de Genève de 1951.

56. C. Teevan, « Marruecos, la Unión Europea y el dilema migratorio », European Council on Foreign Relations, 28 novembre 2018.

57. Entre autres, l'héritage du protectorat espagnol, la question du Sahara occidental ou des enclaves espagnoles sur le sol marocain, Ceuta et Melilla.

58. F. Peregil, « España apoya de forma rotunda la política migratoria de Marruecos », *El País*, 3 octobre 2018.

59. C. Teevan, « Marruecos, la Unión Europea y el dilema migratorio », *op. cit.*

60. Environ 90 millions d'euros proviennent du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique.

un paquet de 140 millions d'euros, dont une moitié injectée directement dans le budget du Royaume chérifien et l'autre moitié dans des projets de gestion intégrée des frontières<sup>61</sup>. En décembre 2019, Bruxelles a approuvé des nouveaux programmes de coopération avec Rabat pour 389 millions d'euros, dont 101,7 millions destinés à la gestion des frontières et à la lutte contre le trafic d'êtres humains<sup>62</sup>.

À ces financements européens s'ajoutent 30 millions d'euros alloués par l'Espagne au cours de l'été 2019 pour soutenir les activités de surveillance des côtes<sup>63</sup>. En février 2019, l'Espagne et le Maroc ont conclu un accord permettant le débarquement dans les ports marocains des migrants secourus par la marine espagnole dans la zone de sauvetage marocaine<sup>64</sup>. Améliorer les capacités de Rabat devient une priorité pour Madrid, les deux pays étant en train de négocier la vente de deux patrouilleurs<sup>65</sup>. À la collaboration maritime s'ajoute la collaboration aux frontières terrestres de Ceuta et Melilla, où les policiers espagnols peuvent renvoyer les migrants au Maroc sans formalités ni délais.

L'Espagne a aussi une action diplomatique intense au Maroc. En novembre 2018, P. Sanchez a visité le Maroc pour la première fois. Cette visite est suivie en février 2019 de la première visite officielle du Roi Felipe VI. C'est d'ailleurs en février 2019 que l'on observe la première chute du nombre d'arrivées en Espagne<sup>66</sup>.

L'Espagne a aussi fait preuve de bienveillance, voire de complaisance, sur d'autres dossiers de négociation avec Rabat, notamment sur le nouvel accord sur la pêche entre l'UE et le Maroc. L'Espagne a eu une attitude modérée face à des « incidents » qui se sont déroulés à la frontière : de la fermeture de la frontière à Melilla aux migrants tués par les forces marocaines pendant des opérations de sauvetage, à la décision récente du parlement marocain de revoir l'extension de ses eaux territoriales et de sa zone économique exclusive, qui se superpose à celle des Canaries.

---

61. L. Abellán, « La UE promete una partida anual a Marruecos para contener la migración », *El País*, 22 octobre 2018.

62. B. de Miguel, « Bruselas concede más ayudas a Rabat para mejorar el control migratorio », *El País*, 21 décembre 2019.

63. M. Martín, « España inyecta a Marruecos otros 30 millones de euros para frenar la inmigración irregular », *El País*, 19 juillet 2019.

64. M. Martín, L. Abellán, « España acuerda con Marruecos devolver pateras a sus costas », *El País*, 21 février 2019 ; J. Galán, M. Martín, D. Grasso, N. Catalán, « España rescata a un tercio de los migrantes en aguas de responsabilidad marroquí », *El País*, 29 mars 2019.

65. M. Gonzáles, « España negocia la venta de buques militares a Rabat por primera vez en tres décadas », *El País*, 30 décembre 2019.

66. 946 contre 4 104 du mois précédent. Après une augmentation du flux de 130 % entre 2017 et 2018, en 2019, on enregistre une baisse de 50 %, en ligne avec les objectifs fixés par M. Sanchez en janvier.

De son côté, Rabat a dû trouver un équilibre entre le rôle de « gardien » des frontières européennes et les bénéfices qu'il tire de l'émigration des Marocains en Europe<sup>67</sup>. En outre, le Maroc doit veiller à ce que sa collaboration avec les Espagnols et les Européens sur la lutte contre l'immigration irrégulière ne remette pas en cause l'influence économique et religieuse<sup>68</sup> du Maroc en Afrique de l'Ouest.

Signalons un autre effet collatéral significatif : le renforcement des contrôles dans le détroit de Gibraltar s'est traduit par un déplacement plus au sud de la route occidentale, le nombre d'arrivées dans les îles Canaries au départ des côtes mauritaniennes a ainsi notablement augmenté depuis le début 2020.

### ***La place de la France dans les relations italo-libyennes et ibéro-marocaines***

Paris et Rome ont toujours vécu une dynamique de compétition en Libye, surtout sur le positionnement envers les deux principales factions rivales. Rome a mal accepté l'interventionnisme du président français dans les efforts de pacification du pays et la préférence accordée au maréchal Haftar tandis que le gouvernement italien se montrait plus proche des positions du gouvernement de Tripoli. La stratégie française en Libye a été mise en œuvre de façon unilatérale et elle est interprétée comme un signe d'opposition aux efforts italiens. Ces positions contraires s'inscrivent dans le cadre d'une compétition économique très forte, surtout pour ce qui concerne l'exploitation des ressources énergétiques.

Au contraire, le soutien français aux politiques ibéro-marocaines de réduction des flux semble plus explicite. C. Castaner s'est rendu au Maroc en novembre 2018. Cette visite est intervenue à l'issue de son déplacement en Espagne où F. Grande-Marlaska et lui ont souligné l'importance du soutien qui doit être accordé au Maroc pour lutter contre les réseaux de passeurs et l'immigration irrégulière. En décembre 2018, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur, Laurent Nunez, et son homologue espagnole, Ana Botella, ont réaffirmé l'importance de la coordination franco-espagnole dans le soutien au Maroc<sup>69</sup>.

---

67. Environ 25 % de personnes qui arrivent en Espagne sont d'origine marocaine.

68. G. Tadlaoui, « Morocco's Religious Diplomacy in Africa », *Policy Brief*, n° 196, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), février 2015.

69. Communiqué de presse, ministère de l'Intérieur, 20 décembre 2018.

## Les distorsions du lien sécurité-migrations-développement au Sahel et en Afrique occidentale

La crainte de l'immigration irrégulière a profondément influencé la coopération entre les pays européens et les pays d'Afrique de l'Ouest et du Sahel sur les questions de sécurité et de développement. Cependant, le lien sécurité-migration-développement reste à valider car il peut entraîner des effets contradictoires non anticipés et contraires aux intérêts des pays africains et, *in fine*, aux intérêts des Européens.

### ***Des efforts bilatéraux entre complémentarités et concurrences***

Les relations bilatérales entre l'Espagne, la France et l'Italie avec les pays du Sahel et d'Afrique de l'Ouest s'inscrivent dans des chronologies différentes. La France a maintenu des relations privilégiées avec ses anciennes colonies depuis les indépendances bien que la coopération militaire ait été significativement relancée depuis l'intervention au Mali en 2012. Par rapport à l'Espagne et à l'Italie, la gestion des migrations revêt une importance moindre dans la stratégie française. Madrid a conçu une stratégie de développement de relations étroites avec les pays de la région à partir de 2005-2006 et la « crise des *cayucos*<sup>70</sup> », et l'approbation du *Plan África*<sup>71</sup>. L'intérêt de l'Italie pour la région est plus récent et date des années 2016-2017 avec la stratégie de réduction des départs de Libye.

Dans les principaux pays de départ, la France dispose de la plus importante couverture diplomatique, avec 25 ambassades en Afrique de l'Ouest, de l'Est et dans le Nord. L'Espagne en a 17 et l'Italie<sup>72</sup>, 16. L'Italie en a ouvert ou rouvert quatre depuis 2017 (Burkina Faso, Guinée-Conakry, Libye, Niger), expressément dans le but d'améliorer la coopération sur le dossier migratoire. Cet intérêt renouvelé pour l'Afrique est une constante de la politique étrangère italienne depuis le mandat de M. Renzi.

C'est Madrid qui a ouvert la voie à une externalisation de la gestion des flux migratoires et de contrôle aux frontières sur le territoire africain en réaction à la crise des *cayucos*. Ce phénomène avait conduit à la mise en

---

70. En 2006, plus de 31 800 personnes ont débarqué sur les îles Canaries en provenance des côtes du Sénégal et de la Mauritanie.

71. Il s'agit d'un plan pluriannuel qui définit les priorités de la politique étrangère espagnole dans le continent.

72. Estimation basée sur les informations disponibles sur les sites internet des ministères des Affaires étrangères espagnol, français et italien.

place des opérations navales de surveillance et d'interception HERA I et II sous l'égide de Frontex. Une mission européenne (Opération Seahorse Atlantico) et des missions de surveillance bilatérale avec Nouakchott (Opération Cabo Blanco) et Dakar (Opération Gorée)<sup>73</sup> avaient également été lancées. La même année, Madrid adoptait son Plan Afrique dans le but de créer un climat de confiance et de partenariat avec les pays du continent<sup>74</sup>. Ce plan prévoyait le renforcement de la coopération au développement et un fort investissement en termes de présence diplomatique. Le Plan Afrique, ainsi que l'institution de *Casa África*<sup>75</sup>, illustre le passage d'une politique espagnole réactive à l'égard de l'Afrique à une stratégie définie et structurée<sup>76</sup>, qui a été poursuivie en dépit des coupes budgétaires du fait de la crise économique de 2008<sup>77</sup>. L'absence d'héritage colonial et d'une présence commerciale forte des entreprises espagnoles<sup>78</sup> a contribué à la mise en œuvre de ces accords bilatéraux, qui ont été négociés sur une base neutre<sup>79</sup>.

À partir de 2006, l'Espagne a signé des accords de politique migratoire et de *memorandums of understanding* avec de nombreux pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. Ces accords sont toujours valides comme le souligne le récent renvoi en Mauritanie de migrants qui venaient de débarquer aux îles Canaries. Selon la presse espagnole, la rapidité avec laquelle ces renvois ont été effectués est liée à des pressions de la France sur l'Espagne<sup>80</sup>, dans le but de limiter le plus possible les mouvements secondaires vers l'Hexagone.

Sans un lien direct avec les questions migratoires, l'Espagne participe activement aux opérations de stabilisation de la région, comme l'opération Barkhane, lancée par la France en 2014 dans le but de lutter contre la prolifération de groupes djihadistes dans les pays du G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad). Madrid appuie les efforts militaires

---

73. W. Kemp, « Learning From the Canaries: Lessons From the “Cayucos” Crisis », International Peace Institute, mai 2016.

74. M. A. Moratinos, « El compromiso ético y político con África », Real Instituto Elcano, 20 décembre 2005.

75. Basée à Las Palmas de Grande Canarie, Casa África est une institution consacrée au renforcement des relations hispano-africaines à travers des activités éducatives, culturelles et de diffusion ainsi qu'au soutien à l'internationalisation des entreprises espagnoles, principalement dans le domaine politico-stratégique.

76. G. Komenan, « La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali (2013-2018) », Instituto Español de Estudio Estratégicos, 7 février 2019, p. 3.

77. M. A. Canudo, « España descubre el Sahel », *Es Global*, 15 juin 2017.

78. *Ibid.*

79. C. González, E. Patricia, L. Asli, *et al.*, « Italian and Spanish Approaches to External Migration Management in the Sahel: Venues for Cooperation and Coherence », *Elcano Working Papers*, n° 13, Real Instituto Elcano, 2018, p. 16.

80. M. Martín, « Interior reactiva las deportaciones por el repunte de llegadas a Canarias », *El País*, 3 février 2020.

français à travers des opérations de transport aérien, le Destacamento Marfil et le Destacamento Mamba<sup>81</sup>. D'un point de vue militaire, l'Espagne semble suivre la France au lieu de concevoir une stratégie claire et autonome<sup>82</sup>.

Les dynamiques de complémentarité et de concurrence entre la France, l'Espagne et l'Italie observées aux frontières européennes sont également présentes dans le Sahel. La France reste le catalyseur de ces dynamiques. Bien que la concurrence n'ait pas été toujours absente dans la relation franco-espagnole dans le bassin méditerranéen et en Afrique<sup>83</sup>, la coopération franco-italienne est beaucoup plus difficile.

La différence des relations entre Madrid, Paris et Rome dans la région sahélienne est illustrée par le cas du Niger. Les gouvernements français et espagnols ont établi une collaboration étroite avec les autorités de Niamey. En mars 2017, le ministre de l'Intérieur espagnol s'est rendu à Niamey avec son homologue français pour rencontrer le président du Niger et le ministre de l'Intérieur. Ils ont lancé l'équipe conjointe d'investigation (*ECI Niger*), qui prévoit une collaboration policière entre les trois pays contre les réseaux criminels d'immigration irrégulière, la fraude documentaire et la traite des êtres humains<sup>84</sup>.

La coopération franco-italienne dans la région ne connaît pas la même fluidité. L'Italie a élargi son intérêt à la région sahélienne seulement à partir de 2017, en parallèle de la stratégie de M. Minniti pour freiner les flux de migrants en Libye. Ses efforts de soutien aux forces de police et à la surveillance des frontières s'étaient précédemment focalisés sur les voisins méditerranéens, l'Algérie, la Tunisie, la Libye et l'Égypte<sup>85</sup>.

Début 2018, l'Italie décide de réorienter ses priorités de politique étrangère de la région dite du « grand Moyen-Orient » vers l'Afrique du Nord et la bande sahélienne. Dans ce cadre, le parlement italien a autorisé

---

81. L'Espagne participe aussi à plusieurs opérations militaires et civiles dans la région, comme la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali), la mission de soutien aux capacités de sécurité intérieure maliennes (EUCAP Sahel Mali), EUCAP Sahel Niger, EUTM RCA (en République centrafricaine), EUTM Somalia. En termes militaires, l'Italie a une présence significative en Somalie : plus de 500 militaires prennent part aux opérations Eunavfor Atalanta, EUTM Somalia et EUCAP Somalia.

82. G. Komenan, « La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali (2013-2018) », *op. cit.*

83. Comme pendant le processus d'intégration de la Guinée équatoriale dans la zone franc CFA dans les années 1990 ou avec le lancement de l'Union pour la Méditerranée, initiative française qui se superposait au processus de Barcelone.

84. « "Niger is a key partner of Spain in the Sahel" says Juan Ignacio Zoido », La Moncloa, 13 mars 2017.

85. C. González, E. Patricia, L. Asli, *et al.*, « Italian and Spanish Approaches to External Migration Management in the Sahel: Venues for Cooperation and Coherence », *op. cit.*, p. 9.



l'envoi d'une force de 470 soldats dans le cadre d'une mission d'entraînement des forces de sécurité nigériennes dans la lutte contre les réseaux de passeurs de migrants. Plusieurs voix de l'opposition de centre-droite se sont élevées contre cette mission perçue comme faisant exclusivement le jeu des intérêts français dans la région<sup>86</sup>, et en soulignant l'absence d'une vision autonome et structurée des intérêts italiens.

Pourtant, les autorités françaises n'ont pas interprété la mission italienne de la même manière. En mars 2018, une quarantaine de soldats italiens sont arrivés à Niamey mais leurs opérations ont été retardées par les autorités locales pendant plusieurs mois. Selon plusieurs sources, la France aurait utilisé son influence sur le ministre nigérien de l'Intégration en raison d'un désaccord sur les objectifs et le lieu de déploiement de la mission<sup>87</sup>. L'Italie n'a pu commencer sa mission qu'à l'automne 2018 avec seulement 290 soldats.

La compétition entre Rome et Paris sur le terrain libyen a aussi des effets dans la bande sahélienne, le soutien français au maréchal Haftar devant être considéré dans un cadre plus large que le seul cadre libyen. L'avancée du maréchal dans le sud du pays à partir de janvier 2019 coïncide avec le déclin de l'économie migratoire sahélienne due aux politiques migratoires de limitation du flux et avec les menaces de déstabilisation dans le Tchad voisin<sup>88</sup>.

En ce qui concerne les relations italo-espagnoles dans la région, malgré des enjeux similaires, la coopération entre Rome et Madrid est restreinte, essentiellement limitée au cadre européen et aux forums qui ont donné naissance aux processus de Tripoli, de Rabat et de Khartoum<sup>89</sup>.

## ***La dimension européenne***

Bien que leur engagement politique et économique soit différent, les trois pays ont consacré une attention croissante au renforcement des contrôles aux frontières entre les pays africains et à la réorientation des aides au développement vers des projets visant à la réduction des flux migratoires et au retour des migrants en situation irrégulière.

---

86. A. La Mattina, U. Magri, « Via libera alla missione in Niger, centrodestra spaccato sul voto », *La Stampa*, 18 janvier 2018.

87. F. Maselli, « I nostri soldati sono ancora bloccati in Niger, quanto conta lo zampino della Francia? », *Il Foglio*, 31 août 2018.

88. T. Megerisi, A. Lebovich, « France's Strongman Strategy in the Sahel », European Council on Foreign Relations, 8 mars 2019.

89. C. González, E. Patricia, L. Asli, *et al.*, « Italian and Spanish Approaches to External Migration Management in the Sahel: Venues for Cooperation and Coherence », *op. cit.*, p. 23.



Cette stratégie s'exprime en partie dans la participation aux instruments de coopération instaurés dans le cadre européen. L'Union européenne et l'Union africaine ont signé à Tripoli, en 2006, une déclaration conjointe Afrique-UE sur la migration et le développement. La même année, le processus de Rabat, qui réunit l'UE avec les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, est lancé<sup>90</sup> puis, en 2014, le processus de Khartoum qui réunit l'UE et les pays d'Afrique de l'Est. Cette convergence entre sécurité, politiques de développement et endiguement des migrations se concrétise fin 2015, avec la déclaration de La Valette et le lancement du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique<sup>91</sup> dans le but de contribuer à l'amélioration de la gestion des migrations et à combattre « les causes profondes des migrations irrégulières ».

Le Fonds fiduciaire est devenu « le signe d'une synergie renforcée, voire d'un alignement, entre les objectifs des politiques migratoires, de sécurité et de développement<sup>92</sup> ». Au mois de décembre 2019, l'Italie a contribué au Fonds fiduciaire à hauteur de 123 millions d'euros (dont 83 % proviennent du Fonds italien pour l'Afrique, un fonds spécifiquement conçu pour relancer le dialogue avec les pays africains traversés par les routes migratoires), la France et l'Espagne à hauteur de 9 millions, moins que la Hongrie et la Pologne<sup>93</sup>. Néanmoins, l'immense majorité des ressources du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique provient du budget de l'Union européenne, plus particulièrement des réserves du fonds européen de développement, ce qui souligne une utilisation de l'aide publique au développement pour des objectifs de contrôle migratoire<sup>94</sup>. La subordination des politiques de développement aux approches sécuritaires des pays européens crée de profondes distorsions sur la stabilité présente et future des pays bénéficiaires<sup>95</sup>.

---

90. Il s'agit d'un cadre de consultation sur des questions techniques et politiques liées à la migration et au développement, réunissant les pays d'origine, de transit et de destination des routes migratoires reliant l'Afrique centrale, de l'Ouest et du Nord à l'Europe. Y participent plus de 60 parties prenantes, y compris la Commission européenne et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

91. L. Raineri, A. Rossi, « The Security-Migration-Development Nexus in the Sahel: A Reality Check », *IAI Working Papers*, vol. 17, n° 26, Istituto Affari Internazionali, septembre 2017, p. 8-9.

92. M. Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *Notes de l'Ifri*, Ifri, mars 2018, p. 16.

93. Données disponibles sur [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

94. M. Tardis, « Les partenariats entre l'Union européenne et les pays africains sur les migrations. Un enjeu commun, des intérêts contradictoires », *op. cit.*, p. 17.

95. À titre d'exemple, tout glissement dans l'accommodement informel entre autorités locales et passeurs de migrants peut avoir des conséquences sérieuses sur la stabilité des pays de la région. Au Niger, la loi de 2015 (approuvée sur pression européenne) qui criminalisait le transport de migrants a ultérieurement affaibli l'économie des régions septentrionales du pays. International Crisis Group, « Managing Trafficking in Northern Niger », rapport 285, 6 janvier 2020.

Dans le cadre du Fonds fiduciaire, l'Espagne est chef de file (à travers la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas) du projet GAR-SI (Groupes d'action rapides – Surveillance et intervention au Sahel). Ce projet de coopération entre gendarmeries nationales est le seul qui voit un partenariat étroit entre acteurs espagnols, français et italiens, ainsi que portugais<sup>96</sup>.

---

96. Le but de la mission est de contribuer au renforcement des capacités opérationnelles des autorités du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal et du Tchad, en créant « des unités policières robustes, flexibles, mobiles, multidisciplinaires et autosuffisantes qui permettent un contrôle adéquat du territoire ».



# Conclusion

Les interactions entre les approches migratoires de l'Espagne, de l'Italie et de la France montrent le niveau de complexité de cette relation à trois, ses liens avec des relations de voisinage ancrées dans l'histoire, des pratiques institutionnelles et informelles de gestion des espaces frontaliers ainsi que la réalité des stratégies géopolitiques dans la Méditerranée, l'Afrique du Nord et la bande sahélienne.

Les lignes de fracture et les opportunités de coopération permettent de s'interroger sur la qualité de la relation bilatérale entre les trois pays et sur l'avenir des politiques migratoires européennes.

D'une manière générale, les politiques migratoires de la France et de l'Italie cristallisent les soubresauts de la relation entre Rome et Paris. L'intensité des crispations à la frontière franco-italienne est davantage de nature politique que la conséquence de la pression migratoire dans cette zone. Au paroxysme de ces tensions, la frontière franco-italienne était le théâtre d'un affrontement de visions sur les intérêts nationaux et les ambitions européennes de chaque gouvernement. Au contraire, les tensions à la frontière franco-espagnole ont été utilisées dans le but de ressouder les liens entre Madrid et Paris. L'Espagne trouve dans les zones frontalières le long des Pyrénées un espace de relance de la coopération franco-espagnole.

Les stratégies pour limiter l'afflux de migrants vers l'Europe constituent un autre indicateur de la sensibilité politique, outre celui de la question migratoire qui se joue aujourd'hui dans la vie diplomatique des pays européens. Les trois pays ont développé des stratégies autonomes ou intégrées dans le dispositif européen en Méditerranée et dans les pays d'origine et de transit des migrants.

En Méditerranée, les tensions entre l'Espagne et l'Italie ainsi que la coopération franco-espagnole se sont illustrées autour de la question du débarquement des bateaux d'ONG. En Libye, la stratégie italienne s'est révélée efficace pour limiter les départs de migrants. Elle a cependant porté atteinte à la crédibilité des intérêts italiens dans le pays pour les années à venir. De plus, la compétition entre Paris et Rome sur l'avenir de la Libye n'a pas joué en faveur d'une réponse européenne forte.

Les relations entre Madrid et Rabat se sont construites quant à elles dans le temps et avec pour socle une certaine réciprocité. Face à l'afflux de migrants plus important en 2018, l'Espagne a dû concevoir une stratégie multifacette. Madrid a assuré des financements importants pour renforcer les capacités des autorités marocaines aux frontières et un soutien politique très clair. Des représentants du gouvernement français ont, à plusieurs reprises, réaffirmé l'importance de la coordination franco-espagnole pour l'appui et la coopération avec Rabat.

Plus au sud, la crainte d'une immigration incontrôlée a profondément modifié l'approche des pays européens à propos du développement et de la sécurité du Sahel. La France, l'Espagne et l'Italie ont consacré une attention croissante au renforcement des contrôles aux frontières entre les pays africains.

L'émergence d'un paradigme fondé sur le lien entre sécurité, migration et développement a conditionné l'allocation des fonds des trois pays dans des directions qui peuvent amener à des effets non anticipés, dont les conséquences directes, en impactant la stabilité des pays de transit, pourraient se révéler contraires aux objectifs poursuivis. Une coopération importante unit Madrid et Paris dans la région où les troupes et les forces policières des deux pays collaborent sur plusieurs terrains. La même capacité de coopération n'a pas été affichée entre Paris et Rome. Dans la bande sahélienne, semblent émerger les mêmes lignes de compétition entre les deux pays que celles que l'on constate à propos des frontières européennes.

La réorientation des flux migratoires de la route de la Méditerranée centrale à la Méditerranée occidentale en 2018 montre comment les politiques migratoires des pays européens sont enchevêtrées. Toute forme de coopération devient donc nécessaire pour trouver des solutions efficaces dans la durée, capables de dépasser une approche de court terme sous l'effet d'un certain opportunisme politique.

L'année 2020 s'ouvre avec de nouvelles opportunités de coopération : la formation du deuxième gouvernement Conte, nonobstant certaines continuités avec le gouvernement précédent, a montré l'isolement des partis politiques qui ont eu une attitude hostile envers la France et son gouvernement. La reprise du dialogue sur le Traité du Quirinal et la signature du « Pacte de Naples » le 27 février 2020 sont des signes d'une entente qui peut être retrouvée.

On assiste également à plusieurs tentatives de rapprochement entre l'Espagne et l'Italie après des années de tension. En février 2020, la nouvelle ministre espagnole des Affaires étrangères, Arancha González

Laya et son homologue Luigi Di Maio, ont relancé la coopération entre les deux pays, comme une étape de leur stratégie de redéfinition des axes d'alliance intra-européenne<sup>97</sup>. C'est la première fois depuis plus de 12 ans que les deux pays sont gouvernés par des alliances rassemblant des partis de centre-gauche et de gauche. Par ailleurs, la nomination du socialiste espagnol Josep Borrell, avec l'accord français, en tant que Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, pourrait faciliter la synthèse entre les visions des trois pays.

Il paraît évident que, jusqu'à présent, la coordination entre Espagne, France et Italie dépend essentiellement des dynamiques nationales et que le cadre européen ne réussit pas à « brider » leurs politiques migratoires, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'espace Schengen. Au contraire, les États membres réussissent à s'emparer efficacement des instruments européens pour soutenir le développement de leurs ambitions. Une réflexion s'impose donc sur la façon dont il est possible de reconfigurer l'action européenne, dans les espaces frontaliers comme sur le continent africain.

---

97. L. Abellán, « El Gobierno estrecha lazos con Italia tras distanciarse del eje franco-alemán », *El País*, 7 février 2020.



Institut français  
des relations  
internationales