



**HAL**  
open science

# Les décalages idéologiques entre institutions européennes et acteurs locaux : à l'origine de déficits d'implantation ou de marge de liberté croissante des acteurs ? Étude de cas par le Partenariat à la mobilité UE-Moldavie

Martine Brouillette

## ► To cite this version:

Martine Brouillette. Les décalages idéologiques entre institutions européennes et acteurs locaux : à l'origine de déficits d'implantation ou de marge de liberté croissante des acteurs ? Étude de cas par le Partenariat à la mobilité UE-Moldavie. Science politique. 2012. dumas-00763464

**HAL Id: dumas-00763464**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00763464>**

Submitted on 10 Dec 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Université de Poitiers  
UFR Sciences Humaines et Arts  
Département de Géographie

Master 2 Recherche - Migrations internationales -

Année 2011-2012

*Les décalages idéologiques entre institutions européennes et acteurs locaux :  
À l'origine de déficits d'implantation ou de marge de liberté croissante des acteurs?*

*Étude de cas par le Partenariat à la mobilité UE-Moldavie*

Présenté par Martine BROUILLETTE

Sous la direction de William BERTHOMIÈRE et de Bénédicte MICHALON

12 juillet 2012

## Sommaire

Introduction ..... 4

### **Premier chapitre :**

*Un processus de construction politique européenne inachevé – l’immigration, inabordable noyau dur de la souveraineté des États* ..... 15

### **Deuxième chapitre :**

*La mise au jour du système de croyances de l’Union européenne et de la marginalisation des migrants* ..... 49

### **Troisième chapitre :**

*L’oscillation entre l’harmonisation des mesures restrictives de la politique migratoire européenne et la mise en œuvre d’un instrument singulier de coopération* ..... 90

Conclusion ..... 141

*Bibliographie*

## Remerciements

*« Le passeport est la partie la plus noble de l'homme. D'ailleurs un passeport ne se fabrique pas aussi simplement qu'un homme. On peut faire un homme n'importe où, le plus étourdiment du monde et sans motif raisonnable: Un passeport, jamais. Aussi reconnaît-on la valeur d'un bon passeport, tandis que la valeur d'un homme, si grande soit elle, n'est pas forcément reconnue. »*

*Bertolt Brecht, Dialogues d'exilés, Paris, L'Arche, 1972.*

*Je tiens à remercier chaleureusement Tatiana Pagu et Thierry Ernst de m'avoir accueilli parmi eux lors de mon séjour en Moldavie et pris le temps de me faire connaître la beauté de ce pays et de ses habitants. Je voudrais les prier d'accepter tous mes sentiments de gratitude pour leur amitié inestimable et la confiance qu'ils m'ont accordée. Cette étude n'aurait pu être complétée sans l'apport considérable des intervenants rencontrés auprès des institutions moldaves et au sein de la Commission européenne. Ils y ont non seulement contribué en partageant leur savoir, mais aussi leur inspiration et leur dévotion.*

*Je me dois également de souligner la contribution des membres du laboratoire de MIGRINTER, dont William Berthomière et Bénédicte Michalon, qui ont offert un bienveillant soutien à l'élaboration de ce travail. Je vous remercie de m'avoir fait bénéficier de votre expérience.*

*À mes chers collègues de travail avec qui j'ai passé des moments inoubliables au cours de ces deux dernières années, je vous remercie de votre patience, générosité, appui et motivation.*

## **Introduction générale**

Les bouleversements actuels que traverse tant bien que mal l'Union européenne mettent au jour l'incertitude de sa destinée devant l'exacerbation des crises affectant une partie considérable de sa population. La gestion des déséquilibres auxquels elle est confrontée invoque sur la scène publique la préséance de l'intergouvernementalisme comme type de gouvernance structurant l'autorité de l'Union. En conséquence, les puissances dominantes de l'Union européenne semblent déterminer l'agenda politique, économique et social que la totalité du groupe des 27 doit s'engager à suivre et respecter. La réalité actuelle s'éloigne de la vision initiale exaltante des « États-Unis de l'Europe »<sup>1</sup>. Cette conception projetait l'élaboration d'un conglomérat d'États européens, concédant un fragment de leur souveraineté à une instance supranationale, cette dernière fondée sur la primauté des libertés fondamentales de l'Union européenne, du respect de la démocratie et de l'État de droit. L'évolution de l'euphorie des politiques émanant de cet espace met au jour la récurrence de l'oscillation entre l'idéologie intergouvernementaliste et supranationaliste. Par ailleurs, elle permet de constater l'instrumentalisation de la voie communautaire et de ses institutions par les États-membres dominants.

Les événements successifs qui s'inscrivent dans la progression de la politique migratoire européenne appuient cette affirmation. Les législations nationales des pays membres sont toujours au premier plan de la détermination du statut des étrangers au sein de l'Union européenne. En contrepartie, la synchronisation des efforts de protection de l'espace européen ainsi que les politiques extérieures mises en place semblent congruentes aux intérêts des États-membres et profiler une harmonisation des mesures restrictives. Ces dispositions, méconnues des citoyens européens, n'empêchent guère la progression chez certains d'un discours populiste sur la sécurité intérieure de l'Union, évoquant le simulacre d'une « Europe passoire », alors qu'au regard des ressortissants de pays tiers, la réalité contradictoire d'une « Europe forteresse » freine ceux qui souhaitent pénétrer ses frontières. Force est de constater qu'un transfert entier des compétences nationales à la communauté européenne en termes de politique migratoire paraît à ce jour lointain. Néanmoins, la coordination de la dimension extérieure en la matière est sur la voie de la réalisation, et relève le caractère

---

<sup>1</sup> Expression formulée par Victor Hugo en 1849 lors du Congrès international de la paix à Paris en référence à la fraternité européenne supranationale.

« post-national »<sup>2</sup> d'une éventuelle politique publique internationale des migrations<sup>3</sup> focalisée sur le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. La construction de la politique migratoire de l'Union européenne résulte donc d'un compromis entre l'instance du Conseil de l'Union européenne en matière de Justice et des Affaires intérieures, regroupant les ministres de la Justice et de l'Intérieur des États-membres européens, et la Commission européenne, disposant d'un droit partagé d'initiative. La gestion de l'immigration est donc administrée par ce conglomérat, également en charge des questions telles que la lutte anti-terrorisme et le crime organisé. Au fil du temps, la sécurité est donc devenue le prisme par lequel les politiques sont pensées<sup>4</sup>, rendant parfois même légitime le recours à l'usage de mécanismes pouvant porter atteinte aux principes fondateurs de l'Union.

La Commission Globale sur les Migrations Internationales dénote en 2005 que : «*The very nature of transnational migration demands international cooperation and shared responsibility. Yet, the reality is that most states have been unwilling to commit fully to the principle of international cooperation in the area of international migration because migration policy is still formulated at the national level*»<sup>5</sup>. La succession des ententes, accords et déclarations, plus ou moins juridiquement contraignants, conclus par la Commission européenne depuis la communautarisation de la politique migratoire à la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, relève des limites intrinsèques à ce mode de gouvernance. Ce processus a tout de même conduit à la constitution et à l'évolution d'un acquis communautaire, composé de normes et standards communs à l'espace européen. Cet acquis est dorénavant intégré dans plusieurs législations nationales hors des frontières de l'Union européenne. Puisque la politique migratoire extérieure de l'UE s'imbrique progressivement dans le champ des affaires étrangères<sup>6</sup>, les pays limitrophes se retrouvent désormais au cœur de son processus de définition. Le contexte régional et international, mais

---

<sup>2</sup> CALLOVI, Guiseppe. *L'eupéanisation des politiques migratoires de l'UE* », Rencontre du CEDEM, 11 février 2004, [en ligne], [réf. du 2011-10-12], disponible sur Internet : [www.cedem.ulg.ac.be/m/wp/6.pdf](http://www.cedem.ulg.ac.be/m/wp/6.pdf) p.2.

<sup>3</sup> CHANNAC, Frédérique. *Vers une politique publique internationale des migrations? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles*, Revue française de science politique, 2006/3, vol. 56. p.395.

<sup>4</sup> De nombreux chercheurs ont abordé ce point de vue, tels que Didier Bigo, Virginie Guiraudon, Sergio Carrera et al.

<sup>5</sup> LAVENEX, Sandra. *Venue-Shopping in Global Migration Policy: Multileveling EU External Governance*, 2011 *EUSA Biennial conference in Boston*, [en ligne], Université de Lausanne, [réf. Du 2011-10-19], disponible en ligne: [http://euce.org/eusa/2011/papers/3b\\_lavenex.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/3b_lavenex.pdf), p.2.

<sup>6</sup> À ce sujet, il faut faire référence aux publications de la Commission européenne et du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures qui informent de l'inclusion de la question de la migration dans l'ensemble des relations avec les pays voisins de l'UE, notamment avec l'aide de la Politique européenne de voisinage.

aussi les phases d'évolution ou d'interversion de l'intégration européenne, ont pesé dans l'élaboration de dispositions ciblant la sécurité du territoire européen.

Autrefois axée sur une approche strictement sécuritaire, la politique migratoire européenne actuelle intègre, particulièrement depuis 2005, des éléments « humanistes » soutenus par la Commission européenne. Consciente de l'insuffisance des mesures strictement restrictives, cette dernière propose d'aborder la question des migrations en adoptant un point de vue global, consolidé par une pléthore d'initiatives s'appliquant aux pays d'origine et de transit des migrations, ainsi qu'aux migrants eux-mêmes. La coopération auprès des pays tiers est dorénavant essentielle à l'élaboration des politiques. La corrélation entre la migration et le développement est un exemple de cette forme de coopération mise en œuvre pour limiter l'influence des facteurs structurels dans la décision migratoire des ressortissants des pays tiers. Dans le cadre de l'« Approche globale de la question des migrations », la Commission européenne soutient depuis 2005 la nécessité d'aborder la totalité des enjeux liés à la migration dans ses relations avec les pays limitrophes. Le Partenariat à la mobilité, véritable outil opérationnel de cette approche, permet de mettre en place les mécanismes nécessaires à la convergence des modèles politiques visant l'eupéanisation de la gestion des migrations au sein même des pays partenaires.

En mobilisant l'argumentaire de l'accroissement de la pression migratoire aux frontières extérieures européennes engendrée par les événements du « Printemps arabe » de 2011, la Commission européenne a souhaité reformuler sa politique migratoire et recentrer géographiquement cette dernière afin de ne plus perdre de vue ses intérêts stratégiques. Le refus de partager la responsabilité de l'accueil des migrants et la solidarité insuffisante entre les États-membres au plus fort de la crise ont signalé l'inefficacité de certaines mesures jusqu'à maintenant prônées. De nouvelles dispositions sécuritaires d'urgence ont émergé à la suite des décisions du Conseil de l'Union européenne, qui a même abordé l'éventualité d'une réintroduction des frontières intérieures et du déplacement des frontières extérieures en de telles situations de pression. L'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité est ainsi devenue le nouveau cadre de la politique migratoire extérieure de l'Union et son principal instrument demeure le Partenariat à la mobilité. Ces déclarations maintiennent leur caractère informel et flexible, mais sont dorénavant implicitement liées à la conclusion d'accords contraignants, notamment sur la réadmission, en échange de mesures d'incitation, telles que les politiques de facilitation d'émission de visas Schengen de court séjour.

*Une politique au cœur d'une multiplicité d'intérêts divergents – définition de la problématique de recherche*

Considérant la conjugaison d'intérêts variés, impliqués dans la mise en œuvre de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne, il y a pertinence à approfondir la réflexion afin d'en découvrir les retombées auprès du territoire sélectionné. La conception de cette politique migratoire suit-elle une progression classique d'élaboration des politiques publiques (fondée sur la délibération démocratique de faits sociaux auxquels elles doivent porter remède), ou alors un nouveau modèle vertical où les objectifs à atteindre sont prédéterminés dans l'enceinte de la Commission européenne? Cette seconde éventualité suggère une action sans concertation, a-démocratique et peu soucieuse des conséquences sur le terrain, pour autant que soient préservés les intérêts du domaine de la justice et des affaires intérieures.<sup>7</sup>

Ces interrogations conduisent à poser le questionnement suivant : *Comment la perception du phénomène migratoire par les décideurs de la politique migratoire européenne se traduit-elle dans la coopération de l'UE avec les pays tiers?*

Induit-elle inévitablement des déficits d'implantation causés à la fois par le décalage idéologique qui sépare les groupes d'acteurs (de la conception et de l'implantation) et par la structure verticale de cette politique? Au contraire, accorde-t-elle une marge de manœuvre suffisante aux acteurs locaux afin que ceux-ci puissent adapter leurs objectifs à la spécificité du terrain?

À la lumière du cadre contextuel, il semble y avoir lieu de s'interroger sur les compétences des acteurs responsables de la mise en place de ces nouvelles politiques. En effet, considérant le domaine de compétences des ministres siégeant au Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures et des autres thématiques qu'ils abordent dans la nature de leurs fonctions, sont-ils aptes à travailler conjointement avec les pays tiers afin d'élaborer une intervention incluant dorénavant des aspects de développement et de facilitation de la migration légale?

Malgré l'intention affirmée de créer un outil propre à la spécificité de chaque État participant au Partenariat, ce dernier répond-il plutôt aux priorités du Conseil de la Justice et des Affaires

---

<sup>7</sup> SALAIS, Robert. *Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques sur la performance*, Revue française des affaires sociales, 1/2010, no 1-2, pp.133-136.

intérieures pour être ensuite reproduit génériquement auprès des pays tiers qui en sont signataires?

L'objectif de cette problématique de recherche est d'approfondir la connaissance sur l'élaboration d'une politique qui a vocation d'être harmonisée auprès des territoires frontaliers de l'Union européenne. Il n'est pas question d'évaluer de façon normative les répercussions sur les territoires d'application, mais bien de comprendre les intérêts induits dans cette politique, du point de vue des acteurs impliqués, afin d'introduire des éléments de réponse à ces interrogations.

## **Méthodologie**

Des chercheurs<sup>8</sup> dans le domaine des sciences politiques portent actuellement à l'étude les Partenariats à la mobilité, afin d'approfondir la connaissance sur ce nouveau type d'instrument multidimensionnel, ainsi que sur les capacités élargies de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures. La recherche bibliographique porte à croire que la « sécuritisation » du phénomène migratoire et la théorie de l'intergouvernementalisme représentent la conviction idéologique des concepteurs de cette politique. L'incompréhension de ce positionnement par les intervenants sur le terrain, émergents d'un courant de pensée divergent, pourrait par conséquent induire des déficits d'implantation, ou au contraire, conduire à un effort d'adaptation à la réalité du territoire. Néanmoins, il semble pertinent de mettre au jour les différents processus qui guident la formulation du Partenariat à la mobilité, potentielle politique migratoire extérieure harmonisée de l'Union européenne.

Au regard de la multi-dimensionnalité de la problématique de recherche, il convient d'identifier les axes méthodologiques qui permettront l'introduction d'éléments de réponse. La littérature en provenance du champ d'étude des sciences politiques évoque la prégnance du concept de « sécuritisation » dans la conception de la politique migratoire extérieure de l'UE, du fait de l'expertise en matière de sécurité, prédominante dans la composition du Conseil de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures<sup>9</sup>. Par ailleurs, ces écrits soutiennent la préséance de la coopération intergouvernementale comme mode de fonctionnement de cette politique, de ce fait soumise à la volonté exclusive des États-membres dominants de l'Union<sup>10</sup>.

*Vérifier l'hypothèse de la « sécuritisation » de la politique migratoire extérieure : l'utilité de la méthode d'analyse de contenu*

Avec l'objectif de nuancer ces postulats, une analyse de contenu thématique des publications de la Commission européenne sur la politique migratoire extérieure et des communiqués de presse du Conseil de l'Union européenne en matière de Justice et Affaires intérieures semble être une méthode adaptée pour instruire sur le processus d'institutionnalisation de la « sécuritisation ». Cette démarche méthodologique alloue la capacité de mettre au jour les

---

<sup>8</sup> Il est possible notamment de se référer aux travaux de Sandra Lavenex, Rachel Nellen-Stucky et Sergio Carrera dont les recherches sont d'ailleurs mobilisées par les autorités publiques moldaves.

<sup>9</sup> Voir notamment les ouvrages de Didier Bigo, Thierry Balzacq et Virginie Guiraudon sur le sujet.

<sup>10</sup> La préséance de l'intergouvernementalisme dans ce champ de compétences est abordée par les auteurs qui examinent les modes de gouvernance de l'Union européenne, tels que Thurian Jouno et Wallace, Wallace et Pollack.

croyances idéologiques au fondement de la composition des documents et leurs conditions de production, en classifiant les thèmes abordés en catégories sélectionnées dans le but d'ajouter un degré d'interprétation au contenu des documents. La classification mobilisée dans le cadre de cette recherche a prélevé les passages qui associent directement la migration à une forme de criminalité et à l'inverse, les extraits qui associent plutôt ce phénomène à une dimension sociale progressiste. L'analyse de contenu se définit par un « ensemble de techniques d'analyse des communications visant, par des procédures systématiques et objectives de description du contenu des messages, à obtenir des indicateurs permettant l'inférence de connaissances relatives aux conditions de production et de réception de ces messages »<sup>11</sup>. Un total de treize publications de la Commission européenne, produites entre 2001 et 2011, sélectionnées par la pertinence de leur contenu sur la politique migratoire extérieure, et de 31 communiqués de presse du Conseil de l'Union européenne seront portées à l'analyse, en procédant à leur déconstruction, puis à leur classification thématique. Les résultats permettront d'observer de façon objective l'utilisation du langage et son évolution, dans son rôle de désignation de la migration. Cette approche « cherche à établir une correspondance entre les structures sémantiques ou linguistiques et les structures psychologiques ou sociales (idéologies et attitudes) de l'énoncé »<sup>12</sup>. L'importance accordée à l'acte de parole dans le processus de « sécuritisation » atteste de la pertinence de cette méthode d'analyse pour observer l'évolution de sa prégnance dans l'argumentaire de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne. La sélection de l'étendue temporelle des publications permet de contextualiser l'évolution de la « sécuritisation » avant l'avènement de l'Approche globale sur la question des migrations, d'où provient le Partenariat à la mobilité. Ainsi, il sera possible de percevoir la portée de ce concept au moment où il est mis en œuvre, mais aussi d'identifier s'il provoque un changement dans le discours qui lui succède. La classification des thèmes contenus dans les documents mettra au jour la récurrence de séquences sémantiques permettant de discerner des régularités dans les concepts véhiculés, laissant entrevoir la possible dissémination de croyances et l'adhésion à ces dernières.

#### *La pertinence de l'entretien pour appréhender les interactions entre les acteurs*

L'état de la recherche met en relief, dans le processus de construction des politiques européennes, la familière oscillation entre les théories de l'intergouvernementalisme et du

---

<sup>11</sup> BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*, collection Le Psychologue, Presses universitaires de France, Paris, 1977, p. 47.

<sup>12</sup> BARDIN, Laurence, *Op. Cit.*, p. 45.

supranationalisme, pour expliquer le niveau d'intégration des politiques. Selon les propos des auteurs ayant abordé les modes de fonctionnement de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures, la méthode de coopération intergouvernementale semble toujours dominante et porter ainsi à l'avant les seuls intérêts des États-membres dans la conception des outils politiques. Cependant, la transformation du discours de la Commission européenne sur la question de l'immigration depuis 2005 indique l'ajout d'éléments humanistes à considérer dans ce travail. Par conséquent, l'addition de notions telles que « partenariat » implique une interaction horizontale entre les acteurs institutionnels et locaux. La conduite d'entretiens auprès de ces intervenants a pour objectif de lever le voile de l'opacité qui semble recouvrir la diversité des interactions qui se produisent entre ces groupes. Cet exercice permet « l'analyse de l'acteur disposant d'une marge de liberté au sein de contraintes interpersonnelles [...] et une conception de l'organisation comme l'ensemble des jeux d'acteurs, structurés par des relations de pouvoir, des pratiques quotidiennes, des attitudes vis-à-vis des collaborateurs et la conception du propre rôle de chacun »<sup>13</sup>.

Puisque l'objet de cette étude cible l'acquisition de connaissances sur les diverses approches conceptuelles des acteurs et la mise à l'épreuve de ces cadres par leurs interactions, la sélection de candidats pour les entretiens a rallié des membres du personnel de la DG-JAI, de la Délégation de l'UE en Moldavie, et des acteurs moldaves responsables de l'implantation du Partenariat à la mobilité. Ainsi, deux terrains de recherche furent nécessaires, soit à Bruxelles et à Chişinău, afin d'allouer la rencontre avec deux « *Policy Officers* » de la DG-JAI, responsables des partenariats à la mobilité avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie; deux gestionnaires de projets de la Délégation de l'Union européenne en Moldavie; le stagiaire européen de l'OIM et de la Commission européenne en charge de la mise en place du processus d'évaluation du Partenariat à la mobilité; et trois personnalités moldaves responsables de projets dérivés du partenariat (OIM, *International Center for Migration Policy Development*, et Ministère moldave des Affaires étrangères).

Les thèmes abordés ont varié en fonction des groupes d'individus rencontrés, mais quelques éléments communs se sont dégagés. Tout d'abord, auprès des acteurs européens, la question des supports mobilisés dans le cadre de la conception des partenariats à la mobilité a été soulevée. Le mémoire de recherche de l'année dernière avait relevé la pluralité des

---

<sup>13</sup> BONGRAND, Philippe, LABORIER, Pascale. *L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique?* [document pdf], [réf. du 22/01/2012], Disponible sur Internet : [www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/PhB\\_PL\\_entretienanalysepolitique.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/PhB_PL_entretienanalysepolitique.pdf), p. 6.

publications produites par la Commission européenne sur la situation socio-économique et sur le phénomène migratoire de la Moldavie, conçues dans le cadre de ses multiples actions de coopération sur ce territoire. Toutefois, il semblait que peu avait été mobilisées pour adapter la conception des politiques contenues dans le Partenariat à la réalité du terrain d'application. Un second thème abordé auprès de ces protagonistes de l'Union européenne fut le processus de sélection du pays tiers, pouvant être déterminant dans l'établissement d'une structure verticale de relations entre les institutions de l'UE et les acteurs locaux, et ce, dès les premières négociations du Partenariat. De surcroît, les relations courantes entretenues avec les acteurs locaux furent abordées afin d'interroger, entre autres, la connaissance de l'individu sur les réalités changeantes du terrain d'application, l'existence de procédures d'adaptabilité de l'effort déployé sur le terrain en cas d'ineffectivité des projets, mais aussi la relation de travail établie avec ces acteurs selon la perception de l'individu. Finalement, l'organisation structurelle de l'institution fut portée à l'étude, en questionnant dans un premier temps le rôle et la marge de liberté de ces intervenants dans l'exécution de leurs tâches, et ensuite leur compréhension du mode de fonctionnement de l'institution, à travers notamment les processus d'évaluation des politiques et projets des partenariats, et les mécanismes de retour (*feedback*) d'information mis en œuvre pour adapter les initiatives selon les variances contextuelles. La conduite d'une recherche empirique auprès de ces acteurs, stratégiquement sélectionnés pour la diversité de leurs actions, permet de déconstruire l'image du personnel de la DG-JAI exclusivement formé dans le domaine sécuritaire, véhiculée par la littérature sur le sujet.

*Pour démystifier la marge de liberté des acteurs locaux, une combinaison stratégique de méthodes d'enquête*

En revanche, les Délégations de l'UE, ainsi que les acteurs responsables de l'implantation des politiques européennes auprès des pays tiers, ont fait l'objet de peu d'études. Il est toutefois possible de formuler l'hypothèse que l'approche conceptuelle véhiculée au sein des Délégations diverge de celle de la DG-JAI, du fait de leur appartenance au pilier communautaire de l'UE et de leur rôle de représentativité de l'ensemble des institutions européennes. Par ailleurs, il est probable que les relations de proximité maintenues avec les protagonistes locaux leur permettent d'acquérir une connaissance et une compréhension accrues des enjeux du pays tiers. La conduite d'entretiens semi-directifs auprès de représentants de ces délégations, ainsi que le même procédé d'étude du comportement effectué auprès du personnel de la DG-JAI, ont donc éprouvé ces hypothèses. Les thèmes

communs appréhendés dans les entretiens n'ont pas différé substantiellement de ceux mobilisés dans les enquêtes auprès de la DG-JAI, puisqu'ils tendent à découvrir les approches conceptuelles diffusées par ces acteurs et la perception de leur rôle.

En dernier lieu, les rencontres auprès des acteurs locaux responsables de la gestion de projets du Partenariat ont permis d'informer sur le regard que porte les autorités publiques envers cette toute nouvelle politique expérimentée sur leur territoire. Les interrogations ont ciblé entre autres, le dialogue entretenu avec les différentes instances de l'Union européenne, le processus de formulation des priorités énoncées par le gouvernement moldave et l'assiduité de l'UE et des États-membres à les mettre en œuvre, ainsi que leur conception des conséquences positives et négatives de cette politique implantée depuis 2008.

## Plan de la recherche

Le premier chapitre de cette étude retrace le processus de construction de la politique migratoire européenne et de sa dimension extérieure. L'édification du système politique européen, les idéologies qui le composent, et la fabrication des politiques qui en dérivent, seront mises à jour afin de relever la singularité du présent objet d'étude. Cet exercice de contextualisation permet de saisir le fonctionnement des processus de « *policy-making* » et de « *decision-making* » au sein de l'Union européenne, qui ont guidé l'évolution de cette politique jusqu'à sa composition actuelle.

Un attribut de la politique migratoire de l'UE fréquemment relevée par les chercheurs scientifiques est sa relation de proximité avec la gestion de la criminalité, intégrant ainsi la question des migrations au domaine de la sécurité intérieure du territoire européen. Le concept de « sécuritisation » sera porté à l'étude dans le cadre du second chapitre de cet ouvrage, et sera appuyé par une analyse de contenu sémantique, permettant d'approfondir la compréhension des intérêts induits dans la construction de cette politique européenne. Cette démarche contribue à clarifier le système de croyances au fondement de la marginalisation des migrants auprès des décideurs qui formulent la politique migratoire européenne.

Enrichie des précisions recueillies lors de la recherche empirique menée sur le terrain, le troisième chapitre confrontera les approches conceptuelles qui fondent le Partenariat à la mobilité porté à l'étude, et informera de la réalité des intérêts, des rôles et des dialogues induits dans le cadre de cette coopération politique multilatérale. La question fort d'actualité des perspectives d'avenir de cette politique sera abordée, ainsi que les limites qui lui sont intrinsèques. L'étude de l'échec des négociations conduites par l'UE au Sénégal et au Ghana pour conclure des Partenariats à la mobilité met en exergue la verticalité des intérêts véhiculés par cet instrument. De surcroît, l'incertitude quant à l'avenir des Partenariats pilotes sera abordée dans le contexte de la reformulation du cadre de l'approche globale qui réoriente son attention sur de nouveaux fronts géographiques.

## CHAPITRE 1

---

### *Un processus de construction politique européenne inachevé – l’immigration, inabordable noyau dur de la souveraineté des États*

#### *Introduction*

L'évolution de la politique migratoire extérieure de l'Union européenne ne déroge pas au cadre global de la construction de politiques européennes, mais présente tout de même quelques particularités singulières. Avec l'objectif de mettre ces dernières en relief, il nous impose de proposer un survol historique des moments marquants de l'intégration européenne, ajoutant une valeur heuristique à son mode de fonctionnement actuel. Cet exercice met en exergue les relations de pouvoir évolutives qui ont dominé les négociations à certaines périodes déterminantes.

L'historiographie de la politique migratoire européenne révèle que deux courants de pensée s'imposent parfois à des moments variés, d'autres fois de connivence. Ainsi, en fonction de la conjoncture, les doctrines qui expliquent la transmission de fractions de souveraineté des États-membres à l'instance européenne, que l'on nomme intergouvernementalisme et supranationalisme, dominent alternativement la construction politique de l'Europe. L'Approche globale sur la question des migrations semble fusionner ces approches, en tentant de combiner les valeurs communautaires à l'élaboration d'un effort souscrivant à la logique intergouvernementaliste. Par conséquent, ces paradigmes ne peuvent plus être considérés dichotomiques.

À la lumière d'un approfondissement théorique qui recouvre les moments historiques et les idéologies qui ont gouverné l'évolution de la politique migratoire européenne, le présent chapitre s'intéressera ensuite aux relations de coopération que l'Union européenne a progressivement développées avec les pays qui lui sont limitrophes. C'est dans ce cadre que l'UE conceptualise son « Approche globale sur la question des migrations » et son instrument opérationnel le « Partenariat à la mobilité », consciente de l'importance de la collaboration interétatique pour accroître l'efficacité de sa politique de gestion des migrations. Le regard des pays tiers sur cette succession de politiques de coopération jusqu'à la plus récente sera mis au jour à travers l'exemple de la République de la Moldavie.

## *1.1 Survol historique de la constitution du système politique européen*

L'actuel « OPNI »<sup>14</sup> (Objet politique non-identifié), qu'incarne pour les chercheurs de la science politique l'Union européenne telle qu'elle existe aujourd'hui, enfreint les règles théoriques des relations internationales. Ni État, ni organisation internationale, l'UE symbolise l'engagement d'États, une « gouvernance sans gouvernement »<sup>15</sup>, une force contraignante, parfois même supérieure à celle des législations nationales, maintenue par l'application de traités qui gère ce système, orphelin d'une constitution. La vision d'un système fédéral proche du modèle américain ou allemand a longtemps émané des discours des pères fondateurs de cet objet politique, sans pour autant qu'elle ne s'achève. Soumise à l'influence de courants de pensée divergents, l'UE s'est développée pour aboutir à un modèle unique de gouvernance.

### *1.1.1. Un prototype politique unique édifié par l'articulation d'idéologies*

L'antinomie d'approches sur le processus d'intégration européenne est perceptible dès les premiers temps de l'Union. Au sein de l'arène politique française des années cinquante, le duel entretenu entre Jean Monnet et le général De Gaulle illustre ces propos. Alors que l'un projette des solidarités renforcées entre les États, pour éventuellement conduire à la construction d'un système fédéral de type « *hamiltonien* » instituant une union politique européenne, l'autre est considéré « *euro-sceptique* » et n'accorde au processus d'union des États européens que l'avantage d'une croissance de l'influence de sa politique nationale<sup>16</sup>. De ces discours à l'antipode émergent deux nouvelles notions qui dirigeront de façon partagée, parfois même simultanée, la construction des politiques européennes, soit le supranationalisme et l'intergouvernementalisme. Pour certains auteurs, la construction européenne est marquée de ce paradoxe : son histoire se résumerait donc à « l'élaboration de

---

<sup>14</sup> SCHWOK, René. *Théories de l'intégration européenne*, éditions Montchrestien, Paris, 2005, p. 12.

<sup>15</sup> WALLACE, Helen, WALLACE, William et A. POLLACK, Mark. *Policy-Making in the European Union*, 5e édition, Oxford University Press, New York, 2005, p. 36.

<sup>16</sup> GERBET, Pierre. *La construction de l'Europe*, 4<sup>ième</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2007, pp. 193-206.

séries d'initiatives visant la centralisation et l'intégration complète de l'Union, suivi par des périodes de retranchement»<sup>17</sup>.

Inspiré de la base conceptuelle de la *Realpolitik*, l'approche intergouvernementaliste argumente que les intérêts des États-nations sont prédominants dans les négociations européennes. Les États-membres demeurent les principaux acteurs de gouvernance et décident de coopérer au niveau européen, seulement lorsqu'ils peuvent en retirer des gains pour leur nation<sup>18</sup>. Une reformulation de ces propos permet de simplifier la compréhension de son impact sur le processus d'intégration européenne : Quand « ils (les États) s'entendent, l'intégration européenne avance. Quand ils ne trouvent pas de consensus, l'UE stagne ou recule »<sup>19</sup>.

Cette approche préconise la distribution de puissance entre les nations, de sorte que les États dominants de l'Union européenne émettent les lignes directrices des diverses politiques, auxquelles doivent souscrire les nations de moindre puissance. Ce sont les gouvernements nationaux qui décident du processus d'intégration, et cette décision, selon certains auteurs, serait le résultat d'un raisonnement effectué progressivement en trois étapes. La première consiste en la définition des intérêts par les gouvernements au niveau interne, soit national. La seconde précise que ces intérêts, déterminés à l'interne, sont ensuite abordés au niveau européen afin d'obtenir le soutien d'autres États pour conduire à leur réalisation. Finalement, le dénouement de ce processus de négociations accroît la portée des préférences nationales et démontre le pouvoir relatif de chacun des États sur la scène européenne<sup>20</sup>. Un aperçu de ce processus décisionnel et de cette lutte d'influence se décèle entre autres dans les stratégies de placement de personnel mises en œuvre par les gouvernements afin d'étendre leur influence dans certaines institutions européennes, ainsi que dans le leadership démontré par les « grands » États européens, négociant l'adhésion à leurs propositions par le déploiement de stratégies de persuasion<sup>21</sup>.

Inversement, la théorie supranationaliste de l'intégration européenne absorbe des éléments du courant fédéraliste soutenu par les « pères fondateurs » de l'Union, et de l'approche néo-

---

<sup>17</sup> WALLACE, Helen, WALLACE, William et A. POLLACK, Mark. *Op. Cit.* p. 29.

<sup>18</sup> GUIRAUDON, Virginie. *European Integration and Migration Policy : The Implication of Vertical Policy-Making, Vertical Policy-Making as Venue Shopping, Journal of Common Market Studies*, Juin 2000, vol.38, no. 2, p. 257.

<sup>19</sup> SCHWOK, René, *Op. Cit.* p. 82.

<sup>20</sup> SCHWOK, René. *Op. Cit.* p. 85

<sup>21</sup> BERTONCINI, Yves, CHOPIN, Thierry. *Politiques européennes, États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de sciences po et Dalloz, Paris, 2010, pp.168-173.

fonctionnaliste élaboré vers la fin des années 1950 par Ernest Haas, appliquée dans le champ d'étude des sciences politiques.

Le postulat du fédéralisme repose sur la conception d'une « main invisible » qui œuvre progressivement à l'intégration des compétences nationales au profit d'une Europe renforcée. Elle conçoit « une division des compétences entre l'Europe fédérale et les États-membres avec des institutions démocratiques à chaque niveau et des pouvoirs fédéraux dans les domaines d'intérêts communs »<sup>22</sup>.

De surcroît, la thèse néo-fonctionnaliste tente d'aborder l'intégration européenne sous l'optique du transfert de souveraineté vers l'Union européenne qui procéderait d'une logique « de mise en commun des prérogatives des États pour substituer un système où les souverainetés sont concurrentes et potentiellement en conflit [...] suscitant une interdépendance des intérêts ce qui entraînerait une solidarité de fait »<sup>23</sup>. Trois idées centrales émergent de ce courant de pensée. La première est l'idée de *Spillover*, précisant « que les directions prises par l'UE reflètent davantage les effets de débordement que les anticipations initiales des gouvernements »<sup>24</sup>. Le *Spillover fonctionnel* exprime quant à lui le fait qu'un effort d'intégration européenne auprès des institutions supranationales induit inévitablement à une influence accrue de ces institutions, ainsi qu'à un débordement du processus d'intégration à d'autres champs de compétences auparavant strictement nationaux.<sup>25</sup> Finalement, le *Spillover politique* se traduit par le « transfert du jeu politique vers Bruxelles, soit le transfert de loyauté du niveau national au niveau européen. Les peuples en viendront à s'identifier au projet européen car c'est à ce niveau que les décisions vraiment importantes sont prises »<sup>26</sup>.

Ces préceptes subsistent dans l'approche supranationaliste, qui a comme point de culmination la création d'un « système » supranational, composé d'institutions neutres et compétentes, aptes à réduire l'influence négative du nationalisme des États, incapables de l'impartialité nécessaire à la recherche du bien commun. Ce schéma entraînerait une nouvelle allégeance envers ces institutions, ainsi que pour les valeurs et les politiques qu'elles portent. En

---

<sup>22</sup> SCHWOK, René. *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>23</sup> BERTONCINI, Yves, CHOPIN, Thierry. *Op. Cit.* p. 92.

<sup>24</sup> SCHWOK, René. *Op. Cit.*, p. 59

<sup>25</sup> ROSAMOND, Ben. *The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies, Revisiting the Neofunctionalism of Ernest B. Haas*, 2005, [en ligne], [document PDF], Disponible sur Internet : <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043928>

<sup>26</sup> SCHWOK, René. *Op. Cit.*, p. 59.

contrepartie, l'influence des États-nations s'effriterait. L'Union européenne obtiendrait ainsi compétence sur un nombre croissant de domaines, suite à un transfert de pouvoirs du niveau national au niveau supranational. Le pilier communautaire, institué lors du Traité de l'Union européenne (Maastricht, 1992), est la tentative la plus aboutie d'un effort de supranationalisation. La « méthode » Jean Monnet alors instaurée prévoyait « la création de solidarités dans des secteurs stratégiques pour créer des engrenages qui devraient déboucher sur un stade final d'inspiration fédéraliste »<sup>27</sup>. La Commission européenne serait, sous l'optique supranationale, l'organe décisionnel de l'UE le plus influent.<sup>28</sup> L'intégration européenne serait donc progressive selon le degré d'influence de la Commission européenne.

L'irréversibilité de certaines des actions mises en œuvre par l'Union européenne atteste de la validité de certaines hypothèses de cette thèse. Les traités de l'Union européenne et l'évolution de l'acquis communautaire ont en effet une force contraignante sur les États-membres, de par leur primauté sur le droit national. En contrepartie, la « méthode Jean Monnet » a graduellement cédé sa place au profit de la « méthode communautaire », qui laisse tout de même une relative autonomie aux institutions européennes.

### *1.1.2. Au-delà des débats idéologiques, l'application des théories dans la construction des politiques*

Au regard de la précédente clarification sur les courants de pensée hégémoniques forgés par les chercheurs de la science politique portant à l'étude un nouveau modèle de gouvernance, la présente partie s'efforcera de mettre en évidence la prégnance de ces idéologies dans la construction de ce système et de ses politiques dérivées.

Le contexte géopolitique au lendemain de la Seconde guerre mondiale fait naître chez les dirigeants européens la nécessité d'édifier un système politique fort ayant pour objectif le renforcement des gouvernements nationaux à la dérive et la recrudescence de l'influence européenne sur la scène internationale. Trois logiques sont invoquées dans le fondement de la construction européenne. La première, la logique de réconciliation, est celle soutenue par les « pères fondateurs » de l'UE, dont Robert Schumann et Jean Monnet, et propose une

---

<sup>27</sup> SCHWOK, René. *Op. Cit*, p. 56.

<sup>28</sup> WALLACE, Helen, WALLACE, William et POLLACK A. Mark. *Op. Cit*, p. 487.

intégration qui serait synonyme d'égalisation des puissances européennes, dans l'optique d'éviter l'émergence de pôles hégémoniques perturbateurs de l'équilibre des puissances au sein du continent. Procédant d'un raisonnement fonctionnaliste, l'intégration sectorielle (à travers la Communauté économique européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique) amplifiera l'interdépendance des États européens, faisant naître une solidarité accrue pour la défense des intérêts communs. La gestion d'une communauté élargie serait confiée à une instance supranationale, une « Haute Autorité », seule capable de maintenir les ambitions des puissances. Cette logique, au cœur du Plan Schumann du 9 mai 1950 et de la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, aspire avant tout au maintien de la paix sur le continent.

La seconde logique d'inspiration politico-militaire, aspire à accroître la puissance de l'Europe, à travers une intégration politique partielle de ses États, sur la scène internationale. D'un côté, le contexte de décolonisation et la crise du Canal de Suez concourent à une abrupte perte d'influence des nations européennes. De l'autre, le gain de sièges permanents au Conseil de sécurité des Nations Unies et l'acquisition de l'arme nucléaire par certaines éveillent la recherche de « nouveaux vecteurs d'influence ». De ce constat, une unification politique des États européens est donc souhaitable afin d'aborder, sur un statut égalitaire, les deux pôles hégémoniques des relations internationales.

Finalement, la troisième logique derrière le processus d'édification de l'Union européenne est celle de l'intégration marchande. Il est implicitement convenu auprès des dirigeants nationaux européens que l'émergence d'un marché commun ne peut être que bénéfique pour les intérêts de chacun. Par ailleurs, la création d'une autorité responsable de sa régulation est souhaitable, mais à ce moment de l'histoire, ne doit point s'étendre à un domaine autre que l'intégration économique<sup>29</sup>. Le cours des événements démontre que ce raisonnement est celui qui a dominé les périodes de construction de l'Union européenne. Les questions sensibles, touchant directement la souveraineté nationale des États-membres, seront assujetties à des mécanismes de coopération et de coordination des politiques, mais un processus d'intégration comparable à celui du marché commun, n'est que peu envisageable pour ces enjeux, parmi lesquels nous retrouvons la politique étrangère et de défense ainsi que la justice et les affaires intérieures.

---

<sup>29</sup> Ces trois logiques apparaissent dans plusieurs ouvrages de sciences politiques, notamment dans ceux précédemment cités de René Schwok et Wallace et al.

La troisième logique d'intégration précédemment exposée guidera la concertation entre États, dominée par un point de vue intergouvernementaliste, déjà sensible lors de la Conférence de la Haye en 1969 ou à travers la création du Conseil européen en 1974. Cependant, « cette méthode [intergouvernementaliste] ne s'oppose plus aux mécanismes communautaires et se conjugue avec eux. Sur le plan des institutions, la volonté de créer une Europe politique ne provoque plus les mêmes oppositions et se traduit par le développement de la coopération entre gouvernements dans le domaine de la politique extérieure où la communauté commence par affirmer sa personnalité »<sup>30</sup>. Le champ de compétences de l'Union européenne s'élargit progressivement, confirmant d'une certaine façon la théorie fonctionnaliste de l'intégration européenne. Pour reprendre les propos de Pierre Gerbet dans l'ouvrage « La construction de l'Europe » : « L'effet d'entraînement [*spillover*] s'est produit à partir de l'ouverture du marché commun, qui a engendré un tarif extérieur, une politique commune à l'égard des pays tiers, une politique de concurrence, une harmonisation de la fiscalité, une politique agricole commune, un système monétaire, un budget commun avec ses propres ressources et soumis au contrôle du Parlement européen. Chaque étape franchie a rendu nécessaire l'étape suivante mais cet engrenage ne fonctionne pas de façon automatique. Une *impulsion politique a été indispensable* à chaque fois »<sup>31</sup>.

Ainsi, avant même que le jeu politique ne soit officiellement transféré à Bruxelles dans le cadre du Traité sur l'Union Européenne (Traité de Maastricht 1992), il existe donc déjà des processus de concertation établis pour les dirigeants européens. Ces derniers les utilisent pour mettre en commun certaines de leurs politiques et de leurs enjeux en suivant, selon le domaine, une « méthode communautaire » induisant un transfert de souveraineté à l'entité supranationale, ou bien une « méthode de coopération intergouvernementale » résultant de compromis entre États. Ces modes de fonctionnement se retrouveront officialisés sous la forme du Traité de Maastricht, qui procèdera à une division de l'action de l'Union en trois piliers. Le premier pilier (également appelé pilier communautaire) regroupe à cette époque l'exécutif des trois communautés européennes, soit la CEE, la CECA et l'EURATOM. Les différentes institutions de l'Union européenne voient le jour avec des rôles définis. La Commission européenne se retrouve chargée de défendre l'intérêt communautaire et possède une autonomie d'action (notamment le pouvoir d'initiative de législations ainsi que le rôle d'exécutante des traités) au sein de ce pilier. Par ailleurs, le Parlement européen et la Cour de

---

<sup>30</sup> GERBET, Pierre. *Op. Cit.* p. 249.

<sup>31</sup> GERBET, Pierre. *Op. Cit.* p. 522.

justice de l'Union européenne y sont également institués. Le second pilier est celui de la politique étrangère et de la sécurité commune, qui deviendra plus tard, au lendemain du Traité d'Amsterdam, la politique européenne de sécurité et de défense. Finalement, le pilier central à notre objet d'étude est le dernier, soit celui de la Justice et des affaires intérieures, chargé de l'élaboration de la politique migratoire extérieure de l'UE et qui échappe aux règles communautaires établies dans le premier pilier<sup>32</sup>. Il regroupe en son conseil les ministres de l'Intérieur et de la Justice des pays membres de l'Union européenne, et n'est pas soumis au pouvoir de la Commission, ni à l'influence du Parlement européen et de la Cour de justice.

Les deux théories de l'intégration européenne présentées dans le cadre de cette étude connaissent certaines limites relevées par de nombreux auteurs. D'un côté, l'effet d'entraînement qu'ont connu certaines politiques européennes sous le premier pilier, notamment suite à l'instauration du marché commun, s'est avéré circonscrit dans les domaines affectant plus sensiblement les souverainetés nationales. Par ailleurs, la notion de *Spillover politique*, avec comme postulat le transfert de loyauté des citoyens européens vers l'Union européenne, ne s'est pas accompagné d'une démarche de légitimation politique, au contraire de l'effort historiquement mis en place par les États-nations<sup>33</sup>. La construction de l'Union européenne invoque davantage aux yeux des citoyens européens la technocratie bruxelloise, « dans laquelle l'avis des conseillers techniques concourent de manière déterminante à la formation des choix politiques, au risque de vider le processus démocratique de sa substance [...] elle représente une entité opaque »<sup>34</sup>. Le supranationalisme, s'il semble se matérialiser dans certains domaines, ne correspond pas, dans son fonctionnement actuel, à l'idéal démocratique, encore fortement associé à la conception de l'État-nation. Les institutions de représentation des citoyens peuvent être évacuées de certains débats politiques qui auront une véritable signification dans la vie quotidienne des individus. L'irréversibilité de l'acquis communautaire et des traités européens empêchent les ressortissants européens d'exercer « le droit élémentaire de changer d'avis s'ils le souhaitent »<sup>35</sup>. L'opacité des institutions, le manque d'information communiquée aux citoyens, et la complexité de la structure sont également des éléments à prendre en compte dans la discussion sur les déficits démocratiques de l'Union européenne.

---

<sup>32</sup> LESCOT, Christophe. *Question européennes*, Actu-Concours 2009-2010, Collection dirigée par CAVAILLÉ, Jean-Jacques, éditions Ellipses, Paris, 2009, p. 25.

<sup>33</sup> DARDENNE, Dominique. *Op. Cit.*, pp. 108-109.

<sup>34</sup> JOUNO, Thurian (dir.). *Questions européennes, le droit et les politiques de l'Union*, Presses universitaires de France, Paris, 2009, p.49.

<sup>35</sup> BERTONCINI, Yves, CHOPIN, Thierry. *Op. Cit.* p. 436.

De surcroît, l'énonciation même de ces faits atteste des écueils de l'approche intergouvernementaliste qui omet la considération des institutions européennes et de leur relative autonomie dans le processus d'édification du projet européen. Penser l'intégration européenne et le processus de construction des politiques infère à concevoir l'hybridité de ces deux approches.

Le contexte global de la constitution de l'Union européenne précédemment mis au jour permet d'enchaîner sur une politique qui lui est intrinsèquement liée, soit celle qui regroupe les questions de l'immigration et de la sécurité intérieures au sein du territoire européen.

### *1.1.3. L'historiographie de la politique migratoire extérieure marquée par l'oscillation entre ces courants idéologiques*

Le Traité de Maastricht n'instaure pas un mode de coopération novateur entre les ministres européens chargés des questions de la politique migratoire extérieure et de la sécurité intérieure de l'Union, puisqu'il existe déjà une tradition de concertation. Les années soixante et soixante-dix ont connu l'émergence de groupes de consultation se situant hors du cadre communautaire européen, regroupant les ministres de l'Intérieur et de la Justice de douze nations européennes ayant pour objectifs, entre autres, de faire avancer le débat sur la réglementation douanière et la lutte contre le terrorisme international (à travers la Convention de Naples de 1967 et la création du groupe sur la lutte anti-terrorisme TREVI en 1975). Au fil des années, cette collaboration sur la sécurité du territoire et de sa population se poursuit pour englober de nombreux nouveaux domaines, explorés sous la seule optique de leur champ de compétences, soit l'immigration illégale, le crime organisé, l'asile, le contrôle des frontières extérieures et le trafic de stupéfiants<sup>36</sup>. L'établissement de groupes *ad hoc* travaillant sur la question de l'immigration et de l'asile sous un angle d'approche purement sécuritaire conduira à la conclusion de la Convention de Dublin de 1990 et éclipsera progressivement du débat tout autre acteur porteur de prérogatives divergentes (tel que les Affaires étrangères). Les contextes nationaux ont également joué un rôle significatif dans la nécessité de renforcer la coopération au niveau de la protection frontalière de l'Europe de l'Ouest. Par exemple,

---

<sup>36</sup> DARDENNE, Emmanuelle. *Immigration et asile : de nouvelles compétences*, In TELÒ, Mario, MAGNETTE, Paul (dir). *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, éditions Complexe, Bruxelles, 1998, p.165.

inquiète de voir arriver sur son territoire une vague de demandeurs d'asile reliée à des réseaux criminels en provenance de l'Est, l'Allemagne multiplie les efforts pour faire avancer le développement de politiques communes dès la fin des années quatre-vingts.<sup>37</sup>

La prédominance du personnel formé aux questions de la sécurité pour élaborer la politique migratoire extérieure de l'Europe n'est donc pas chose nouvelle, mais plutôt le fruit d'une tradition de concertation établie. Alors qu'au niveau national, la politique migratoire des États recouvre de nombreux champs de compétences (économique, social, affaires étrangères, intérieur, etc.), au niveau supranational, cette politique se développe dans une perspective plutôt étroite. Virginie Guiraudon résume par une citation d'un rapport du Sénat français de l'époque l'appropriation de la politique migratoire extérieure par un groupe partageant une perspective sécuritaire de la question : « Quand les policiers deviennent des diplomates »<sup>38</sup>; affirmation qui s'avérera très juste pour qualifier le processus de décision qui verra le jour sous le troisième pilier de l'Union européenne.

Le Traité de Maastricht institutionnalise donc ce processus de coopération intergouvernementale entre les Ministres de l'Intérieur et de la Justice des pays de l'Union. Emmanuelle Dardenne dépeint le mode de gouvernance qui prévaut sous cette nouvelle bannière : « La lourde tendance à l'intergouvernementalité dans l'objet de coopération se traduit par la mise à l'écart des institutions communautaires, la sauvegarde des prérogatives nationales [...] des réunions aléatoires avec le secret qui entoure leur fonctionnement. [...] Les États-membres ont entouré la coopération de mécanismes leur garantissant la mainmise sur le processus<sup>39</sup> ». Le pilier Justice et Affaires intérieures est l'illustration de la méthode d'intergouvernementalisme intensif dans le processus d'élaboration des politiques (« *policy-making* »), manifestée par un dialogue entre délégués nationaux spécialisés dans certains domaines et évoluant hors du cadre communautaire. De nouvelles mesures prennent forme sous ce modèle de fonctionnement, telles que l'« harmonisation des conditions de délivrance des visas, l'établissement de règles communes pour le contrôle aux frontières extérieures et la mise en œuvre d'une politique européenne de l'asile et de l'immigration »<sup>40</sup>. Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne (1985 à 1994) et défenseur de la logique supranationaliste de l'intégration européenne, informe sur le fonctionnement opaque du

---

<sup>37</sup> GUIRAUDON, Virginie. *The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach*, In MARTINIELLO, Marco, RATH, John (dir). *Selected Studies in International Migrations and Immigrant Incorporation*, IMISCOE Textbooks, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, pp. 147-149.

<sup>38</sup> GUIRAUDON, Virgine. *Op. Cit.* 2010, p. 145.

<sup>39</sup> DARDENNE, Emmanuelle. *Op. Cit.* pp. 166-169.

<sup>40</sup> LESCOT, Christophe. *Op. Cit.* p. 369.

troisième pilier en dénonçant le fait que des « ministres soucieux de contourner à l'échelon national les arbitrages ministériels et le contrôle parlementaire parviennent à faire passer des projets en les faisant remonter à Bruxelles par le biais de formations spécialisées »<sup>41</sup>. Ces paroles mettent en exergue le déficit démocratique émanant de la politique migratoire extérieure européenne, à ce jour encore dénoncé malgré les plus récentes modifications apportées à ce pilier.

*Une tentative de communautarisation de la politique migratoire extérieure inachevée*

À l'aube du Traité d'Amsterdam (entré en vigueur en 1999), l'hégémonie des membres responsables de l'élaboration de la politique migratoire extérieure européenne se retrouve secouée. En transférant les domaines de l'immigration et de l'asile, et de la coopération judiciaire et civile, du troisième au premier pilier de l'Union européenne, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice se retrouvent confrontés à leur bilan, faible en résultats et cohérence. Helen Wallace soulève les trois principaux motifs d'insatisfaction, émis par les dirigeants nationaux envers la structure intergouvernementale du troisième pilier, qui motivent cette transformation : « l'ambiguïté du cadre légal et constitutionnel du troisième pilier, la faible transparence et responsabilité de cette structure qui a développé ses politiques au-delà de ce qui était rapporté aux parlements nationaux, et finalement, l'absence de mécanismes pour veiller à l'évaluation et à l'implantation des politiques »<sup>42</sup>. Cependant, ce transfert de compétences sous le pilier communautaire ne se traduit pas par un changement dans le mode de fonctionnement de la Justice et des Affaires intérieures vers la méthode communautaire (transfert de pouvoirs nationaux vers une instance supranationale suivant la logique fonctionnaliste d'intégration). Ce déplacement instaure l'Espace de liberté, de sécurité et de la justice (ELSJ), nouvelle entité responsable, entre autres, des questions d'immigration et d'asile. La Direction-générale de la Justice et des affaires intérieures (DG-JAI) y est instituée comme l'organe de la Commission responsable de diriger les travaux sur ces questions.

Le Conseil de l'Union européenne en matière de Justice et des Affaires intérieures est composé des Ministres de la Justice et de l'Intérieur européens, et oriente cette Direction-générale. À cette fin, il détermine les finalités de l'Espace de liberté, de sécurité et de la justice en procédant selon un mode de fonctionnement similaire à celui qui a jusqu'à

---

<sup>41</sup> LESCOT, Christophe. *Op. Cit.* p. 61.

<sup>42</sup> WALLACE, Helen, WALLACE, William et A. POLLACK, Mark. *Op. Cit.*p.464.

maintenant dominé les négociations. Le Conseil « y joue un rôle plus important que dans les autres politiques communautaires. Il définit les programmes pluriannuels ainsi que les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle de l'ELSJ »<sup>43</sup>. La Commission européenne se voit octroyer une influence accrue dans son utilité « d'entrepreneuse » législative et collabore avec cette direction d'une façon novatrice. La méthode ouverte de coordination permet dorénavant à la Commission d'émettre des suggestions législatives au conseil, également titulaire de ce statut, mais leur mise en œuvre dépend de la volonté des ministres des États-membres.

Une combinaison hybride d'élaboration des politiques, oscillant entre la méthode ouverte de coordination et la méthode d'intergouvernementalisme renforcé, matérialise le nouveau cadre institutionnel de l'ELSJ, toujours dominé par la doctrine intergouvernementaliste. Tout de même, le conseil au sommet de la hiérarchie du DG-JAI demeure l'objet des gouvernements nationaux et l'outil préférentiel de ses négociations. Ses membres sont constitués des Ministres énoncés précédemment, et ses groupes de travail regroupent des fonctionnaires nationaux en provenance des mêmes champs de compétences. Malgré son entrée sous le pilier communautaire, le conseil de la DG-JAI agit seul en tant que « législateur, exécutif et superviseur, défiant le principe de séparation des pouvoirs »<sup>44</sup>. Le déficit démocratique est tout aussi considérable que précédemment, pourtant, il recueille désormais l'aval des dirigeants nationaux. Le Parlement européen et la Cour européenne de Justice n'interviennent d'aucune façon dans les activités de la DG-JAI qui doit, en revanche, s'incliner à envoyer une communication régulière au Parlement pour l'informer de ses actions. Le traité de Lisbonne (entré en vigueur en 2009) change cette donne en octroyant au Parlement européen le droit de voter les règles avancées par le conseil.

Conséquemment, l'*usage* des institutions supranationales répond, dans cette optique, à un choix rationnel justifié par les intérêts des gouvernements. Virginie Guiraudon explique que le choix rationnel s'exprime notamment par le choix des lieux (*venue-shopping*), qui peut permettre d'échapper aux contraintes nationales. Compte tenu de ce qui précède, la stratégie opérée par les États dominants de l'UE atteste de leur préférence envers la structure à trois piliers du Traité de Maastricht et le mode de fonctionnement qui en a émergé, octroyant la formulation de la politique migratoire extérieure à la seule Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures. Les contraintes nationales évoquées par la législation sur la

---

<sup>43</sup> JOUNO, Thurian. *Op. cit.*, p. 772.

<sup>44</sup> WALLACE, Helen, WALLACE, William et A. POLLACK, Mark. *Op. Cit.* p. 472.

protection des étrangers, la multiplicité des acteurs et le débat public sont tenus à l'écart de cette enceinte. La politique extérieure de l'immigration dérivée de cet organe de l'UE permet au contraire d'en confier la responsabilité à des officiers de la loi et de l'ordre, d'éviter le regard du Parlement européen sur quantités d'enjeux, et d'éliminer du débat tout autre intervenant. Cette approche suggère que les États-membres de l'Union européenne ont délibérément choisi de poursuivre la fabrication de la politique migratoire extérieure au sein d'une institution supranationale, puisque cette option permet au mieux de satisfaire leurs intérêts. Selon cette conception, l'arène de l'UE consent à augmenter l'efficacité des négociations en réduisant les coûts de transactions. La démarche intergouvernementaliste expliquerait alors pourquoi certains domaines sont intégrés dans les instances européennes (exemple du marché commun), et d'autres pas (la question de l'immigration et de l'asile).

Quoique partielle, la communautarisation de la politique migratoire extérieure se concrétise par la prolifération d'actions communes, notamment à travers la création d'agences spécialisées telles que FRONTEX, œuvrant à la mise en opération des politiques communautaires. Helen Wallace résume cela en soutenant que « *patterns of policy-making happen to a large extent outside the classical community framework, while some institutions are at the margins of the main developments. The main dynamics consist of intensive interactions between national policy-makers, new agencies and new consultative fora in the form of structured transgovernmentalism rather than communitarization. It is the triumph of intergovernmentalism over supranationalism* »<sup>45</sup> La communautarisation de la politique migratoire extérieure avec le Traité d'Amsterdam n'a donc eu que de faibles effets sur son système de gouvernance, bien qu'elle ait toutefois conduit au renforcement de mesures restrictives concertées.

### *1.2. La gestion des flux migratoires en amont des frontières extérieures de l'UE*

Aux termes de vagues d'élargissement de l'Union européenne qui ont graduellement conduit à l'accroissement de l'espace Schengen, l'UE met en place de nouveaux programmes pour établir des relations solides de coopération avec les nouveaux pays limitrophes. Ces derniers permettent de partager la tâche de la gestion des migrations en tentant notamment de prévenir

---

<sup>45</sup> WALLACE, Helen, WALLACE, William et A. POLLACK, Mark. *Op. Cit.* p. 6.

les flux en amont de la frontière. Aussi, cette coopération répond à l'inquiétude qu'expriment de nombreux États-membres sur la sécurité intérieure du territoire, mettant en doute la capacité des nouveaux États-membres de l'UE à gérer de façon efficace leurs frontières extérieures.

Ainsi, comme l'affirme Oleg Korneev :

« As the border of the EU shift, migratory routes also shift, displacing existing routes or adding new ones. New routes also appear when certain routes are closed off following increased actions by enforcement agencies charged with tackling illegal immigration and organized crime. Member states increasingly turn to the EU to seek solutions via cross-border dialogues and cooperation with and within the partner regions »<sup>46</sup>.

Les relations entretenues par la Commission européenne avec les pays limitrophes de l'UE prendront de nombreux visages, alternant entre coopération sous diverses formes et adoption de dispositions juridiquement contraignantes pour les pays tiers. Au regard de la compréhension des mécanismes qui gouvernent la politique migratoire européenne, la présente partie s'attarde à démontrer ses effets en présentant la chronologie des initiatives menées auprès des pays limitrophes de l'UE pour en arriver jusqu'à son contexte actuel.

### *1.2.1. Les incidences de la politique migratoire extérieure auprès des pays limitrophes*

L'Union européenne, dans le cadre du Sommet de Tampere en 1999, effectue ses premiers pas vers l'énonciation d'une politique migratoire commune. Les chefs d'États réunis affirment même vouloir accorder à cette priorité la même verve que l'établissement du marché commun pour réaliser son harmonisation<sup>47</sup>. Cette ébauche prend la forme d'une approche stratégique globale sur la question migratoire « qui aborde les aspects politiques, les droits de l'Homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit [...] pour doter la politique migratoire extérieure d'une cohérence qui lui faisait défaut »<sup>48</sup>. La Commission européenne et le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures s'entendent pour accorder plus d'efforts à la conclusion d'accords de

---

<sup>46</sup>KORNEEV, Oleg. *Primus Inter Pares? The EU's Justice and Home Affair Policies in its Eastern European Neighbourhood*, Chair InBev – Baillet Latour Working Papers no 32, [document pdf], [réf. du 2010-11-05], Disponible sur Internet : [http://soc.kuleuven.be/iieb/ibl/docs\\_ibl/WP32-Korneev.pdf](http://soc.kuleuven.be/iieb/ibl/docs_ibl/WP32-Korneev.pdf).

<sup>47</sup> GUIRAUDON, V. *Op. Cit.* 2010, p. 151.

<sup>48</sup> JOUNO, Thurian. *Op. Cit.* p.781.

réadmission avec les pays frontaliers de l'espace Schengen, ainsi qu'à une meilleure gouvernance des flux sur son territoire.

De grandes orientations en vue d'une politique d'immigration commune y sont élaborées et prônent

« une approche globale et coordonnée de la gestion des migrations au niveau national; l'amélioration de la diffusion d'information sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE et sur les conséquences de l'utilisation des filières clandestines; le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine, les activités des passeurs et la traite, notamment en amont de la frontière; de mettre en place une politique cohérente et transparente ainsi que des procédures d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des pays tiers dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi; et d'intégrer les questions relatives aux migrations dans les relations avec les pays tiers »<sup>49</sup>.

La Commission européenne et le Conseil européen semblent s'accorder sur le fondement d'une réponse commune à la problématique migratoire, qui serait mieux gérée au niveau européen. Cependant, les États-membres refusent de céder les compétences qu'ils jugent strictement nationales à l'instance européenne, notamment en ce qui a trait aux possibilités de facilitation de la migration légale.

Le Sommet de Séville tenu en 2002 énonce que l'aide au développement des pays tiers sera dorénavant conditionnelle aux efforts mis en place pour le contrôle de la migration. La lutte contre l'immigration illégale et le trafic d'humains est énoncée comme une des priorités de l'UE. De nouvelles mesures coercitives au sein même des pays tiers sont élaborées, dont le développement d'infrastructures permettant un meilleur contrôle des frontières, de gestion de la migration irrégulière, de lutte contre le terrorisme et le crime organisé. Le Programme de la Haye, qui a vu le jour en 2004, persévère dans cette logique sécuritaire et trace les plans des instruments qui serviront à satisfaire les objectifs précédemment annoncés. La mise en place du Système d'information des visas, du fonds européen pour le retour et de la politique d'externalisation de l'asile et des frontières (à travers l'agence FRONTEX) est le reflet de l'accent sécuritaire qu'a pris la politique migratoire européenne à travers ses relations extérieures.

Dans le but de développer des relations de proximité avec ses voisins suite à l'élargissement des frontières de 2004, l'Union européenne lance la Politique européenne de voisinage

---

<sup>49</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 11/07/2001, COM (2001) 387, p.8.

(PEV), qui implique notamment la Moldavie, et qui élargit le mandat depuis l'Accord de partenariat et de coopération datant de 1998. Selon la Commission européenne sur la PEV, l'objectif visé par cette politique est d'assurer la prospérité, la stabilité et la sécurité aux frontières de l'Union européenne, et pour ce faire elle « propose à [ses] voisins une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, la règle de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable). La PEV va au-delà des relations existantes pour offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées. Le niveau d'ambition des relations dépendra de la manière dont ces valeurs sont partagées »<sup>50</sup>.

Des plans d'action bilatéraux sont élaborés dans le cadre de cette politique et établissent les priorités de l'Union européenne et du pays signataire. Évidemment, la relation instituée par ce plan d'action peut être abordée dans un esprit de rôles « senior » et « junior », au sein duquel l'Union européenne pratique une « européanisation » des législations, normes et standards du gouvernement local afin que ces éléments concordent avec les siens. L'avantage de la participation du pays signataire est d'accéder plus aisément aux biens, services et capitaux de l'UE.<sup>51</sup> Les stratégies dérivées de *l'Espace de liberté, de sécurité et de justice* élaborées en 2005 assujettissent exponentiellement les pays tiers à des mesures sécuritaires astreignantes avec l'objectif de « traiter les causes profondes de l'immigration »<sup>52</sup>. Parallèlement, ces lignes politiques soutiennent d'ailleurs toujours l'importance de la création d'un dialogue informel et flexible, prenant la forme d'un partenariat, avec les pays d'origine et de transit pour arriver à leurs finalités.

Les événements de 2005 et 2006 auront un impact sur le discours tenu par l'Union européenne sur la question de la migration. L'incident médiatisé de la mort de migrants (tentant de rejoindre l'enclave de Ceuta et Melilla), le débat croissant sur les migrations internationales (Initiative de Berne, Commission globale sur les migrations internationales entre autres) et la prise de conscience du déclin démographique des nations de l'UE génèrent une transformation dans la rhétorique sur la gestion des migrations. La Commission européenne propose d'instaurer une politique encourageant la migration légale vers le territoire de l'UE dont elle revendique la charge, en soumettant l'idée que les gouvernements

---

<sup>50</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Politique européenne de voisinage*, [document pdf], [réf. du 2010-11-05], Disponible sur Internet : [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm)

<sup>51</sup> KORNEEV, Oleg. *op.cit.*

<sup>52</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12/10/2005, COM (2005) 491, p. 4.

nationaux émettent des quotas d'immigration selon les catégories socioprofessionnelles où ils nécessitent une main-d'œuvre accrue. Bien que cette suggestion ne soit pas retenue par les États-membres, craignant de subir une réduction de leur pouvoir décisionnel sur l'entrée de personnes au sein de leur territoire national, ces derniers acceptent tout de même l'ouverture d'un dialogue sur la question. Le nouvel objectif de la politique européenne est de combattre la migration illégale tout en encourageant activement les bénéfices liés à la migration légale.<sup>53</sup> L'inspiration pour l' « Approche globale sur la question des migrations » émerge de ce nouveau contexte, préconisant à la fois l'adoption de mesures sécuritaires et l'ouverture d'un dialogue compréhensif auprès des pays tiers, renforçant les liens de causalité entre le développement socio-économique et la mobilité des individus.

### *1.2.2. Une intervention ubiquitaire inédite de l'Union européenne auprès des pays tiers*

Aspirant à modifier l'approche unilatérale et restrictive jusqu'à ce moment prédominante dans l'évolution de sa politique migratoire, la Commission européenne adopte en 2005 ce qu'elle nomme une « Approche globale sur la question des migrations ». Elle est définie par la Commission européenne comme « la dimension extérieure de la politique de l'UE en matière de migrations. [...] L' « Approche globale sur la question des migrations » représente le passage d'une approche centrée sur la sécurité à une approche plus transparente et équilibrée, guidée par une meilleure compréhension de tous les aspects liés aux migrations et faisant de la mobilité et des migrations des forces positives pour le développement. L'action de cette politique répond à la nécessité d'associer l'action de la Communauté à celle des États-membres et des pays tiers dans trois champs thématiques »<sup>54</sup>.

Ce cadre politique s'insère dans les relations extérieures de l'UE auprès des pays tiers, notamment dans la politique européenne de voisinage. Cette disposition inclut une mosaïque d'initiatives et vise à proposer des solutions favorables (*win-win-win*) à tous les partis impliqués dans le phénomène, soit les pays de destination, les régions ou pays d'origine et de transit, et auprès des migrants eux-mêmes. Le schéma proposé par l' « Approche globale sur

---

<sup>53</sup> NELLEN-STUCKY, Rachel. *Partnering for Migration, The Ambiguous Case of "Mobility Partnership" between the European Union and Selected Third Countries*, [en ligne], [document PDF], Université Lucerne, [réf. 2011-10-24], disponible sur Internet: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/studiu-asupra-parteneriatelor-mobilitate-ue-en.pdf>, p. 6.

<sup>54</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Renforcer l'Approche globale des migrations : Accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 08/10/2008, COM(2008) 611, p. 3.

la question des migrations » se divise en trois piliers : la facilitation de la migration légale sur le territoire de l'UE, la lutte contre l'immigration illégale et le renforcement de la connexion entre la migration et le développement. L'UE affirme son adhésion à la corrélation positive entre la migration et le développement, en soutenant l'hypothèse qu'un accroissement du développement national des pays d'émigration freinera les motivations économiques responsables de l'immigration. Cette conjecture se traduit par l'instrumentalisation de l'aide au développement à la politique migratoire européenne, exigeant de la part des pays tiers l'adoption de normes et standards définis par l'UE. L'instrument opérationnel de cette fondation politique est le « Partenariat à la mobilité », prenant la forme d'une déclaration non-contraignante œuvrant au déploiement d'initiatives dérivées des trois piliers de l'approche globale au sein de pays tiers « partenaires ».

La transformation de la terminologie employée pour évoquer des phénomènes migratoires révèle un effort de changement idéologique. En faisant notamment référence à des « partenariats » avec les pays tiers, il est insinué une contractualisation égalitaire des partis impliqués ainsi que l'établissement d'une relation d'échange équilibrée. La « mobilité » des individus correspond quant à elle davantage à la réalité de l'ère de la globalisation et à la facilitation des possibilités de migration légale sur le territoire de l'UE, à travers des schémas préférentiels de migration circulaire. Ce dernier élément consiste en une mesure d'incitation puissante auprès des pays tiers pour souscrire à des Partenariats à la mobilité, bien que les États-membres, tel que démontré précédemment, demeurent réticents à l'idée de concrétiser cette recommandation et maîtrisent ainsi le déroulement de cet aspect de la politique, au détriment de la Commission européenne.

L' « Approche globale sur la question des migrations » innove en proposant un cadre au sein duquel peut s'orienter l'intégralité des aspects politiques liés à la migration au niveau européen et ainsi engendrer de nouvelles synergies entre les politiques nationales des États-membres. La Commission européenne poursuit sa quête de la communautarisation de la politique migratoire européenne en incitant les États-membres à prolonger leurs stratégies de gestion des flux migratoires sous ce cadre, et à lui concéder le dialogue et la conclusion d'accords avec les pays tiers. À l'origine, la Commission européenne et le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures souhaitent aiguiller cette politique dans l'objectif de « renforcer la coopération sur la question des migrations entre les États-membres, accroître le dialogue et la coopération avec l'Afrique et les pays du Sud de la Méditerranée et promouvoir la création d'un cadre pour le financement et l'implantation des

stratégies de gestion des migrations »<sup>55</sup>. Ce cadre politique se veut de nature informelle et flexible puisqu'il est juridiquement non-contraignant pour les États-membres (« *soft law* ») et n'engage de leur part qu'une participation volontaire aux programmes d'action qui en sont dérivés. Par contre, il s'accompagne implicitement de mesures juridiquement astreignantes pour les États partenaires qui manifestent leur intérêt à bénéficier de la coopération communautaire et à ouvrir un dialogue sur la mobilité. La zone d'intérêt de l'Approche globale sur la question des migrations s'élargit peu de temps après sa mise en place « compte tenu des graves problématiques que posent ces routes migratoire [à la frontière à l'Est et au Sud-Est de l'Union] »<sup>56</sup>. Elle tente ainsi d'offrir une « balance géographique » dans le déploiement de ses initiatives, répondant à valeur égale aux besoins exprimés à l'Est et au Sud de ses frontières.

### *1.2.3 La gestion des flux migratoires en Moldavie en réponse aux exigences européennes*

À la lumière des processus qui ont guidé l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, il est pertinent de mettre au jour la façon avec laquelle le déploiement des actions européennes en matière de gestion des migrations se met en place dans les pays tiers. Pour ce faire, l'étude des relations entretenues entre l'UE et la Moldavie au cours des dernières années visant à renforcer la capacité des autorités nationales à gérer les flux migratoires, permet de concevoir l'ampleur de l'investissement européen. Le choix de porter à l'étude ce pays tiers n'est point un hasard mais au contraire attire l'attention sur l'envergure de la coopération engagée auprès de ce nouveau pays limitrophe de l'UE, qui a été un des premiers à conclure le Partenariat à la mobilité, suite à l'adoption de l'Approche globale sur la question des migrations.

Le gouvernement moldave, fortement éprouvé lors de la période de transition, s'est préoccupé tardivement du phénomène de l'émigration de ses ressortissants. Au lendemain de la chute de l'Empire soviétique, les autorités publiques mettent un place un cadre de gestion qui contrôle l'immigration et non l'émigration. Dès la seconde moitié des années 1990, sous

---

<sup>55</sup> VAN CRIEKINGE, Tine. *The EU-Africa Migration Partnership : an assessment of EU constraints and African leverage, a case study of Ghana and Senegal*, 2009 [en ligne], [document PDF], [réf. du 03/03/12], Disponible sur Internet : [www.euce.org/eusa2009/papers/vancrieking\\_11c.pdf](http://www.euce.org/eusa2009/papers/vancrieking_11c.pdf), p. 4 (24 pages)

<sup>56</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *L'Approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, Bruxelles, 30 novembre 2006, COM (2006) 735, p. 3.

la pression de l'Union européenne, les institutions moldaves commencent à aborder le phénomène de la migration de travail vers le territoire de l'Europe de l'Ouest, en créant notamment le Bureau national de la migration. Jusqu'en 2003, lorsque les autorités moldaves tentent pour la première fois de comptabiliser leur taux d'émigration, les migrations se sont déroulées sans aucun encadrement administratif ni support de la part des institutions publiques nationales.

Le premier accord à être signé entre la République de la Moldavie et l'Union européenne durant la période de transition est l'Accord de partenariat et de coopération, entré en vigueur en 1999. Il a pour but de consolider la démocratie et de développer l'économie nationale en instaurant un dialogue politique, une coopération économique ainsi qu'une coopération dans le domaine de la prévention des activités illégales, notamment l'immigration clandestine<sup>57</sup>. La collaboration se renforce avec la Politique européenne de voisinage, développée en 2004, qui élabore des Plans d'Action adaptés aux spécificités de chaque État limitrophe. Les priorités définies dans le Plan d'action UE/Moldavie, pour la période de 2005 à 2008, présentent une panoplie de réformes à accomplir, sous l'égide de l'Union européenne, afin de réguler diverses problématiques moldaves. Ces réformes confrontent des problématiques politiques, sociales, économiques et culturelles qui regroupent entre elles quelques points sur les mouvements migratoires. Les objectifs établis par la Moldavie en collaboration avec la Commission européenne sont : la consolidation de la démocratie et du droit, la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la lutte contre la corruption, une réforme du secteur public, l'amélioration du climat économique ainsi que l'amélioration des conditions de vie<sup>58</sup>.

Par ailleurs, la majeure partie des objectifs dédiés à la migration se retrouve sous le thème de la coopération en matière de Justice et d'Affaires Intérieures, où l'UE recommande de comptabiliser l'ampleur de la migration légale et illégale moldave, d'encourager des programmes facilitant le retour aux pays des migrants, d'aborder des discussions avec différentes instances européennes afin de faciliter la légalisation de la migration, de se rapprocher des normes et standards de l'UE en criminalisant la migration illégale, et finalement, de sécuriser davantage les frontières avec le soutien de diverses branches

---

<sup>57</sup> CONSEIL EUROPÉEN et COMMISSION EUROPÉENNE, *Decision on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*, 28 mai 1998, 98/401/EC, ECSC, EURATOM, [document pdf], [référence du 19-11-2011], Disponible sur Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:181:0001:0002:EN:PDF>

<sup>58</sup> CONSEIL EUROPÉEN et COMMISSION EUROPÉENNE, *Op. Cit.*

spécialisées de l'UE.<sup>59</sup> Ce Plan d'action ne vise pas seulement les migrants moldaves, mais bien aussi les ressortissants de pays tiers qui transitent par cet espace pour arriver aux portes de l'UE.

La collaboration entre l'Union européenne et la Moldavie sur la gestion des flux migratoires a pris un nouveau tournant au cours des dernières années avec l'élaboration du Partenariat à la mobilité, signé par quinze pays membres de l'UE en 2008. La relation de coopération qui s'est progressivement mise en place entre l'Union européenne et la Moldavie, et la capacité de cet État à mettre en œuvre les différents plans d'action ont influé sur la décision de sélectionner ce pays pour prendre part au tout premier Partenariat à la mobilité.

La concentration des efforts visant l'élaboration d'une politique migratoire comprehensive conçue spécifiquement pour la Moldavie pousse à croire que les migrants en provenance de ce territoire constituent un problème spécifique, ce qui n'est pas le cas. La faible importance démographique de Moldaves sur l'espace de l'UE et l'apport économique qu'ils assurent à leur pays démontrent bien une réalité différente. Depuis l'indépendance de la République de la Moldavie, l'assistance européenne attribuée à ce pays a atteint plus de 300 millions d'euros en suivant, jusqu'au Partenariat à la mobilité, une approche du « haut vers le bas », qui a encouru à un faible niveau d'appartenance des Moldaves aux projets énoncés par la Commission européenne, ainsi qu'un manque de continuité et subséquemment, de résultats.<sup>60</sup> Ce constat, relevé dans les documents de la Commission européenne, a inspiré une modification dans l'énonciation des objectifs et priorités, afin de promouvoir une contractualisation égalitaire des parties lors de la signature d'accords et d'ententes. Désormais, le gouvernement moldave est encouragé à émettre ses priorités nationales, prises en considération par la Commission européenne, dans l'élaboration des ententes. Cette mesure tend tout de même à une subordination du rôle de la Moldavie à celui de la Commission, dont les objectifs dominent les négociations.

---

<sup>59</sup> KORNEEV, Oleg, *op.cit.*

<sup>60</sup> EUROPEAN NEIGHBOURHOOD AND PARTNERSHIP INSTRUMENT, *Republic of Moldova, Country Strategy Paper 2007-2013*, [Document pdf], [réf. 2011-05-16], Disponible en ligne : [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_moldova\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_moldova_en.pdf)

### *1.3. Partenariats à la mobilité : un symbole d'ouverture pour une coopération équilibrée*

Afin de concrétiser les objectifs énoncés dans l'Approche globale sur la question des migrations, la Commission européenne a pensé un instrument opératoire pouvant correspondre à la forme de coopération souhaitée par la majorité des États-membres de l'UE et le Conseil de la JAI. Selon le document officiel,

*« The Mobility Partnership will have the purpose of facilitating legal migration including circular and temporary migration, in particular for development purposes, within the limits of the respective competences of the Signatories and taking into account their labour market and socio-economic situation, establishing cooperation on migration and development, and preventing and combatting illegal immigration and trafficking in and smuggling of human beings, as well as promoting an effective readmission and return policy, while respecting human rights and the relevant international instruments for the protection of refugees and taking into account the situation of individual migrants and the socio-economic development of the Signatories »<sup>61</sup>.*

La précédente définition met en exergue la singularité de cet outil, dont le contenu doit correspondre aux spécificités des régions d'application. Il est le résultat de la volonté européenne de faire coïncider les dispositions sécuritaires de la politique migratoire et les mesures utilitaires permettant d'accroître les bénéfices liés à la migration.

#### *1.3.1 L'expérimentation d'une politique migratoire globale*

La déclaration d'un Partenariat à la mobilité rassemble les grandes lignes directrices qui orienteront la coopération européenne sur le territoire. Elle marque l'ouverture d'un dialogue et d'une collaboration à long-terme entre ce triangle relationnel (Commission européenne, États-membres signataires et pays tiers sélectionné), en maintenant toujours la flexibilité et l'informalité de la participation, signifiant que les États-membres sont libres de s'y ajouter ou de s'en retirer, qu'aucune évaluation de leur engagement n'est de mise et que les discussions peuvent survenir de façon unilatérale, hors de l'enceinte institutionnelle européenne. Ce document est accompagné d'une annexe qui met au jour les besoins énumérés par les partis

---

<sup>61</sup> CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, *Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova*, Bruxelles, 21 mai 2008, [document pdf], [réf. du 18-11-2010], Disponible sur Internet : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad01.en08.pdf>

impliqués en fonction desquels les projets soumis à la mise en œuvre du partenariat seront sélectionnés. Cet ajout contient de nombreuses propositions d'actions, regroupées sous les mêmes trois piliers représentatifs de l'action de l'« Approche globale sur la question des migrations » qui sont : la facilitation de la migration légale vers le territoire de l'Union européenne, la migration et le développement, et la lutte contre la migration illégale. L'accès à une migration légale, adaptée aux besoins du marché des États-membres, ainsi que la nécessité de sécuriser le territoire national, en limitant les migrations illégales et en encourageant le retour, incarnent l'essence de cet accord.

Selon les propos rapportés par les membres du personnel de la Direction-générale de la Justice et des affaires intérieures interrogés, le Conseil de l'Union avait ciblé les pays tiers avec lesquels il souhaitait instituer cette forme de coopération, dans un premier temps sous la forme de projets-pilotes. De ce fait, les Partenariats à la mobilité devaient être conclus de façon à maintenir une collaboration géographiquement équilibrée entre l'Europe de l'Est et l'Afrique<sup>62</sup>. Ces derniers doivent donc pouvoir offrir à chacun des parties des gains significatifs. Pour les États-membres de l'UE, les avantages se situent au niveau du contrôle des flux migratoires en provenance du pays tiers, obtenus en échange de mesures d'incitation, telles que le soutien au développement. L'empressement des pays tiers à participer au Partenariat doit se traduire par une volonté de se soumettre à de nouvelles règles de régulation de la migration, ce qui met en relief la prédominance de la sécurité dès la sélection des pays tiers. L'étude des premiers rapports et évaluations publiés par la Commission européenne, suivant la mise en application du Partenariat, offre la possibilité de confirmer cette allégation. Il y est ainsi énoncé que le contenu des partenariats doit être revisité pour chaque État partenaire, en fonction des ambitions et priorités de ce dernier.

---

<sup>62</sup> La sélection des pays tiers se fait parmi ceux aux frontières de l'UE, en maintenant l'équilibre entre la frontière à l'est et celle au Sud. Les deux premiers pays à avoir signé le Partenariat sont le Cap-Vert et la Moldavie, les suivants sont la Géorgie et l'Arménie. L'objectif de cette balance est de tout d'abord expérimenter les premiers partenariats dans chaque région d'implantation, pour ensuite poursuivre la conclusion de nouveaux accords avec des pays voisins, en s'appuyant sur les expériences des premiers.

Il y est également inscrit qu'afin d'être considéré pour une telle coopération, le pays tiers doit consentir à prendre les dispositions nécessaires pour accomplir certains engagements énumérés par la Commission européenne qui sont :

« l'engagement de réadmettre effectivement ses propres ressortissants [...], l'engagement de réadmettre, dans des circonstances clairement définies, les ressortissants des pays tiers et les apatrides arrivés dans l'UE par le territoire du pays concerné [...], des initiatives ciblant à décourager les migrations clandestines, des efforts en vue d'améliorer le contrôle aux frontières avec l'appui éventuel de la coopération opérationnelle avec les États-membres et/ou FRONTEX, des efforts pour améliorer la sécurisation des documents de voyage [...], l'engagement de coopérer et d'échanger des informations avec les autorités compétentes des États-membres de l'UE [...], des mesures et des initiatives pour lutter sérieusement contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains [...] et l'engagement de favoriser la création d'emplois productifs et le travail décent, et de manière plus générale, d'améliorer l'environnement social et économique devrait également être exigé du pays tiers concerné car il peut contribuer à réduire les incitations à la migration clandestine »<sup>63</sup>.

Parallèlement, la Commission européenne et les États-membres souhaitant participer à un Partenariat à la mobilité s'engagent à :

« [pourvoir] davantage de possibilités de migration légale pour les ressortissants du pays tiers [selon les besoins de main d'œuvre des États-membres intéressés et en respectant le principe de préférence communautaire<sup>64</sup>], d'assister les pays tiers afin de les aider à développer leur capacité de gestion des flux migratoires légaux, [de mettre en place] des mesures pour faire face au risque de fuite des cerveaux et encourager les migrations circulaires ou les migrations de retour et d'améliorer ou d'assouplir les procédures de délivrance des visas de court séjour aux ressortissants de pays tiers »<sup>65</sup>.

La Commission européenne est chargée de la négociation de ces ententes auprès des pays tiers et use des mesures d'incitation disponible sous ce cadre pour persuader de l'utilité de cette nouvelle politique. L'intérêt des pays tiers à rejoindre un partenariat est variable, mais dans la plupart des cas, l'évocation d'une éventuelle intégration, d'une mobilité facilitée sur

---

<sup>63</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats à la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, 16/05/2007, COM(2007)248 final, p. 4.

<sup>64</sup> La Commission européenne définit ainsi la préférence communautaire : « Les États membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'œuvre nationale et communautaire ou par la main-d'œuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet État membre », résolution du Conseil du 20 juin 1994, en rapport avec le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil

<sup>65</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats à la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, 16/05/07, COM (2007) 248, pp.5-8.

le territoire européen ou alors d'un dialogue privilégié, a été un facteur déterminant dans la conclusion d'une déclaration<sup>66</sup>.

En contrepartie, la promotion de ces éléments par la Commission européenne ne concrétise pas leur matérialisation en projets. En effet, les États-membres ainsi que de multiples organisations sont chargés de leur élaboration, et les initiatives proposées correspondent donc davantage à l'agenda politique de chacun, divergent de celui de la Commission.

Le contrôle et l'évaluation des projets du Partenariat sont confiés aux donateurs respectifs de chacun, ce qui permet de maintenir le principe d'informalité au fondement de cet outil. Leur évolution peut être observée dans les tableaux de suivi élaborés dans le cadre de chaque partenariat. Des « plateformes de coopération » prennent place annuellement au sein du pays tiers concerné et regroupent l'intégralité des acteurs impliqués dans le Partenariat à la mobilité, afin de procéder à une discussion sur ses progrès et ses limites. De surcroît, des « réunions de haut-niveau » ont également lieu une fois par année à Bruxelles pour chaque partenariat, et y sont exclusivement invités les représentants officiels des institutions gouvernementales du pays tiers (députés et ministres), les délégués des États-membres signataires (ambassadeurs, ministres ou membre de la représentation permanente à Bruxelles) ainsi que ceux de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures responsables également de la coordination de cet événement. En fonction de l'ordre du jour, certaines agences européennes sont invitées à s'y joindre, telles que FRONTEX et la « *European Training Foundation* ». En contrepartie, aucune organisation intergouvernementale n'est conviée à cette ronde de discussions, peu importe l'ampleur de leur investissement dans l'implantation des initiatives du Partenariat à la mobilité.

### *1.3.2. Le Partenariat à la mobilité avec la Moldavie, le laboratoire de la nouvelle politique migratoire européenne*

La préférence pour la Moldavie comme premier pays à expérimenter le nouvel outil de la politique migratoire européenne a rencontré l'intérêt qu'elle a vivement manifesté à

---

<sup>66</sup> L'idée d'une « européanisation » des normes et standards législatifs et de la gouvernance a été mise à profit dans la négociation des Partenariats à la mobilité auprès des pays de l'Europe de l'Est qui aspirent à une éventuelle intégration dans l'Union européenne. Cette mesure d'incitation n'est pas utilisée dans les négociations auprès des pays du continent africain.

bénéficiaire de l'assistance européenne. Les premiers Partenariats pour la mobilité conclus entre les pays tiers (Moldavie et Cap-Vert en 2008, Géorgie en 2009 et Arménie en 2011) et l'Union européenne se sont avérés représenter des prototypes à l'étude. En effet, l'UE désire éprouver l'applicabilité de cette nouvelle politique afin de conclure de nouveaux Partenariats avec d'autres nations, concordant davantage avec les intérêts stratégiques de l'UE dans le déploiement de sa politique migratoire. La gestion de la migration moldave ne fut donc pas l'unique élément au centre du processus décisionnel qui a conduit à la sélection de ce pays. L'intérêt manifesté par ce pays pour résoudre sa problématique migratoire ainsi que l'expérience graduellement acquise par l'UE sur ce territoire, offraient l'opportunité d'un fort potentiel démonstratif de réussite pour les autres ententes à venir.<sup>67</sup> Tel que mentionné précédemment, le désir d'intégration à l'UE exprimé par la Moldavie justifie en grande partie sa propension à souscrire aux éléments de la politique migratoire européenne. Les propositions rédigées par le gouvernement moldave (avec l'aide de l'OIM), dans le but de soutenir sa candidature au partenariat, exposent bien les intentions de standardisation qui seront plus tard définies comme des priorités dans le Partenariat, en mettant l'accent sur les efforts soutenus qu'ont fourni les institutions moldaves jusqu'à maintenant.<sup>68</sup> Il y est d'ailleurs relevé que la mission de l'EUBAM (*European Border Assistance Mission*) visant la sécurisation des frontières avec l'Ukraine, est un des projets de collaboration les plus réussis de l'UE. Un autre argument de taille incitant à la sélection de la Moldavie est l'estimation selon laquelle un Partenariat permettrait la réduction du volume de l'émigration, d'un total actuel de 600 000-700 000 départs par année, à une masse n'excédant pas plus de 200 000 migrants. Avec à sa tête le parti politique nouvellement élu « *Alliance for European Integration* », le gouvernement moldave a ensuite démontré sa volonté à européaniser ses institutions et politiques, tel que souhaité par la Commission européenne.

La Moldavie, figurant sur la liste des pays à considérer pour la conclusion de Partenariats établie par le Conseil de la JAI, sera conviée dès 2007 à débiter les négociations avec la Commission européenne pour mettre au jour les priorités de chacun. Les résultats des

---

<sup>67</sup> b) RESLOW, Natasja. *Migration and Development? An early assessment of the EU's Mobility Partnership*. Document présenté lors de la 10<sup>ème</sup> conférence annuelle de l'UACES, Université de Maastricht, [document pdf], [réf. du 08-03-2011], Disponible sur Internet : <http://www.fdcw.unimaas.nl/staff/files/users/334/Migration%20and%20development%20-%20the%20Mobility%20Partnerships.pdf>

<sup>68</sup> NON-PAPER, *Moldovan Proposals on launching the EU-Moldova Mobility Partnership and the pilot implementation of Circular Migration*, Chisinau, Août 2007, [document PDF], envoyé par HINCU, Diana, message à BROUILLETTE, Martine, le 8 avril 2011, communication personnelle.

entretiens conduits auprès des membres de différents ministères<sup>69</sup> au cours de la recherche menée l'année dernière informent sur la compréhension institutionnelle moldave de leur consentement au Partenariat. Les personnes interrogées ont admis que l'adhésion à de nouvelles normes et standards, correspondant à ceux en vigueur sur le territoire de l'Union européenne, était nécessaire en vue d'une éventuelle intégration à la communauté européenne. À cet effet, les représentants ont d'ailleurs fait référence aux changements structurels déjà réalisés au sein des différents ministères, notamment en ce qui a trait au droit d'asile et aux lois sur la migration de travail. De plus, chacun a émis des opinions sur la réalité de la Moldavie et sur l'apport de l'intervention européenne nécessaire afin de stabiliser la gouvernance du pays, d'accroître son efficacité et la confiance de ses nationaux envers ses institutions. Par ailleurs, le Partenariat s'accompagne d'un important financement, permettant d'« expérimenter » différentes initiatives, notamment sur le thème du développement, financement qui aurait été autrement inaccessible. Dans cette perspective, le Partenariat ne peut que mener à une amélioration de la situation des migrants et des conditions au pays. Le gouvernement moldave perçoit donc une relation à très long terme avec l'Union européenne, portée par ce Partenariat, qui permet un dynamisme et une adaptation de ses objectifs, selon les priorités renouvelées par les institutions nationales dans le cadre des réunions annuelles à haut-niveau à Bruxelles.

La Commission européenne a concomitamment dirigé les négociations avec la Moldavie et pris le pouls des intentions des États-membres à adhérer à cette nouvelle initiative. Elle propose une structure en pilier qui correspond à celle instaurée dans l'Approche globale sur la question des migrations, qui inclut donc la facilitation de la migration légale sur le territoire de l'UE, le soutien au développement et le renforcement de la lutte contre l'immigration illégale. Le partenariat à la mobilité moldave s'est donc construit en conjuguant les intérêts énoncés par les autorités moldaves avec ceux de la Commission européenne puis ceux des États-membres participants. Quinze États-membres de l'UE ont souhaité rejoindre l'initiative moldave, impliquant leur accord aux énoncés de la déclaration ainsi que leur potentielle participation financière et logistique au déploiement de projets matérialisant l'acte de coopération. Le schéma suivant illustre les trois piliers prioritaires mis en place dans le cadre du partenariat à la mobilité moldave et les objectifs auxquels ces derniers doivent répondre.

---

<sup>69</sup> Entretiens menés auprès de représentants du Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, du Ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille et auprès de la *Migration Technical Facility Consultant* en liaison avec l'ensemble des Ministères impliqués dans le Partenariat à la mobilité.

## SCHÉMA DU PARTENARIAT À LA MOBILITÉ UE-MOLDAVIE

### 3 piliers

#### 1) Promotion de la migration légale

##### Objectifs :

- Évaluation efficace des mouvements migratoires;
- Renforcer le système de la gestion nationale des migrations;
- Informer des possibilités de migration légale et de l'assistance au retour des migrants;
- Promotion de la migration de travail;
- Protection sociale des migrants et de leur famille.

#### 2) Promotion du lien migration et développement

##### Objectifs :

- Évaluation efficace des mouvements migratoires;
- Consolidation de la diaspora et de sa contribution au développement national;
- Gestion efficace et promotion de l'investissement dans le milieu des affaires;
- Promotion de la réintégration économique et sociale et du retour volontaire;
- Promotion de la mobilité migratoire de travail;
- Développement du marché du travail moldave.

#### 3) Lutte contre l'immigration illégale

##### Objectifs :

- Coopération sur la gestion des frontières et des documents de voyage;
- Lutter contre la migration irrégulière et contre le trafic humain;
- Consolider la gestion nationale de la migration;
- Dialogue et coopération sur les problématiques liées aux visas et à la réadmission.

Plus de quatre-vingt-cinq projets ont ainsi été initiés pour réaliser ces objectifs. Un mécanisme d'appel d'offres dirigé par la Commission européenne sélectionne les initiatives, soumises par des ONG, des agences européennes ou nationales, qui correspondent au mieux aux priorités préalablement énoncés par les parties adhérentes. Parallèlement, plusieurs projets sont mis en œuvre par des agences d'États-membres signataires du Partenariat et bénéficient à la fois d'un financement national ainsi que des fonds de l'UE. Ces derniers évitent ainsi de passer par le mécanisme d'appel d'offres et ne doivent plus qu'être acceptés par les autorités compétentes du pays partenaire afin de voir le jour sous la forme d'initiatives bilatérales. Dans ce cadre, les programmes institués coïncident davantage avec l'agenda politique de l'État-membre en question ainsi que sa stratégie de gestion des migrations, plutôt qu'aux intérêts communautaires européens ou du pays partenaire. À titre d'exemple, il est possible d'interroger l'implication de la France et de l'Italie dans le Partenariat moldave. À la lumière de la lecture des 85 projets du Partenariat moldave, l'on remarque que la France n'est impliquée que dans ceux qui relèvent du pilier de la lutte contre l'immigration clandestine (lutte contre le trafic d'êtres humains et gestion des frontières avec Frontex). En contrepartie, l'Italie est des plus actives dans les initiatives dérivées du pilier sur la facilitation de la migration légale, ayant même conclu un accord bilatéral impliquant des quotas de main-d'œuvre et des schémas de migrations circulaires. Cette tendance s'explique essentiellement par la nécessité du gouvernement italien de pourvoir à la demande de travailleurs dans les services d'assistance à la personne (domaine du *care*), qui mobilise déjà la majorité des migrants moldaves sur le territoire de l'UE.

Jusqu'à maintenant, la Moldavie fait figure de « bon élève » quant à l'implantation du Partenariat à la mobilité et son assiduité à poursuivre les réformes engagées dans le cadre des initiatives. Elle a entre autres d'emblée conclu un accord de réadmission avec l'UE, rapidement collaboré avec les États-membres et Frontex sur la sécurité frontalière, modifié sa législation afin d'introduire le droit des étrangers et obligé l'obtention du passeport biométrique. L'expérience du Partenariat à la mobilité moldave crée un modèle de coopération, voué à être reproduit auprès de nombreux autres pays limitrophes de l'UE. Pour cette raison, des intervenants institutionnels moldaves ont accompagné les représentants de la Commission européenne en matière de Justice et des Affaires intérieures dans le cadre de plusieurs forums internationaux, afin de faire l'éloge de ce nouveau type de collaboration interétatique sur la gestion des migrations. Aspirant bénéficiaire d'une coopération et d'un dialogue d'ampleur similaire, la Géorgie et l'Arménie ont interpellé la Commission

européenne afin de rapidement mettre en place leur Partenariat à la mobilité, suivant l'exemple de la Moldavie.

### *1.3.3. La confirmation de la conditionnalité dans la nouvelle Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité*

Le nouveau plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm, énoncé par le Conseil européen le 20 avril 2010, pour la période 2010-2014, dicte les orientations que doit emprunter la politique migratoire européenne pour répondre à certains hiatus relevés dans sa mise en pratique. Ce plan souligne à la fois la nécessité d'accroître la transparence et l'ouverture des processus de délibération et de construction de cette politique, tout en maintenant la vocation sécuritaire de cette dernière. Dans cet ordre d'idées, le Conseil propose de définir la stratégie de sécurité intérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice afin qu'elle soit en mesure de répondre à toutes menaces transfrontalières, de renforcer le rôle de l'agence Frontex et de conjuguer « les mesures répressives et les mesures permettant de préserver les droits de la personne »<sup>70</sup>.

Dans ce contexte, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Approche globale sur la question des migrations, la Commission européenne procède à une évaluation de cette politique et de ses outils auprès des autorités des États-membres. Un questionnaire, envoyé à l'ensemble des États-membres, interroge en premier lieu l'attention accrue de l'UE pour les migrations dans ses relations extérieures avec les pays tiers et met en question la balance géographique, les priorités thématiques et la coordination de l'Approche globale sur la question des migrations. À la lumière des résultats, il apparaît que le manque de cohérence de cette politique doit être renforcé par une démarche dorénavant plus ciblée, géographiquement et thématiquement, sur les intérêts stratégiques de la communauté européenne.

---

<sup>70</sup> CONSEIL EUROPÉEN. *Programme de Stockholm, une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/c115/01, [document Tiff], [réf. du 04-02-2012], Disponible sur Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:FR:NOT>

L'échec des négociations de Partenariats à la mobilité avec le Sénégal et le Ghana<sup>71</sup> ainsi que le contexte international agité de l'année 2011 éveillant les craintes de flux migratoires massifs vers le territoire de l'espace Schengen démontrent les limites de la politique migratoire européenne. Les lacunes des principes de « partage des responsabilités » et de « solidarité » des États-membres induits dans la politique migratoire européenne apparaissent inefficaces en temps de crise.

Dans la foulée de ces événements, l'Approche globale sur la question des migrations est reformulée afin de la réinvestir des intérêts stratégiques de l'Union. L'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité prend ainsi forme et son engagement à « refléter plus fidèlement les objectifs de l'UE en propositions concrètes »<sup>72</sup> se traduit par l'introduction d'un principe de différenciation préférentielle et d'une approche dite centrée sur les migrants. Elle annonce que la politique migratoire européenne doit dorénavant être intégrée dans l'ensemble des politiques extérieures de l'UE, et ne plus perdre de vue les priorités européennes dans les dialogues et formes de coopération qu'elle chapeaute. En d'autres termes, le nouveau cadre général de la politique migratoire extérieure européenne fusionne les échelles d'approches microscopique et macroscopique, se préoccupant à la fois de la mobilité des personnes, de leurs droits et de leur « *empowerment* », tout en priorisant des efforts thématiques, stratégiquement localisés visant à enrayer les causes profondes des migrations et protéger la sécurité intérieure de l'espace Schengen. Le concept de mobilité, ajouté à l'intitulé de cette politique, oscille d'ailleurs entre ces échelles d'analyse. Il désigne concomitamment une mobilité encadrée et une prise en compte des aspirations individuelles des migrants. Il promeut la migration circulaire vers l'UE de catégories spécifiques de travailleurs afin d'éviter l'installation permanente des migrants sur le territoire européen et de minimiser les effets de l'exode des cerveaux pour le pays d'origine, et répond à la stratégie européenne pour l'année 2020 qui précise que le « but des migrations est de contribuer à la vitalité et à la compétitivité de l'Union européenne »<sup>73</sup>.

Alors que le Partenariat à la mobilité subsiste en tant qu'instrument opérationnel de cette nouvelle politique, ses visées se recentrent sur les priorités de l'UE. Il implique dorénavant,

---

<sup>71</sup> Cet épisode de négociations sera développé plus en profondeur dans le cadre du troisième chapitre. Au sein de cette section, il doit être mentionné puisqu'il pèse dans la décision de modifier l'Approche globale sur la question des migrations à présent abordée.

<sup>72</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM( 2011) 743 final, p. 3.

<sup>73</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743 final, p. 4.

dès la phase initiale de l'ouverture du dialogue, le renforcement de la sécurité du territoire du pays partenaire, exigeant la conclusion d'un accord de réadmission. Le contenu de cet outil doit toujours s'élaborer en fonction des intérêts mutuels des parties adhérentes, mais se développe sous une logique différente de celle qui a orienté les précédents partenariats pilotes. L'aphorisme « *More for More* » introduit par Cécilia Malmström, Commissaire européenne de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures au sujet de l'étendue des Partenariats à la mobilité, modifie le processus de négociation entre la Commission européenne et les pays limitrophes incités à conclure ces ententes, en restreignant la disponibilité des mesures d'incitation, en fonction d'un nouveau principe de proportionnalité. Autrement dit, plus la subordination des pays tiers au prisme sécuritaire de la politique migratoire européenne sera importante, plus l'investissement européen sera conséquent. Par ailleurs, un quatrième pilier est introduit à la structure du Partenariat à la mobilité qui pour le reste demeure inchangé, et a pour objet le renforcement des capacités de protection des migrants selon les normes internationales, dans le but de concrétiser l'externalisation de l'asile souhaité par l'UE<sup>74</sup>. Finalement, un second outil de coopération est mis sur pied dans le cadre de cette politique, soit le « Programme commun sur les migrations et la mobilité » afin d'ouvrir un dialogue sur ces questions avec un pays tiers, dans une situation où « l'une ou l'autre des parties n'est pas disposée à assumer l'ensemble des obligations et engagements »<sup>75</sup> inclus dans les Partenariats à la mobilité.

Le Partenariat à la mobilité initie progressivement les pays limitrophes de l'Union européenne à un nouveau type de coopération qui demeure non-contraignant (*soft law*) pour les États-membres. La structure de cet outil propose une intervention ubiquitaire jusqu'à maintenant inédite afin d'apporter des solutions équilibrées et compréhensives aux problématiques migratoires. Quatre partenariats pilote ont été conclus depuis 2008 et ont facilité l'expérimentation de projets et d'initiatives novatrices ayant pour but de renforcer la gestion des migrations en fonction des intérêts de l'UE. L'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité impose un réajustement de cette politique et accentue l'eurocentrisme de sa mission et de ses objectifs. Cette actualisation peut compromettre l'essence même de la signification d'un partenariat, impliquant une certaine équité dans le respect des priorités de chacun.

---

<sup>74</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743 final, p. 23.

<sup>75</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743 final, p. 13.

## Conclusion

L'analyse du cadre contextuel de la construction politique européenne et des idéologies qui ont fait osciller les périodes d'intégration à ce système politique unique mettent au jour les mécanismes qui guident le « *policy making* » européen, mais relèvent également la singularité de la politique migratoire. Malgré l'intention manifestée depuis plusieurs décennies de formuler une politique migratoire européenne commune, certains aspects de cette dernière portent atteinte au noyau dur de la souveraineté des États-membres, qui refusent toujours de céder leur compétence en la matière. Le principe de subsidiarité de la Commission européenne ne s'applique guère sur les questions de l'entrée de ressortissants étrangers sur le territoire d'un État-membre. En contrepartie, l'intervention des agences européennes et la prolifération des politiques qui encadrent la gestion des flux migratoires à travers les relations extérieures de l'UE avec les pays qui lui sont limitrophes sont encouragées. Les deux courants de pensée présentés dans ce chapitre et dont l'influence a fait progresser les phases d'intégration européenne s'imbriquent dans le cadre de la politique migratoire. En effet, la Commission européenne voit son rôle s'accroître au fur et à mesure que les dispositifs restrictifs s'harmonisent, que les agences européennes telles que Frontex s'exécutent et qu'elle transige dans le cadre de ses relations extérieures avec les pays tiers sur la question des migrations. Néanmoins, ce transfert de pouvoirs à l'instance européenne procède d'un calcul rationnel des autorités des États-membres qui perçoivent un gain dans le déplacement des délibérations sur la question de l'immigration à Bruxelles. Le Partenariat à la mobilité devient ainsi l'étendard de l'hybridité de ces idéologies. La Commission européenne y tient un rôle prédominant et ce, dès la phase de négociations auprès des pays tiers, au profit des États-membres, alors que ces derniers bénéficient d'une intervention qui amplifie le rayonnement des actions entreprises, réduisent les coûts associés à la conclusion d'accords bilatéraux, tout en maintenant la souveraineté sur l'immigration de ressortissants au sein de leur territoire.

La mise en contexte de la politique migratoire européenne jusqu'à la description de sa plus récente forme illustre le marchandage récurrent qui s'effectue entre les États-membres de l'Union et les instances européennes avant de réussir à établir un consensus. Aussi, au niveau des processus de « *policy making* », le présent chapitre a mis au jour l'influence de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures, dirigée par son Conseil composé

des ministres européens de l'Intérieur et de la Justice. La multiplicité d'intérêts qui émergent de ces groupes se traduit dans le contenu des politiques produites dans ces conditions, mais aussi dans leur application sur le terrain. La prochaine partie approfondira le cadre conceptuel dominant de la politique migratoire européenne, à même d'introduire des éléments de réponse à notre questionnement principal de recherche.

## CHAPITRE 2

---

### *La mise au jour du système de croyances de l'Union européenne et de la production de la marginalisation des migrants*

#### *Introduction*

Nombre de chercheurs en provenance du champ d'étude de la science politique arguent que la construction d'alliances ayant pour but d'apporter une réponse à l'insécurité de chacun est à l'origine de la naissance de l'Union européenne. La compréhension même du terme d'insécurité est remise en perspective et élargie désormais cette notion à une étendue vaste de problématiques. Depuis la fin de la Guerre froide, il est possible de dénoter que ce qui représente dorénavant une « menace » ne se limite plus à la force militaire d'une nation voisine, mais bien tout ce qui remet en cause les normes, valeurs et institutions d'une entité. Ainsi le regard porté sur l'altérité peut être interprété en tant que danger pour l'identité, voire à la cohésion sociale, présumant l'existence même d'une « identité » européenne commune à toute la superficie du territoire de l'UE.

Dans le cadre de la présente étude qui interroge le cadre conceptuel au cœur d'une politique et ses effets, il importe de préciser le positionnement idéologique des acteurs responsables de la conception de cette politique migratoire européenne, à savoir les membres du Conseil de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures et la Commission européenne. Le concept constructiviste de « sécuritisation » développé dans les années 1990 par l'École de Copenhague, semble être en adéquation avec le comportement de cette direction dans sa gestion de la question migratoire. La construction de cette politique à travers un prisme sécuritaire expliquerait donc la substance de cette dernière et ses actions sur le terrain d'application. Pour vérifier ces propos et renseigner sur les sensibilités au cœur des politiques, il est pertinent de porter à l'étude les témoignages de ces développements, qui se retrouvent notamment dans les communications publiées par la Commission européenne ainsi que dans les communiqués de presse qui font suite aux réunions du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures. Le contenu de cette littérature institutionnelle sera mis au jour pour indiquer d'une part, les intentions qui prévalent dans les délibérations politiques, ainsi que les conditions de production à l'origine du Partenariat à la mobilité. En second lieu, l'analyse de la terminologie employée dans la production de ces dossiers informe

quant à elle de la puissance des mots dans un processus de construction et de dissémination idéologique qui modifie la conception d'un phénomène social.

### *2.1. Retracer l'institutionnalisation de la « menace » représentée par l'immigration*

Le précédent chapitre a proposé une réflexion sur la genèse du choix rationnel d'un État de céder une part de sa souveraineté à une entité supranationale. Ainsi, il est déterminé que la convergence d'intérêts nationaux permet d'accroître l'influence de chacun. La structure d'un « complexe sécuritaire » se fait donc par l'identification d'éléments unificateurs et de différenciation au sein des nations, de dessins de proximité et d'inimitié, ainsi que par la distribution de puissance entre les unités principales qui composent ce système.<sup>76</sup>

Cette logique est représentative de la structure de puissance qui caractérise l'actuelle Union européenne. Le regroupement des nations, depuis la création de la Communauté économique européenne, s'est fait dans l'optique d'obtenir un pouvoir économique et politique accru sur la scène internationale, et a permis, avec la naissance de ses institutions supranationales, au maintien de la paix. La combinaison hybride des institutions supranationales et des intérêts intergouvernementaux entraîne une ambiguïté dans la structure de puissance de l'UE. L'historiographie de la politique migratoire européenne, présentée dans le précédent chapitre, reflète une ambivalence entre ces courants de pensée. Elle confirme également l'entrecroisement constant des notions de liberté et de sécurité. En effet, bien que les principes fondateurs de l'Union européenne soient les libertés inaliénables (de mouvement de biens, services, capital et personnes), les droits fondamentaux et la règle de droit, la protection de ces libertés justifie l'utilisation de méthodes coercitives de contrôle, de surveillance et de gestion.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> WAEVER, Ole, BUZAN, Barry et DE WILDE, Jaap. *Security : A Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, 1998, p. 14.

<sup>77</sup> GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio et BALZACQ, Thierry. *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, CHALLENGE Liberty and Security, Research Paper no 12, Octobre 2008, p. 6.

### 2.1.1 Le concept novateur de « sécuritisation » ou l'étude de la production d'une menace

La compréhension du concept de « sécuritisation » ajoute une dimension à l'étude de la politique extérieure des migrations de l'Union européenne. Selon ses principaux auteurs, de l'École de Copenhague, la « sécuritisation » est l'énonciation d'une menace existentielle, nécessitant des mesures d'urgence afin de la neutraliser. Elle est à l'extrême du processus de « politicisation » dans lequel une problématique est soumise au débat public, requiert des décisions gouvernementales et l'allocation de ressources.<sup>78</sup> En d'autres termes, la « sécuritisation » est un *acte* qui se traduit par :

*« i) a relatively stable system of heuristic artifacts or resources (such as metaphors or stereotypes), ii) discursively mobilized by an agent who iii) works persuasively to prompt a target audience to build a coherent network of implications (such as feelings) that concurs with the enunciator's reasons for choices and actions by iv) investing the referent subject with such an aura of unprecedented threatening complexion that v) a customized political act must be undertaken immediately to block its development with a specific space-time continuum or social field.»<sup>79</sup>*

Le sociologue politique Didier Bigo précise que « *the securitization of immigration [...] emerges from the correlation between some successful **speech-acts** from political leaders, the mobilization they create for and against some groups of populations and the specific field of security professionals* »<sup>80</sup>. Cet énoncé rejoint la pensée d'Ole Waever sur la centralité de **l'acte de parole** dans le processus de sécuritisation : « *the securitizing speech-act is self-referential because it is in this practice that an issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat* »<sup>81</sup>. Pour synthétiser ces propos théoriques, un agent, ou groupe d'acteurs, mobilise une audience réceptive et parvient à la persuader, de par une utilisation discursive réfléchie, de considérer un phénomène de façon à l'associer à une menace « extra-ordinaire », nécessitant une réponse extrême formulée hors du cadre politique « normal ». Le discours soutenu par l'Union européenne sur ses politiques migratoires est évocateur de son adhésion

<sup>78</sup> WAEVER, Ole, BUZAN, Barry et DE WILDE, Jaap. *Op.cit.*, p. 23.

<sup>79</sup> GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio et BALZACQ, Thierry. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>80</sup> VAN DIJCK, Dominique. *Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes, of course! A study into the dynamics of institutionalized securitization*, Travail présenté lors du 3<sup>rd</sup> Pan-European Conference on EU politics, Istanbul, 21 au 23 septembre 2006, Université d'Antwerp, [En ligne], [réf. du 24/11/2011], Disponible sur internet : <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>, p. 3.

<sup>81</sup> VAN DIJCK, Dominique. *Op. Cit.* p. 3.

à cette conceptualisation de la « sécuritisation ». Déjà, par l'emploi continu du terme « illégale » par le Conseil de la DG-JAI en référence à la migration irrégulière, l'accent sur la nature criminelle du phénomène est renforcé. L'association migration/criminalité n'est pas nouvelle dans la narration véhiculée par l'Union européenne. Cette corrélation « ne provient pas d'une série de faits, de données issues d'une science neutre [...] elle est la construction d'une réalité sociale qui se produit dans l'interaction discursive et par des transactions collusives en termes d'intérêts, [...] elle n'est pas le résultat d'une stratégie consciente de la part d'un seul énonciateur. »<sup>82</sup> Pourtant, au fil du temps, elle est devenue le discours hégémonique, porté par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, influant sur les processus d'élaboration des politiques et de la prise de décisions.

### 2.1.2. La conceptualisation de la relation immigration « illégale » et criminalité, vers une approbation consensuelle

La relation migration/criminalité a soigneusement été reproduite dans les discours entendus lors des divers Sommets européens et dans les publications de la Commission européenne, de sorte que « *discourses, when recurrent, become embedded in institutions and institutional practices. The way of looking at problems becomes homogenised, the discourse starts to dominate the way a given social unit conceptualizes the world* »<sup>83</sup>. En associant la politique migratoire à celle du crime organisé et de l'effort anti-terrorisme, la migration est présentée comme une menace sérieuse, à laquelle certains outils techniques (S.I.V, FRONTEX, etc.) peuvent apporter des éléments de solutions. Cet acte rend légitime le recours à l'usage de mécanismes, parfois contradictoires à ses principes fondateurs. La lecture des publications de la Commission européenne atteste de l'appui à ce positionnement idéologique. À titre d'exemple, il est évocateur de relever que la première priorité énoncée par le Conseil européen dans sa stratégie pour la dimension extérieure de l'Union européenne en 2005 est de *répondre à la menace pour la sécurité que représentent le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue, la corruption et la gestion des flux migratoires*.<sup>84</sup> À cette fin, le Conseil recommande de renforcer les contrôles frontaliers, la sécurité des documents de voyage et de

---

<sup>82</sup> BIGO, Didier. *Sécurité et immigration*, Cultures et conflits, no. 31-32, printemps-été 1998, p.3.

<sup>83</sup> VAN DIJCK, Dominique. *Op. Cit.* p. 4.

<sup>84</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12/10/2005, COM (2005) 491, p. 3.

conclure des accords de réadmission, tout en ajoutant la nécessité de coopérer avec les pays tiers afin de « combattre » les facteurs qui influencent la décision migratoire.<sup>85</sup>

De surcroît, Virginie Guiraudon explore le processus dynamique qui a conduit à l'assignation de la politique de l'immigration et de l'asile au DG-JAI, et relève certaines caractéristiques : « 1- a group of actors vie to become the legitimate policy interlocutors against other similar groups (i.e. Interior vs Foreign Affairs), 2- each group has pre-formatted set of policy solutions based on their expertise, 3- they momentarily seize upon emergent broader policy frames, 4- they are helped by their adversaries' weaknesses or errors (such as the lack of supervision from other ministries); the result is that their own professional identity explains the bias towards control and policing<sup>86</sup> » En complément de l'acte de parole précédemment explicité, Guiraudon soutient donc que l'expertise en matière de sécurité des autorités responsables de la politique migratoire extérieure forme donc des propositions de solutions, avant même que ne soit définis les « problèmes ». Les acteurs en charge de cette politique auraient ainsi profité de la faible supervision de leurs activités et d'un contexte international favorable pour déployer leurs actions.

À l'occasion de l'entrée en vigueur du Traité fondateur de Maastricht, le discours porté sur la gestion des flux migratoires illégaux y fait référence comme un phénomène naturel de vaste ampleur devant lequel l'UE requiert une protection. Bien que les politiques migratoires aient évolué en succédant des périodes sécuritaires plus ou moins accentuées, cette progression aboutit à l'institutionnalisation du concept de « sécuritisation ». La logique sécuritaire est dorénavant normalisée dans l'élaboration des politiques. Il est devenu évident dans cette arène que lorsqu'est abordée la question de la migration, nous nous retrouvons par définition dans le domaine de l'urgence, du danger.<sup>87</sup> La première phase de « sécuritisation » mettait ainsi l'accent sur la conceptualisation des migrants illégaux en tant que menace. La phase actuelle porte sur la gestion de ce phénomène déjà « sécuritisé ».<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, 30/11/05, [document pdf], Bruxelles, [réf. du 2011-10-24], Disponible sur Internet: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-global-strategy.pdf>, p. 3.

<sup>86</sup> GUIRAUDON, Virginie. *Op. Cit.* 2010. p. 158.

<sup>87</sup> WAEVER, Ole, BUZAN, Barry et DE WILDE, Jaap. *Op.cit.*, p. 28.

<sup>88</sup> BABAYAN, Diane. *Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships*, Natolin Best Master Thesis, Collège d'Europe, Janvier 2010, [document pdf], Natolin, [réf. du 2011-10-24], Disponible sur Internet : [www.coleurop.be](http://www.coleurop.be), p. 18.

Le contenu de la politique migratoire européenne est exponentiellement restrictif, axé sur la sécurité et prend la forme d'accords sans valeur juridique pour les États-membres. C'est dans cette affirmation que se retrouve l'intérêt des États de l'Union à formuler une politique migratoire en dehors de leurs cadres nationaux. En déplaçant la conception des politiques sous l'égide de la DG-JAI, les nations peuvent ainsi esquiver les contraintes juridiques nationales, plus enclines à reconnaître les droits liés aux étrangers, à taire les oppositions et éviter d'y inclure une multiplicité d'acteurs.<sup>89</sup> La politique extérieure migratoire de l'UE est désormais entre les mains de représentants de la justice et des affaires intérieures, accentuant de fait l'emphase placée sur l'aspect sécuritaire de la question. Par ailleurs, ce forum n'est pas pleinement soumis au Parlement européen ni au pouvoir législatif de l'UE, bien que la formulation des politiques soit dorénavant exposée à certaines lignes directrices émises par la Commission. Tout de même, ce fonctionnement permet de percevoir les lacunes en termes de transparence et de démocratie de cette manœuvre, justifié par le processus de « sécuritisation » qui a déjà eu lieu sur la question.

L'établissement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dans le cadre du Traité d'Amsterdam poursuit sur cette logique malgré les quelques modifications apportées aux dispositions précédentes du pilier Justice et affaires intérieures. La migration irrégulière y est institutionnalisée comme menace puisqu'elle « porte atteinte aux trois valeurs centrales de l'Union européenne : elle perturbe l'objectif de la libre circulation intérieure des personnes (valeur de liberté), elle est une menace à l'ordre public (valeur de sécurité) et maintient des liens serrés avec le milieu du crime organisé et du trafic illicite, nécessitant une coopération policière intensive (valeur de justice) »<sup>90</sup>.

### *2.1.3. Un frein tardif à la pratique de la « sécuritisation », déjà ancrée dans les institutions de l'UE*

Les événements de Ceuta et Melilla de 2005 ont fait émerger un discours d'inspiration humaniste auprès de la Commission européenne qui souhaite ajuster les politiques migratoires jusqu'à maintenant fortement restrictives pour y ajouter un visage plus humain.

---

<sup>89</sup> GUIRAUDON, Virginie. *Op. Cit.* 2000, p. 266.

<sup>90</sup> VAN DIJCK, Dominique. *Op. Cit.* p. 15.

Cette émanation est prégnante dans l'élaboration de l'Approche globale sur la question de la migration, qui entrecroise des intentions humanitaires avec des actions et opérations sécuritaires. La terminologie employée dans ce cadre politique, tel que relevé dans le précédent chapitre, fait office de ce désir de changement exprimé. À cet égard, la Commission européenne aspire à créer une toute nouvelle politique inclusive, élaborée en collaboration avec les pays tiers, et s'attardant à la recherche de solutions nouvelles, moins axées sur l'aspect strictement sécuritaire du phénomène migratoire. Le Partenariat à la mobilité réfère à une coopération élargie, mutuellement bénéfique, et la structure de cet instrument semble accorder une importance inédite aux dimensions sociales, économiques et politiques impliquées dans le phénomène migratoire. Tout de même, son existence repose sur l'accord du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures et des États-membres. Aux dires des intervenants interrogés dans le cadre des entretiens, la Commission européenne porte un regard jugé davantage « libéral » sur les phénomènes sociaux, dont les migrations, portant à l'avant plan les intérêts communautaires, comparativement aux lignes politiques qui émergent de la consultation des États-membres. Au contraire de ces derniers, elle propose des orientations politiques plus stables et moins influencées par l'électorat que les dirigeants politiques nationaux. En contrepartie, il serait erroné de croire en son impartialité puisque son action dépend intimement de la volonté des États-membres et que son existence même se résume à la quête d'un accroissement d'influence. Ainsi, nouvellement chargée d'un pouvoir partagé de propositions, la Commission européenne s'insère au sein d'une table de concertation au fonctionnement déjà bien établi. La logique sécuritaire prééminente qui a guidé la politique migratoire européenne avant sa communautarisation maintient son influence au sein du Conseil, et se retrouve dorénavant partagé, bien qu'à un moindre degré, par la Commission. Ainsi, bien que son positionnement soit qualifié de « libéral », elle nécessite tout de même l'appui des États-membres pour concrétiser ses propositions, et de ce fait poursuivre la communautarisation de la politique migratoire. Son adhésion à la vision sécuritaire en référence au phénomène de l'immigration sur le territoire de l'UE est donc de ce point de vue inévitable.

Par ailleurs, l'introduction d'éléments humanistes à une politique migratoire restrictive s'explique par la déduction selon laquelle la migration sur le territoire de l'UE ne peut être gérée que par des mesures prohibitives. La sécurité et l'aide au développement se retrouve ainsi fusionné au sein d'une même politique qui, malgré son intitulé, persiste dans l'eurocentrisme.

Afin de résumer l'exercice de conceptualisation de la « sécuritisation », le tableau suivant, élaboré par Dominique Van Dijck dans le cadre de sa thèse, schématise notre propos en retraçant les phases déterminantes du processus de « sécuritisation » de la politique migratoire européenne, jusqu'à son actuelle institutionnalisation. Il permet de visualiser l'évolution de la représentation de la menace, l'auditoire mobilisé à travers chaque phase par des acteurs exponentiellement impliqués, ainsi que les politiques et pratiques mises en œuvre afin de contrer la source de l'insécurité.

The following scheme summarizes the evolution of the securitization process.

**Table 11: Summary evolution securitization process**

	Pre-Maastricht (1970s-1980s)	Maastricht (1990s)	Amsterdam – Tampere (1997-2004)	The Hague (2005-2006)
<b>Threat</b>	<i>Rise in illegal immigration</i>	<i>Rise in illegal immigration Free movement of organised crime</i>	<i>Waves of illegal immigration International terrorism</i>	<i>Swamping of Southern Europe</i>
<b>Referent Object</b>	National Threat (social and economic dimension) Human Lives	National Threat (internal security) European Threat (Free movement and internal market Cross-Border threat	European Threat (Area of Freedom, Security and Justice)	Integrity of European admission policy Human lives
<b>Securitising Actor</b>	Member States	Member States JHA Officials Ad Hoc Group on Immigration	WG on frontiers Semi-autonomous agencies (EUROPOL-Border Agency) → JHA Council/Member states European Commission	Member states  EUROPOL, FRONTEX
<b>Policy</b>	Soft-Law Focus on illegal employment	Increased external border controls	Increased border <i>management</i> Cooperation with third countries (readmission agreements)	<i>Global Approach</i> Legal Migration policy Rapid Border Intervention Teams
<b>Securitising Practices?</b>		SIS EURODAC	VIS, EURODAC, common border procedures	EURODAC, SIS II, VIS
<b>Institutionalisation?</b>	Ad Hoc securitization	Embedding security continuum Emphasis on border <i>control</i>	Extension security continuum with terrorism Emphasis on Border <i>Management</i> & Management of Migration Flows	Increase in securitising moves Decrease in management language

Source : Van DIJCK, Dominique. *Op. Cit.* p.27.

À la lumière de la lecture de ce tableau, il est impossible de négliger que le contexte régional et international au moment de la composition des programmes d'action influence sur le modèle politique qui se profile ensuite. La période du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam ne peut faire fi de la conjoncture du rideau de fer à la frontière de l'Europe qui risquait, selon les dirigeants européens, à tout moment de céder et de ce fait laisser entrer sur le territoire de la nouvelle Union des « vagues » d'immigrants illégaux souvent associés au crime organisé. La toile de fond du Programme de la Haye est également déterminée par un contexte singulier qui répond d'une part à la crainte populaire face au terrorisme international, et d'autre part à la médiatisation de la mort de migrants en mer dans des circonstances douteuses. Ainsi, non seulement la nature de la menace se diversifie en fonction des circonstances, mais aussi sa cible selon l'avancement de la communautarisation de la politique migratoire. En effet, ce [un accroissement de l'immigration illégale] qui représentait auparavant un danger pour la « sécurité nationale » est désormais en mesure de provoquer l'insécurité sur l'espace Schengen, sur l'identité européenne et même porter atteinte à des vies humaines. L'échelle temporelle de ce tableau démontre aussi l'expansion des acteurs porteurs du discours de « sécuritisation », englobant désormais au niveau européen différentes agences et directions. De ce fait, les mesures adoptées pour contrer la « menace » prolifèrent et se diversifient, tout en devenant progressivement institutionnalisées dans le cours normal des choses.

La communautarisation de la politique migratoire européenne procède d'une perspective partagée par l'ensemble des États-membres sur le phénomène de l'immigration. En effet, le rassemblement d'États au sein d'un système politique ne se construit que sur la base d'éléments unificateurs et de différenciation. À titre d'exemple, le désir d'accroître le pouvoir économique national de chacun s'est traduit dans l'édification d'un système économique commun, qui rassemble les parties adhérentes et distance ceux qui y sont extérieurs. Cette même logique oriente la progression de la politique migratoire et le désir sous-tendu de créer l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Il existe bien des aspects partagés par l'ensemble des États-membres qui trouvent ainsi un intérêt à répartir la tâche d'élaborer une politique migratoire commune, et de créer en conséquence, ce qui lui est extrinsèque. De ce point de vue, un des éléments unificateurs appréhendé par les États-membres est donc l'association de la migration à une forme de criminalité, justifiant ainsi sa perception en tant que menace nécessitant la mise en œuvre de toute urgence de mesures capables de la maîtriser. Sous cet angle, la migration porte atteinte aux libertés de l'Union européenne, raison pour laquelle les

responsables de la conception de la politique migratoire européenne s'engagent à la combattre. Ces derniers, de par leur domaine de compétences, se sont progressivement attribués, en presque complète exclusivité, la question de la gestion de l'immigration sur le territoire de l'UE, et les solutions formulées reflètent leur champ d'action. Bien que la Commission européenne ait récemment tenté de tempérer les politiques restrictives jusqu'à ce moment menées, cette intervention ne semble toutefois pas conduire à la « désécuritisation » de la problématique migratoire, toujours subjuguée principalement aux intérêts du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures.

## *2.2. L'instrumentalisation du langage pour disséminer un système de croyances hégémonique*

Le précédent argumentaire est mis de l'avant par de nombreux chercheurs de science politique qui avancent l'hypothèse de la « sécuritisation » de la problématique migratoire en Europe à la lumière de l'évolution de la politique qui en dérive. À partir de ce constat, il apparaît pertinent d'interroger la façon avec laquelle cette idéologie se traduit dans le « quotidien » de la production de cette politique. Alors que le questionnement de recherche s'enquiert de l'approche conceptuelle des acteurs qui ont conçu l'Approche globale sur la question des migrations et le Partenariat à la mobilité, la seule présomption de leur attaché à cette représentation de la migration ne peut suffire à cette analyse. En revanche, les auteurs cités ci-haut qui ont participé à la définition du concept de « sécuritisation » clament tous l'importance de l'« acte de parole » dans le processus de production de la menace. De ce fait, il apparaît judicieux de mobiliser une analyse de contenu thématique des documents produits par les organes responsables de cette politique afin de vérifier ces propos.

### *2.2.1. La production de la marginalisation des migrants, la perspective de la Justice et des Affaires intérieures*

Le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures dispense, tel que précédemment démontré, l'impulsion politique qui doit être prise en compte par la Commission européenne dans l'élaboration de ses propositions qui se transformeront ensuite, selon l'approbation du Conseil, en politiques. Ces orientations sont engendrées dans le cadre

des réunions du Conseil qui regroupent les ministres de l'Intérieur et de la Justice en provenance de la totalité des États-membres, certains membres de la Présidence de la Commission, ainsi que les directeurs des agences européennes lorsque leur contribution est réquisitionnée. Le compte-rendu de ces séances est, depuis 2005, public et accessible par les communiqués de presse disponibles sur le site Internet de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures. Avec l'objectif d'exécuter une analyse thématique du contenu de ces réunions pour relever les « actes de parole » qui témoignent de la « sécuritisation » de la question de l'immigration au sein de ce groupe, les 31 communiqués de presse publiés depuis le 30 novembre 2005 jusqu'au 13 décembre 2011 ont été considérés.

La réalisation de l'analyse de contenu s'effectue par la catégorisation de passages thématiques afin de relever des indicateurs permettant d'atteindre un second niveau de lecture qui informe des croyances à l'origine de la production. Dans le cadre de cette étude, les communiqués de presse n'offrent pas un corps suffisamment régulier pour permettre ce type de catégorisation. Leur contenu varie selon l'ordre du jour du Conseil qui parfois fait abstraction de la politique migratoire, alors qu'il peut, à d'autres moments, mettre l'emphase sur certaines problématiques liées à cette question. De ce fait, il est impossible dans le présent objet d'étude de comptabiliser des données quantitatives à partir d'un tel exercice afin d'être en mesure de comparer le nombre de passages thématiques d'une communication à l'autre pour vérifier l'hypothèse. De surcroît, pour réaliser cette démarche, seuls les passages thématiques associant la migration à la criminalité les plus manifestes ont été relevés à la lecture de chaque communiqué de presse. Ce procédé permet donc d'interpréter qualitativement l'utilisation d'un vocabulaire choisi pour décrire un phénomène ou une situation donnée, et ce, en l'observant sur échelle temporelle de six années afin de témoigner de ses variations.

À première vue, les comptes-rendus de ces réunions expriment une particularité suggestive en comparaison aux autres publications de la Commission européenne. Sur toute la durée de cette étude, l'adjectif « illégale » est employé pour désigner la migration irrégulière, que ce soit dans les versions francophone ou anglophone de ces documents. Au contraire du Parlement européen ou de la Commission européenne qui ont souligné le changement terminologique vers « irrégulière » ou « clandestine » afin d'amoinrir la connotation de cette forme de migration à la criminalité, le Conseil maintient sa volonté de la désigner sous ce terme. De plus, en raison du domaine de compétences de cette direction, la migration se retrouve incorporée aux autres « problématiques » transfrontalières résultant en de multiples

passages tels que « *The key thematic priorities in strategy for the external dimension of Justice and Home Affairs is to respond to security threats of terrorism, organised crime, corruption and management of migration flows* »<sup>91</sup>. Cet extrait induit que la gestion de tous les flux migratoires, et non seulement la migration « illégale », évoque une menace à la sécurité du territoire, au même titre que le terrorisme ou la corruption. Cette forme de composition sémantique est systématiquement réutilisée par le Conseil à travers les années et les conjonctures pour faire référence à la criminalité transfrontalière qui est d'une telle importance qu'elle pose « un défi au tissu économique et social de l'UE »<sup>92</sup>. L'emploi chronique conséquent de verbes d'action tels que « combattre », « lutter », « renforcer », voire même « attaquer » accentue la perception de la menace chez le lecteur, et prohibe une compréhension humaine du phénomène migratoire. Dans le même ordre d'idées, le Conseil semble faire l'économie de données factuelles mais plutôt puiser dans un registre littéraire pour étayer ses assertions, amplifiant de ce fait l'appréhension devant cette source d'insécurité, et la déshumanisant. Nombreux sont les passages qui relèvent l'« ampleur préoccupante de cette criminalité [...] »<sup>93</sup>, « les nouvelles menaces liées à la *pression croissante* de l'immigration, de la criminalité organisée, du terrorisme international et de l'évolution de ces phénomènes [...] »<sup>94</sup>, la « *spectaculaire augmentation* du nombre d'immigrants arrivant à la frontière »<sup>95</sup>, que « *the pressures caused by illegal migration are underestimated* »<sup>96</sup> ou encore la nécessité de « s'attaquer d'urgence au *problème persistant* du nombre élevé de demandes d'asile infondées »<sup>97</sup>. Finalement, le Conseil avise également des conséquences néfastes de l'immigration sur la survie de l'être en affirmant à plusieurs reprises que la migration irrégulière peut mener au décès. L'extrait suivant précise ces

---

<sup>91</sup> NOTE DE LA PRÉSIDENTE AU CONSEIL, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 30 novembre 2005, p. 2.

<sup>92</sup> NOTE DE LA PRÉSIDENTE AU CONSEIL, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 30 novembre 2005, p. 3.

<sup>93</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2768<sup>ème</sup> session du Conseil, 4 et 5 décembre 2006, p. 36

<sup>94</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2873<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 août 2008, p. 31.

<sup>95</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2752<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 et 6 octobre 2006, p. 15.

<sup>96</sup> NOTE DE LA PRÉSIDENTE AU CONSEIL, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 30 novembre 2005, p. 3.

<sup>97</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3071<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 et 25 février 2011, p. 8.

propos : «Renforcer la frontière maritime méridionale pour répondre aux tragédies humaines liées à l’immigration clandestine par voie maritime »<sup>98</sup>.

L’association de la migration à une forme de criminalité transfrontalière est omniprésente dans la lecture de ces communiqués de presse. Les références sont constantes et ne semblent pas fluctuer en fonction des contextes, ce qui diffère des politiques, tel que mis de l’avant par Dominique Van Dijck. Bien entendu, les circonstances extérieures sont prises en considération et mentionnées pour ajouter à l’ampleur d’un phénomène ou à la nécessité d’actions ciblées, mais somme toute, le processus de « sécuritisation » poursuit sa trajectoire exponentielle, en dépit des changements dans l’environnement, qu’ils soient opportuns ou non aux visées du Conseil. Un autre élément à porter à l’étude dans l’analyse de contenu visant à vérifier l’hypothèse de la « sécuritisation » de la question de la migration est la notion d’urgence qui doit lui être conférée selon les théories. Ce trait singulier ajoute à la nécessité de considérer cette problématique hors du champ normal d’action politique. Ainsi, l’exceptionnalité se traduit par des extraits tels que : « compte tenu des événements récents, le Conseil insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts [contrôle des frontières extérieures] de toute urgence et d’étendre le champ d’application géographique »<sup>99</sup>, « *the resumption of formal negotiations on a EU/Turkey readmission agreement as a matter of urgency* »<sup>100</sup>, et dans le passage suivant, justifie l’adoption de conclusions du Conseil sur l’accroissement du rôle de l’agence Frontex qui « *must seek an agreement as a matter of urgency amending regulation to reinforce capabilities, exploit all instruments in situations of urgent and exceptional pressure to combat illegal immigration [...]* »<sup>101</sup>. L’extrait suivant résume l’ensemble de notre propos en faisant l’amalgame à la fois de l’urgence de la situation et de l’origine de sa menace : « Le contexte de l’Approche globale sur la question des migrations est de *s’attaquer* à tous les aspects de la *situation préoccupante* [...] de l’arrivée constante de *très nombreux* immigrés *clandestins* »<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> CONSEIL DE L’UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2818<sup>ème</sup> session du Conseil, 18 septembre 2007, p. 8.

<sup>99</sup> CONSEIL DE L’UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2807<sup>ème</sup> session du Conseil, 12-13 juin 2007, p. 16.

<sup>100</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *29 measures for reinforcing the protection of external borders and combating illegal immigration*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues les 25 et 26 février 2010, Bruxelles, p.22.

<sup>101</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *29 measures for reinforcing the protection of external borders and combating illegal immigration*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues les 25 et 26 février 2010, Bruxelles, p.4.

<sup>102</sup> CONSEIL DE L’UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2752<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 et 6 octobre 2006, p. 18.

Pour illustrer ces propos ainsi que la place conférée à la thématique de la migration et de l'asile dans le domaine de compétence de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures, le tableau suivant, exposant la liste des mots-clés pour faciliter la recherche sur le site Internet du blog de la Commissaire en charge de cette Direction, est évocateur :



Source : <http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/>

L'usage des mots n'est dans ce contexte, d'aucun hasard et véhicule des perceptions propres à ce groupe sur la question de l'immigration. La démarche de l'analyse de cette construction sémantique parvient à mettre au jour un système de croyances qui influence la production des politiques. Cet exercice a permis de concevoir la nature et la spécificité de la menace, telle que perçue par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures. La prochaine étape propose donc d'observer la concrétisation de cette production idéale à travers les actions développées dans le cadre de ces réunions.

### 2.2.2. *Le passage de la rhétorique en action, des mesures conséquentes pour neutraliser la menace à la sécurité intérieure*

Les indicateurs prélevés dans le cadre de la méthode d'enquête de l'analyse de contenu informent de la désignation d'une forme de criminalité au phénomène de la migration qui persiste dans le temps. Ayant mis au jour la perception de l'incarnation de la menace aux yeux du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, il est maintenant pertinent de poursuivre cette démarche en exposant les mesures adoptées dans le cadre de ces réunions pour la neutraliser. Les théoriciens du concept de la « sécuritisation » appuient l'importance du caractère « extraordinaire » et urgent de la menace qui justifie le recours à des dispositions qui compromettent le processus de prise de décision politique habituel. Pour vérifier ces affirmations, les passages thématiques réunissant directement l'énonciation de la migration en tant que menace et la proposition de mesures singulières pour lui faire face ont été relevés.

Ainsi, au lendemain d'une catastrophe en mer ayant coûté la vie à plusieurs migrants, le Conseil affirme « regretter profondément les tragédies humaines, et que les médias aient relaté l'événement sans tenir compte de tous les éléments pertinents. En réponse, [on rappelle] les conclusion du Conseil de renforcer la frontière extérieure maritime méridionale et note [...] que Frontex examine actuellement les questions liées au droit de la mer pour lutter contre l'immigration illégale »<sup>103</sup>. À ce sujet, le Conseil soutient depuis 2006 son intention d' « examiner de toute urgence les besoins de Frontex et les possibilités de renforcer son action [...] pour accroître sa capacité de répondre immédiatement à des situations de crises. Frontex doit aussi rechercher les possibilités d'action dont dispose juridiquement la communauté pour faire échec aux flux migratoires en haute mer »<sup>104</sup>. L'accroissement des capacités de l'agence Frontex semble être mis de l'avant par le Conseil dès qu'une situation de « crise » se présente, et ce dernier invite à plusieurs reprises le Parlement européen à voter « rapidement » afin que les ressources humaines et financières de l'agence soient renforcées le plus tôt possible, pour éviter que la crise ne s'enlise devant l'inaction des institutions démocratiques. Ainsi, devant l'inquiétude que provoque la situation en haute mer, quelques

---

<sup>103</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2807<sup>ème</sup> session du Conseil, 12 et 13 juin 2007, p. 21.

<sup>104</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2752<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 et 6 octobre 2006, p. 17.

unes des réponses apportées par le Conseil sont la création d'équipes d'intervention rapide dirigées par Frontex qui seraient déployées en cas « d'afflux importants de migrants », ainsi que la mise en place d'un système européen de surveillance (EUROSUR)<sup>105</sup>.

L'adhésion commune des membres du Conseil à la perception de l'immigration en tant que menace semble favoriser l'harmonisation d'initiatives restrictives. À cet égard, de nouveaux dispositifs sont créés afin d'affronter les multiples facettes de la lutte contre l'immigration irrégulière, tels que le Système d'information Schengen (SIS), le Système d'information Schengen de seconde génération (SISII), EURODAC, le Système d'information des visas (VIS), le système intégré de gestion des frontières extérieures (SIRENE), etc. Pour assurer le consensus des États-membres sur l'application de ces systèmes lors des périodes d'élargissement de l'Union, il est d'ailleurs précisé que « la suppression des contrôles aux frontières intérieures dépend entre autres de la capacité des nouveaux États-membres à appliquer l'intégralité de l'acquis [Schengen] et de participer au SIS [de façon satisfaisante] suite à une série de visites d'évaluation »<sup>106</sup>. L'harmonisation se traduit également par l'intensification « de la coopération policière transfrontière en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontière et la migration illégale avec l'aide de l'échange automatique d'information et l'accès réciproque aux bases de données nationales »<sup>107</sup>; par l'établissement d'une directive assurant « des procédures et standards communs dans les États-membres pour assurer le retour des ressortissants illégaux »<sup>108</sup>; par l'« amélioration de la convergence dans les décisions d'accorder l'asile afin d'éviter les situations d'abus »<sup>109</sup>; et finalement par l'assurance de garantir « la protection et la sécurité de ses citoyens [de l'UE] dans le cadre d'un effort de convergence opérationnel des services répressifs des États-membres, ce qui constitue un principe fondateur dans la poursuite de la construction de l'espace européen commun de sécurité »<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *29 measures for reinforcing the protection of external borders and combating illegal immigration*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues les 25 et 26 février 2010, Bruxelles.

<sup>106</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2768<sup>ème</sup> session du Conseil, 4 et 5 décembre 2006, p. 13.

<sup>107</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2781<sup>ème</sup> session du Conseil, 15 février 2007, p. 7.

<sup>108</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2863<sup>ème</sup> session du Conseil, 18 avril 2008, p. 8.

<sup>109</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2863<sup>ème</sup> session du Conseil, 18 avril 2008, p. 25.

<sup>110</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2899<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 octobre 2008, p. 12.

Parmi l'ensemble de ces actions concertées, le Conseil énonce ses principaux objectifs dans ses conclusions sur le suivi du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, qui instituent au premier plan « la réadmission et le retour [en tant que] priorités majeures; [alors que] le renforcement des contrôles et de la surveillance aux frontières demeurent les priorités absolues »<sup>111</sup>. La concertation européenne sur ces éléments est donc, selon l'avis du Conseil, à même de garantir aux citoyens de l'union la « plus-value des actions entreprises au niveau européen »<sup>112</sup>. La convergence des mesures répressives de l'immigration, en particulier irrégulière, est symptomatique de la rhétorique employée pour la désigner. De surcroît, les moyens jugés légitimes pour confronter cette problématique peuvent déroger du cadre institutionnel, voire juridique, en place.

À cet effet, un passage relève un aspect évocateur de la forme hors norme du processus décisionnel qui peut générer la formulation d'une initiative. Dans les conclusions entérinées par le Conseil sur la convergence de la sécurité intérieure, il est noté que suite «à une discussion des ministres de l'Intérieur *dans le cadre d'une réunion informelle*, [il y a] nécessité à renforcer l'action de l'UE en la dotant d'une réelle dimension opérationnelle »<sup>113</sup>. L'informalité du processus décisionnel est prégnante dans la lecture des diverses conclusions du Conseil dans ses différentes stratégies. D'autre part, le contournement du cadre législatif en vigueur est perceptible dans certains communiqués. À ce sujet, le Conseil soutient « prévoir des dispositions pour personnes vulnérables comme les mineurs [...] la rétention ne sera autorisée que si d'autres mesures coercitives ne peuvent pas être appliquées », alors que la rétention de mineurs est jugée illégale selon la Convention internationale des droits de l'enfant. Un second exemple de ce type de dérogation se retrouve dans l'affirmation du Ministre de la Justice grec au Conseil qui informe que « la Grèce a eu des difficultés à respecter les normes minimales européennes en matière d'accueil des demandeurs d'asile et d'examiner leur demande en raison d'une pression particulière en provenance de la Turquie »<sup>114</sup>. Cette affirmation informe en toute banalité de l'infraction d'un État-membre européen à la Convention de Genève et au droit international. Finalement, un rapport de la Commission européenne examiné dans le cadre d'une réunion du Conseil émet des réserves

---

<sup>111</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Suivi du pacte européen sur l'immigration et l'asile*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 3 juin 2010, Luxembourg, p. 4.

<sup>112</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2899<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 octobre 2008, p. 11.

<sup>113</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2899<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 octobre 2008, p. 11.

<sup>114</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3121<sup>ème</sup> session du Conseil, 27 et 28 octobre 2011, p. 15.

sur le contenu des accords de réadmission jusqu'à maintenant conclus avec les pays tiers en relevant qu'il importe « de s'efforcer à améliorer le contenu des futurs accords de réadmission en renforçant le respect des normes internationales en la matière avec les pays tiers concernés et de veiller à ce que leur contenu soit pleinement compatible avec les mesures de sauvegarde concernant la protection internationale et les droits de l'Homme »<sup>115</sup>, reconnaissant de fait les lacunes en la matière dans les accords précédemment conclus.

Pour remettre à l'avant plan l'objet de cette étude, à savoir le Partenariat à la mobilité, il apparaît pertinent à la lumière de l'analyse de contenu d'interroger la façon avec laquelle ces résultats s'intègrent dans la composition et le contenu de cette politique. Déjà, la coopération avec les pays tiers limitrophes à l'Union européenne doit servir en premier lieu les intérêts du Conseil dans sa quête de renforcement de la sécurité intérieure qui passe inévitablement par un contrôle affermi des frontières extérieures. Elle doit se fonder « sur un principe de solidarité européenne et de partage équitable des responsabilités [mais] ces relations doivent être évaluées systématiquement auprès des pays tiers qui ne coopèrent pas dans la lutte contre l'immigration clandestine »<sup>116</sup>. Les comptes-rendus des réunions permettent de constater la subordination de cette collaboration à la satisfaction des priorités énoncées par le Conseil. Cela dit, un État qui refuse de coopérer, ou ne fournit pas les efforts jugés nécessaires, notamment en matière de retour ou de réadmission, en subira les conséquences dans ses relations avec l'Union européenne, voire même la réduction de l'aide au développement qui lui est accordé dans le cadre d'un programme de gestion des migrations. Sur ce même ordre d'idées, le Conseil souligne l'importance de la « coopération avec les pays tiers pour gérer tous les aspects des flux migratoires [ce qui] est un facteur essentiel de succès pour une politique européenne commune des migrations [et qu'il] faut jouer de l'influence de l'Union européenne pour promouvoir la coopération pratique et conclure des accords globaux »<sup>117</sup>. Malgré les ambitions de partenariats équilibrés auxquelles aspirent la Commission européenne dans le cadre de l'Approche globale sur la question des migrations, le rôle de cette dernière diffère pour le Conseil de l'UE et doit plutôt être renforcé dans le but de servir « au contrôle des frontières extérieures en particulier par le biais d'opérations

---

<sup>115</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL *définissant la stratégie de l'UE en matière de réadmission*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues 9 et 10 juin 2011, Bruxelles, p. 8.

<sup>116</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse, 2752<sup>ème</sup> session du Conseil*, 5 et 6 octobre 2006, p. 15.

<sup>117</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Suivi du pacte européen sur l'immigration et l'asile*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 3 juin 2010, Luxembourg, p. 5.

maritimes conjointes »<sup>118</sup>; et à « la lutte contre l'immigration illégale grâce à des incitations à la coopération et des accords de partenariats »<sup>119</sup>. Le Conseil dénature la structure en trois piliers de l'Approche globale sur la question des migrations et voit en elle plutôt la possibilité d'« axer les actions prioritaires [de cette politique] sur l'amélioration de la gestion des frontières, l'identification des documents contrefaits, les accords de réadmission et de retour volontaire, le renforcement des capacités d'assistance technique, la prévention de l'immigration clandestine avec Frontex et le renforcement du droit d'asile et de la protection des réfugiés auprès des pays tiers »<sup>120</sup>.

La précédente analyse a servi à démontrer la concrétisation en actions de croyances partagées par le consortium en charge de développer la politique migratoire européenne. Ainsi, la perception de la migration sous un angle qui l'associe à une forme de criminalité transfrontalière, par un Conseil dont les membres sont en charge des questions de la sécurité intérieure de l'Union, implique inévitablement un prédictat pour l'adoption d'un type privilégié de mesures. La position concertée du Conseil conduit à l'élaboration de systèmes et dispositifs qui s'harmonisent, que ce soit au sein des États-membres de l'UE, ou dans le cadre des relations entretenues avec des pays tiers. L'Approche globale sur la question des migrations paraît dans ce contexte dénaturée et prendre plutôt la forme, avec l'aide du Partenariat à la mobilité, d'un moyen pour arriver aux fins déterminées par le Conseil.

### *2.2.3. L'instrumentalisation d'un discours progressiste sur les migrations*

La contribution de la Commission européenne à la prolifération des politiques migratoires européennes depuis la communautarisation partielle du pilier Justice et Affaires intérieures s'articule entre autres par l'introduction d'éléments progressistes à la vision sécuritaire jusqu'à ce moment dominante. Ces derniers, pour être incorporés au sein des politiques, doivent inexorablement être adoptés par le Conseil. Lui-même peut suggérer et soutenir des propositions qui présentent un aspect social plutôt que sécuritaire, tout en permettant la

---

<sup>118</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2807<sup>ème</sup> session du Conseil, 12 et 13 juin 2007, p. 16.

<sup>119</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2781<sup>ème</sup> session du Conseil, 15 février 2007, p. 9.

<sup>120</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Renforcement de l'Approche globale sur la question des migrations*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 5 juin 2008, Bruxelles, p. 5.

poursuite des priorités qu'il s'est fixé en termes de gestion des migrations. Dans un souci de préserver l'objectivité de l'analyse de contenu thématique, la terminologie et les passages dénotant l'association de la migration à une dimension sociale du phénomène ont été relevés, au même titre que dans le précédent exercice vérifiant l'hypothèse de la « sécuritisation ». La collecte de ces indicateurs ne permet toujours pas de mesurer quantitativement les résultats de cet effort, puisque l'irrégularité des sujets à l'ordre du jour dans les réunions du Conseil n'y autorise pas. En contrepartie, la lecture de ce second degré d'analyse peut permettre d'entrevoir l'instrumentalisation occasionnelle de ces éléments, leur portée et leurs réelles significations.

À première vue, certaines compositions linguistiques récurrentes dans la totalité de l'exercice d'analyse diffèrent de la terminologie employée pour associer la migration à la criminalité. À l'inverse des verbes d'action, exprimant un acte concret, tel que « lutter » ou « combattre » précédemment recensés, cette partie de l'analyse relève plutôt des verbes qui réfèrent à une réflexion, à du long-terme, et évincés d'obligations, tels que « souligner l'importance de », « proposer des pistes de réflexion » et « établir un dialogue ». L'absence de contraintes est d'ailleurs une caractéristique significative des unités linguistiques prélevées, et elle est visible dans le choix des mots ou encore au cœur des passages qui s'emploient à dénoncer une problématique sociale sans y ajouter de propositions d'action. Ainsi, à de nombreuses reprises, le Conseil appelle à la « solidarité européenne », la « coopération », ou au « partage des responsabilités » *entre les États-membres* pour arriver à « distribuer la charge » que représente les demandeurs d'asile et les réfugiés sur le territoire européen. Cet appel à la solidarité n'est qu'exclusivement réservé aux États-membres et peine à recevoir des appuis dans le cas des situations de crises. Par contre, la notion de « coopération » s'élargit progressivement pour inclure les relations avec les pays tiers. Les libertés fondamentales et les droits de l'Homme sont à quelques occasions mis de l'avant par le Conseil, notamment dans le cadre de ses délibérations sur les causes profondes des migrations, et souligne même « l'obligation pour les pays partenaires de reconnaître les principes de démocratie, de l'État de droit, et des droits de l'Homme et de créer les conditions pour exploiter le potentiel des migrations sur le plan économique et sur le développement »<sup>121</sup>; ou alors que « la violation grave des droits de l'Homme est une des principale préoccupation de l'Union

---

<sup>121</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse, 2781<sup>ème</sup> session du Conseil*, 15 février 2007, p.10.

européenne »<sup>122</sup>. Néanmoins, peu de propositions d'actions concrètes accompagnent ces déclarations et lorsqu'elles subviennent, ne suscitent pas inéluctablement l'enthousiasme du Conseil. Ainsi, alors qu'est discuté le rôle de la future Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (qui a vu le jour en 2007), le Conseil s'en tient à « examiner avant 2010 la possibilité de l'autoriser à exercer ses activités dans les domaines relevant du titre six<sup>123</sup> »<sup>124</sup>. Parallèlement, ces discours ne prennent que peu en compte l'échelle microscopique des migrations. Ainsi la sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales se retrouve dans le corps de déclarations ouvertes qui se réfèrent au sort de l'ensemble des flux migratoires, mais n'impliquent qu'à quelques rares occasions une compréhension des préoccupations ou des conditions des migrants eux-mêmes.

À l'inverse, « le citoyen européen » se retrouve quant à lui, maintes fois au cœur du processus de délibérations du Conseil. Il incarne la raison à l'origine de la prolifération de mesures restrictives visant à assurer sa sécurité. Le Conseil soutient ainsi « répondre aux aspirations des citoyens européens [...] aux fins d'assurer la protection et sécurité des ses citoyens dans le cadre d'un effort de convergence opérationnelle des services répressifs »<sup>125</sup>; alors que le plus récent Programme de Stockholm « place le citoyen au cœur de l'action de l'Union européenne et abordera les questions de citoyenneté, de sécurité, d'asile, des migrations et de la dimension extérieure de la Justice et Affaires intérieures »<sup>126</sup>.

Les compositions thématiques qui associent la migration à une dimension sociale en corrélation avec des retombées positives proviennent en majeure partie de publications de la Commission européenne examinées dans le cadre des réunions du Conseil, et à la suite desquelles ce dernier émet des avis. Ainsi, à la lecture d'une note de la Commission européenne sur les Partenariats à la mobilité, le Conseil corrobore l'énonciation qu'« ils constituent un nouveau cadre politique pour un dialogue global et une coopération équilibrée sur les questions des migrations réunissant dans le cadre d'un effort coordonné et réciproque les initiatives nationales, communautaires et des pays tiers »<sup>127</sup> et « permettent d'accroître la

---

<sup>122</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2827<sup>ème</sup> session du Conseil, 8 et 9 novembre 2007, p. 21.

<sup>123</sup> Le Titre six du Traité de l'union européenne fait référence à la coopération judiciaire en matière criminelle.

<sup>124</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2768<sup>ème</sup> session du Conseil, 4 et 5 décembre 2006, p. 10.

<sup>125</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2899<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 octobre 2008, p. 12.

<sup>126</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2979<sup>ème</sup> session du Conseil, 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2009, p. 9.

<sup>127</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2873<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 et 6 juin 2008, p. 33.

transparence, développer la coordination et des synergies, renforcer la cohérence des politiques, compléter les cadres bilatéraux existants et d'apporter une valeur ajoutée »<sup>128</sup>.

Dans l'effort de réflexion qu'induisent les propositions de la Commission européenne au Conseil, l'accroissement de possibilités de migration légale vers le territoire de l'Union est sans doute celle qui réquisitionne auprès des États-membres la plus grande prudence. À travers l'échelle temporelle mobilisée dans la démarche de l'analyse de contenu, cette thématique revient de façon cyclique à l'ordre du jour des réunions du Conseil, alors que peu de marge de manœuvre est finalement accordée à la Commission européenne pour réaliser des objectifs qui en seraient dérivées. Malgré son rôle prépondérant en tant qu'un des piliers de l'Approche globale sur la question des migrations, le thème de la migration légale fait plus souvent l'objet de délibérations plutôt que de concertations. Ainsi, dès 2006, le Conseil « invite la Commission européenne à soumettre une série de propositions législatives dans la période 2007-2009 pour un programme d'action relatif à l'immigration légale »<sup>129</sup> et réitère sa demande en 2007 en invitant à nouveau « la Commission européenne à examiner comment les possibilités de migrations légales peuvent être intégrées dans la politique extérieure de l'UE pour instaurer avec les pays tiers un partenariat équilibré »<sup>130</sup>. Le Conseil rédige ainsi ses Conclusions en 2009 sur *la migration de la main-d'œuvre et son potentiel en termes de développement à l'ère de la mobilité* qui accordent désormais la reconnaissance d'avantages reliés à la mobilité de la main-d'œuvre pour le développement économique des États-membres de l'Union et des pays d'origine des migrants mais encore une fois, il souhaite poursuivre la réflexion avant d'intégrer pleinement cette thématique dans des propositions concrètes. Le passage suivant illustre un choix de mots qui accorde une dimension sociale positive au phénomène de la migration légale et relève concomitamment l'hésitante volonté politique à concrétiser ce potentiel :

« La migration de main-d'œuvre peut contribuer à servir les objectifs de développement des pays d'origine, profiter aux pays de destination, tout en permettant aux migrants d'acquérir de nouvelles qualifications et connaissances. Le Conseil reconnaît qu'en dépit de la crise et de la hausse du chômage, les employeurs peuvent se heurter à des difficultés pour trouver et recruter des travailleurs dotés des compétences voulues et recommande d'examiner la mise en place de mécanismes

---

<sup>128</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Les Partenariats à la mobilité en tant qu'instruments de l'Approche globale sur la question des migrations*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 30 novembre 2009, Bruxelles, p. 3.

<sup>129</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse, 2746<sup>ème</sup> session du Conseil*, 24 juillet 2006, p. 11.

<sup>130</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse, 2781<sup>ème</sup> session du Conseil*, 15 février 2007, p. 10.

pour permettre d'obtenir une meilleure adéquation de l'offre et de la demande en matière d'emploi. Il faut effectuer une analyse qualitative et quantitative sur les migrations temporaires et circulaires et leur potentiel en matière de développement »<sup>131</sup>.

Enfin, le recours à des aspects sociaux tels que les droits de l'Homme et la sauvegarde des libertés fondamentales en référence au phénomène migratoire est parfois mobilisé par le Conseil pour justifier l'adoption de mesures restrictives pouvant s'avérer contraignantes pour les pays tiers. À cet égard, en réponse à « l'ampleur préoccupante de la criminalité originaire de cette région [Europe du Sud-est] qui met en péril le développement politique, économique et social à long terme et qui porte atteinte au principe de l'État de droit [...] le Conseil propose le développement du centre pour la lutte contre la criminalité transfrontière »<sup>132</sup> qui « combat » au même titre les menaces transfrontalières telles que le terrorisme international, la criminalité organisée et la pression migratoire. Dans ce même ordre d'idée, la libéralisation du régime des visas (facilitation des procédures pour l'obtention de visa Schengen de court séjour) représente une mesure d'incitation déployée par le Conseil pour marchander la conclusion d'accords de réadmission auprès des pays tiers, ainsi que l'obligation du passeport biométrique pour les ressortissants des pays tiers souhaitant bénéficier de cette nouvelle disposition<sup>133</sup>. Finalement, les récents événements du « Printemps arabe » et l'accroissement subséquent de la pression migratoire aux frontières extérieures de l'Union européenne mettent en exergue l'ambiguïté du discours du Conseil. Ce dernier affirme ainsi à la fois soutenir les réformes démocratiques et démontrer sa solidarité à travers l'opération *Hermès* de Frontex, tout en soulignant la nécessité de conclure le plus rapidement possible des accords de réadmission avec les pays du voisinage méridional. De même, il « prend note de la volonté de certains États-membres de **réfléchir** à la possibilité de proposer aux réfugiés des solutions en vue de leur réinstallation »<sup>134</sup>.

Les indicateurs prélevés dans le cadre de la démarche de l'analyse de contenu informent donc du système de croyances dominant au fondement de la formulation de la politique migratoire

---

<sup>131</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Les Partenariats à la mobilité en tant qu'instruments de l'Approche globale sur la question des migrations*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 30 novembre 2009, Bruxelles, p. 32.

<sup>132</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2768<sup>ème</sup> session du Conseil, 4 et 5 décembre 2006, p. 36.

<sup>133</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3043<sup>ème</sup> session du Conseil, 8 et 9 novembre 2010.

<sup>134</sup> CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3081<sup>ème</sup> session du Conseil, 11 et 12 avril 2011, p. 10.

européenne. L'insistance sur l' « acte de parole » au cœur du processus de « sécuritisation » se traduit dans l'objet de cette étude par une association omniprésente de la migration à une forme de criminalité. Cette corrélation justifie la prise de mesures restrictives qui peuvent déroger du cadre institutionnel et parfois même législatif mis en place par l'Union européenne. Sous le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, la gestion des flux migratoires est perçue en tant que problématique pouvant porter atteinte à la sécurité intérieure de l'Union, au même titre que le sont d'autres menaces transfrontalières telles que la corruption, le terrorisme international et le crime organisé, et nécessite donc inévitablement un renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Ce dernier se déplace progressivement en amont de ces frontières, notamment à travers la coopération instaurée auprès des pays tiers de l'Union, qui a récemment pris une nouvelle forme dans le contexte de l'Approche globale sur la question des migrations.

La vision concertée de ces acteurs s'articule dans un prisme sécuritaire qui est à l'origine de la prolifération de dispositifs restrictifs visant la neutralisation de la « menace » représentée par les flux migratoires. Le Conseil discerne de nouvelles opportunités aptes à concrétiser sa volonté politique à travers l'outil du Partenariat à la mobilité, et n'hésite pas à affirmer user de l'influence de l'Union européenne pour réaliser ses priorités, au risque de dénaturer cet instrument et son cadre politique proposés par la Commission européenne. Les éléments progressistes introduits par la Commission semblent d'ailleurs être instrumentalisés afin de servir les objectifs du Conseil et ainsi justifier le déploiement d'initiatives contraignantes auprès des pays tiers.

Il est apparu pertinent de poursuivre l'exercice de l'analyse de contenu auprès des publications de la Commission européenne pour maintenir une certaine objectivité de recherche et documenter le système de croyances qui se dégage de cette instance, également en charge de l'élaboration de la politique migratoire européenne. Cette démarche est à même de pousser la réflexion sur les décalages idéologiques qui perdurent entre ces deux entités et qui renseignent sur la problématique de cette recherche.

### 2.3 *L'apport mitigé de la Commission européenne à la reconnaissance de la dimension sociale des migrations*

Le survol historique de la politique migratoire européenne proposé dans le premier chapitre met au jour l'importance progressive du rôle de la Commission européenne dans la formulation de cette politique. Ce changement inaugure une influence accrue de cette instance qui doit conjuguer un nécessaire compromis entre sa position de vigile des valeurs européennes avec les orientations stratégiques du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures et les intérêts défendus par les États-membres. Alors que les États-membres et le Conseil sont soumis à des fluctuations d'intérêts selon le contexte politique national, la Commission européenne peut être perçue comme plus stable et équilibrée puisqu'elle n'est soumise à aucun électorat et ainsi apporter une « réponse européenne et un consensus politique au caractère international des flux migratoires »<sup>135</sup>. En contrepartie, son existence même et l'accroissement de son influence dépend de la volonté des dirigeants politiques européens. Elle se doit donc de soumettre au Conseil des propositions qui pointent dans la même direction que les orientations dictées par ce dernier.

L'état de la recherche et la passation d'entretiens auprès de membres du personnel de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures soulignent l'équilibre que la Commission européenne propose devant la vision « sécurisée » du phénomène migratoire promue par le Conseil. Afin de vérifier ces propos qui pourraient contrebalancer la théorie de la « sécurisation » de la politique migratoire européenne, une analyse de contenu de 13 communications de la Commission européenne publiées entre juillet 2001 et novembre 2011, et abordant divers aspects des migrations a été effectuée, en suivant le même procédé que celui appliqué pour les communiqués de presse du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures.

---

<sup>135</sup>COMMISSION EUROPÉENNE, *Sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 11 juillet 2001, COM (2001) 387, p. 5.

### *2.3.1. La nécessaire réponse européenne à la menace sur la sécurité intérieure du territoire*

L'étude de l'évolution de la politique migratoire européenne et des mesures restrictives désormais en place indique tout de même que la Commission européenne s'est rangée en majeure partie du côté du Conseil. Cette réalité porte à croire que son positionnement idéologique sur le phénomène migratoire diverge peu de ce dernier, malgré le caractère « libéral » que lui accordent ses représentants. En conséquence, l'analyse de contenu s'est tout d'abord attaché au recensement des compositions linguistiques qui associent la migration à une forme de criminalité, de la même façon que la démarche s'est conduite dans la précédente partie.

Au premier regard, les passages thématiques relevés ne présentent pas la même « puissance » de l' « acte de parole » et paraissent significativement modérés. Par ailleurs, une constante oscillation doctrinale est perceptible selon la thématique de la communication. Dans la période évaluée pour l'analyse de contenu, les publications de la Commission européenne abordent tout autant les sujets des retombées positives de la migration et de sa nécessaire contribution au développement des pays d'origine des migrants, que la lutte contre l'immigration clandestine, la stratégie pour la sécurité intérieure de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice et la gouvernance de l'espace Schengen. Ces variations thématiques dressent un portrait divergent, parfois même contradictoire, sur le phénomène migratoire. Sans être en mesure de comptabiliser de façon quantitative les éléments de l'analyse de contenu pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment, une observation globale des extraits relevés illustre que l'association de la migration à une forme de criminalité est davantage prégnante dans les années 2006 et 2011 et ce, en corrélation directe avec les événements du contexte international. Cette référence semble d'ailleurs s'instrumentaliser à l'intention de la Commission européenne d'accroître son influence et d'inciter à la communautarisation de la politique migratoire, se présentant comme la seule instance apte à répondre efficacement à cette « menace ». À cet égard, il est ainsi indiqué que « sans un renforcement de l'action communautaire, la crise [de l'immigration clandestine] telle qu'on la voit aujourd'hui ne ferait que s'intensifier »<sup>136</sup>. Dans ce même ordre d'idées, elle confronte également le noyau de la souveraineté des États-membres, soit la régularisation de ressortissants sur leur territoire, en soutenant qu'il serait préférable que cet acte soit

---

<sup>136</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2006, COM (2006) 402, p. 3.

subordonné à une instance supranationale puisque « les programmes de régularisation à grande échelle mis en œuvre par certains États-membres suscitent des réactions et inquiétudes dans les autres États-membres »<sup>137</sup> ou encore souligne précisément que « *national immigration policies have an impact beyond national borders and no member states can effectively control all aspects of immigration on their own* »<sup>138</sup>.

Alors que certaines publications de la Commission européenne abordent les causes profondes des migrations et les facteurs d'attraction et de répulsion au cœur de la stratégie migratoire des migrants, d'autres négligent cet aspect et ramènent plutôt à l'ordre les pays tiers et parfois mêmes certains États-membres sur leur responsabilité de préserver la sécurité intérieure du territoire qui leur incombe. Dans ce contexte, elle soutient par ailleurs que « les principaux défis de l'Espace de liberté, sécurité et justice [le terrorisme, la criminalité organisée] indiquent la faillite des institutions dans les États faibles »<sup>139</sup>, ou encore que « les carences d'un État-membre qui omet de manière persistante de protéger efficacement une partie de la frontière extérieure [conduisant] à un afflux soudain de ressortissants de pays tiers »<sup>140</sup>, renforçant ainsi à nouveau le précepte selon lequel elle seule peut mener à bien la protection de l'espace Schengen. Enfin, l'idée de la responsabilisation des pays tiers devant la problématique de la gestion des flux migratoires en provenance de leur territoire semble aussi procéder d'une certaine proximité culturelle qui seconderait ce processus, puisque ces derniers partageraient la perception de l'Union européenne sur l'essence de la menace. Un extrait précise ces propos en invoquant que la Commission européenne « reconnaît que des sociétés fondées sur des *valeurs communes*, la bonne gouvernance, l'État de droit et le respect des droits de l'Homme préviendront plus efficacement les *menaces* intérieures et internationales communes »<sup>141</sup>.

L'étendue de la période couverte par l'analyse de contenu met en exergue, sur toute sa durée, certains parallèles avec la perception de la migration projetée par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures. La sécurité du territoire est, au même titre que

---

<sup>137</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2006, COM (2006) 402, p. 8.

<sup>138</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *A Common Immigration Policy for Europe : Principles, actions and tools*, Bruxelles, 17 juin 2008, COM (2008) 359, p. 9.

<sup>139</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12 octobre 2005, COM (2005) 491, p. 4.

<sup>140</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance de Schengen, Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*, Bruxelles, 20 septembre 2011, COM (2011) 561, p. 7.

<sup>141</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12 octobre 2005, COM (2005) 491, p. 5.

pour le Conseil, la principale priorité de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, et les flux migratoires représentent clairement une menace à son équilibre puisque les « aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité de l'UE sont intrinsèquement liées »<sup>142</sup> et que « l'immigration clandestine, entretenue par la corruption et la réglementation inadéquate, doit être envisagée en relation avec la criminalité organisée, l'absence de l'État de droit et la défaillance de la justice »<sup>143</sup>. Parallèlement, l'absence de données quantitatives pour appuyer les énonciations est également présente dans cette partie de l'analyse qui relève les « flux récents et continus d'immigration clandestine »<sup>144</sup>, ou alors « les graves problèmes que posent les routes migratoires aux frontières Est et Sud-est »<sup>145</sup>. Cette vision, partagée par le Conseil, infère donc la nécessité «de prêter une assistance rapide aux États-membres confrontés à ces situations de pressions particulières aux frontières extérieures [...], que cette lutte doit inclure une approche technologique [...], que le retour reste la pierre angulaire de la politique migratoire de l'UE [alors que] la conclusion d'accords de réadmission reste la priorité»<sup>146</sup>.

La Commission européenne a produit de nombreuses publications portant sur le sujet des migrations au cours de l'année 2011, attestant de sa réactivité aux événements du « Printemps arabe » et souhaitant de ce fait répondre à l'inquiétude exprimée par les États-membres de voir déferler sur le territoire de l'UE des « mouvements de population de grande ampleur »<sup>147</sup>. Dans ce contexte, le vocabulaire de ses productions se durcit, tel que perceptible dans le passage suivant : « l'actualité a démontré la nécessité de garantir que l'espace Schengen puisse réagir efficacement aux *faiblesses* sur les frontières extérieures et aux facteurs exogènes qui en sont la cause [et qu'elle] cherche des mécanismes pour faire face à des *circonstances exceptionnelles mettant en péril* le fonctionnement global de l'espace Schengen [...] Il n'est pas admissible que des *menaces criminelles, terroristes ou autres* compromettent cette liberté [...] Il faut répondre rapidement et efficacement aux

---

<sup>142</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12 octobre 2005, COM (2005) 491, p. 5.

<sup>143</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, p. 19.

<sup>144</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2006, COM (2006) 402, p. 4.

<sup>145</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *L'Approche globale des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, Bruxelles, 30 novembre 2006, COM (2006) 735, p. 3.

<sup>146</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2006, COM (2006) 402, p. 11.

<sup>147</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 24 mai 2011, COM (2011) 292, p. 2.

*menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure* »<sup>148</sup>. Cette prise de position cadre pleinement avec celle véhiculée par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, ainsi qu'à la théorie de la « sécuritisation » de la politique migratoire européenne, puisque la composition de cette séquence linguistique implique un processus décisionnel qui, devant l'exceptionnalité de la menace, doit dévier de la trajectoire normale de la politique. L'intitulé de cette communication, à savoir « Gouvernance de Schengen, Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures » renseigne déjà de la perception de l'insécurité à laquelle est confronté le territoire européen devant l'inquiétude d'une migration de masse. De fait, le préambule de la publication rappelle le contenu largement sécuritaire de l'acquis Schengen qui « repose sur un arsenal de règles en matière de contrôle des frontières extérieures, des visas, de la coopération policière et judiciaire, du retour des migrants irréguliers et de la création de bases de données communes »<sup>149</sup>, rassurant ainsi les lecteurs de la capacité et de la volonté de la Commission européenne à poursuivre l'harmonisation et le renforcement de la lutte contre la migration irrégulière. Les conséquences concrètes de la position adoptée par la Commission européenne, notamment dans le contexte du « Printemps arabe », seront ultérieurement examinées. Néanmoins, le recensement des extraits « sécuritisés » apparaissant dans les diverses publications de la Commission européenne au cours de la période étudiée met au jour un parallèle à établir entre son positionnement idéologique sur la perception du phénomène migratoire et celui du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, du moins en ce qui a trait aux références à la criminalité et à la sécurité. Pour être congruent dans la méthodologie de recherche et affiner la compréhension du système de croyances de la Commission européenne dans son rôle de législateur de la politique migratoire européenne, la prochaine partie s'efforcera donc de mettre en exergue les passages progressistes relevés dans ces mêmes publications.

### 2.3.2. *Les limites du discours progressiste de la Commission européenne*

Alors que les intervenants de la Commission européenne rencontrés dans le cadre d'entretiens ont affirmé l'approche libérale, voire philanthropique de cette institution, qui serait reflétée

---

<sup>148</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance de Schengen, Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*, Bruxelles, 20 septembre 2011, COM (2011) 561, pp.3-4.

<sup>149</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Gouvernance de Schengen, Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*, Bruxelles, 20 septembre 2011, COM (2011) 561, p.3.

dans la formulation de la politique migratoire européenne, ses publications laissent entrevoir une démarche pour la plupart du temps intéressée et subjuguée aux intérêts des États-membres.

Les énoncés qu'émet la Commission européenne sur la question de la migration légale des ressortissants de pays tiers sont particulièrement évocateurs de ces propos et considèrent l'apport de cette forme de migration en termes de rentabilité pour les États-membres. De ce point de vue, « le but de la migration circulaire est d'offrir une alternative crédible à l'immigration clandestine [...] si elle est mal gérée, elle peut devenir permanente »<sup>150</sup>, alors que globalement, le « but des migrations et de la mobilité est de contribuer à la vitalité et à la compétitivité de l'Union européenne »<sup>151</sup>. De ce fait, « un programme d'immigration légale [doit] comprendre des procédures d'admission qui permettent au marché du travail de réagir rapidement à une demande de main-d'œuvre étrangère en constante mutation [...] et prévoirait des conditions intéressantes pour attirer certaines catégories de migrants dont l'Union européenne a besoin »<sup>152</sup>. Compte tenu de ce qui précède, la Commission européenne soutient donc l'élaboration d'un programme d'immigration légale qui conçoit le migrant en tant qu'unité commerciale, le plaçant au cœur d'une stratégie de prospérité « qui contribue au développement socio-économique de l'Union européenne, en fonction de l'adéquation entre les habiletés des migrants et les besoins du marché du travail »<sup>153</sup>.

La Commission européenne poursuit tout de même l'objectif de conjuguer les intérêts des États-membres à ceux des migrants, quoiqu'à moindre degré, dans la production de ses propositions. À titre d'exemple, elle stipule que « l'Union européenne et les États-membres doivent veiller à un débat rationnel [sur la question de l'immigration clandestine] pour éradiquer le racisme et la xénophobie »<sup>154</sup>, que « *there is a need to protect human rights of all migrants during their transit process, along all migratory routes and to provide human rights based integration policies in countries of destination* »<sup>155</sup> et que « la question des migrations

---

<sup>150</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, 16 mai 2007, COM (2007) 248, p.9.

<sup>151</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, p.4.

<sup>152</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, Bruxelles, 21 décembre 2005, COM (2005) 669, pp.4-6.

<sup>153</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *A Common Immigration Policy for Europe : Principles, actions and tools*, Bruxelles, 17 juin 2008, COM (2008) 359, p.6.

<sup>154</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2006, COM (2006) 402, p.3.

<sup>155</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Commission Staff Working Paper, accompanying document The Global Approach to Migration and Mobility* Bruxelles, 21 novembre 2011, COM (2011) 1353, p.15.

n'est pas tant une question de flux, de stocks et d'itinéraires, mais de personnes [...] les politiques doivent donc répondre aux aspirations et aux problèmes des personnes concernées »<sup>156</sup>. Ces préceptes ne sont que toutefois rarement accompagnées de suggestions d'initiatives visant leur matérialisation et peuvent paraître contradictoires aux passages recensés dans la précédente partie, qui appuient les mesures à prendre pour neutraliser un phénomène jugé essentiellement indésirable et d'ampleur considérable.

L'Approche globale sur la question des migrations promet une place prépondérante aux migrants, au dialogue avec les pays tiers et à la coopération en matière de développement afin d'éradiquer les causes profondes à l'origine des stratégies migratoires. Elle est définie en termes d'« approche équitable et fondée sur le respect des droits »<sup>157</sup> et « représente le passage d'une approche centrée sur la sécurité à une approche plus transparente et équilibrée, guidée par une meilleure compréhension de tous les aspects des migrations et faisant de la mobilité et des migrations des forces positives pour le développement »<sup>158</sup>. Elle offre un nouveau cadre pour l'établissement d'un dialogue privilégié avec les pays tiers qui a « pour objectif principal de soutenir les réformes visant à améliorer la sécurité et d'offrir à leurs citoyens des possibilités de mobilité accrues vers les États-membres, tout en traitant les causes premières des afflux migratoires »<sup>159</sup> et qui « renforce le sentiment d'être parties prenantes »<sup>160</sup> pour les pays tiers. Son principal instrument, le Partenariat à la mobilité, est quant à lui « le cadre global qui garantit la bonne gestion des mouvements de personnes entre l'Union européenne et les pays tiers, et il est taillé sur mesure en fonction des préoccupations et des intérêts communs aux pays partenaires »<sup>161</sup>, « l'élément essentiel pour gérer plus efficacement et de manière plus satisfaisante les migrations et la mobilité pour les ressortissants des pays partenaires [...] il est conçu comme le cadre à long terme fondé sur le dialogue politique et la coopération opérationnelle »<sup>162</sup>. Finalement, la Commission

---

<sup>156</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, p.8.

<sup>157</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, Bruxelles, 21 décembre 2005, COM (2005) 669, p.6.

<sup>158</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Renforcer l'approche globale de la question des migrations : Accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 8 octobre 2008, COM (2008) 611, p.4.

<sup>159</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 24 mai 2011, COM (2011) 292, p.8.

<sup>160</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Renforcer l'approche globale de la question des migrations : Accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 8 octobre 2008, COM (2008) 611, p.11.

<sup>161</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, p.12.

<sup>162</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 24 mai 2011, COM (2011) 292, pp. 7-12.

européenne confère au pilier de l'Approche globale sur la question des migrations conciliant la migration avec des initiatives de développement une connotation positive, le décrivant comme « jusqu'à maintenant fructueux »<sup>163</sup>, et qui « *should help strengthen human and social dimension of migration and development policies and promote migration governance in a development perspective at all levels* »<sup>164</sup>.

Après vérification, il est donc avéré que la Commission européenne tente d'introduire des éléments humanistes à divers intervalles de conception de la politique migratoire européenne, tel que mis au jour par les extraits sélectionnés par la méthode de l'analyse de contenu. Pourtant, sa position ambiguë de législateur et sa quête d'influence réduit considérablement la portée des principes énoncés. Avec sa plus récente proposition d'initiative qui se retrouve formulée dans l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité, les migrants semblent récupérer leur place dans la politique de gestion des migrations menée par l'Union européenne. Il reste donc à savoir sous quelles formes se traduisent ces préceptes.

### *2.3.3. Des propositions d'action tributaires des variations dans le discours de la Commission européenne*

À la lumière de l'analyse de contenu, force est de constater que la Commission européenne véhicule donc deux discours, porteurs de principes distincts. L'un correspond à la vision sécuritaire du phénomène migratoire, telle que parrainée par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, alors que le second projette les bénéfices liés à ce phénomène social. La présente partie mettra au jour le dénouement de cette délibération en portant à l'étude les propositions émises par la Commission européenne dans ses publications qui sont directement reliées à la prise de position entre l'un ou l'autre des argumentaires.

Le recours à l'inévitabilité d'une réponse européenne unifiée devant la problématique des flux migratoires aux frontières du territoire de l'UE est argumentée à de multiples reprises par la Commission européenne tel que précédemment mentionné. En mobilisant le principe de subsidiarité, elle défend ainsi la conception qu'elle est la mieux placée pour adresser cette

---

<sup>163</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Renforcer l'approche globale de la question des migrations : Accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 8 octobre 2008, COM (2008) 611, p.8.

<sup>164</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Commission Staff Working Paper, accompanying document The Global Approach to Migration and Mobility* Bruxelles, 21 novembre 2011, COM (2011) 1353, p.4.

problématique. L'argumentaire se construit en employant un vocabulaire qui amplifie à la fois la perception de la menace mais aussi l'inefficacité des États-membres à lui faire face sans son assistance. De ce fait, elle suggère dès 2001 une « proposition de directive sur l'admission des ressortissants économiques et de fixer des conditions d'entrée et de séjour communes »<sup>165</sup>. Elle poursuit sur cette lancée en soutenant la nécessité d'opter pour la « méthode ouverte de coordination » pour légiférer sur la politique migratoire européenne, signifiant un accroissement considérable du pouvoir décisionnel de la Commission européenne, au détriment de la logique jusqu'à ce moment dominante de « méthode de coopération intergouvernementale ». L'étude de la politique migratoire européenne démontre que sur ce premier aspect, la Commission européenne n'a jamais réellement réussi à percer le noyau dur de la souveraineté des États, et que bien qu'elle soutienne des programmes d'actions sur la migration légale, peu se traduisent par des opportunités concrètes de mobilité sur le territoire de l'UE. En contrepartie, la « méthode de coopération intergouvernementale », quoique toujours dominante au sein du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, a perdu de son influence suite à la communautarisation du pilier de la Justice et des Affaires intérieures après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam. Depuis que la Commission européenne s'est vue octroyer le rôle de co-législateur sur la politique migratoire européenne, la « méthode communautaire », ou « méthode législative ordinaire » depuis le Traité de Lisbonne, devient un cadre qui offre un compromis dans les négociations auparavant entièrement dominées par les États-membres. Néanmoins, les publications de la Commission européenne atteste qu'elle recherche à accroître son pouvoir politique sur la question de la migration légale, notamment au regard des événements du contexte international, qu'elle mobilise pour convaincre de l'utilité de sa démarche. Ainsi, elle propose d'être chargée de la responsabilité politique de réintroduire les frontières intérieures en cas de circonstances graves. Cette seule mesure dépeint l'engagement de la Commission européenne pour la sécurité du territoire, pour la nécessaire prolongation de ses compétences, mais aussi pour les États-membres les plus influents de l'espace Schengen qui dénoncent à ce même moment les frontières extérieures poreuses et l'incapacité de certains États-membres à assurer un contrôle adéquat dans cette période de crise. De ce fait, il est donc plausible que la Commission européenne instrumentalise la perception de la « menace » exceptionnelle que représente les possibles vagues migratoires

---

<sup>165</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 11 juillet 2001, COM (2001) 387, p.3.

reliées à ces événements et participe consciemment à la « sécuritisation » du phénomène migratoire avec l'objectif d'en soutirer un pouvoir politique accru.

Au-delà des principes relatés dans le cadre de la seconde partie de l'analyse de contenu, la sécurité intérieure du territoire européen semble être l'objectif décisif dans la formulation des propositions d'actions de la Commission européenne. Diverses mesures restrictives, parfois présentées de façon allusive, voient ainsi le jour, avec l'aval de cette instance européenne. Les programmes thématiques sur la question des migrations servent d'exemples à ces propos. Ces derniers ont pour vocation d'enrichir les initiatives géographiques de coopération en cours et placent au cœur de leur action le déploiement d'activités ayant pour but la lutte contre l'immigration clandestine et le renforcement des capacités des pays d'origine des flux migratoires à gérer leur émigration. Dans la période étudiée, quatre programmes thématiques ont été mis en place, chacun avec des objectifs précis mais contribuant tous aux priorités définies par la Commission européenne. Les programmes TACIS et MEDA, focalisés respectivement sur l'assistance aux pays d'Europe orientale et d'Asie centrale ainsi que sur le soutien aux réformes économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ont pour mission originale le « développement économique et social et la prise en compte de la dimension humaine et culturelle »<sup>166</sup> de ces régions. Malgré ces énoncés, la Commission européenne mentionne dans une communication que l'investissement de 450 millions d'euros dans ces programmes conjoints a permis « le renforcement des capacités institutionnelles [de gestion des migrations], l'amélioration de la surveillance des frontières, la lutte contre l'immigration clandestine, le retour et la réinsertion des réfugiés »<sup>167</sup>. Le subséquent programme thématique du nom de AENEAS au budget de 250 millions d'euros a quant à lui ciblé « le soutien aux efforts des pays tiers pour gérer plus efficacement les flux migratoires »<sup>168</sup>, mais cet effort s'est essentiellement mis en place en vue de « contribuer à

---

<sup>166</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme MÉDA*, [document html], [réf. du 11-05-2012], Disponible sur Internet : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15006\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_fr.htm)  
COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme TACIS*, [document HTML], [réf. du 11-05-2012], Disponible sur Internet : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17003\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_fr.htm)

<sup>167</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, Bruxelles, 25 janvier 2006, COM (2006) 26, p.6.

<sup>168</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, Bruxelles, 25 janvier 2006, COM (2006) 26, p.6.

converger davantage vers les intérêts de l'Union européenne »<sup>169</sup>. Ce dernier élément est vérifiable en observant la liste des initiatives énumérées dans le cadre de ces programmes qui adressent principalement la question de la réadmission des ressortissants en provenance de pays tiers, du renforcement des capacités institutionnelles en termes de gestion des migrations et de la lutte contre l'immigration clandestine, plutôt que les possibilités de migration légale ou alors le lien entre la migration et le développement. Finalement, le développement des mesures restrictives destinées à renforcer le contrôle des flux migratoires est encouragé par la Commission européenne et justifié par la logique de la « sécuritisation » du phénomène migratoire. Ces dispositions incluent l'« amélioration de la dimension opérationnelle de l'agence Frontex pour la doter de la capacité à initier les opérations qu'elle juge nécessaire, un renforcement de l'utilisation de la technologie biométrique en tant qu'outil important dans la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, l'assurance que les ressortissants de pays tiers aient accès aux services qui garantissent leurs droits fondamentaux et une politique efficace et durable de retour »<sup>170</sup>. La plupart de ces mesures se retrouvent inscrites dans le corps de la coopération de l'Union européenne avec les pays qui lui sont limitrophes, notamment dans les Partenariats à la mobilité, dont celui conclu avec la Moldavie.

Tel que mentionné antérieurement, la question de la réadmission des ressortissants en provenance des pays tiers est une « priorité absolue » de la politique migratoire européenne et se marchandise dans le cadre de négociations de coopération interrégionale. De ce fait, la Commission européenne indique que « l'expérience montre qu'un accord [de réadmission] ne peut être négocié que si l'Union européenne a quelque chose à offrir en échange [et que] seulement après que certaines conditions auront été satisfaites, telles que la coopération en matière d'immigration clandestine et la conclusion d'accords de réadmission que pourrait être discutés des programmes de mobilité offrant un meilleur accès à l'union européenne »<sup>171</sup>. Au lendemain des événements du « Printemps arabe », la Commission européenne rectifie le tir et annonce que dorénavant, « l'accroissement de la mobilité dépend de conditions préalables pour un environnement sûr : la conclusion d'accords sur le retour volontaire et d'accords de réadmission, la conclusion d'accords opérationnels avec Frontex, le renforcement des

---

<sup>169</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, Bruxelles, 25 janvier 2006, COM (2006) 26, p.6.

<sup>170</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *A Common Immigration Policy for Europe : Principles, actions and tools*, Bruxelles, 17 juin 2008, COM (2008) 359, p.13.

<sup>171</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, Bruxelles, 30 novembre 2006, COM (2006) 735, p.8.

capacités de gestion intégrée des frontières, l'augmentation de la sécurité des documents, la lutte contre la criminalité organisée, la coopération pour la surveillance conjointe en mer Méditerranée, la coopération policière et judiciaire pour la réadmission et l'extradition et la ratification de la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée »<sup>172</sup>. Cette prise de position adhère entièrement à la perspective de la migration en tant que forme de criminalité et non aux retombées positives qu'elle est à même d'engendrer. La mobilité des migrants se confronte à une série d'initiatives contraignantes qui prennent forme sous un modèle de coopération entre pays. La notion même de coopération est d'ailleurs envisagée en continuité avec la définition que lui accorde le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, à savoir un programme d'actions sur le « renforcement de la coopération opérationnelle (avec Frontex, les officiers de liaison immigration, la surveillance maritime méridionale), l'établissement d'un dialogue avec l'Afrique (sur le renforcement des capacités d'intégration à la suite du retour et de la réadmission, sur les initiatives de développement), la coopération avec les pays voisins (conclure des accords de réadmission avec le Maroc et l'Algérie, utiliser les instruments pour combattre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains et renforcer les liens entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne) »<sup>173</sup>. La concrétisation des préceptes dits humanistes en actions permet donc de discerner une approche euro-centrique axée sur la réalisation des priorités sécuritaires partagées par la Commission européenne et le Conseil. L'essence de la « coopération » est dénaturée pour introduire plutôt une forme de marchandage variable selon les intérêts de l'UE.

Les plus récentes entreprises politiques, au cœur de notre sujet d'étude, poursuivent dans cette lancée en tentant de conjuguer le prisme sécuritaire de la politique migratoire européenne et les éléments du discours progressiste porté par la Commission européenne. Ainsi, alors que cette dernière soutient que l'Approche globale sur la question des migrations « a pour nature de répondre à la nécessité d'associer l'action de la communauté à celle des États-membres et des pays tiers dans les trois champs thématiques qui la compose »<sup>174</sup>, elle exige de la part des pays tiers des engagements en termes de « réadmission, de transmission d'information pour décourager les migrations clandestines, d'accroître le contrôle des

---

<sup>172</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 24 mai 2011, COM (2011) 292, pp.11-12.

<sup>173</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, Bruxelles, 30 novembre 2006, COM (2006) 735, p.4.

<sup>174</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Renforcer l'approche globale de la question des migrations : Accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 8 octobre 2008, COM (2008) 611, p.4.

frontières avec Frontex en coopération avec les États-membres, de veiller à la sécurisation des documents de voyage, d'échanger les informations avec les autorités des États-membres, de prendre des mesures de lutte contre le trafic d'êtres humains, de s'engager pour la création d'emplois productifs et décents et d'améliorer l'environnement social et économique »<sup>175</sup>. En contrepartie, elle affirme que l'action de la communauté européenne au sein de ce cadre politique nécessite « d'accroître les possibilités de migration légales selon les besoins en main-d'œuvre des États-membres en respectant la préférence communautaire, d'assister au développement des capacités de gestion des flux migratoires légaux, de prendre des mesures pour lutter contre la fuite des cerveaux, d'encourager les migrations circulaires et le retour, et propose de faciliter les procédures de délivrance de visas de court séjour »<sup>176</sup>. L'équilibre prôné par la Commission européenne sur cette politique novatrice paraît sensiblement tanguer en faveur des intérêts stratégiques de l'UE en matière de gestion des flux migratoires, du moins, à en croire les extraits relevés dans ses publications. Malgré ce fait, elle ajoute au lendemain de la mise en œuvre de cette politique que « l'Approche globale sur la question des migrations a donné l'impulsion politique et mise en évidence la dimension extérieure de la politique migratoire européenne [...] Il est nécessaire d'affiner cette approche pour mieux traduire les objectifs stratégiques de l'union européenne et tenir compte des spécificités des régions »<sup>177</sup>. Ce nécessaire recadrage prendra la forme quelques années plus tard de l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité.

La reformulation de la politique migratoire européenne survient, tel que mentionné précédemment, en réponse aux lacunes qu'elle a démontré pendant la crise qui a suivi les mouvements de population associés au « Printemps arabe ». Plus précisément, la Commission européenne annonce que « le printemps arabe et les événements qui se sont déroulés en 2011 dans le sud de la Méditerranée confirme la nécessité pour l'Union européenne de se doter d'une politique cohérente et globale en matières de migrations. Il faut renforcer la politique migratoire extérieure en créant des partenariats qui abordent la question des migrations et de la mobilité avec une coopération mutuellement bénéfique. La priorité est maintenant accordée à l'ensemble des pays voisins de l'UE et l'approche globale devrait refléter plus fidèlement les objectifs stratégiques de l'UE et les traduire en propositions concrètes de dialogue et de

---

<sup>175</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, 16 mai 2007, COM (2007) 248, pp.4-5.

<sup>176</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, 16 mai 2007, COM (2007) 248, pp.5-6.

<sup>177</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Renforcer l'approche globale de la question des migrations : Accroître la coordination la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 8 octobre 2008, COM (2008) 611, p.15.

coopération »<sup>178</sup>. Différents éléments nouveaux s'ajoutent au cadre de cette politique, tels que la différenciation préférentielle des pays conviés à participer aux efforts de coopération avec l'UE ainsi que l'idée d'une approche « centrée sur les migrants ». Cette dernière proposition « s'articule autour d'un dialogue renforcé avec les diasporas et se penche aussi sur la question des migrants environnementaux »<sup>179</sup>. Néanmoins, aucune proposition concrète n'accompagne ce nouveau précepte. À l'inverse, les mesures restrictives précédemment énumérées qui ont pris naissance au fil du temps dans le cadre des politiques antérieures perdurent et paraissent même se renforcer avec la détermination géographique nouvellement introduite. L'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité poursuit donc son action dans la logique sécuritaire associant la migration à une forme de criminalité, d'autant plus prégnante depuis l'année 2011 dans les discours véhiculés par les deux instances européennes à l'étude.

Pour conclure cette partie sur la transposition du discours de la Commission européenne en proposition d'actions, il est possible de relever, à la lumière des communications publiées, que cette instance excuse à l'occasion, au même titre que le Conseil, la dérogation au cadre législatif encadrant la politique migratoire européenne. En effet, cette exception est justifiée par l'ampleur et l'urgence de situations perçues comme menaçantes, attestant de l'adhésion de la Commission à la thèse de la « sécuritisation » du phénomène migratoire. Ainsi, elle reconnaît que ses politiques « pourraient faire mieux en termes de promotion des principes démocratiques et des droits de l'Homme »<sup>180</sup>, qu'elle « s'efforcera à améliorer le contenu des futurs accords de réadmission en renforçant le respect des normes internationales avec les pays tiers concernés et qu'elle veillera à ce que le contenu soit pleinement compatible avec les mesures de sauvegarde concernant la protection internationale et les droits de l'Homme »<sup>181</sup>, et que cet élan doit s'accompagner « d'efforts dans l'asile et la protection des réfugiés en collaboration avec le HCR »<sup>182</sup>. Elle avoue donc être consciente, à travers ces extraits, que les accords de réadmission déjà conclus avec des pays tiers ne remplissent pas suffisamment les normes internationales de protection des droits de l'Homme. Par ailleurs, sa prise de position envers les migrants en provenance de la Libye dans le contexte des

---

<sup>178</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, pp.2-3.

<sup>179</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, p.8.

<sup>180</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Commission Staff Working Paper, accompanying document The Global Approach to Migration and Mobility* Bruxelles, 21 novembre 2011, COM (2011) 1353, p.17.

<sup>181</sup> CONCLUSIONS DU CONSEIL *définissant la stratégie de l'UE en matière de réadmission*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues 9 et 10 juin 2011, Bruxelles, p. 8.

<sup>182</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, Bruxelles, 30 novembre 2006, COM (2006) 735, p.11.

événements du « Printemps arabe » ajoute à la compréhension de la vision arbitraire qu'elle porte à l'attribution du statut de ces derniers. En conséquence, elle explique que « dans la phase initiale de la crise, la grande majorité de personnes fuyant le conflit en Libye était **renvoyée sans délais** vers le pays d'origine. Aujourd'hui, ces personnes recherchent la protection internationale ce qui contribue à l'augmentation de l'afflux de migrants et de réfugiés vers les États-membres »<sup>183</sup>. Ce passage révèle qu'elle a ainsi abordé l'afflux originel de migrants en provenance de la Libye en tant que groupe illégitime sur le territoire de l'Union, et cela, sans concevoir la nécessité d'une protection internationale pour ces derniers.

La démarche de l'analyse de contenu des publications de la Commission européenne alloue la possibilité de mettre en perspective les propos des personnalités enquêtées et des argumentaires défendus par les chercheurs intéressés à la question de la politique migratoire européenne. La théorie de la « sécuritisation » mobilisée dans le cadre de cette analyse parvient à révéler le système de croyances dominant de cette institution qui dicte, auprès du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, la forme que prendra la politique migratoire européenne ainsi que sa dimension extérieure. De ce fait, les extraits relevés dans cette partie permettent de concevoir l'instrumentalisation de l'association entre la migration et la criminalité, de sorte à accentuer le rôle que doit prendre la Commission européenne pour neutraliser efficacement cette « menace ». Devant l'entêtement des États-membres à concéder leur compétence sur certains aspects de cette question, notamment la régularisation des ressortissants en provenance des pays tiers, elle maintient son argumentaire qu'elle seule peut apporter une réponse européenne à la gestion des flux migratoires vers le continent européenne, à même de satisfaire les intérêts de tous. En contrepartie, le soutien qu'elle accorde au développement des mesures restrictives lui est essentiel afin de renforcer l'appui que lui accorde les États-membres. Au regard des éléments progressistes qu'elle introduit dans la réflexion au cœur de la construction de cette politique, la plupart semble être conjugués aux intérêts stratégiques de l'Union, alors que d'autres négligent la proposition d'actions concrètes veillant à leur réalisation. Ainsi, malgré une association moins prononcée à la thèse de la « sécuritisation » du phénomène migratoire, la formulation des propositions politiques de la Commission européenne semble s'imbriquer aux orientations stratégiques émises par le Conseil, et ainsi porter d'une même voix le discours sécuritaire sur la question de l'immigration.

---

<sup>183</sup> COMMISSION EUROPÉENNE. *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 24 mai 2011, COM (2011) 292, pp.11-12.

## *Conclusion*

La littérature institutionnelle en provenance des deux offices responsables de la construction de la politique migratoire européenne met au jour leur perception de l'altérité et de leurs sensibilités au cœur de ce processus de production. Craintives devant les dangers capables de remettre en cause l'identité européenne, la cohésion sociale et la sécurité du territoire, ces institutions alimentent un discours forgé par la « personnalité » sécuritaire du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures. Le choix des mots mobilisés par ce même Conseil ainsi que par la Commission européenne, indique la façon avec laquelle ces derniers pensent le phénomène migratoire. Par ailleurs, la théorie politique de la « sécuritisation » informe le lecteur avisé de l'emploi de séquences sémantiques utilisées dans le but de disséminer une idéologie qui place au rang de la « menace » et ainsi, hors de la norme politique « normale », un phénomène social. Cette thèse permet d'approfondir la compréhension de la relation entre la migration et la criminalité qui est inférée dans ces publications et réquisitionne, de par son exceptionnalité et son ampleur, le recours à des mesures prohibitives harmonisées.

L'analyse de contenu comme outil méthodologique concède un second niveau d'interprétation qui permet au chercheur de procéder de façon légitime et objective à la compréhension d'un système de croyances au cœur de la production des politiques. La quantité de passages relevés appuie cette méthode et parvient à s'éloigner de l'extrapolation parfois mobilisée par les analystes politiques. En effet, elle propose essentiellement une observation de passages évocateurs de sorte à relever les idéologies véhiculées dans un processus de production. Ainsi, elle apporte quelques précisions essentielles à l'approfondissement du questionnement principal à l'étude, mettant au jour les motivations induites dans le plus récent cadre de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, et dans son principal instrument opérationnel, à savoir le Partenariat à la mobilité. Il est désormais possible d'attester que l'harmonisation des mesures restrictives se retrouve au cœur de la coopération entre la Commission européenne et les pays tiers dans la gestion des flux migratoires, et que la démarche empruntée démontre une approche intéressée ciblant le déploiement des orientations stratégiques évoquées par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures.

À la lumière de cette analyse, le prochain chapitre propose donc d'aborder les retombées de cette approche en portant à l'étude l'implantation de cette politique dans un pays tiers. La démarche empirique effectuée sur le terrain moldave et la passation d'entretiens auprès des acteurs institutionnels responsables du Partenariat à la mobilité accroissent le discernement des possibles déficits d'implantation reliés aux décalages entre les systèmes de croyances, divergents entre les phases de conception et d'application de cette politique.

### *L'oscillation entre l'harmonisation des mesures restrictives de la politique migratoire européenne et la mise en œuvre d'un instrument singulier de coopération*

#### *Introduction*

Alors que la contractualisation des parties est énoncée au moment de l'élaboration du Partenariat à la mobilité, son évolution permet de constater une inégalité qui lui est maintenant inhérente. Les objectifs sécuritaires de l'Union européenne dominent la conception des politiques et des projets. Cette sujétion est rendue possible dès le processus de sélection du pays tiers au Partenariat, à travers l'affirmation de la conditionnalité de la participation. Les États-membres choisissent ainsi un pays tiers qui exprime dès le départ sa volonté de se soumettre aux exigences européennes. Dans notre cas d'étude, l'adhésion de la Moldavie est essentiellement justifiée par l'ambition d'une éventuelle intégration à l'UE. Ayant pris conscience des mécanismes et idéologies qui orientent le « *policy making* » européen sur la question de l'immigration, ainsi que les systèmes de croyances qui sont au cœur de la construction politique, il importe désormais de constater la genèse des pratiques administratives dérivées de ces processus et la façon avec laquelle elles prennent forme sur le terrain.

La rencontre avec les acteurs institutionnels responsables de ce Partenariat à la mobilité, du côté moldave comme de la Commission européenne, a fourni quelques éclaircissements sur le questionnement principal de cette étude. Elle parvient à mettre au jour le fonctionnement du cadre de l'implantation de cette politique, informe sur le processus de négociations entre systèmes politiques hiérarchisés et sur l'ajustement nécessaire à la mise en œuvre de certains projets, indique le niveau d'écoute envers les pays tiers et le type de relations entretenues entre ces pôles. Cette démarche renseigne sur le désir d'harmonisation de certaines mesures par la Commission européenne, sur les limites à la construction de cette politique, mais aussi sur la marge de liberté acquise par certains acteurs afin d'adapter les initiatives aux spécificités du territoire moldave ainsi que le gain d'influence que cette région a pu en retirer. Finalement, la discussion entretenue auprès de ces acteurs permet d'interroger l'avenir du Partenariat à la mobilité et la trajectoire prochaine de cette politique, malléable au gré de la volonté politique de l'Union européenne.

### 3.1. La perpétuation de rapports de domination dans la coopération européenne avec les pays tiers

Avec l'objectif de confronter les argumentaires défendus par les acteurs institutionnels rencontrés, la présente partie aspire de ce fait à questionner la portée du discours hégémonique de l'Union européenne, qui parviendrait à endoctriner le système de croyances des intervenants locaux et permettrait d'assurer sa pérennité dans le cadre de l'implantation du Partenariat à la mobilité. Ainsi, pour reprendre les propos de René Schwok, « l'Union européenne est un discours qui cherche à dissimuler et perpétuer des relations de domination [...] les intérêts et identités des acteurs politiques sont construits dans des situations d'interactions sociales, ce qui renforce le rôle des idées, l'impact des croyances partagées, et les effets des discours dominants »<sup>184</sup>. À l'inverse du précédent chapitre qui a relevé les « actes de paroles » contenus dans les publications des deux instances chargées de construire la politique migratoire européenne, cette partie portera plutôt sur la parole des acteurs interrogés ainsi que sur l'analyse des projets mis en place dans le cadre du Partenariat moldave, afin d'examiner la structure de cette politique et de ses pratiques administratives.

#### 3.1.1. La conformation des pratiques de gestion de la migration au modèle européen

Pour approfondir la compréhension sur les motifs d'adhésion des autorités moldaves au Partenariat à la mobilité proposé par la Commission européenne, il apparaît pertinent d'entreprendre une réflexion sur l'idée de la construction d'un « *common understanding* » sur le phénomène migratoire. Ce processus serait guidé par l'Union européenne et se définit, selon les termes de Frédérique Channac, par la progression de « *policy transfers* » qui induisent « l'imposition d'une expertise et ingénierie particulières afin d'influencer la formulation des politiques et la conformation des pratiques dans le domaine des migrations »<sup>185</sup>. Toujours selon cette auteure, « cette conformation est rendue possible à travers des efforts de « *capacity building* » (formation et apprentissage), l'échange

---

<sup>184</sup> SCHWOK, René. *Op.cit.* p. 113.

<sup>185</sup> CHANNAC, Frédérique. *Op. cit.* p. 7.

d'information et de *best practices* ». <sup>186</sup> Cette prémisse de départ indiquerait donc que la « compréhension commune » sur la question de la migration serait graduellement construite et parviendrait à transformer le système de croyances des acteurs locaux afin que ce dernier rejoigne la direction souhaitée par l'Union européenne. Par ailleurs, cette hypothèse pourrait d'autant plus s'appliquer auprès d'un pays tiers tel que la Moldavie, qui ne possédait aucune expertise sur l'émigration de ses ressortissants avant l'intervention européenne. Ainsi, la prise en charge de la question par l'UE serait à même de produire une perspective « partagée », qui place au premier rang les intérêts européens.

Plusieurs passages mentionnés par les acteurs institutionnels moldaves interrogés dans le cadre d'entretiens confirment ce processus de « *policy transfer* ». L'« européanisation » des normes et standards législatifs sur la question de l'émigration, voire même sur l'attitude que les autorités publiques doivent adopter, est au cœur de cette entreprise politique <sup>187</sup>. De surcroît, la Moldavie envisage l'ouverture de ce dialogue politique sous la forme d'une nouvelle pierre devant conduire à son intégration au sein du système économique et politique européen. À ce sujet, un des intervenants rencontrés a soutenu que :

*« according to our reforms and the harmonization of our legislation, we are dedicated [...] I have to admit that I witnessed the very fast track legislation and harmonization and adopting of new laws [...] sometimes they do not comply to the context of national legislation. They are just a copy and paste from European legislation. Most of the time, we use French legislation which was also put in practice in Romania, and for us, with the language facility, we are very inspired by French or Romanian legislation, even if they are not adjusted to the reforms we just accepted and because of deadlines from the EU, we are afraid not to please the European Commission [...] sometimes it is best not to adopt a law within the deadline and better think about it and do it the right way »* <sup>188</sup>.

La portée de cet extrait est significative. Elle informe que certains éléments du cadre juridique national moldave sont modifiés afin de « plaire » aux autorités européennes, et cela, sans un nécessaire ajustement au contexte du pays. Ainsi, à titre d'exemple, la législation sur le droit des étrangers est entrée en vigueur avant même que le qualificatif de migrant <sup>189</sup> ne soit défini, complexifiant considérablement l'application du droit. Toujours selon cette même personne, autrefois responsable de la mise en œuvre du Partenariat moldave, l'évaluation des

---

<sup>186</sup> CHANNAC, Frédérique. *Op. cit.* p. 15.

<sup>187</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 3.

<sup>188</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 5

<sup>189</sup> Cette qualification lacunaire ne dispose pas de la durée de temps passée à l'intérieur du pays pour obtenir le statut de « migrant », qui pourrait être d'une année selon les critères de l'Organisation des Nations Unies, ou encore de six mois selon la préférence européenne.

besoins en termes d'ajustements législatifs s'est produite à la suite des recommandations d'une mission d'experts de l'UE, regroupant divers agents des services d'immigration des États-membres de l'UE, d'employés œuvrant au sein des ministères de l'Intérieur de ces mêmes pays, d'experts de la Roumanie et de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures. Ces spécialistes ont « *put in focus that we [Moldova] have a very big problem with our legal framework, that there are no laws in place regarding issues on migration and justice, problems with data protection for us to start issuing biometric passports [...] lots of laws had to be adopted and it was recommended what kind of laws and regulations should be in place in Moldova to regulate migration flows* »<sup>190</sup>. L'énonciation de ces « besoins » répond donc essentiellement aux intérêts stratégiques émis par cette mission, dont émane une vision unilatérale à laquelle elle souhaite l'adhésion des autorités moldaves.

Dans un même ordre d'idées, la « conformation » devant conduire au développement d'une « compréhension commune » sur la question de la migration trouve ses bases dans l'effort soutenu de « *capacity building* », présent dans la quasi-totalité des projets dérivés du Partenariat et cela, dans l'ensemble des piliers. En contrepartie, les initiatives de formation élaborées dans le but de renforcer les capacités des institutions moldaves servent principalement à accomplir les objectifs de l'UE en matière de sécurité et de réduction de l'immigration clandestine<sup>191</sup>, à un tel point qu'aux dires de certains interlocuteurs interrogés, l'intitulé original du Partenariat à la mobilité était bien le Partenariat pour la *sécurité* et la mobilité<sup>192</sup>. Ces initiatives présentent un caractère ubiquitaire, et s'immiscent dans de multiples agences gouvernementales sous diverses formes, telles que l'envoi d'officiers de liaison-immigration européens dans les ministères, le soutien du personnel de Frontex à la formation des gardes-frontaliers moldaves, ou encore sous la forme de projets encourageant le retour et la réinsertion des migrants sur le marché du travail local. Par conséquent, un interlocuteur moldave affirme ainsi que les « *biggest projects are on the capacity-building with migration management [...] Nothing with the support going directly to asylum-seekers or to people [...] There is equipment going for the biometric passport and these types of projects* »<sup>193</sup>. À titre d'exemple, l'externalisation de l'asile, souhaitée par l'UE et facilitée par la conclusion d'accords de réadmission, se poursuit sous cette logique et les efforts mis en place pour accomplir cet objectif illustre les précédents propos. De ce fait, un centre

---

<sup>190</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 6.

<sup>191</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 1.

<sup>192</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 3.

<sup>193</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 4.

d'hébergement pour les migrants et un lieu d'accueil pour les demandeurs d'asile ont été construits avec un financement de l'Union européenne. Des experts européens ont été mobilisés afin de « *increase the capacity building, they make trainings, study visits, provide guidelines, [teach] how to negotiate best with third countries with problems, they give the most important European practices, guides and rules, study visits for civil servants to analyze practices on readmission* »<sup>194</sup>. Le Ministère de l'Intérieur moldave prend progressivement en charge la direction de ces centres mais nécessite l'assistance d'organismes non-gouvernementaux pour assurer les services à la personne des migrants qui y sont hébergés. En effet, le manque de ressources, notamment financières, de ce Ministère ne lui permet guère de subvenir aux besoins essentiels des migrants. Cette lacune n'est point comblée par l'assistance européenne, qui se réduit à la mise en place du cadre institutionnel nécessaire à la rétention des ressortissants sur ce territoire plutôt que sur celui de l'UE. Les concepts de « *policy transfer* » et de « *capacity building* » mobilisé par Frédérique Channac dans son argumentaire se retrouvent au cœur du Partenariat à la mobilité conclu avec la Moldavie, et expliquent le développement de l'idée d'un « *common understanding* » entre les autorités moldaves et européennes sur la question de la migration, qui s'avère à l'avantage des intérêts européens. Ce processus de construction qui s'est effectué sur le long-terme est parvenu à inciter les autorités moldaves à partager la perspective européenne sur la nécessité d'améliorer la gestion de l'émigration de leurs ressortissants, modifiant ainsi substantiellement la perception qu'elles portaient auparavant sur ce phénomène social.

En second lieu, le développement progressif d'une « compréhension commune » sur la question des migrations explique également la perception harmonisée sur ce phénomène qui s'accroît entre les dirigeants européens. Le Partenariat à la mobilité alloue la possibilité de véhiculer une image unifiée de la coopération européenne en matière de gestion des migrations, qui malgré le déséquilibre reconnu entre les diverses actions entreprises sous ce cadre à l'avantage de l'UE, présente un potentiel pour les États-membres comme pour les pays tiers<sup>195</sup>. Selon un émissaire de la Commission européenne, cette institution mobilise le Partenariat à la mobilité afin d'accroître son influence politique et y parvient en ajustant les initiatives qui en sont dérivées de sorte à satisfaire les intérêts des dirigeants du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures. Elle persévère donc dans la promotion

---

<sup>194</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 1.

<sup>195</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 3.

d'un agenda « européen » de gestion des migrations, afin d'offrir une réponse commune « européenne » à ce phénomène social. De cette façon, elle parvient à « convaincre » les États-membres de l'utilité de cet instrument flexible, fondé sur leur seule volonté de participation, alors qu'elle mène les négociations pour les accords contraignants auprès des pays tiers, passage obligé suite à la conclusion d'une déclaration de partenariat. De plus, cette initiative s'accompagne d'un financement important pour la mise en œuvre de projets, notamment sur la réadmission, la réinsertion des migrants sur leur territoire d'origine et la sécurité des documents de voyage, permettant ainsi aux États-membres de s'impliquer en respectant leur agenda politique national, sans avoir à pourvoir un investissement financier<sup>196</sup>. La Commission européenne n'est apte à offrir aux pays tiers que quelques opportunités de migration légale dans le cadre des Partenariats à la mobilité, tels que les programmes de mobilité estudiantine, des gens d'affaires et des touristes, enfreignant ainsi que marginalement la souveraineté des États-membres qui soutiennent en contrepartie les accords sur la gestion de l'immigration qui en découle<sup>197</sup>. Un des interlocuteurs de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures rencontré admet que la majorité des États-membres « *don't really want to hear about legal migration or labour opportunities for people coming from third countries* »<sup>198</sup>. Leurs intérêts à participer au développement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne se retrouve donc dans les projets qui répondent à leurs attentes et de ce fait à leur perspective commune sur la signification de la gestion de l'immigration sur le territoire européen.

À l'inverse, un second intervenant œuvrant aussi au sein de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures, ne croit pas en la capacité de cette instance à convaincre les décideurs européens de la nécessaire harmonisation du cadre de gestion des migrations et de parvenir ainsi à une compréhension commune sur ce phénomène. Il soutient plutôt que la Commission européenne poursuit l'entreprise du Partenariat à la mobilité simplement puisqu'elle n'est pas en mesure d'aller plus loin et que :

*« it's really our attempt to do as much as we can with what we have and we don't have that much, when it comes to legal migration in particular. I don't feel it's going to impact really on member states' willingness in the future to give the European*

---

<sup>196</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 7.

<sup>197</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 4.

<sup>198</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 4.

*Union a bigger involvement, not necessarily. But I think they like it, the coordination of the European Commission. It's something that is fine and that they accept easily. And we give money, and that's something that they accept very easily.»<sup>199</sup>*

Par ailleurs, toujours selon ce point de vue, l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité se retrouve donc réduite à :

*« taking things more or less everywhere and putting them together, and trying to be a bit more further going than member states could go... you look at France and the type of projects they are involved in, you see that their action corresponds to their discourse [...] we do all these good things, we talk to third countries and so on, but it's just a show... [...] those countries follow their discourse at home [...] so at the end of the day, GAMM [Global Approach to Migration and Mobility] is what comes out of these negotiations, the positive that comes out of the European Commission and member states»<sup>200</sup>.*

Malgré les perspectives parfois contradictoires projetées par les acteurs interrogés sur le rôle de leurs institutions et sur leur propre compréhension du phénomène migratoire et de la politique européenne de gestion des flux migratoires, l'Approche globale sur la question des migrations et son implantation à travers le Partenariat à la mobilité conduit au développement d'une compréhension commune, partagée par les pays tiers et les États-membres, des mesures qui doivent être entreprises. Ce processus progresse à travers le transfert des politiques et le renforcement des capacités institutionnelles, qui ont pris place dans les réformes institutionnelles et législatives en Moldavie depuis l'engagement européen dans cette entente. Il parvient à rendre possible la transposition d'un système de croyances qui semble unilatéralement favoriser l'instance européenne sur un territoire étranger. De plus, la « compréhension commune » sur la thématique de la gestion des flux migratoires s'accroît avec la progression de politiques et de mesures harmonisées qui obligent les États-membres à reconnaître le potentiel indéniable de la Commission européenne dans cette action. De surcroît, malgré l'intention affirmée de proposer une politique équilibrée, cette dernière prend la forme d'une structure substantiellement verticale, non seulement du fait des intérêts qui y sont rattachés, mais aussi par les modes de transmission qu'elle occasionne, tel que le transfert de politiques, la transposition d'initiatives et le renforcement des capacités à l'image d'un processus d'« européanisation ».

---

<sup>199</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 10.

<sup>200</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 10.

### *3.1.2. Le Partenariat à la mobilité : un instrument taillé sur mesure en fonction des intérêts européens*

Ayant pris connaissance de la structure du Partenariat à la mobilité et de la « conformation » qui lui est associé auprès des pays tiers à travers le déploiement de diverses méthodes, l'approbation de la Moldavie à une « compréhension commune » sur la gestion de l'émigration de ses ressortissants est dorénavant manifeste et intelligible. En conséquence, pour prolonger la réflexion sur les décalages idéologiques entre les phases de conception et d'application de cette politique, le regard doit se tourner sur l'élaboration du contenu de cet outil et de ses pratiques, allégué être « taillé sur mesure » en fonction des spécificités de chaque territoire d'application.

La rencontre avec les émissaires de la Commission européenne en charge des Partenariats à la mobilité informe que chacun est responsable de la conduite de négociations auprès des pays tiers, et qu'ils sont mandatés de plus d'un Partenariat. Déjà, ce fait avise que leur connaissance du terrain d'application pourrait être compromise. À titre d'exemple, un administrateur européen peut simultanément diriger les négociations pour la conclusion d'une entente auprès d'un pays de l'Europe de l'Est et d'un pays d'Afrique. Son rôle est de convaincre du potentiel de cette politique, qui serait malléable et reproductible nonobstant les spécificités du pays signataire. Pour lancer le processus de négociations, le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures doit acquiescer au choix du pays tiers. Afin de faciliter la sélection de ces pays, le Conseil avait élaboré une liste sur laquelle se trouvait le nom des États avec lesquels il jugeait judicieux d'amorcer une politique concertée de gestion des flux migratoires. À la suite de l'intérêt manifesté par le Conseil, la Commission européenne procède à l'envoi d'une mission d'experts au sein du pays tiers afin de présenter les avantages potentiels reliés à la conclusion d'un Partenariat à la mobilité. Si le pays tiers exprime ensuite son intérêt à rejoindre cette forme de coopération, le processus de négociations s'ouvre et est dirigé par les membres du personnel de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures, d'où proviennent les intervenants sondés. La collaboration doit inexorablement être tripartite, c'est-à-dire qu'elle doit essentiellement être souhaitable à la fois aux yeux du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, aux États-membres qui seront amenés à contribuer aux projets, ainsi qu'aux pays tiers. Les négociations, mais aussi la formulation des objectifs contenus dans chaque Partenariat, présentent un caractère informel significatif, miroir du Partenariat à la mobilité qui ne

ressemble en rien à un accord pour les États-membres de l'UE et ne possède aucune valeur juridique. À titre d'exemple, il a été relevé dans le cadre d'un entretien avec un acteur institutionnel européen que les discussions entretenues entre cette personne et les autorités publiques d'un pays tiers, qui ont éventuellement conduit à la conclusion d'un Partenariat à la mobilité, ont pris la forme d'un échange régulier de courriels, et que la totalité des acteurs impliqués ne s'est rencontrée qu'au moment de la signature officielle du document.

Selon les dires des fonctionnaires européens, la sélection originale des pays tiers a été motivée par la facilité avec laquelle ils parviendraient à mettre en place, et ainsi expérimenter, les premiers Partenariats à la mobilité. Pour reprendre les propos de l'un d'entre eux qui met en exergue cette affirmation, « *The first phase was pilot phase, so basically, everybody was looking for an easy... for an interesting and for an easy partner. And both of them [Moldavie et Cap Vert] are very small, there are quite important migration flows to the EU and there's also been member states' support to them, and the fact that we wanted to have a geographical balance so the same amount in the South and in the East, that was initially the idea* »<sup>201</sup>. Un second administrateur ajoute :

*«We did it with smaller countries... the issues, the problems and the challenges in terms of migration management are much more easy to... but the fact is that the prospect of these countries, small or big ones, to come closer and to have strong integration to the EU, with some thinking about accession [...] So in a way, if we talk about selling this framework for cooperation, we have more arguments, in the end to sell it to these countries than perhaps to the Southern Mediterranean or African countries»*<sup>202</sup>.

Finalement, ces énoncés concordent avec ceux recueillis auprès des acteurs institutionnels moldaves qui soutiennent que «*for the selection of third countries for the partnership, the political agenda is crucial. If they are pro-European, they get more financing*»<sup>203</sup>. La référence à la facilité de conclure ces déclarations avec les pays de l'Europe de l'Est met au jour le poids des mesures d'incitation employées pour éveiller leur intérêt. L'illusion d'une potentielle intégration au système économique et politique européen a influé sur la volonté de ces pays à procéder à l'« européenisation » de leurs cadres institutionnel et législatif, alors

---

<sup>201</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 1.

<sup>202</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 2.

<sup>203</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 3.

que la Géorgie a même défendu l'« européanité » de son identité nationale pour favoriser sa candidature.

Dans un même ordre d'idées, la construction des déclarations de Partenariat à la mobilité se poursuit sur ce mode de fonctionnement informel, alors que les priorités et objectifs de chaque partie sont mis en commun par ces mêmes fonctionnaires de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures. Le contenu qui en émerge est implicitement lié à l'influence que détient l'Union européenne dans ces pays. À ce sujet, un des interlocuteurs européen explique :

*« We cannot say that the signature of readmission agreements, which is the most problematic thing for the third countries, is a precondition for the Mobility Partnership. It's not really the case although of course, we put it in the framework for cooperation. Our relationship in this area and in the cooperation on the fight against illegal migration and logically, we then formalize everything into agreements [...] I think that with the Sub-Saharan African countries, it will be much more difficult for the EU to offer for them and to provide things that would compensate the efforts to make fighting illegal migration [...] and at the end, there are also lack of vision, excessive suspicion from these countries and lack of clear political orientation»<sup>204</sup>*

Ces propos contredisent l'information relevée dans les publications de la Commission européenne et dans les communiqués de presse du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures précédemment analysés, qui soutiennent que la conclusion d'accords de réadmission est une prérogative directement associée à la conclusion de Partenariats à la mobilité. D'ailleurs, ce même interlocuteur reformule sa pensée au cours de l'entretien pour ensuite exprimer sur le sujet de l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité :

*« We want to make the Mobility Partnerships even more, the main instrument in our approach, and to increase their political significance in a way [...] we propose reinforced cooperation with third countries and Mobility Partnership are now limited to those countries with whom we really want to play strong cooperation and the Mobility Partnership to have a support for more formal agreements, visa liberalization and readmission agreements, a more clear link between the Mobility Partnership and legally binding agreements [...] in previous communications its concept was presented and there was always the mentioning of these instruments but now the link is much stronger»<sup>205</sup>.*

---

<sup>204</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 3.

<sup>205</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 2.

Dans ce même ordre d'idées sur la perceptibilité de dichotomies dans les discours européens, la conclusion d'un accord de réadmission semble reléguée au second rang et son importance minimisée dans le passage suivant : « *sometimes, if there's a country where there's a problem with readmission, if they [member states] want the EU to negotiate it, they can say ok [...] with Cape Verde, it was interesting because **no one wanted actually a readmission agreement** but because they [Cape Verde] wanted visa facilitation, as a EU policy, we cannot sign a visa facilitation policy without a readmission so that's why we had to put it, at the end of the day [...] the readmission with Cape Verde was just pro forma* »<sup>206</sup>. Plusieurs antinomies peuvent ainsi être mises au jour, à la fois entre les interlocuteurs de cette même Direction, mais aussi à la lumière de l'information recueillie dans les publications de la Commission européenne. Par ailleurs, elles permettent de concevoir la perception que portent ces acteurs sur cet outil façonné par l'orientation idéologique de la Direction au sein de laquelle ils œuvrent, tel que le relève le passage suivant :

*«the Mobility Partnerships have not been conceived as development ...well... as well, but not only. It is supposed to really reflect the priorities of the EU but at the same time, respond to the priorities of the partner countries»* et complété plus tard par cet ajout : *«[we saw] the need to enlarge the scope of the migration policy, this paved the way to a much closer cooperation with DG-DEVCO [Direction-générale Développement et coopération] in particular [...]but definitely, that's the idea, to put all those disciplines together for the benefit of both the EU and the partner country»*<sup>207</sup>.

Cette rhétorique appuie l'argumentaire de la préséance du prisme sécuritaire sur la vision progressiste de la Commission européenne qui introduit notamment l'idée de l'apport bénéfique de la migration au développement socio-économique des pays d'origine et de destination. Ainsi, les interlocuteurs rencontrés semblent confondre les lignes politiques du Partenariat à la mobilité avec les orientations stratégiques émises par leur haute direction, composée faut-il le rappeler, des ministres de l'Intérieur et de la Justice européens. De surcroît, le même acteur institutionnel européen présente une vision altérée des priorités européennes qui s'amalgameraient à celles émises par le pays tiers en soutenant que :

*« the biometric passport, I mean, it's not directly, well it is influenced by the EU but it is in the interest of every country because it makes it easier to travel to any country [...]I wouldn't call it a priority of the EU [...] Readmission is with visa facilitation [de fait un aspect positif pour les pays tiers]and then EUBAM [European Union Border Assistance Mission between the Ukraine and Moldova], I don't*

---

<sup>206</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 5.

<sup>207</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 4.

*necessarily agree that it fulfills EU priorities fully, I really think it's a priority of Moldova and the Ukraine to have their borders sorted out [...] EU interest of course in a general sense of making sure that they have a secure and peaceful neighborhood [...] our investment on border security and border management, and why do we promote it so much and it's really to respond to, to protect the EU from the influences, but you talk to these countries and they are all extremely interested in this part of cooperation. So when it comes to borders and border management, they really like it. So that's why I wouldn't necessarily say it's our priority»<sup>208</sup>.*

La matérialisation du Partenariat à la mobilité qui se produit au passage de sa conceptualisation à sa mise en œuvre, transcende une perception partagée par les agents de la Direction-générale de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures similaire à celle véhiculée par le Conseil. De la phase de l'ouverture des négociations à la conclusion de cette politique auprès des pays tiers, les priorités de l'Union européenne sont prééminentes et parviennent à s'inscrire dans la déclaration finale. L'utilisation de mesures d'incitation, ouvrant parfois la voie à l'illusion d'une possible intégration européenne, est mise de l'avant pour convaincre les pays limitrophes à l'Est de la frontière de l'UE que l'implantation de mesures contraignantes conduira au rapprochement des relations entre les deux systèmes politiques. Ayant ainsi mis en lumière la genèse des pratiques administratives reliées à cet instrument dorénavant opérationnel, la prochaine partie propose d'aborder la conception et la mise en œuvre des projets dérivés de cette politique.

### *3.1.3. Les projets dérivés du Partenariat à la mobilité, miroir de l'agenda politique des États-membres*

Les révélations obtenues dans le cadre de la passation d'entretiens auprès des acteurs institutionnels de la Commission européenne renseignent sur les motivations des États-membres à rejoindre l'initiative des Partenariats à la mobilité et sur les mécanismes de sélection des projets qui combleront le contenu de la déclaration. Les États-membres perçoivent une valeur ajoutée à l'action de cette instance européenne qui permet de prolonger leur agenda politique. La coopération élargie alloue la possibilité de mettre en œuvre les priorités de chacun et d'ouvrir un dialogue régulier sur des problématiques complexes<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 4.

<sup>209</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 5.

À première vue et de façon générale, les États-membres trouveraient de nombreux avantages à adhérer aux Partenariats à la mobilité. À cet égard, un représentant de la Commission européenne affirme :

*« they [États-membres] quite like the Mobility Partnership. Not all of them, like Austria [...] but others, they like it very much because for them it's comfortable because again it shows, ok, we're doing something in implementing the Global Approach, they cooperate with third countries so it's not so much about internal security and so on and then again, I think they see the added-value of better coordination, they can also access more money from the EU because we have countries that joined the Mobility Partnership without spending more money on migration and asylum projects, that's also one thing where member states see an opportunity»<sup>210</sup>.*

La présente citation met en exergue l'oscillation idéologique qui perdure dans le « *decision-making* » européen tel qu'approfondi dans le premier chapitre de cette étude. La transmission d'une fraction de la souveraineté nationale à la plus grande instance européenne ne survient qu'après un calcul rationnel exécuté par chacun des États-membres qui détermine qu'une telle manœuvre leur rapporte davantage qu'elle n'en coûte. Dans le cas à l'étude, les théories du supranationalisme et de l'intergouvernementalisme s'imbriquent puisque la participation aux Partenariats à la mobilité soutenus par la Commission européenne concède aux États-membres l'opportunité de perpétuer leurs lignes politiques respectives, et cela sans engendrer de coûts additionnels. Un fonctionnaire moldave précise à ce sujet : « *The member states on their side use the Mobility Partnership as a pretext for their own priorities. Certain countries participate only in the fight against illegal immigration projects and migration management such as EUBAM, document security, readmission, helping the government to improve its capacities for the return of their nationals, etc. The projects they support depend on their individual political agenda [...] It is for that reason that it is a very euro-centric approach* »<sup>211</sup>. Ce même acteur illustre ces propos à l'aide d'exemples quant à la juxtaposition de cette réflexion sur le terrain :

*« As for the member states involved in the Mobility Partnership, some have a better understanding of its aim and objectives while others are not interested [...] the traditional "friends" of Moldova have been very active and have managed to keep Moldova on the agenda with the EU. France and Germany on the contrary are traditional partners with the EU and have important relations with Russia. It made these two countries less enthusiastic about the initiatives of the Mobility Partnership*

---

<sup>210</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 5.

<sup>211</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 1.

*[...] They are traditionally cautious and demand more work on irregular trafficking, and transfer of this knowledge to the Moldovan institutions»<sup>212</sup>.*

Compte tenu de ce qui précède, force est de constater que le contenu des Partenariats est donc en corrélation directe avec la volonté politique des États-membres et doit inévitablement correspondre à leurs intérêts avant même de répondre aux priorités du pays tiers. L'exemple de l'Autriche et de son rejet des Partenariats à la mobilité a été invoqué par la totalité des acteurs européens interrogés. En effet, plusieurs soutiennent que la simple addition du mot « mobilité » à l'intitulé du partenariat explique le refus de l'Autriche, qui honnit l'idée de l'utilité des schémas de migrations circulaires, originalement prévu dans le cadre de cette politique. Malgré le fait que les autorités moldaves aient à de nombreuses occasions réitérées que le Partenariat à la mobilité n'a d'aucune façon jusqu'à maintenant facilité la mobilité des ressortissants, le refus de l'Autriche demeure catégorique.

Le fonctionnement du processus de sélection des projets persévère dans la même verve. Trois alternatives s'offrent aux partis intéressés par la mise en œuvre d'un projet dans le cadre du Partenariat à la mobilité. La première repose sur un mécanisme d'appel d'offres dans le cadre du programme thématique lancé par la Commission européenne « migration et asile ». En second lieu, il est possible d'obtenir un financement de l'UE à travers l'instrument de la politique européenne de voisinage, qui se retrouve ainsi étroitement rattaché à la gestion des migrations. Finalement, il existe pour chaque partenariat ce que l'on nomme les « projets phares » qui sont en fait des initiatives ciblées, dirigés par des services institutionnels des États-membres. Les personnes interrogées assurent que ces dispositifs de sélection d'initiatives requièrent l'apport des pays tiers. Le programme thématique de la Commission européenne procède donc à l'affichage des priorités énoncées par les partis impliqués dans le partenariat et les projets sont sélectionnés par cette institution en fonction de leur correspondance à ces prémisses. Cependant, un représentant de la Commission européenne admet que *« the problem with the call for proposals is that once launched, it's almost out of control, because it takes a life of its own! I mean, normally the call should reflect the priorities but I mean, the amount [financial investment] is so tiny, and the priorities are so wide, that at the end we cannot manage to target the call, in very specific priorities»<sup>213</sup>*. Pour ce qui relève des initiatives ciblées, la Commission européenne définit l'action à

---

<sup>212</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 3.

<sup>213</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 7.

entreprendre, habituellement en coordination avec l'organisme qui propose le projet, alors que l'agence du pays tiers qui sera récipiendaire de l'initiative n'est incluse dans ce processus qu'à travers des discussions<sup>214</sup>.

Les fonctionnaires de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures accordent un rôle crucial aux délégations de l'UE dans les pays tiers pour l'implantation des projets. Les raisons évoquées sont que ces dernières seraient à même de : « *always assessing, they have a better understanding of the reality, what is needed and so on* », et que « *they are actively identifying needs and seeking new projects and new actions at the local level and that's where we expect the delegations to be active and promote this sort of coordination, between local representatives of member states and of the government of the country and international organizations* »<sup>215</sup>. Cette conception sur l'implication des délégations européennes présentes sur le territoire des pays tiers diverge substantiellement de la réalité de l'étendue de leurs actions, tel que mis en relief par les propos d'employés de ces « ambassades européennes ». Une hypothèse initiale, formulée avant la réalisation de la recherche empirique et de la rencontre des acteurs politiques locaux, impliquait que dans notre cadre d'étude, les délégations de l'UE dans les pays tiers, en partie responsables de l'implantation du Partenariat à la mobilité, seraient emblématiques du courant de pensée supranationaliste. En effet, compte tenu qu'elles proviennent du pilier communautaire de l'Union européenne, qu'elles sont soumises à une plus grande transparence dans leur mode de fonctionnement, et qu'elles représentent la totalité des institutions supranationales, leur positionnement idéologique relatif à la question des migrations est potentiellement différent de celui des concepteurs des politiques du Partenariat. De plus, ces responsables œuvrant physiquement au sein du pays tiers possèdent fort probablement une connaissance accrue de cette territorialité et de ses problématiques, contrairement à leurs collègues localisés à Bruxelles. Le discours institutionnel porté par un représentant de la délégation de l'UE nuance les propos précédents, en offrant un point de vue davantage réaliste. Le Partenariat à la mobilité évoque pour cette personne la vaste stratégie de l'Approche globale des migrations de l'UE où l'emphase est portée sur les priorités des États-membres, soit la sécurisation des frontières et la réadmission. Le soutien aux projets de développement n'est pas une action philanthropique de la part de la Commission européenne, mais répond aux

---

<sup>214</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 7.

<sup>215</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 7.

besoins exprimés ci-haut. De plus, le sujet interrogé relève l'immaturation et l'instabilité du gouvernement, qui n'arrive pas à soutenir des négociations raisonnables, et qui accepte sans conditions les propositions de l'Union européenne. Ces propos sont corroborés par les acteurs institutionnels de la Commission européenne, qui malgré l'énonciation précédente de l'importance cruciale du rôle des délégations, admettent un manque de ressources humaines et de connaissances techniques allouant à une implantation efficace des projets. Ainsi, il est concédé que :

*« truly the lack of resources now [...] all these discussions, the delegation was informed but not involved in it. So they follow from the sidelines, but they were not really participating in it [...] and the Mobility Partnership suffers from this [...] the delegations, we expect them to be strongly involved... they are a bit understaffed and really also because of this process and the conducts [...] many colleagues are not totally aware of the Mobility Partnership, they are supposed to follow up and get acquainted with the process, you might find that they don't know very well how this works and what to be their role [...] because they have rotation anyways, then it starts over.»<sup>216</sup>*

Il est donc illusoire de penser que les délégations européennes œuvrant au sein des pays tiers sont à même d'apporter les ajustements nécessaires afin que les projets sélectionnés par la Commission européenne reflètent davantage les objectifs du gouvernement du pays tiers et soient ainsi adaptés aux spécificités de ce territoire.

La perception européenne sur les mécanismes de sélection des projets et sur la définition des priorités de chacun a été confrontée au point de vue divergent des acteurs moldaves rencontrés. Ces derniers portent un regard lucide sur les intentions européennes et soutiennent que les priorités énoncées par leur gouvernement sont reléguées au second rang dans la sélection des projets et se retrouvent ainsi subjuguées à la volonté européenne. Ils informent qu'en fait, les priorités moldaves ne sont invoquées qu'une fois par année, lors de la réunion de haut-niveau rassemblant à Bruxelles les intervenants politiques impliqués dans le partenariat. La concrétisation de ces lignes politiques en actions dépend de l'agenda des États-membres, tel que précédemment soulevé. De plus, il est mentionné que certaines propositions de projets ne cadrent aucunement avec les priorités du gouvernement moldave, mais voient tout de même le jour. À ce sujet, un des interlocuteurs soutient que *« there are questions to be raised about the actual usefulness of some initiatives. There are problems with the high fluidity of personnel, with the low salaries and increased work [related to*

---

<sup>216</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 8.

*implementation] and issues with the “ownability” of the concerns, answering to European priorities»<sup>217</sup>. Ce constat sur la prépondérance des priorités européennes dans la définition des projets soutenus dans le cadre du Partenariat à la mobilité conclu avec la Moldavie met en doute le principe d'un instrument « taillé sur mesure » pour chaque pays tiers signataire mais aussi sur la notion d'équilibre entre les intérêts. Déjà, la contractualisation au fondement de l'idée d'un « partenariat » entre systèmes politiques est ébranlée par la façon avec laquelle les négociations prennent place et les projets sont sélectionnés. À ce sujet, un officier de projets moldave appuie cette réflexion : « *The negotiations started unevenly. The EU wanted to offer more than Moldova wanted* »<sup>218</sup>.*

À la lumière de l'information recueillie à la suite de la passation d'entretiens auprès des acteurs institutionnels européens, il est dorénavant possible de distinguer des déficits dans l'implantation des partenariats à la mobilité, qui correspondent impérativement aux priorités émises par la Commission européenne et par les États-membres. Le contenu de cet outil politique est corrélé aux agendas politiques de chacun et n'inclus qu'un espace restreint aux objectifs fixés par les pays tiers. Les mécanismes de sélection des projets mis en œuvre sous l'égide du partenariat à la mobilité sont contrôlés par la Commission européenne, qui parvient ainsi à transposer les intérêts européens dans ce cadre, et ne paraissent que peu adaptés aux spécificités du territoire d'application.

La confusion des émissaires européens rencontrés à distinguer entre les lignes politiques du Partenariat à la mobilité et les orientations stratégiques émises par le Conseil à la tête de leur direction renforce la perceptibilité de la préséance du discours européen sur la gestion des flux migratoires. L'étude de la genèse des pratiques administratives qui ont vu le jour à la suite de la conception de l'instrument opérationnel de l'Approche globale sur la question des migrations met en exergue la structure verticale de cette politique qui pourtant se proclame équilibrée et conciliante. La multiplicité d'initiatives ciblant des transferts politiques ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles moldaves ont conduit à une certaine conformation, voire « européanisation », des cadres institutionnel et législatif de ce pays. Cette réalisation est non sans rappeler le concept de « *common understanding* » développé par Frédérique Channac qui expliquerait la portée du discours hégémonique de l'Union

---

<sup>217</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 1.

<sup>218</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 1.

européenne, perpétuant un rapport de domination et capable de modifier le système de croyances partagé par les autorités moldaves sur la question de l'émigration de leurs ressortissants. Ce processus évolutif s'est accompagné de mesures d'incitation influentes et parfois illusoires, telles qu'une éventuelle intégration ou alors l'accroissement des possibilités de migration légale sur l'espace européen. De ce fait, alors que les intervenants de la Direction-générale de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures semblent amalgamer les priorités européennes à celles du gouvernement moldave, ce dernier fait tout de même preuve de lucidité et pose un regard réaliste sur les intérêts européens diffusés à travers cette entreprise. À la lumière de ces précisions, la partie suivante tentera de mettre au jour les limites du Partenariat à la mobilité en Moldavie, mais aussi la façon avec laquelle les acteurs locaux instrumentalisent cet outil afin d'en retirer des gains.

### *3.2 L'appropriation progressive de la coopération européenne par les autorités moldaves*

La réalisation de deux déplacements sur le terrain moldave afin d'y rencontrer les acteurs institutionnels responsables de l'implantation du Partenariat à la mobilité sur un échelon d'une année a permis de déceler d'importantes modifications dans le discours véhiculés par ces derniers. Alors que les premiers entretiens menés au cours de la dernière année académique avaient autorisé cette rencontre initiale, l'argumentaire soutenu par ces interlocuteurs avait permis de dénoter une certaine immaturité et inexpérience quant à la capacité de négociations des autorités moldaves devant l'influente Union européenne. Par ailleurs, le suivi auprès des mêmes acteurs institutionnels a été complexifié l'année suivante du fait de l'importante rotation en ressources humaines dans les ministères moldaves, emblématique de la réalité migratoire et socio-économique de ce pays. À titre d'exemple, des six personnes qui œuvraient en 2011 sur la politique migratoire européenne au sein du Ministère des Affaires étrangères moldave, aucun n'est toujours en poste à cet endroit. Trois d'entre eux ont réussi à trouver un emploi auprès des institutions européennes ou des organisations non-gouvernementales présentes sur le territoire, alors que les autres se sont engagés dans un parcours migratoire.

Sans vouloir avancer de réponses précises quant aux raisons derrière ce changement de discours, force est de constater que l'activité politique nationale de la dernière année, la

frustration exprimée par la population devant l'intervention européenne et la crise économique qui a bouleversé le système européen semblent avoir conduit à un accroissement de l'influence des autorités moldaves. En effet, le parti politique pro-européen et pour une éventuelle intégration européenne a été ébranlé par la montée en puissance du parti communiste soutenu par la Russie. Bien qu'il maintienne le pouvoir et rêve toujours d'une accession à l'Union européenne, ce parti a modéré ses intentions et indiqué que cette collaboration devait dorénavant répondre davantage aux objectifs fixés par le gouvernement. Dans le cadre d'une conférence donnée par le « *Deputy Prime Minister* » moldave, Eugen Carpov, ce dernier a d'ailleurs affirmé qu'il est souhaitable avant tout que la Moldavie adhère progressivement aux normes et standards européens afin d'améliorer la qualité de vie de sa population, sans avancer l'idée de l'éventuelle intégration. Il a ajouté que le gouvernement souhaite utiliser l'opportunité de dialogue qui s'offre à eux, plutôt que de se soumettre à l'idée européenne<sup>219</sup>. Ce vent de changement est également perceptible dans le discours véhiculé par les interlocuteurs locaux au sujet de la politique à l'étude. De ce fait, la passation d'entretiens auprès de ces personnes a éclairci certains aspects de la problématique à l'étude, notamment sur leur marge de liberté dans l'application des projets, nécessaire pour les adapter à la réalité moldave. La présente partie souhaite donc intégrer les éléments récoltés dans le cadre de la démarche empirique effectuée sur le terrain moldave afin de relever les perceptions partagées par les acteurs locaux sur les gains et les limites de la politique migratoire mise en œuvre dans ce pays par l'Union européenne.

### *3.2.1. L'ouverture d'un dialogue privilégié avec l'UE : source d'influence dans le contexte géopolitique régional*

À la lumière des résultats obtenus dans le cadre de la passation d'entretiens auprès des acteurs institutionnels européens et au regard du contexte ayant conduit à l'actuelle politique migratoire européenne, force est de constater que le Partenariat à la mobilité poursuit un modèle vertical et euro-centrique de politique publique de gestion des migrations. En effet, cette politique s'avère représenter un cadre général pour les instances européennes et peu semblent s'attarder à une compréhension profonde des enjeux propres aux territoires

---

<sup>219</sup> Conférence donnée le samedi 17 mars 2012 pour éclairer l'évolution du conflit transnistrien auprès des investisseurs européens présents dans la capitale de la Moldavie.

d'application, du moins, à l'inverse de ce qu'il pourrait être attendu d'un instrument dit « taillé sur mesure ». Malgré le discours de la Commission européenne sur la singularité de cet instrument, la nature de cette organisation technocratique pourrait négliger la prise en compte d'éléments essentiels quant aux spécificités des pays tiers. Pour reprendre les propos de Thourian Journno, elle « évoque un système politique, économique et social dans lequel les avis des conseillers techniques concourent de manière déterminante à la formation des choix politiques, au risque de vider le processus démocratique de sa substance. La Commission européenne elle-même est une institution technicienne chargée d'incarner l'intérêt général européen »<sup>220</sup>. Les publications, effeuillées dans le cadre du second chapitre de cette recherche, renforcent cette conception puisqu'à aucun moment les auteurs ne semblent aborder la perspective du pays tiers dans leur analyse. Compte tenu de ce qui précède, le séjour sur le terrain pour aller à la rencontre des protagonistes locaux de cette politique est à même de renseigner sur la signification que prend cette politique pour les pays tiers et le regard qu'ils posent sur l'entreprise européenne.

L'information divulguée par les acteurs rencontrés sur le terrain moldave retrace l'origine du Partenariat à la mobilité dans ce pays et son évolution. De ce fait, il est mentionné que les autorités publiques locales ont été interpellées en tout premier lieu par l'idée de « partenariat » avancée par la Commission européenne, plutôt que celle de la « mobilité » en référence à cette politique. Effectivement, la situation géographique de la Moldavie, au lendemain de la plus récente phase d'élargissement de l'UE ayant conduit à l'accession de la Roumanie, la place dans la mire des intérêts stratégiques européens. À cet égard, elle est conviée à accroître sa coopération avec l'UE, en majeure partie à travers diverses initiatives régionales, telles que la Politique européenne de voisinage et le Partenariat oriental. Le Partenariat à la mobilité offre donc un nouveau cadre exclusif qui lui permet à la fois d'entreprendre un dialogue privilégié avec l'UE, de créer des occasions d'interactions avec les États-membres et d'accéder à un financement accru pour divers projets qui la positionne dorénavant au second rang des bénéficiaires de l'assistance européenne après la Palestine<sup>221</sup>. Conscientes que le processus de négociations initial désavantage la Moldavie qui, à ce moment, n'est pas « *at the stage where they are ready to ask and to properly negotiate* »<sup>222</sup>, les autorités nationales émettent principalement des demandes concernant le retour de leurs ressortissants, qu'elles

---

<sup>220</sup> JOURNO, Thourian, *Op. cit.*, p. 49.

<sup>221</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 1.

<sup>222</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 1.

souhaitent encourager notamment par la mise en place d'initiatives de réinsertion sociale et économique. Apparemment, cette priorité convient à l'UE qui ne souhaite guère mettre en place une politique favorisant la mobilité mais plutôt freiner les flux migratoires en provenance des pays qui lui sont limitrophes. Cette affirmation est corroborée par un membre du personnel de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures qui soutient que « *in Moldova, when we talk about return and reinsertion, I think their main interest was actually the return of their nationals so, which yes, it's not exactly the same for the others, where they may be more interested in having opportunities for legal mobility or migration from their country to the EU. Perhaps in a way it explains a bit their success...* »<sup>223</sup>. Pour appuyer leurs intentions, les autorités moldaves ont fourni quatre documents de soutien à leur candidature au Partenariat dans l'année 2007, élaborés en collaboration avec l'OIM, qui énoncent leurs priorités et leur volonté de se soucrire aux normes énoncées par l'UE advenant la signature du Partenariat. Il y est d'ailleurs affirmé que la totalité des migrations en provenance de la Moldavie y serait réduit à un nombre annuel total de 200 000 individus et que la cible de la participation au Partenariat était une éventuelle intégration à l'UE.

L'ouverture d'un dialogue exclusif avec l'Union européenne à travers le Partenariat à la mobilité participe d'ailleurs à l'accroissement de l'influence de ce pays dans son contexte régional. La Commission européenne joue de la visibilité de sa nouvelle politique et de sa valeur ajoutée qui concoure à éveiller le désir auprès d'autres États de l'Europe de l'Est à vouloir souscrire à leur tour à cette initiative. Ainsi, la Géorgie et l'Arménie ont subséquemment conclu des déclarations de Partenariat à la mobilité, alors que l'Azerbaïdjan a ouvert le processus de négociations. La Moldavie est parvenue à « utiliser le Partenariat à la mobilité afin d'obtenir divers bénéfices de l'UE et a prouvé son progrès. Elle a fait en sorte de se servir du Partenariat à la mobilité dans ses relations avec l'Union mais aussi auprès de ses voisins [...] notamment par la création d'opportunités de rencontres intergouvernementales »<sup>224</sup>. Selon l'avis du personnel institutionnel interrogé, le dialogue actuel avec l'UE et le nombre impressionnant de projets qui s'implantent sur le territoire placent la Moldavie dans une « situation plus avantageuse que la Roumanie »<sup>225</sup>, malgré l'intégration européenne de cette dernière. Les relations entretenues entre les autorités

---

<sup>223</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 3.

<sup>224</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 1.

<sup>225</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 3.

moldaves et la Direction-générale en matière de Justice et des Affaires intérieures, conjuguées aux efforts soutenus pour réaliser les réformes institutionnelles et législatives exigées par l'UE, ont concouru au développement d'un lien de confiance qui est au cœur de la présente priorité du gouvernement moldave, à savoir la libéralisation du régime des visas Schengen. De surcroît, selon un interlocuteur de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures,

*« Moldova is the best one [Mobility Partnership] it's working. It depends who expects what from it [...] the Moldovans are very good at using it for their own priorities [...] We have to look at it as a framework for political dialogue and cooperation and within this frame, in the area, it worked really well, they have many more things happening in the area than before. And also in the case of Moldova, it's been quite important in the context of visa dialogue, because by engaging this Mobility Partnership and starting this sort of regular dialogue and coordination, there was sort of trust built, which made it easier to engage on the visa dialogue when it came time to. »<sup>226</sup>.*

Le bref historique de l'évolution du Partenariat à la mobilité sur le territoire moldave met en exergue la transition entre l'inhabilité initiale du gouvernement moldave à conduire des négociations auprès de l'Union européenne jusqu'à son actuelle détermination à faire entendre sa voix à travers ce processus. Sur cette nouvelle compétence acquise par les autorités publiques, un des acteurs institutionnels locaux affirme à ce sujet que *« the conditionality from the beginning of the Mobility Partnership seems to be fading. Moldova has been gaining empowerment with their negotiating capacities among others and their human resources. The emphasis on security from the beginning seems to be changing. At the beginning, concrete initiatives were lacking but not anymore »<sup>227</sup>*. Il ne faut guère négliger le fait que depuis l'introduction de la politique du Partenariat à la mobilité en territoire moldave, la majorité des priorités mises en œuvre ont favorisées l'Union européenne. De ce fait, il est possible d'interroger si la présente tentative d'atteindre un équilibre avec l'affirmation des intérêts moldaves aurait pu être possible dans les premiers pas de l'action européenne. Ainsi, toujours selon ce même interlocuteur, les priorités de l'UE *« on readmission, border security, [...] were the fastest to be implemented. They are now trying to stress the change and reverse to the Moldovan priorities »<sup>228</sup>*. L'assertion du gouvernement moldave s'est acquise

---

<sup>226</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 2.

<sup>227</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 2.

<sup>228</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 1.

progressivement et notamment au lendemain d'une réflexion sur le Partenariat à la mobilité, entamée à la suite de retours d'information sur l'implantation des projets. Ainsi, «*there is a new sense of confidence in the Moldovan government, they are being more assertive in their demands and discovered that in some areas, they were in an unbalanced situation, not because of the EU but because they were not ready to speak up and unaware of their own priorities*»<sup>229</sup>. Ce changement se reflète dans le nouveau dialogue récemment instauré sur la principale priorité soutenue par le gouvernement moldave, à savoir la libéralisation du régime des visas Schengen, qui n'aurait probablement pas pu être évoquée plus tôt. Parallèlement, dans le contexte de la discussion sur la facilitation de l'obtention des visas Schengen, la Commission européenne surveille étroitement la situation politique moldave et doit, selon les conséquences, ajuster sa stratégie en fonction des mouvements discordants à l'Union européenne, ce qui peut se traduire par l'ajout de mesures incitatives à l'avantage de la Moldavie.

Alors que le Partenariat à la mobilité semble porter au cœur de son entreprise la gestion des flux migratoires, il est possible de discerner que peu d'initiatives adoptent une échelle microscopique qui place les migrants au centre de leur intérêt. Le gouvernement moldave tente d'abroger cette tendance en déployant un effort auprès de la diaspora moldave, notamment à travers le projet de codéveloppement *Pare 1+1* ou encore par la production de «*newsletters*» à leur intention. Ces interventions ont participé à la création d'un lien de proximité entre les autorités moldaves et les communautés de migrants à l'étranger, permettant de les informer sur les progrès du dialogue sur la libéralisation du régime des visas Schengen ou encore des possibilités d'emploi dans leur pays d'origine. Selon les intervenants sondés, cette démarche présenterait avant tout un caractère symbolique qui signale l'intérêt du gouvernement pour ses nationaux résidant à l'étranger. En disséminant ainsi de l'information sur la situation socio-économique de la Moldavie, le Partenariat à la mobilité concourt de ce fait à encourager le retour des ressortissants moldaves au regard des opportunités qui leur sont ainsi présentées<sup>230</sup>.

Les acteurs institutionnels moldaves perçoivent donc en partie le Partenariat à la mobilité comme une opportunité ayant conduit à un accroissement de l'influence du pays dans ses relations auprès de ses pays voisins mais aussi auprès de l'UE et de ses États-membres, à un gain d'autonomie dans la gestion des flux migratoires ainsi qu'à un apport financier

---

<sup>229</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 4.

<sup>230</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p. 3.

substantiel pour la réalisation de projets abordant diverses thématiques. Cet instrument a suscité une impulsion politique que la Moldavie a saisi et tente aujourd'hui de réorienter afin qu'il corresponde plus symétriquement aux besoins qu'elle formule. Alors que l'avenir du Partenariat à la mobilité en Moldavie est incertain, les autorités locales le perçoivent plutôt comme une « phrase ouverte »<sup>231</sup> qu'elles entreprennent de guider à leur avantage. De ce fait, la réalisation de réformes succinctes et l'acquiescement à l'intervention européenne a valu à la Moldavie le surnom de « *darling of Europe* », tel que mentionnés par les intervenants institutionnels, qui met en relief la position privilégiée qu'elle a acquise dans ses relations avec l'UE. En contrepartie, l'importance de l'investissement européen sur ce territoire peut paraître paradoxale dans le contexte de l'Approche globale sur la question des migrations qui ciblait au départ la gestion des flux migratoires en provenance du Sud de la Méditerranée et de l'Afrique.

### 3.2.2. *L'incertitude du projet de réforme du Partenariat pilote moldave*

Les méthodes d'évaluation actuelles du Partenariat à la mobilité moldave ont fait l'objet d'une analyse approfondi dans le cadre du mémoire de recherche réalisé dans la précédente année académique<sup>232</sup>. Il y a été relevé que les processus d'évaluation sont nombreux, mais lacunaires dans l'observation des retombées de cet instrument. Une simple base de données produite sur le logiciel *excel* constitue le tableau de suivi (« *scoreboard* ») qui recense les initiatives en cours. Tous les acteurs impliqués dans le Partenariat ont accès à cette grille et peuvent ainsi suivre les progrès ajoutés à chaque étape de réalisation des projets. Pour chaque projet listé, un ministère, une institution ou une organisation est responsable de son application. Subséquemment, de multiples rapports doivent être produits sur l'évolution des initiatives, des problèmes rencontrés ou des progrès accomplis afin d'être envoyés aux bailleurs de fonds. La grille officielle est évaluée de façon semestrielle devant le Comité national moldave responsable de l'implantation du Partenariat, qui inclue aussi du personnel des différentes organisations présentes sur le terrain (OIM, PNUD, etc.). De plus, des

---

<sup>231</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 2.

<sup>232</sup> BROUILLETTE, Martine. *Les politiques de codéveloppement contenues dans le Partenariat à la mobilité entre l'Union européenne et la Moldavie : Une mise en œuvre en faveur des intérêts stratégiques de l'Union européenne?* Université de Poitiers, 2011, 104 pages.

réunions (habituellement annuelles) regroupant la plateforme de coopération ont lieu dans la capitale et chaque partie signataire y est représentée, habituellement par un membre de la délégation diplomatique présente en Moldavie. Finalement, des réunions annuelles de haut niveau ont lieu dans l'espace de la Commission européenne et regroupent les personnes à la tête des ministères et des délégations signataires. Cette réalité remet en cause le processus d'évaluation des projets mis en œuvre dans le cadre du Partenariat. Il perdure une imprécision sur les résultats des initiatives menées dans le cadre du Partenariat à la mobilité. La mesure du succès des projets est attribuée à l'amélioration globale des infrastructures gouvernementales et institutionnelles, du point de vue de la Commission européenne.

Avec l'objectif d'appuyer ces propos, il est possible de se référer au compte-rendu d'une séance de plateforme de coopération qui a eu lieu à Chisinau le 26 octobre 2010<sup>233</sup> qui porte à l'étude les résultats du précédent semestre. L'événement est constitué de deux parties : la première est une réunion de haut niveau entre les signataires du Partenariat, et la seconde regroupe la participation des organisations présentes sur le terrain ainsi que de représentants de pays non-signataires en provenance de l'Union européenne. Le comité présent aux deux assemblées est composé des Députés-Ministres moldaves des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, et du Travail, de la Protection sociale et de la Famille; du Directeur de la Délégation de l'UE en Moldavie; du Directeur de la division de l'Intérieur (*Home Affairs*) de la Commission européenne; des représentants des États de l'UE signataires du Partenariat; du personnel de l'ETF (*European Training Foundation*); et d'autres représentants gouvernementaux moldaves. Le déroulement de ces rassemblements comporte une première phase qui met au jour les progrès effectués au cours de la dernière année pour ce qui est des efforts contenus dans le cadre du Partenariat. Les délibérations sur les progrès du Partenariat à la mobilité se poursuivent sur les piliers « Migration légale » et « Lutte contre l'immigration illégale », avant que la discussion ne se poursuive sur les projets futurs de coopération. La Commission européenne y présente les initiatives sélectionnées dans le cadre de son programme thématique sous le thème de la Migration et de l'Asile et qui seront bientôt mises au jour. Les représentants ministériels moldaves formulent à ce moment le renouvellement de leurs priorités nationales, auxquelles il est souhaité que le Partenariat accorde davantage d'importance. La nécessité de coordonner les efforts, d'en mesurer l'impact sur les flux migratoires (après deux ans d'implantation), de faciliter l'usage de la grille officielle des projets (« *scoreboard* ») et de recueillir plus de signatures des pays

---

<sup>233</sup> Document non-public transmis lors d'un entretien.

européens au partenariat sont parmi les objectifs nommés. Il est pertinent de noter qu'à aucun moment au cours de ces séances, les résultats de ces projets ne sont finalement mentionnés. Une énumération élémentaire des événements, ainsi que le synopsis des projets qui ont pris place, sont suffisants pour justifier l'emploi du budget alloué à chacun. La discussion continue ensuite pour se conclure sur le thème considérablement plus vaste et possédant plus de contenu dans son déploiement qu'est la lutte contre la migration illégale. La simple présentation du canevas des plateformes de projets suffit ainsi à l'évaluation par l'instance responsable de la supervision de cet accord. Par ailleurs, l'analyse de ces séances démontre l'inégalité des parties impliquées en rehaussant à plusieurs reprises la conditionnalité du Partenariat, en fonction de la volonté de la Moldavie à se soumettre aux normes exigées par la Commission européenne. Les objectifs sécuritaires consolidés par la Commission européenne (réadmission, retour, sécurité frontalière, sécurité des documents de voyage, etc.) sont au cœur des débats, plaçant en arrière plan les initiatives concernant le développement.

Parallèlement, le mécanisme d'évaluation du Partenariat à la mobilité qui prévaut actuellement reflète la réflexion de Frédérique Channac sur le rejet de l'idée même d'une expertise sur les conséquences d'un processus de coopération régional des migrations soutenu par l'Union européenne. Cette hypothèse maintient qu'au contraire, l'« absence de contraintes [reliée à ces processus] fait en sorte qu'il est impossible de mesurer le degré d'implantation des États participants, les accomplissements ou encore l'utilité pratique, puisque ces derniers [les processus de coopération régionale] font partie d'une stratégie plus large au niveau international qui implique la création de structures politiques qui engendre la convergence des politiques publiques nationales »<sup>234</sup>. Certes, l'emphase portée sur la flexibilité de l'outil et sur le caractère volontaire de la participation aux projets ajoutent à la réalité de l'absence de contraintes reliées à la réalisation des initiatives. Il est peu plausible de voir la mise en place d'une structure qui serait en mesure de quantifier les résultats d'un projet pour lequel la contribution est volontaire, motivée par l'intérêt politique des États-membres et financé en partie par ces derniers. Un fonctionnaire moldave interrogé ajoute d'ailleurs « *that the Mobility Partnership being a non-binding declaration, there are no penalties if the objectives are not accomplished if a Member State doesn't follow on a project* »<sup>235</sup>. La plupart des promoteurs informent uniquement les bailleurs de fonds des résultats de leurs actions et cette information ne semble guère transiter par les canaux

---

<sup>234</sup> CHANNAC, Frédérique. *Op.cit.* p.6.

<sup>235</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 1.

d'évaluation du partenariat. Le tableau de suivi n'indique donc ainsi que la progression des projets dans la durée et les instances chargées de leur déroulement. Du côté de la Direction générale de la Justice et des Affaires intérieures, il est maintenu que le processus d'évaluation sert plutôt à affirmer « *it's always more a ok, this is what we've done, this is what we want to do. This will not look at projects because every project has its own evaluation. This is really looking at the overall balance, how it balances between the different pillars, how it responds to Moldova's priorities and how it responds to EU's priorities [...]* ». <sup>236</sup> Par contre, au regard des personnalités moldaves rencontrées, ce mode de fonctionnement pose problème, surtout au lendemain du départ des employés auparavant chargés de la politique migratoire européenne puisque « *in terms of success of the different projects, there are no tracks kept on the evaluation, especially those unsuccessful seem to be discarded. The project on the recognition of workers' skills for example was a failure for us. However, the impact of the projects depends on the expectations placed in them, how much will and effort was put into them. Everything is done for the first time so it allows for the opportunity to test out initiatives and see what works* » <sup>237</sup>. Ce même constat est corroboré par un agent de la Commission européenne qui exprime que « *in a sense, I know certain things that I don't do [replicate] in others [Mobility Partnerships] but of course, it stays with me, it is not shared. The problem is again, they have a big turnover, even if you do something; the people have to know it exists and they have to look at it basically, so I think there are some problems. But then again, to some extent, you also count on the third country, on their authorities to see what works for them and what doesn't work for them, which is not always so* » <sup>238</sup>. Au regard des constats exprimés par les deux pôles d'acteurs institutionnels, l'actuel fonctionnement de l'évaluation du Partenariat à la mobilité moldave est déficient, mais le cadre politique de cet instrument ne permettrait pas, à première vue, de débattre de l'efficacité des projets mis en œuvre sur ce terrain par les États-membres.

Le Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne moldave a tenté de compléter une évaluation globale de la coopération européenne sur son territoire dans le cours de l'année 2010. La personne mandatée à cet effort a souhaité mettre en lumière les différentes embûches auxquelles a été confrontée cette initiative. En premier lieu, l'obtention

---

<sup>236</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 7.

<sup>237</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 2.

<sup>238</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 8.

de données quantitatives sur l'importance du financement de projets par les États-membres a été complexifiée de par la nature confidentielle de cet investissement. En effet, puisque la plupart des actions sont réalisées de façon bilatérale, les États-membres ne jugeaient guère nécessaire de partager cette information à une entité tierce et ainsi renforcer la transparence de leur entreprise. De plus, l'inexistence d'indicateurs permettant de mesurer l'impact des initiatives est également un obstacle majeur à un processus d'évaluation. Selon l'actuelle structure de l'implantation des projets et les lacunes en termes de collectes de données quantitatives, il est impossible de corréler un programme d'action à une diminution du taux d'émigration ou à une meilleure gestion des flux migratoires. Finalement, les États-membres n'ont pas acquiescé à la demande des missions diplomatiques moldaves à l'étranger d'obtenir des données sur leurs ressortissants présents sur leur territoire respectif sous le prétexte que cette information relève strictement de l'intérêt national. La réflexion sur la nécessité d'une évaluation des initiatives menées sur ce territoire, mais aussi du cadre plus vaste de la coopération européenne, a donc mûri au cours des dernières années auprès des autorités publiques moldaves.

La venue d'un stagiaire œuvrant au sein de la branche moldave de l'Organisation internationale pour les migrations et par la suite auprès de la Commission européenne au cours de la dernière année a permis de faire renaître cette idée. Bien que peu familier avec le Partenariat à la mobilité, cette personne s'est vu octroyer les ressources nécessaires afin de concevoir un outil permettant de réaliser cet objectif. Un questionnaire de 141 pages a ainsi été élaboré et envoyé à toutes les instances ayant participé directement ou indirectement à la mise en œuvre du Partenariat à la mobilité moldave, y compris les communautés de migrants se trouvant à l'étranger, afin de recueillir des matériaux qualitatifs et quantitatifs sur les projets jusqu'à maintenant déployés, mais aussi sur l'achèvement des priorités soutenues par les parties impliquées et sur leurs retombées auprès de la population locale. Plus précisément, les thématiques contenues dans cette enquête concernent : la rencontre effective des priorités du gouvernement moldave; l'implantation de l'Approche globale sur la question des migrations à travers son instrument opérationnel; la coordination entre les partenaires; la disposition de l'information sur le phénomène migratoire moldave; le renforcement des capacités institutionnelles moldaves en termes de formulation des politiques migratoires, de gestion des demandes d'asile et de protection des réfugiés, de contrôle des frontières, de la sécurité des documents, de l'application des accords de réadmission et de retour; la conception de schémas de migrations légales, circulaires et temporaires; la protection sociale

des ressortissants moldaves sur le territoire de l'UE; les aspects liés à la question du développement tels que l'exode des cerveaux, les conséquences de l'immigration sur les populations vulnérables, l'utilisation efficiente des remises financières et la création de liens avec la diaspora; et la réduction de l'émigration irrégulière et du trafic d'êtres humains<sup>239</sup>. Un fonctionnaire moldave a d'ailleurs relevé un des risques associés à cette entreprise et souhaité que l'ensemble des réponses soient basées sur l'honnêteté et ne deviennent pas une nouvelle tentative de « plaire » à l'Union européenne afin de maintenir l'investissement actuel<sup>240</sup>. Les résultats de l'enquête devraient être rendus publics au cours de la prochaine année, bien que la forme qu'ils prendront demeure pour l'instant indéterminée. Par ailleurs, il paraît à ce jour peu probable d'arriver à effectuer une réelle analyse de l'impact de cette politique. Dans le contexte de la crise économique qui perdure sur le continent européen, il est impossible d'affirmer que l'outil de gestion des flux migratoires proposé par l'UE est à titre d'exemple, exclusivement responsable de la diminution des flux de migrations irrégulières. Il paraît irréalisable d'établir des liens de causalité entre les initiatives du Partenariat et les parcours migratoires des ressortissants moldaves, mais ces résultats devraient plutôt prouver leur utilité dans l'illustration de l'équilibre entre les piliers du partenariat et la convergence des projets avec les priorités moldaves. De plus, le soutien de la Commission européenne à cette démarche novatrice induit leur volonté de mettre en relief la valeur ajoutée de cette politique auprès des pays tiers et d'éviter de reproduire certaines erreurs dans la mise en œuvre de nouveaux partenariats<sup>241</sup>.

La signification de la portée des conclusions qui seront obtenues dans le cadre de ce processus d'évaluation diverge entre la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures et les autorités moldaves. Pour ces derniers, cette enquête marque « *a turning point for the partnership as it will be evaluated and then revised, amended and improved. The whole concept [Mobility Partnership] will be revised and improved to be more proactive, adopt a more migrant-based approach and respect the needs of the country* »<sup>242</sup>. L'enthousiasme manifesté par les instances publiques moldaves devant ce projet d'évaluation de leur partenariat à la mobilité se prolonge dans leur intention de réformer la coopération

---

<sup>239</sup> Une copie du questionnaire d'évaluation a été envoyée par courriel par le stagiaire qui a œuvré à sa conception. Elle est disponible sur demande.

<sup>240</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 2.

<sup>241</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 6.

<sup>242</sup> Entretien 6 avec un *Project Manager*, Délégation de l'Union européenne en Moldavie, réalisé le 5 mars 2012, p. 1.

européenne afin qu'elle réponde aux inadéquations et corresponde davantage à leurs priorités. Cette volonté est emblématique de l'appropriation de cet outil qui semble avoir pris de l'ampleur au cours des dernières années, tel que précédemment mentionné. Inversement, la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures réfute l'idée de la réforme du partenariat moldave et exprime plutôt une incertitude quant à l'utilisation des données qui seront recueillies dans le processus d'évaluation. À ce sujet, un fonctionnaire européen précise que « *it's the first time we're doing it, we thought it is important but we don't know what will come out of it [...] we don't know yet [sur le projet de réforme du partenariat moldave], really it depends on the evaluation. Frankly, we haven't given it a thought yet, we will see what comes out and then we will see... I don't think they're very far in the reflection either* »<sup>243</sup>. Un séminaire sur le Partenariat à la mobilité conclu avec la Moldavie sera tenu en juin 2012 à Bruxelles et devrait mettre au jour quelques résultats préliminaires obtenus des questionnaires jusqu'à maintenant recensés. Par contre, la suite de cette première session de partage d'information est toujours indéterminée.

Il y a donc lieu de questionner la volonté de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures à soutenir le projet de réforme du partenariat moldave. La nécessité même d'une rectification du cadre de cette politique et de ses initiatives dérivées évoque une inadéquation entre le contenu du Partenariat et les spécificités de son territoire d'application. Malgré la saisie progressive des institutions moldaves de leur outil de coopération privilégié, ce dernier véhicule des décalages idéologiques tout au long de la chaîne de cette politique, qui puisent leur origine dans les perceptions partagées sur le phénomène migratoire par les instances responsable de sa conception. De ce fait, il paraît peu probable d'inverser, dans le cadre d'une réforme menée par les autorités moldaves, la tendance verticale de cette structure politique, qui doit avant tout répondre aux intérêts de ses instigateurs. Pour conclure cette partie sur les pratiques administratives liées au déploiement des Partenariats à la mobilité et la signification de cet instrument pour les pays tiers, la prochaine étape propose de mettre en exergue les problématiques et les limites relevées par les acteurs institutionnels sur ce nouveau modèle de coopération.

---

<sup>243</sup> Entretien avec Agatha SOBIECH, *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 9.

### 3.2.3. *Le regard des acteurs institutionnels moldaves sur les écueils du projet européen*

Les impressions recueillies dans le cadre de la passation d'entretiens auprès des acteurs institutionnels moldaves enrichissent l'étude de la perception des pays tiers sur le nouveau modèle de coopération européenne en matière de gestion des flux migratoires. Il apparaît clairement que le renforcement des capacités moldaves permet de remettre à l'avant plan leurs aspirations dans ce cadre de coopération politique. Le projet d'évaluation en cours est une étape décisive dans la quête d'appropriation du principal outil de cette coopération, le Partenariat à la mobilité. En contrepartie, ces acteurs observent avec acuité la reformulation du cadre de la politique migratoire européenne et prévoient les changements positifs et négatifs qu'elle devrait apporter. L'étude du partenariat pilote moldave met au jour certaines défaillances, relevées par les acteurs locaux, qui méritent d'être approfondies afin de compléter la réflexion sur le fonctionnement de cet instrument, voué à être reproduit auprès de l'ensemble des pays limitrophes à l'Union européenne. Les limites du Partenariat à la mobilité sont de plusieurs ordres mais l'essence de ces problématiques se retrouve dans l'inadaptabilité de son contenu à la réalité du territoire d'application.

Les documents institutionnels sur le sujet du Partenariat à la mobilité présentent un instrument de coopération focalisé sur la dimension sociale du phénomène migratoire et mobilise une rhétorique qui, à la lumière des précédentes démonstrations, ne semble guère se traduire dans les projets mis en œuvre par les États-membres adhérents. Malgré les efforts consistants dont on fait preuve les autorités moldaves pour satisfaire les exigences européennes, une certaine frustration est perceptible dans le discours des acteurs locaux interrogés quant à la concrétisation des objectifs initiaux, tel que l'accroissement des possibilités de migration légale sur le territoire de l'UE. D'ailleurs le nouvel apogée emblématique de l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité « *more for more* » induit un recadrage des initiatives afin qu'elles coïncident davantage avec les finalités européennes. Le refus de céder à ces exigences se traduit donc par un « *less for less* » qui réduit ainsi la marge de liberté des acteurs locaux dans les processus de négociations et réfute l'idée originale de contractualisation équilibrée entre l'UE et les pays tiers au cœur du concept de Partenariat à la mobilité. Pour certains, cette vaste entreprise ne

consisterait en fait qu'en un processus d'externalisation de la politique migratoire européenne au-delà de ses frontières<sup>244</sup>.

Certaines problématiques relevées par les fonctionnaires interrogés sur l'implantation du Partenariat à la mobilité en territoire moldave concernent le cadre structurel de ce dernier. Déjà, la verticalité de cette politique a fait l'objet d'une précédente démonstration mais il importe d'ajouter que cette structure lui est en fait inhérente à tous les échelons d'application. Pour préciser ces propos, il est apparu préoccupant de noter, lors d'une discussion avec un administrateur de la Commission européenne, que cette personne devait parfois intervenir auprès des directeurs de projets européens quand leurs actions contrevenaient directement avec les intérêts moldaves. En effet, les processus actuels de sélection des projets et de leur évaluation ne laissent qu'une place sommaire aux autorités moldaves. Il est ainsi possible que certains projets, indésirables au regard des acteurs publics locaux, voient le jour. Par ailleurs, l'incompréhension manifestée par les quelques membres du personnel ministériel moldave interrogés sur le fonctionnement de l'Union européenne et des politiques dérivées du Partenariat à la mobilité renforce le précepte de la verticalité de cet instrument qui de ce fait, ne laisse qu'une place infime à son interprétation et adaptation par les pays tiers. À ceci s'ajoute les lacunes en termes de ressources humaines, éprouvées autant du côté de la Commission européenne que des acteurs institutionnels locaux, qui mettent à l'épreuve le déroulement de l'implantation du Partenariat moldave. Aux dires d'un fonctionnaire de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures, cette problématique risque de conduire à une mise en œuvre superficielle qui impactera l'effort déployé. D'ailleurs, la réelle implication des États-membres signataires de la déclaration du Partenariat moldave évoque cette ambiguïté. En effet, alors que quinze d'entre eux y aient adhéré, seulement quelques uns s'avèrent actifs dans la coopération, alors que la majorité ne s'est jusqu'à maintenant pas engagée dans la matérialisation de leur participation. Cette réalité remet en cause la volonté européenne à souscrire à une réelle collaboration avec les pays qui lui sont limitrophes et consolide plutôt la représentation que cet outil n'est en fait qu'une stratégie permettant d'assurer la pérennité des visées sécuritaires de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE.

---

<sup>244</sup> CRETU, Ghenadie. *Potential far from exhaustion : Circular Migration in the context of the EU-Moldova Mobility Partnership*, [email], message à Martine BROUILLETTE, 12 mars 2012, p.3.

La publication de la Commission européenne accompagnant la formulation de la nouvelle Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité met en exergue la conscience de cette instance à promouvoir des canaux limités de migration légale vers le territoire de l'UE, et cela, malgré les efforts mis en place par les pays tiers. Il y est inscrit que « *it appears that the considerably improved capacity of third countries to provide information about legal migration rules and accompany potential migrants is somehow frustrated by current narrow avenues of legal migration to the European Union* »<sup>245</sup>. Cette réalité est confirmée par un fonctionnaire de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures qui perçoit tout de même que ce constat ne nuit pas à la cohérence du contenu de cette politique : « *What's from the Moldovan point of view, that also comes quite often saying ok, we don't have much legal migration, from Moldova to the EU in the Mobility Partnership. We do a lot around it, in terms of capacity building, for the national employment services or with whoever negotiates social security agreements and stuff like that. If you look at the numbers, how many people can move, you have some stuff but not that much* »<sup>246</sup>. À l'inverse, un employé des services publics moldaves énonce quant à lui que les efforts du Partenariat devraient conduire les autorités européennes à adopter une attitude positive sur l'émigration des ressortissants moldaves et à leur pourvoir l'information nécessaire à la migration légale, à assurer leur protection sociale, ainsi que leur retour au pays une fois que leur objectif d'épargne est atteint<sup>247</sup>.

Au-delà de la réticence des États-membres à acquiescer à un accroissement de la mobilité sur leur territoire respectif et de concéder l'administration de cette question à l'instance supranationale de la Commission européenne, une explication plausible de ce bilan sur l'ineffectivité du pilier « migration légale » du Partenariat à la mobilité se retrouve dans les définitions divergentes qu'accordent chacune des parties impliquées aux schémas de migrations circulaires et temporaires. Au regard des institutions moldaves et, jusqu'à une certaine mesure, de la Commission européenne, cette forme de mobilité cadre avec les objectifs sociaux d'une politique migratoire encourageant l'apport des migrants au développement de leur territoire d'origine et de destination. À l'inverse, ces schémas sont

---

<sup>245</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission staff working paper, Accompanying the document the Global Approach to Migration and Mobility*, Bruxelles, 21 novembre 2011, COM (2011) 1353, p.7.

<sup>246</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 4.

<sup>247</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 9.

plutôt perçus par le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures comme moyens de freiner les flux migratoires associés à l'installation permanente des migrants. Cette dichotomie conceptuelle sur la mobilité circulaire appuie l'hypothèse selon laquelle les systèmes de croyances divergents entre les instances chargées de cette politique induisent à des déficits d'implantation, notamment sur les projets de facilitation de la migration légale.

Le contenu du Partenariat à la mobilité présente, dans un second temps, des carences au niveau microscopique de son action. Certes, l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité clame ajuster le tir et proposer, en réponse à cette réalité fréquemment dénoncée, une « approche centrée sur les migrants »<sup>248</sup>. Cette solution permettrait, selon la Commission européenne, de dévier la question de la gestion de « flux » et de « stocks » migratoires pour aborder la perspective des personnes engagées dans un parcours migratoire. L'essor du partenariat moldave permet de douter de cette nouvelle assertion. À ce sujet, les intervenants locaux ont été clairs sur les limites de cet outil qui omet de façon persistante de se porter à l'écoute des aspirations émises par les ressortissants moldaves. Un exemple évocateur de cette évidence est relaté par un agent ministériel moldave qui est allé à la rencontre des communautés de migrants moldaves sur le territoire européen dans le cadre d'un projet du partenariat de foire à l'emploi élaboré par les services publics suédois de l'emploi (*Swedish Public Employment Services*). Afin d'encourager le retour des migrants et leur réinsertion économique, le plan d'action de cette initiative visait à informer les ressortissants moldaves des opportunités de carrière dans leur pays d'origine. Apparemment, la réponse de ces derniers a causé la consternation auprès des fonctionnaires moldaves qui ont été ainsi confrontés à la réalité et aux réelles préoccupations de ces personnes. Le témoignage du fonctionnaire moldave approfondit cette réflexion :

*« I participated in the job fair and saw how skeptical the migrants are [...] migrants were coming to the job fair and asking our civil servants: will you give me money when I'm back? Will you give me a flat when I return for one year because I have nowhere to live because I have lived in Italy for the last ten years? Will you give me some facilities for opening a business? There were questions that our civil servants could not reply to and we don't have the resources here. Yes, we have companies that offered a 1000 Euros monthly salary, huge salary for Moldova, and we have so few that we cannot face the number of migrants in Italy so God, let's be real here! [...] I was crying when migrants were asking me "What is the Ministry of Foreign Affairs doing for us?" [...] "I'm dying in Moldova with a 100 Euros salary... what are you talking about?" From the Ministry of Foreign Affairs' perspective, I thought I was*

---

<sup>248</sup> COMMISSION EUROPÉENNE, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, p.8.

*doing so much for the Mobility Partnership, but when I was there, I was so disappointed, it's a drop in the ocean that you are trying to do for a migrant».*<sup>249</sup>

Par ailleurs, il dénonce pour les mêmes raisons d'inadéquation l'implantation des projets de « codéveloppement » contenus dans le Partenariat à la mobilité et relie cette conjoncture avec sa situation personnelle en déclarant :

*«How can you say to a migrant who left the country to survive to give money for the reconstruction of a school. I mean this is ridiculous, he's surviving and thinking about how to save enough to buy a flat when he comes back, pays the studies for his son and now you talk about... I mean for Moldova, it is not feasible yet, the codevelopment concept [...] you cannot ask a person to think about cultural and civic education when he's just living with 100 Euros a month! [...] you know, the civil servants, it's the same. We have very low salaries, I'm not a civil servant anymore, but I worked for the government for six years and I know how bad the remuneration is. Sorry, I'm a patriot, I can work for the government, but not for this salary and those conditions. Sorry, but I have a child at home, If I didn't leave the country for the moment, it doesn't mean that I'm not thinking about it...»*<sup>250</sup>

Dans le même ordre d'idées, la récente ouverture du dialogue sur la facilitation des procédures liées à l'obtention d'un visa Schengen est également source d'incompréhension pour les migrants moldaves, alors que ces discussions semblent menées de façon autarcique entre acteurs institutionnels. Ainsi, les intervenants interrogés affirment en premier lieu que les ressortissants nationaux font encore majoritairement appel à des agences intermédiaires pour obtenir un visa de séjour sur le territoire de l'UE à fort prix et que l'inexistence de campagnes d'information sur la procédure d'acquisition de ce visa stimule cette activité. De plus, toujours selon leurs points de vue, la signification du visa Schengen est ambiguë pour les migrants qui l'appréhendent plutôt sous la forme d'un permis de travail. Ces mêmes agents se disent perplexes devant l'ampleur que prennent les négociations pour la facilitation des procédures de ce visa, réfutant d'une même voix les craintes de l'Union européenne envers leurs ressortissants. Les propos suivants illustrent cette réflexion :

*« What risks would happen if our citizens were able to go? Do we have a big number of asylum seekers, or illegal migrants? One million of our citizens are in Europe and staying legally because the big flow was a long time ago. Do we need this visa liberalization anymore after they have regularized their status or obtained the Romanian passport? With Italy, there's special collaboration, agreements on social protection, bilateral labor agreement because the biggest number of our migrants are in Italy but the big countries in Europe, we have problems with visa and mobility and*

---

<sup>249</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 9.

<sup>250</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 9.

*migration even if we do not present many risks, we are not like Roma people which have lots of problems»<sup>251</sup>.*

Les éléments prélevés du contenu du Partenariat moldave et portés à l'analyse exemplifient l'omission d'une approche microscopique dans la conceptualisation des projets. Cette négligence démontre l'inexistence d'une voix pour représenter les aspirations et les préoccupations des ressortissants nationaux dans ce cadre politique.

Finalement, l'incertitude quant au prolongement de l'investissement européen dans ce nouveau modèle de coopération soulève l'appréhension des acteurs institutionnels moldaves. De ce fait, ces derniers discernent déjà une réduction de l'implication européenne à la suite du déplacement de l'intérêt stratégique de l'UE qui s'éloigne progressivement des Partenariats pilotes. À ce sujet, un représentant ministériel souligne les variations dans la facilité à obtenir un soutien financier à la mise en œuvre de projets depuis l'implantation de cet outil dans l'affirmation suivante :

*« The fact is the Mobility Partnership as a pilot, the European Commission and the Member States gave lots of support at the beginning. Now they told us, ok, reforms and benchmarks on visa liberalization and migration is already your problem. The European Commission said we will not give money anymore for capacity-building and equipment which you, the government should take over [...] Several years ago, they were willing to do so because it was a pilot and it was something they had to stimulate but now, not anymore [...]»<sup>252</sup>.*

Ces propos sont renforcés par un second agent ministériel qui déclare :

*« The strategic planning is not done in a long-term perspective partly due to political instability in the country and the bad business climate. For example, the improvement of social benefits for workers in Moldova is not currently in the discussions. They want projects that will bring immediate results. At the moment, we are not sure about the durability of the relationship with the EU and Member States on the Mobility Partnership. We are conscious that their interests could be changing. For example, in a year, the contract for the Migration Technical Facility Consultant will be up, and we are unsure if it will be renewed. This poses problems on the coordination of the Mobility Partnership in Moldova and is a good example of the uncertainty of the initiatives»<sup>253</sup>.*

La démonstration effectuée dans ce cadre de recherche appuie l'hypothèse de la verticalité de la structure de cette politique, malgré l'appropriation progressive de l'objet par le gouvernement moldave. De surcroît, la reformulation du cadre de la politique migratoire

---

<sup>251</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 3.

<sup>252</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 4.

<sup>253</sup> Entretien 1 avec un interlocuteur du Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'intégration européenne, réalisé le 7 mars 2012, p. 3.

européenne poursuit dans la même verve et est donc vouée à reproduire les problématiques auxquelles sont actuellement confrontés le gouvernement moldave. La présence des intérêts européens dans le cadre de cette collaboration novatrice dénature l'essence d'un partenariat équilibré. De multiples modifications à la structure défaillante du Partenariat à la mobilité sont nécessaires, et même soulevées par la Commission européenne à travers ses publications, pour traduire les objectifs initiaux de son contenu en réalités, mais force est de constater la faible possibilité que ces dernières soient effectivement prises en compte par les États-membres et le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures.

### *3.3. La véritable épreuve de la fonctionnalité des Partenariats à la mobilité*

Avec la reformulation du cadre global de la politique migratoire européenne, le Partenariat à la mobilité demeure durablement installé et promet de devenir son principal outil dans le déploiement de sa dimension extérieure, permettant ainsi à l'Union européenne d'assurer la pérennité de ses finalités auprès des pays qui lui sont limitrophes. Le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures se retrouve ainsi au carrefour de deux voix antagoniques. L'une réclame l'harmonisation des mesures restrictives à travers un modèle de coopération commun, alors que l'autre doit se subjuguer aux volontés particulières des États-membres, seuls à toujours contrôler l'immigration sur leur territoire respectif. Avec l'objectif d'approfondir la réflexion sur ce nouvel outil multidimensionnel, il est pertinent de détacher le regard du partenariat pilote moldave pour examiner les tentatives de conclusions de partenariats auprès d'autres pays tiers incités à rejoindre ce modèle de coopération. Ce procédé sera à même de mettre au jour les différences dans les processus de négociations menés par l'UE auprès de pays déjà expérimentés dans la gestion de leur émigration, le recadrage des intérêts stratégiques européens et sa signification pour les pays tiers et enfin, l'avenir prochain de cet instrument dans le projet européen.

#### *3.3.1. Une proposition de coopération multilatérale épurée de mesures d'incitation avantageuses*

La documentation institutionnelle produite par les instances européennes et analysée dans le cadre du second chapitre de cette étude dresse le portrait de la politique européenne globale

de gestion des migrations, de son principal instrument et des progrès que ce dernier a permis de réaliser auprès des pays signataires. En contrepartie, hors du cadre de cette littérature, il est possible d'apprendre, à travers la recherche scientifique sur la politique migratoire européenne, que la Commission européenne a dirigé des négociations pour la conclusion de Partenariats à la mobilité auprès d'autres pays, stratégiquement plus intéressants, qui ont toutefois été vouées à l'échec. De multiples raisons sont invoquées pour expliquer ce résultat, mis à l'écart dans les publications de la Commission européenne. Ainsi, l'UE a approché de multiples fronts et dans la même période temporelle. Les pays de l'Europe de l'Est (Arménie et Géorgie) ont acquiescé à cette nouvelle collaboration, alors que les pays africains (Sénégal et Ghana) n'ont pu être convaincus de l'apport de cette politique.

L'information divulguée par les représentants de la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures indique que la totalité de ces pays se retrouvaient sur la liste formulée par le Conseil énumérant les pays tiers avec lesquels une collaboration renforcée était jugée nécessaire. Des missions d'experts de la Commission européenne ont ensuite été mobilisées sur ces terrains afin de convaincre les autorités de ces États de l'utilité du Partenariat à la mobilité. L'action de la Commission européenne en matière de gestion des flux migratoires auprès des pays africains arrive tardivement. En effet, de nombreux pays, dont le Sénégal et le Ghana, ont déjà conclu des accords de concertation bilatéraux aptes à répondre à leurs exigences. Conscients de la signification du contrôle des migrations pour les États-membres de l'UE, ces pays, déjà dotés de politiques migratoires sur l'émigration de leurs ressortissants, ont saisi les possibilités offertes au niveau bilatéral conduisant à « *a new scope for influence in forwarding their agendas, giving them a more strategic position vis-à-vis the EU*<sup>254</sup> ». Cette réalité diffère de celle des pays de l'Europe de l'Est, en quête d'un rapprochement avec l'Union européenne. Par ailleurs, les mesures d'incitation proposées par la Commission européenne pour l'adoption de dispositifs restrictifs ne peuvent être les mêmes pour les deux continents. Ainsi, la question de l'éventuelle intégration au système européen n'est guère abordée dans le cadre des négociations avec le Sénégal et le Ghana, alors qu'elle représente le principal moteur dans la conclusion des partenariats avec la Moldavie, la Géorgie et l'Arménie. L'intérêt de procéder à l'« européanisation » des normes et standards en matière de contrôle des flux migratoires doit donc répondre à d'autres aspirations. L'initiative européenne a principalement mis l'accent sur le pilier « migration-développement » dans la

---

<sup>254</sup> VAN CRIEKINGE, *Op. cit.*, p. 2.

période de concertation avec le Sénégal et le Ghana. Ces derniers ont toutefois soulevé des inquiétudes quant à la traduction de cette rhétorique en projets concrets, et de ce fait, remis en cause les capacités de la Commission européenne dans ce domaine. En effet, à la lumière de l'analyse du contenu des autres Partenariats à la mobilité, il est possible de discerner que bien que la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures de l'UE soit chargée de négocier puis d'élaborer le contenu de ces déclarations, cette instance n'est en mesure d'achever que les mesures contraignantes reliées à cet instrument. En revanche, malgré l'énonciation des priorités en matière de développement, cette direction n'est pas responsable de leur matérialisation. Elle doit faire appel à divers organismes, notamment à travers les mécanismes d'appel d'offres précédemment explicités, pour les mettre en œuvre, laissant ainsi transparaître une incertitude sur leur réelle concrétisation.

Suite à la passation d'entretiens auprès des autorités sénégalaises, certains chercheurs ont mis au jour leurs perceptions sur l'entreprise de coopération européenne. Ces résultats indiquent la difficulté de la Commission européenne à convaincre de la valeur ajoutée de son instrument, qui est apparu inadapté à répondre aux priorités de ce pays tiers. Selon cet avis, l'UE se serait lancée dans un processus de négociations en présentant un produit fini, invalidant de ce fait l'hypothèse de la marge de liberté des acteurs locaux dans la conception de cette politique. Ainsi, la Commission européenne aurait soutenu « *an agenda focused on migration control rather than migration and development or joint management [...] The Senegalese government considered the European Commission as ill-equipped, with long and bureaucratic procedures, perceived misinformation between the EU delegations and Brussels as manifest, while coordination between Member States and the European Commission was seen as lacking* »<sup>255</sup>. De surcroît, les questions d'un éventuel accord de réadmission et des faibles possibilités de migration légale induites dans cet outil de coopération auraient abouti à la cessation des négociations pour ces gouvernements.

Les fonctionnaires européens interrogés ont soutenu un discours divergent sur les motifs derrière l'échec des négociations de Partenariats à la mobilité avec le Sénégal et le Ghana. Non seulement, cette rhétorique ne correspond guère à la version exprimée par les autorités sénégalaises et ghanéennes retrouvée dans les articles scientifiques, mais les propos véhiculés par ces représentants se contredisent sur plusieurs points. Ces argumentaires antinomiques

---

<sup>255</sup> VAN CRIEKINGE, *Op. cit.*, p. 24.

signalent donc qu'aucun effort de réflexion collectif sur les motifs au fondement de l'échec de ces négociations n'a eu lieu sous l'enceinte européenne. En premier lieu, le premier intervenant soutient donc que :

*« the idea with the Mobility Partnership is that we don't impose things, everything should be tailor-made so we go to explore, with the country mission, to introduce the Mobility Partnership, explain what it is, what it can do, what it can bring, and then we usually wait for the country to tell us, ok, those are our priorities in the area of migration and development or migration and asylum. That's what Moldova did and what Cape Verde did. But Senegal, they didn't, never. We went there to explore a bit, talk to them, they were interested, we met them on many occasions, were always interested, even now, if you would ask them, they would be interested. But we never got any concrete propositions. We raised it on multiple occasions, but it never came, so we just gave up»<sup>256</sup>.*

À l'inverse, le second fonctionnaire européenne affirme plutôt que *«With the example of Senegal, actually it was them that approached us for a Mobility Partnership [...] but at the end they seemed to have lost interest in having it»<sup>257</sup>.*

En second lieu, quant aux raisons évoquées par ces acteurs sur le recul des négociations, le premier déclare que :

*«The reason behind it, there might be many ones, but they had a problem with the Ministries of Interior and Foreign Affairs, I think for the coordination role, one was blocking the other. Second thing is the Senegalese are used to work with EU Member States when it comes to migration and not directly with the EU so for them it was not really clear the added-value. Third thing is maybe they didn't know, if you get the Mobility Partnership only for the money, it may be that the third country is getting more by an uncoordinated approach from donors so they are more interested in a lack of coordination [...] And finally, but I don't know, also Member States in general are less inclined to offer a lot the further south you go [...] We didn't even propose, we didn't even want a readmission agreement with Senegal»<sup>258</sup>.*

Le second émissaire défend plutôt l'idée sommaire que :

*«There was a sort of disagreement internally or lack of coordination, or something, political changes in the country [they thought] at the end this idea was basically a pretext to put them working with the EU in fighting illegal migration and nothing else. This perspective was the one that proponed in the internal discussions in the country. And with Ghana, we had some contacts and we could feel there was also this*

---

<sup>256</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 2.

<sup>257</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 3.

<sup>258</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, pp.2-3.

*reading of the instrument, which is partially true, but I'm not trying to sell it, but I think the Mobility Partnership is more than that»<sup>259</sup>.*

Compte tenu de ce qui précède, la négligence à prendre en considération les aspirations des pays tiers dans la phase de conception du Partenariat à la mobilité a été en causalité avec l'échec des négociations auprès du Sénégal et du Ghana. Cette réalité contraste avec l'idée d'un outil de coopération singulier, « taillé sur mesure » en fonction des spécificités de chaque pays tiers. De plus, la Commission européenne ne semble guère avoir tiré de conclusions de son expérience auprès de ces pays, pour qui la valeur ajoutée aurait pu être se retrouver dans l'écoute de leurs priorités. Le pouvoir de négociations accru des pays africains, déjà impliqués dans la gestion de l'émigration de leurs ressortissants et dans des accords de coopération bilatéraux, diffère de la réalité des pays de l'Europe de l'Est. Alors que les premiers partenariats conclus dans cette région regroupent des pays « faciles » selon les mots employés par les fonctionnaires européens, ces derniers correspondent moins aux intérêts stratégiques induits dans la politique migratoire européenne. Pour reprendre les propos d'un acteur local moldave, « *countries with more ambition may view the Mobility Partnership as a loose instrument, a trade-off, a form of bribe to countries*»<sup>260</sup>. Cette déclaration semble décrire la perspective partagée par le Sénégal et le Ghana sur ce modèle de coopération européenne. À la suite de la récente reformulation de l'approche globale, il y a lieu d'interroger comment la Commission européenne pourra inciter les pays tiers se trouvant dans sa ligne de mire à conclure ces ententes. En effet, selon un fonctionnaire européen :

*« Senegal, they would not be candidates for a Mobility Partnership anymore. [...] Now we are making the distinction with third countries which are more strategic for us, with whom we want to have stronger links with Mobility Partnerships for those, and others that we just want to cooperate with. Many areas where we could not cooperate but the Mobility Partnerships will not be for those, and mainly because there are areas that will not be accessible for them, let's say visa facilitation agreement will be one of them»<sup>261</sup>.*

Le marchandage à prévoir pour la conclusion de Partenariats à la mobilité sur le territoire africain s'avérera donc plus ardu et devra équilibrer davantage les intérêts européens à ceux des pays tiers. Pourtant, en amoindrissant significativement les possibilités de migration légale vers l'espace européen et en ne présentant que de faibles compétences en matière de

---

<sup>259</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 3.

<sup>260</sup> Entretien 3 avec un interlocuteur de l'OIM Moldavie, réalisé le 15 mars 2012, p.4.

<sup>261</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 6.

développement, la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures ne semble donc qu'apporter à la table de concertation sa priorité sur le contrôle des flux migratoires.

### 3.3.2. Le renforcement du discours « sécuritisé » : au fondement de la réorientation du cadre de la politique migratoire européenne

Les événements du contexte international de l'année 2011 illustrent l'ancrage du discours « sécuritisé » sur le phénomène migratoire, tel que démontré dans les publications de la Commission européenne et du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures. En contrepartie, ces bouleversements ont également mis au jour les failles du projet européen, telles que perçues par ce Conseil, et la nécessité d'y apporter d'importantes modifications. L'arrivée de plus de 30 000 migrants sur le continent européen entre les mois de janvier et de mai 2011 a soulevé l'inquiétude du Conseil quant à sa capacité de freiner ces mouvements de personnes qu'il a, sans hésiter, qualifiés d'illégaux. Une note de la Présidence de ce même Conseil déclare que cette situation est à même de « saper nettement la confiance des capacités de l'UE et de ses États-membres à gérer les flux migratoires aux frontières extérieures »<sup>262</sup>. Dans le but de résoudre cette crise, l'emploi de mesures exceptionnelles a été invoqué, conduisant « à une suspension partielle du régime de Schengen »<sup>263</sup>.

Le gouvernement italien a d'ailleurs ajusté sa rhétorique sur deux fronts, démontrant ainsi l'instrumentalisation d'un discours pour parvenir à des fins précises. Ainsi, sur le forum de l'UE, le gouvernement italien a imploré l'octroi d'un statut humanitaire pour ces migrants, allouant de ce fait leur libre circulation dans l'Espace Schengen. L'usage des mots déployés par les autorités italiennes pour atteindre cette finalité évoque le précepte de l'acte de parole au fondement de la théorie de la « sécuritisation ». En effet, la référence à une « *image of epochal migratory influx* » ou alors d'« exode biblique »<sup>264</sup> a amplifié la réalité de cette vague migratoire dans le but de susciter une réponse exceptionnelle de la part des États-

---

<sup>262</sup> NOTE DE LA PRÉSIDENTE AU CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Réponse de l'UE à la pression migratoire accrue*, Bruxelles, 9 décembre 2011, p. 3.

<sup>263</sup> CAMPESI, Giuseppe. *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime : Manufacturing emergency in the Lampedusa crisis*, European University Institute Working Paper, RSCAS 2011/59, [document pdf], [réf. Du 19/11/2011], disponible sur Internet : <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/19375>, p.13.

<sup>264</sup> CAMPESI, Giuseppe. *Op. cit.* p. 13.

membres, notamment en termes de solidarité entre ces derniers et de partage du « fardeau » que représentaient pour l'Italie ces « réfugiés ». Inversement, le gouvernement italien a soutenu un discours dichotomique au niveau national, n'hésitant pas à criminaliser la totalité de ces migrants pour démontrer l'importance qu'il accorde à la sécurité de ses citoyens. De ce fait, les mesures envisagées pour amoindrir cette « menace » se sont fortement éloignées de la rhétorique humanitaire dont le gouvernement avait fait usage sur la scène européenne. Le sociologue juridique italien Giuseppe Campesi approfondit cette réflexion en soutenant que « *by declaring the state of emergency, the Italian government provided the legal and political basis for a crisis management model built around extensive use of arbitrary administrative detention and systematic violation of migrants' basic rights* »<sup>265</sup>. La réponse européenne à la revendication italienne a été un refus sans équivoque d'accorder le statut humanitaire à ce groupe de migrants irréguliers. Cette crise a d'ailleurs ramené à l'avant plan la question de la sécurité des frontières intérieures de l'Espace Schengen, devant l'incapacité de certains États-membres à gérer adéquatement les frontières extérieures de l'UE. Elle a aussi ravivé l'aspiration du Conseil de déplacer le contrôle des flux migratoires en amont des frontières européennes à travers des efforts de coopération concertés avec les pays tiers.

Les réactions italiennes et européennes sur la gestion de l'afflux de migrants suscités par les événements du « Printemps arabe » remettent en cause certains éléments centraux mis au jour dans la littérature institutionnelle introduisant l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité. En effet, il y apparaît déjà une contradiction notoire entre les actions entreprises au lendemain de cette crise et l'énonciation d'une approche dite centrée sur les migrants. La réponse européenne qui a conduit à la disqualification de l'aspect humanitaire dans le traitement de ces ressortissants informe de la présence d'une vision « sécurisée » du phénomène migratoire, négligeant la singularité du parcours de ces personnes. La rhétorique progressiste qui aborde cette politique semble ainsi céder la voie à la mise en place de la stratégie européenne de contrôle des flux migratoires, davantage axée sur la coopération fondée sur un principe de différenciation préférentielle. La reformulation du cadre global de la politique migratoire européenne est en corrélation directe avec les événements du contexte international et les lacunes qu'ils ont permis de relever. Les fonctionnaires européens rencontrés ont d'ailleurs appuyé que « *the sense of urgency came, is*

---

<sup>265</sup> CAMPESI, Giuseppe. *Op. cit.* p. 16.

*one of the element of the response to the Arab Spring* »<sup>266</sup> et a significativement modifié l'agenda politique européen. L'heure ne semble désormais plus propice à l'expérimentation du modèle de coopération privilégié de l'UE, mais bien à sa mise en place stratégique afin de freiner de façon substantielle les flux migratoires en provenance de régions jugées « à risque ».

C'est donc dans ce contexte qu'ont été ouvertes les négociations pour la conclusion de nouveaux Partenariats à la mobilité auprès des autorités tunisiennes, marocaines, égyptiennes et libyennes. À la recherche de nouveaux liens de collaboration avec ces pays, la Commission européenne propose cet outil de coopération singulier dorénavant implicitement lié à certaines mesures astreignantes, telles que la conclusion d'accords de réadmission et de coopération avec Frontex. Elle offre des mesures à court et long termes pour enrayer les causes profondes des migrations mais aussi pour apporter des solutions aux problèmes immédiats que ce phénomène social pose pour l'UE. La relocalisation de l'effort européen vers les pays limitrophes correspond à une stratégie globale qui aspire à freiner les parcours des migrants en provenance de l'Afrique Subsaharienne et du Moyen-Orient dans les régions du Sud de la Méditerranée. La Tunisie, malgré une administration en transition, semble être en voie de conclure bientôt les négociations et d'adhérer au Partenariat à la mobilité. Il s'agira de la véritable épreuve de fonctionnalité de l'instrument opérationnel de la politique migratoire européenne qui conclut ainsi définitivement la phase expérimentale du projet. Aux yeux des fonctionnaires européens responsables de cette forme de coopération, « *now perhaps the big test is to see what happens with Tunisia. We are convinced that the potential is there and that it helps, even to other things that are not perhaps related even discussing on issues like fighting organized crime, corruption, etc. The Mobility Partnership is a framework where we can touch upon these types of issues in a rather informal way and that helps in fostering the dialogue between these countries* »<sup>267</sup>.

Parallèlement, ces derniers sont conscients de la trajectoire focalisée sur le prisme sécuritaire qu'emprunte actuellement la politique migratoire européenne. Les avancées qu'a pu connaître le discours progressiste soutenu par la Commission européenne à travers l'Approche globale sur la question des migrations s'avèrent réduites dans ce nouveau contexte qui replonge dans

---

<sup>266</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 3.

<sup>267</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 4.

une logique sécuritaire apparente à celle qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001. Selon les propos d'un émissaire européen interrogé, cette réalité rappelle que « *working in this area is not necessarily the most rewarding because you see, sometimes, you take one step and then you take two steps back [...] I think it came back a little bit to where we were in the 2000's, like in 2002* »<sup>268</sup>.

### 3.3.3 Une politique en devenir dans un processus de fabrication de l'Europe

À la lumière de l'incertitude mentionnée par les autorités moldaves sur l'investissement européen dans leur Partenariat à la mobilité et au lendemain de la reformulation du cadre de la politique migratoire européenne, il est possible d'interroger l'avenir des Partenariats pilotes conclus avec la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et le Cap Vert. Le virage annoncé par l'ajout du principe de différenciation préférentielle dans l'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité aura inévitablement des conséquences sur l'allotissement des ressources. L'ouverture du dialogue pour parvenir à un assouplissement des procédures reliées au visa Schengen semble avoir permis aux autorités moldaves de maintenir leur actualité aux yeux de l'UE. Tel que mentionné par un représentant ministériel moldave,

*« According to the Global Approach to Migration and Mobility's new communication, the focus is on the South with the Arab Spring and all, so Moldova is still there with the pilot project, proactive, but now the focus is on the southern regions and more on security of the borders [...] With the Mobility Partnership at the beginning there was good implementation, then it became passive and now with the visa dialogue, becoming more active again, but the Global Approach to Migration and Mobility is more focused to the south now. We, Moldova, remain in the Mobility Partnership with the visa dialogue on board »*<sup>269</sup>.

Subséquemment, la Moldavie doit se montrer proactive afin de maintenir son Partenariat et ainsi l'intérêt européen sur son territoire. Par contre, le projet de réforme et la conséquente affirmation des priorités nationales risquent de se voir confrontés à la nouvelle réalité de cette politique et donc, à des ressources considérablement limitées.

---

<sup>268</sup> Entretien 5 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 13 avril 2012, p. 10.

<sup>269</sup> Entretien 2 avec un *Project Officer*, ICMPD Moldavie, réalisé le 5 avril 2012, p. 4.

La réalité moldave se reflète dans les autres Partenariats déjà conclus. Ainsi, les partenariats géorgiens et arméniens s'avèrent déjà heurtés par la réaffectation des ressources et de l'intérêt européen. À cet égard, un fonctionnaire européen constate :

*« I mean with Georgia, we want to reactivate a bit more the Mobility Partnership into actions and with Armenia, we are discussing, maybe France wants to take the lead, we are trying to launch soon the targeted initiative to promote the signature of the Mobility Partnership [...] but there's always, I mean, political will is one thing and perhaps the operational capacity, resources, is a different thing and all of us are confronted with the same problem of lack of resources and at the end of the day, it reflects in the delays, in the identification and the start of different actions, and in the case of Armenia, we hope that things will start now perhaps, not before the summer, but at least at the start of September, we hope that the initiatives will start »<sup>270</sup>.*

Ces propos sont révélateurs du désengagement européen envers ces pays tiers. L'exemple de l'Arménie révèle qu'après une année complète de négociations et que malgré la signature de la déclaration il y a un an déjà, le temps s'écoule sans qu'aucune initiative n'ait encore vu le jour. Ce constat met au jour non seulement la redirection de la politique migratoire européenne vers le Sud de la Méditerranée, mais aussi la difficile transition de la rhétorique européenne en actions soutenues par les États-membres.

Un second aspect significatif des limites du projet européen s'est consolidé à la suite des événements du contexte international de la dernière année et consiste en l'approbation dorénavant collective du discours « sécuritisé » sur le phénomène migratoire. La communautarisation du pilier Justice et Affaires intérieures suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam s'est accompagnée d'une exigence à parvenir à une plus grande transparence dans les processus de « *policy making* » et de « *decision making* » dans ces domaines, pour arriver à combler le déficit démocratique qui les caractérise. L'opacité dans laquelle se déroulent les prises de décision concernant la politique migratoire européenne a déjà été mise au jour dans le cadre de cette analyse. Toutefois, conscient de cette lacune, le Conseil européen avait formulé en 2010, dans le Programme de Stockholm, la nécessité d'octroyer un « rôle accru au Parlement européen et aux parlements nationaux et d'offrir aux citoyens et associations des possibilités d'échange pour renforcer le caractère ouvert et démocratique de l'Union européenne »<sup>271</sup>. L'adoption de ces mesures aurait pu notamment conduire à l'élargissement de l'horizon professionnel des acteurs concertés pour œuvrer à la

---

<sup>270</sup> Entretien 4 avec un *Policy Officer*, Direction générale Justice et Affaires intérieures, Commission européenne, réalisé le 19 avril 2012, p. 8.

<sup>271</sup> CONSEIL EUROPÉEN. *Programme de Stockholm, une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/c115/01, [document Tiff], [réf. du 04-02-2012], Disponible sur Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:FR:NOT>.

formulation de la politique migratoire et ainsi hypothétiquement mener à une analyse multidimensionnelle du phénomène social qu'est la migration.

La crise de 2011 a freiné cette éphémère possibilité d'ouverture et se solde plutôt sur un recul au niveau de la transparence. Déjà, à la lumière de la réaction du Conseil devant l'afflux de migrants et des publications de la Commission européenne sur le sujet, force est de constater que chacun a durci la rhétorique employée pour traiter de ce phénomène. L'exceptionnalité des mesures approuvées pour neutraliser la menace que représentaient ces flux cause un précédent et renforce la perception que ces instances sont les seules, au niveau européen, capables de gérer pareille situation. Certes, les débats entendus au sein des parlements nationaux des États-membres sur cette question ont remis en question les capacités de gestion de l'UE, mais ont aussi contribué de ce fait, à conforter la « sécuritisation » du phénomène migratoire. De surcroît, la succession de ces actions, conjuguée à un cadre international propice, accroît davantage la nécessité irrévocable de sécuriser l'Espace de liberté, de sécurité et de justice et de prendre toutes les dispositions pour arriver à cette finalité, y compris taire les voix discordantes. En conséquence, la plus récente réunion du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures aborde d'importantes modifications juridiques qu'il souhaite apporter à l'Espace Schengen, amoindrissant ainsi à nouveau le rôle du Parlement européen. Au regard de cette démonstration, la légitimité des perspectives partagées par la principale instance responsable de la conception de la politique migratoire européenne se retrouve renforcée.

À la lumière des cadres contextuels et conceptuels ayant orienté l'évolution de la politique migratoire européenne, il est maintenant possible d'affirmer que le système de croyances au fondement de la conception de cette politique et par conséquent, au cœur de son principal instrument opérationnel, induit inévitablement à des déficits dans son implantation. L'analyse effectuée prouve que ce dernier n'est guère forgé en fonction des priorités énoncées par les pays tiers et s'adapte donc difficilement aux spécificités de chacun. Déjà, la vision unilatérale qui domine la formulation de cette politique au niveau européen néglige à prendre en considération la multi-dimensionnalité de ce phénomène social. L'inexistence d'un espace public où il serait possible de débattre des enjeux liés à la politique migratoire européenne assure la pérennisation du prisme sécuritaire qui domine la perception des acteurs qui en sont actuellement responsables. Cette vision ne peut être partagée par les autorités publiques des pays tiers avec qui les négociations pour la conclusion de Partenariats à la mobilité sont engagées. Cependant, ces dernières sont conscientes de la valeur d'une contribution

européenne qu'elles tentent d'exploiter pour de multiples raisons, tout en aspirant au développement d'initiatives adressant la dimension sociale et humaine de la migration. Pour certains, cette réalité peut se traduire par l'acceptation de procéder à l'eupéanisation de leur cadre institutionnel et juridique, la conclusion d'accords juridiquement contraignants et par une ingérence européenne dans la conduite des affaires nationales, mesures attestant toutes de la verticalité de cette structure politique.

Les prochaines années s'avéreront déterminantes dans le processus de « fabrique » de la politique migratoire européenne. Elles permettront d'étudier si l'UE est en mesure d'harmoniser les mesures restrictives de sa politique migratoire extérieure avec des pays qui ont pour seul point commun de lui être limitrophe, et la façon avec laquelle ces derniers instrumentalisent leur partenariat pour en retirer des gains significatifs au service de leur développement et de la gestion de l'émigration de leurs ressortissants. Divers champs de recherche sont envisageables pour approfondir l'étude de cette politique, tels que la mise au jour des pratiques administratives qui y sont liées en Europe et leur genèse dans les pays partenaires, ou encore les conséquences de cet instrument sur les pratiques, les stratégies et les parcours des migrants souhaitant atteindre l'Espace Schengen. Il s'avère donc intéressant d'observer comment les pays maghrébins négocient leur entrée dans leur Partenariat, au même moment où la Moldavie réajuste le sien.

## *Conclusion*

La volonté de la Commission européenne d'introduire l'Approche globale sur la question des migrations afin de s'éloigner du prisme sécuritaire jusqu'à ce moment dominant suppose une relation de coopération novatrice avec les pays tiers. Cependant, la présente analyse démontre la reproduction d'un système de rapports de domination qui promeut la satisfaction des intérêts européens et subjugue la gestion des flux migratoires à la sécurité de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. En contrepartie, le nouveau modèle de coopération européenne facilite l'ouverture d'un dialogue exclusif avec certains pays qui y perçoivent de multiples avantages. Le cas de la Moldavie exemplifie ces propos et illustre la façon avec laquelle les acteurs locaux instrumentalisent l'outil opérationnel de la politique migratoire européenne afin d'accroître leur influence dans la région, de multiplier les opportunités d'interactions avec les États-membres de l'UE et pour obtenir une assistance financière significative de la part des instances européennes. La progression de cette relation de collaboration privilégiée a permis aux autorités moldaves d'acquérir une certaine marge de liberté qui leur permet d'affirmer aujourd'hui ne plus vouloir se soumettre à l'idée européenne mais bien plutôt aspirer à remanier la coopération européenne afin qu'elle s'ajuste à leurs nécessités. Ce gain d'assurance est perceptible dans la détermination exprimée sur le terrain moldave d'entamer la réforme du Partenariat à la mobilité au lendemain des résultats obtenus dans la toute première réelle évaluation quantitative et qualitative des retombées de cette politique actuellement en cours.

Certes, l'introduction de la voix des acteurs locaux, auparavant négligée dans la composition de cette politique, vient éclairer certaines lacunes qui semblent inhérentes au modèle de coopération sur la gestion des migrations proposé par l'UE. Déjà, le cadre structurel du Partenariat à la mobilité, de sa phase de conception à son implantation, maintient une verticalité qui dénature le précepte d'une contractualisation équilibrée entre l'UE et les pays tiers. Par ailleurs, la flexibilité et l'informalité au cœur de ce processus de coopération favorisent unilatéralement les États-membres de l'UE qui bénéficient de l'absence de contraintes liées à leur implication. Inversement, les pays tiers participants doivent inexorablement poursuivre d'importantes réformes, conditionnelles à l'engagement européen. Malgré des progrès appréciables dans l'« européenisation » de leur cadre institutionnel et juridique, ces derniers se confrontent tout de même à l'immobilisme européen dans certains domaines, pourtant au cœur des piliers du partenariat, dont la facilitation de la migration

légale vers le territoire de l'UE. Cette réalité soulève une incompréhension auprès des acteurs institutionnels moldaves, non seulement sur les mécanismes qui gouvernent l'Union européenne, mais aussi sur la perception que chacun partage au sujet de l'émigration des ressortissants moldaves. De ce point de vue, il y a donc lieu de douter de la volonté européenne d'encourager le projet de réforme du partenariat moldave afin qu'il reflète davantage les priorités énoncées par le gouvernement national.

L'incertitude quant à l'avenir de cette politique sur les terrains pilotes renforce la perception du Partenariat à la mobilité en tant qu'outil de coopération générique applicable à l'ensemble des pays limitrophes à l'UE, mais inapte à répondre aux spécificités de chacun. L'échec des négociations dirigées par l'UE auprès des autorités sénégalaises et ghanéennes illustre cette représentation et met également en exergue le décalage idéologique qui sépare les instances européennes des pays tiers. Forts de leur expérience en matière de gestion des flux migratoires et déjà impliqués dans des accords de coopération avec certains États-membres influents de l'UE, le Sénégal et le Ghana n'ont pu reconnaître les apports de la proposition européenne. Les mesures d'incitation soumises aux pays du continent africain se sont avérées hésitantes en comparaison avec celles mobilisées auprès des pays d'Europe de l'Est, notamment en ce qui a trait aux possibilités de migration légale sur le territoire européen. Par ailleurs, la Commission européenne a présenté un produit fini à la table des négociations qui s'est révélé inadéquat devant les spécificités de ces pays et les priorités soutenues par les autorités publiques. Dans ce contexte, l'essence même du Partenariat à la mobilité se retrouve pervertie en infirmant dès le départ le précepte de la concertation.

Pour conclure, le renforcement de la rhétorique sécuritaire au lendemain des bouleversements associés au « Printemps arabe » consolide le rôle du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures en tant que principal instigateur de la politique migratoire européenne. La portée du discours « sécuritisé » de l'Union européenne dans un contexte de crise a contribué à marginaliser et criminaliser les migrants et de ce fait, encouragé le recours à des mesures exceptionnelles, évinçant même davantage le Parlement européen du processus décisionnel. Ce virage, conjugué à la reformulation du cadre général de la politique migratoire européenne, éloigne l'UE des Partenariats à la mobilité pilotes pour rediriger l'effort de coopération vers les régions du Sud de la Méditerranée qui coïncident au mieux avec les intérêts stratégiques européens. Dans ce cadre, il y a lieu d'interroger la façon avec laquelle ces rapports de subalternité se déploieront dans les négociations auprès des pays

magrébins, mais aussi la forme que prendront ces potentiels Partenariats à la mobilité et les conséquences qu'ils pourront avoir sur les parcours migratoires des individus.

## **Conclusion générale**

La réflexion proposée dans le cadre de ce projet académique approfondit la compréhension d'une étape en cours dans le processus de « fabrique » de l'Europe. La politique migratoire européenne n'est qu'en partie intégrée dans le système politique de l'Union européenne. Sa récente communautarisation participe à l'éclosion de mesures harmonisées, notamment en termes de coopérations bilatérales guidées par la Commission européenne. L'articulation des idéologies qui ont forgé le prototype politique qu'est aujourd'hui l'UE est également perceptible dans les mécanismes qui orientent la formulation de la politique migratoire européenne. Engagées dans une perpétuelle concurrence, les théories de l'intergouvernementalisme et du supranationalisme parviennent à expliquer les intérêts impliqués dans ce processus évolutif et les méthodes de *policy-making* qui se sont succédées depuis les dernières années. Par conséquent, le survol des principales étapes de la politique migratoire européenne met au jour la façon avec laquelle les dirigeants des États-membres de l'UE font usage des instances supranationales afin de se soustraire à certaines contraintes éprouvées au niveau national. De ce fait, ils contribuent à la prolifération d'initiatives communes. Parallèlement, cette stratégie attribue un rôle influent au Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures dans la définition des orientations de cette politique. Cette conjoncture concourt à un déficit démocratique dans les délibérations sur cette question qui omet l'apport d'acteurs diversifiés et résulte en une vision unilatérale sur le phénomène migratoire, dictée par le champ de compétences de ces décideurs.

Depuis le Sommet de Tampere, les initiatives de coopération auprès de pays tiers fleurissent avec l'objectif de freiner les flux migratoires en amont des frontières extérieures de l'Union européenne. La Commission européenne, qui a acquis un droit partagé de propositions sur l'épineuse question des migrations depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, souscrit quant à elle à l'idée d'éradiquer les causes profondes des migrations au sein des pays tiers. C'est dans ce contexte que l'aide européenne au développement s'est retrouvée en partie associée à la gestion des migrations. Au regard des engagements coopératifs mis en œuvre depuis les années 2000, la conjugaison des mesures restrictives et la volonté d'une collaboration élargie et singulière caractérise le projet européen. L'Approche globale sur la question des migrations illustre cette oscillation en soulignant à la fois l'apport bénéfique de la migration au développement des pays d'origine et de destination et en autorisant une intervention ubiquitaire novatrice allouant le contrôle de l'émigration en faveur des intérêts

européens. Avec l'aide de son principal instrument opérationnel, le Partenariat à la mobilité, le nouveau cadre global de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne assure le rayonnement de l'agenda politique des États-membres et aspire à l'harmoniser aux priorités énoncées par les pays partenaires.

Avec l'objectif d'introduire des éléments représentatifs du système de croyances partagé par les concepteurs du Partenariat à la mobilité, l'analyse de contenu des témoignages écrits des instances européennes a été mobilisée. En premier lieu, les 31 communiqués de presse publiés depuis novembre 2005, sommaires des sessions du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, ont attesté de l'incapacité de ces décideurs politiques à penser les flux migratoires vers l'UE autrement qu'en termes de gestion de « risques ». L'association persistante de la migration « illégale » à une forme de criminalité, au même titre que le crime organisé ou le terrorisme international, influence le contenu de la politique migratoire européenne, exponentiellement restrictif. Ce Conseil octroie l'impulsion qui forge les orientations stratégiques auxquelles la Commission européenne doit pourvoir des propositions d'action cohérentes. L'analyse de contenu concède un second niveau de compréhension de la littérature institutionnelle qui met au jour le discours « sécuritisé » de cette instance sur le phénomène migratoire, mobilisant l'usage des mots et des compositions linguistiques pour disséminer leur système de croyances au lecteur. De ce fait, l'immigration vers l'Espace Schengen incarne une menace à la sécurité intérieure de ce territoire et la perception de son ampleur justifie l'allocation de moyens exceptionnels pour la neutraliser. L'étude de ces actes de paroles consciemment articulés avise de la représentation de l'altérité qu'ont ces acteurs et ainsi, des rapports de subalternité qu'elle légitime. Au regard de la réaction du Conseil en réponse aux événements du contexte international de la précédente année, l'amplitude de la menace perçue a donc autorisé la mise en œuvre de mesures restrictives, dérogeant parfois même du cadre législatif et institutionnel de l'UE. Malgré l'accroissement de l'influence de la Commission européenne dans les délibérations sur la politique migratoire, cette instance nécessite l'appui des États-membres pour assurer son existence et une éventuelle transition vers une politique commune. À la lumière de ses publications, la Commission européenne propose donc essentiellement une perspective partagée avec le Conseil.

Le système de croyances véhiculé par ces instances européennes sur le phénomène migratoire, au fondement de l'édification d'une « Europe forteresse », est non sans rappeler le

précepte du mythe constitutif de l'État-nation, ainsi défini par Weber : « L'État-nation s'est construit sur le monopole de la violence légitime et se portait garant de la sécurité de tous sur son territoire. Le contrôle des frontières qu'il avait érigé s'élevait à la fois en rempart contre les menaces et dangers extérieurs et à la fois en symbole de souveraineté interne »<sup>272</sup>. Pourtant, le processus de communautarisation de la politique migratoire européenne est prédestiné à une impasse devant l'inflexibilité des États-membres à céder sur certaines de leurs sensibilités, emblématique de la construction d'un système politique inachevé.

La perspective des pays tiers sur l'entreprise européenne menée au travers de l'implantation du Partenariat à la mobilité illustre la difficile concrétisation de la rhétorique progressiste en actions. Les mesures d'incitation proposées par la Commission européenne lors des périodes de négociations tardent à voir le jour à la suite de la conclusion de cette entente et des réformes mises en œuvre par les autorités publiques des pays partenaires. Cette réalité expose les décalages qui subsistent entre la vision « sécurisée » des auteurs de cette politique et l'illusion d'une coopération équilibrée et harmonieuse proposée aux pays tiers. La genèse des pratiques administratives associées à cet instrument témoigne de la verticalité de la structure de cette politique qui ne concède qu'une infime marge de liberté aux acteurs locaux pour ajuster les projets aux spécificités du terrain d'application. De surcroît, les projets entamés sous ce modèle de coopération déploient hors des frontières de l'UE l'agenda politique de ses États-membres. Afin de démontrer l'effectivité de son nouvel instrument, la sélection des premiers pays tiers à participer au Partenariat à la mobilité s'est motivée par leur potentiel caractère démonstratif et la facilité avec laquelle la Commission européenne pourrait développer son action. Consciente de cette attribution et de l'eurocentrisme de cette politique, la Moldavie accueille tout de même avec enthousiasme l'ouverture d'un dialogue privilégié avec l'Union européenne, avantageuse sur de nombreux aspects. Elle parvient ainsi à instrumentaliser cette collaboration pour accroître son influence dans la région, interagir avec les autorités des États-membres et obtenir un financement accru pour le développement d'initiatives sur son territoire. D'ailleurs, elle aspire désormais à se réappropriier l'instrument de la coopération européenne dans le cadre d'un programme de réforme, afin d'assurer le respect de ses priorités.

---

<sup>272</sup> DARDENNE, Emmanuelle. *Op. cit.* p. 163.

L'exemple de la Moldavie étudié dans le cadre de cette recherche contraste avec les efforts entrepris par la Commission européenne auprès des pays du continent africain. Dotés d'une expérience déjà significative dans la gestion de l'émigration de leurs ressortissants et d'accords bilatéraux conclus avec certains États-membres, ces pays tiers possèdent une marge de manœuvre accrue pour négocier une entente qui puisse leur apporter une valeur ajoutée et ainsi refléter leurs aspirations. L'échec des négociations pour d'éventuels Partenariats à la mobilité avec le Sénégal et le Ghana prouve que ce modèle de coopération peut leur sembler lacunaire à la vue de ce qu'ils obtiennent déjà dans le cadre de leurs relations bilatérales. La reformulation du cadre de la politique migratoire européenne qui introduit un principe de différenciation préférentielle recentre l'attention de l'Union européenne vers ses intérêts stratégiques. Ainsi, les pays qui lui sont limitrophes se retrouvent dans sa ligne de mire et l'ouverture de négociations pour la conclusion de Partenariats à la mobilité avec la Tunisie, le Maroc, l'Égypte et la Libye reflète ce nouveau positionnement.

Au regard de la démarche empirique effectuée sur le territoire moldave, le Partenariat à la mobilité présente donc des déficits d'implantation qui paraissent symptomatiques de ce modèle de coopération, dominé par l'agenda politique européen. Par ailleurs, la fonctionnalité de cet instrument sera mise à l'épreuve dans les négociations de partenariats avec les pays maghrébins. L'avenir rapproché devrait donc indiquer le sort réservé aux partenariats pilotes, alors que le regard de l'UE dévie vers la région du Sud de la Méditerranée. Aussi, le contenu de ces éventuelles ententes informera de la synchronisation des mesures restrictives auprès des pays limitrophes à l'UE, encouragée par la consolidation du rôle du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures et du renforcement de la rhétorique sécuritaire dans l'élaboration de la politique migratoire européenne. Seulement une étude à long-terme devrait permettre d'observer la forme que prendra le Partenariat à la mobilité, à la fois outil de coopération singulier et vecteur de l'harmonisation de la politique migratoire européenne.

## Bibliographie

---

- AYET PUIGARNAU, Jordi. *Commission Staff Working Document – Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, document no 13489/09, [en ligne], [réf. du 2010-11-12], Disponible sur Internet : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st13/st13489.en09.pdf>, 14 pages.
- BABAYAN, Diane. *Balancing Security and Development in Migration Policy – EU Mobility Partnerships*, Natolin Best Master Thesis, Collège d'Europe, Janvier 2010, [en ligne], [document PDF], Natolin, [réf. Du 2011-10-24], Disponible sur Internet : [www.coleurop.be](http://www.coleurop.be), 78 pages.
- BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*, collection Le Psychologue, Presses universitaires de France, Paris, 1977, 291 pages.
- BAROSSO, Jose Manuel. Discours de l'État de l'Union, In BOSCO, David. *European Official demands more Supranationalism*, 28 septembre 2011, [en ligne], [article de journal], [réf. du 2011-11-19], disponible sur Internet : [http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/09/28/european\\_official\\_demands\\_more\\_supranationalism](http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/09/28/european_official_demands_more_supranationalism)
- BERTONCINI, Yves, CHOPIN, Thierry. *Politiques européennes, États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de sciences po et Dalloz, Paris, 2010, 501 pages.
- BIGO, Didier. *Sécurité et immigration*, Cultures et conflits, no. 31-32, printemps-été 1998, 5 pages.
- BONGRAND, Philippe, LABORIER, Pascale. *L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique?* [document PDF], [En ligne], [réf. du 22/01/2012], Disponible sur Internet : [www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/PhB\\_PL\\_entretienanalysepolitique.pdf](http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/Publications/PhB_PL_entretienanalysepolitique.pdf)
- BOSWELL, Christina. *Migration Control in Europe after 9/11: Explaining the Absence of Securitization*, Hamburg Institute of International Economics, Migration Research Group, 27 février 2006, [en ligne], [document PDF], [réf. du 2011-10-24], disponible sur Internet : <http://ideas.repec.org/a/bla/jcmkts/v45y2007ip589-610.html>, 22 pages.
- CALLOVI, Guiseppe. *L'eupéanisation des politiques migratoires de l'UE*, Rencontre du CEDEM, 11 février 2004, [en ligne], [réf. du 2011-10-12], disponible sur Internet : [www.cedem.ulg.ac.be/m/wp/6.pdf](http://www.cedem.ulg.ac.be/m/wp/6.pdf), 38 pages.
- CAMPESI, Giuseppe. *The Arab Spring and the Crisis of the European Border Regime : Manufacturing emergency in the Lampedusa crisis*, European University Institute Working Paper, RSCAS 2011/59, [document pdf], [réf. Du 19/11/2011], disponible sur Internet : <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/19375>, 30 pages.
- CHANNAC, Frédérique. *Vers une politique publique internationale des migrations? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles*, Revue française de science politique, 2006/3, vol. 56. pp.393-408.

COMMISSION EUROPÉENNE. *Enhancing Democracy: A White Paper on Governance in the European Union*, 2000, [en ligne], [document PDF], Bruxelles, [réf. du 2011-10-11], disponible en ligne : <http://ec.europa.eu/governance/work/en.pdf>, 19 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12/10/2005, COM (2005) 491

COMMISSION EUROPÉENNE. *Programme MÉDA*, [document html], [réf. du 11-05-2012], Disponible sur Internet : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15006\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_fr.htm)

COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme TACIS*, [document HTML], [réf. du 11-05-2012], Disponible sur Internet : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17003\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_fr.htm)

CONSEIL EUROPÉEN et COMMISSION EUROPÉENNE, *Decision on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part*, 28 mai 1998, 98/401/EC, ECSC, EURATOM, [document pdf], [reference du 19-11-2011], Disponible sur Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:181:0001:0002:EN:PDF>

CONSEIL EUROPÉEN. *Programme de Stockholm, une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, 2010/c115/01, [document Tiff], [réf. du 04-02-2012], Disponible sur Internet : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:FR:NOT>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, 30/11/05, [en ligne], [document PDF], Bruxelles, [réf. du 2011-10-24], Disponible sur Internet: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/eu-global-strategy.pdf>, 8 pages.

CRETU, Ghenadie. *Potential far from exhaustion : Circular Migration in the context of the EU-Moldova Mobility Partnership*, [email], message à Martine BROUILLETTE, 12 mars 2012.

DEN BOER, Monica. *Crime et immigration dans l'Union européenne*, Revue Culture et Conflits, no. 31-32, printemps-été 1998, 15 pages.

FAVELL, Adrien. *L'eupéanisation ou l'émergence d'un nouveau "champ politique" : le cas de la politique d'immigration*, Revue Culture et Conflits, no. 38-39, 2000, 20 pages.

GERBET, Pierre. *La construction de l'Europe*, 4<sup>ème</sup> édition, Armand Colin, Paris, 2007, 579 pages.

GUILD, Elspeth, CARRERA, Sergio et BALZACQ, Thierry. *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, CHALLENGE Liberty and Security, Research Paper no 12, Octobre 2008, 27 pages.

GUIRAUDON, Virginie. *European Integration and Migration Policy : the Implication of Vertical Policy-Making*, *Journal of Common Market Studies*, Juin 2000, vol. 38, no. 2, pp. 251-271.

GUIRAUDON, Virginie. *The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach*, In MARTINIELLO, Marco, RATH, John (dir). *Selected Studies in International Migrations and Immigrant Incorporation*, IMISCOE Textbooks, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, pp. 142-158.

HOLZMANN, Robert, MUNZ, Rainer. *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note*, Hamburg Institute of International Economic, Migration Research Group, 2004, [en ligne], [document PDF], [réf. du 2011-10-24], disponible sur Internet : <http://ideas.repec.org/p/wbk/hdnspu/30160.html>, 79 pages.

JOUNO, Thurian (dir.). *Questions européennes, le droit et les politiques de l'Union*, Presses universitaires de France, Paris, 2009, 854 pages.

LAVENEX, Sandra. *Venue-Shopping in Global Migration Policy: Multileveling EU External Governance*, 2011 *EUSA Biennial conference in Boston*, [en ligne], Université de Lausanne, [réf. Du 2011-10-19], disponible en ligne: [http://euce.org/eusa/2011/papers/3b\\_lavenex.pdf](http://euce.org/eusa/2011/papers/3b_lavenex.pdf), 34 pages.

LESCOT, Christophe. *Question européennes*, Actu-Concours 2009-2010, Collection dirigée par CAVAILLÉ, Jean-Jacques, éditions Ellipses, Paris, 2009, 463 pages.

HOOGHE, Lisbet, MARKS, Gary. *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield Publishers, Maryland, 2001, 251 pages.

NELLEN-STUCKY, Rachel. *Partnering for Migration, The Ambiguous Case of "Mobility Partnership" between the European Union and Selected Third Countries*, [en ligne], [document PDF], Université Lucerne, [réf. 2011-10-24], disponible sur Internet: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/studiu-asupra-parteneriatelor-mobilitate-ue-en.pdf>, 28 pages.

NON-PAPER, *Moldovan Proposals on launching the EU-Moldova Mobility Partnership and the pilot implementation of Circular Migration*, Chisinau, Août 2007, [document PDF], envoyé par HINCU, Diana, message à BROUILLETTE, Martine, le 8 avril 2011, communication personnelle.

PIATTONI, Simona. *Multi-Level Governance in the EU. Does it Work?* Massachusetts Institute of Technology, mai 2009, [en ligne], [document PDF], [réf. du 2011-11-21], disponible sur Internet : <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni>, 46 pages.

POLLACK, A. Mark. *Delegation, Agenda and Agenda-Setting in the European Community*, 1999, [en ligne], [document PDF], [réf. du 2011-11-19], disponible sur Internet : [http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009\\_readings/ME2.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009_readings/ME2.pdf), 37 pages.

RESLOW, Natasja. *Migration and Development? An early assessment of the EU's Mobility Partnership*. Document présenté lors de la 10<sup>ème</sup> conférence annuelle de l'UACES, [en ligne], Université de Maastricht, [réf. du 08-03-2011], Disponible sur Internet : <http://www.fdcw.unimaas.nl/staff/files/users/334/Migration%20and%20development%20-%20the%20Mobility%20Partnerships.pdf>, 29 pages.

ROBERT-DEMONTROND, Philippe (dir.). *Méthodes d'observation et d'expérimentation*, éditions Apogée, Paris, 2004, 319 pages.

ROSAMOND, Ben. *The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies, Revisiting the Neofunctionalism of Ernest B. Haas*, 2005, [en ligne], [document PDF], [réf. du 24/11/2011], Disponible sur Internet : <http://dx.doi.org/10.1080/13501760500043928>

SALAI, Robert. *Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques sur la performance*, Revue française des affaires sociales, 1/2010, no 1-2, pp.129-147.

SAURUGGER, Sabine. *Une sociologie de l'intégration européenne*, Revue Politique européenne, no. 25, 2008, pp. 5 – 22.

SCHWOK, René. *Théories de l'intégration européenne*, éditions Montchrestien, Paris, 2005, 154 pages.

SPIRE, Alexis. *Accueillir ou reconduire, enquête sur les guichets de l'immigration* », éditions Raisons d'agir, Paris, 2008, 124 pages.

TELÒ, Mario, MAGNETTE, Paul (dir). *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, éditions Complexe, Bruxelles, 1998, 276 pages.

VAN CRIEKINGE, Tine. *The EU-Africa Migration Partnership : an assessment of EU constraints and African leverage, a case study of Ghana and Senegal*, 2009 [en ligne], [document PDF], [réf. du 03/03/12], Disponible sur Internet : [www.euce.org/eusa2009/papers/vancrieking\\_11c.pdf](http://www.euce.org/eusa2009/papers/vancrieking_11c.pdf), 24 pages.

VAN DIJCK, Dominique. *Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes, of course! A study into the dynamics of institutionalized securitization*, Document présenté lors du 3<sup>rd</sup> Pan-European Conference on EU politics, Istanbul, 21 au 23 septembre 2006, Université d'Antwerp, [En ligne], [réf. du 24/11/2011], Disponible sur internet : <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/054.pdf>, 32 pages.

WAEVER, Ole, BUZAN, Barry et DE WILDE, Jaap. *Security : A Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, 1998, 239 pages.

WALLACE, Helen, WALLACE, William et POLLACK A. Mark. *Policy-Making in the European Union*, 5<sup>ème</sup> édition, Oxford University Press, New York, 2005, 597 pages.

## DOCUMENTS INSTITUTIONNELS DE L'ANALYSE DE CONTENU

- Communiqués de presse, Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures

NOTE DE LA PRÉSIDENTE AU CONSEIL, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Bruxelles, 30 novembre 2005, 9 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2746<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 juillet 2006, 20 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2752<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 et 6 octobre 2006, 37 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2768<sup>ème</sup> session du Conseil, 4 et 5 décembre 2006, 46 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2794<sup>ème</sup> session du Conseil, 19 et 20 avril 2007, 48 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2807<sup>ème</sup> session du Conseil, 12-13 juin 2007, 62 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2818<sup>ème</sup> session du Conseil, 18 septembre 2007, 34 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2781<sup>ème</sup> session du Conseil, 15 février 2007, 18 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2827<sup>ème</sup> session du Conseil, 8 et 9 novembre 2007, 41 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2853<sup>ème</sup> session du Conseil, 28 février 2008, 19 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2863<sup>ème</sup> session du Conseil, 18 avril 2008, 30 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2873<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 et 6 juin 2008, 35 pages.

CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Renforcement de l'Approche globale sur la question des migrations*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 5 juin 2008, Bruxelles, 7 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2887<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 et 25 juillet 2008, 37 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2873<sup>ème</sup> session du Conseil, 5 août 2008, 35 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2890<sup>ème</sup> session du Conseil, 25 septembre 2008, 14 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse* 2899<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 octobre 2008, 39 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2927<sup>ème</sup> session du Conseil, 26 et 27 février 2009, 32 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2936<sup>ème</sup> session du Conseil, 6 avril 2009, 26 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2946<sup>ème</sup> session du Conseil, 4 et 5 juin 2009, 44 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2969<sup>ème</sup> session du Conseil, 23 octobre 2009, 24 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2979<sup>ème</sup> session du Conseil, 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2009, 38 pages.

CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Les Partenariats à la mobilité en tant qu'instruments de l'Approche globale sur la question des migrations*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 30 novembre 2009, Bruxelles, 5 pages.

CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Cohérence des politiques au service du développement : projet de conclusions du Conseil sur les migrations au service du développement*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 30 novembre 2009, Bruxelles, 4 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 2998<sup>ème</sup> session du Conseil, 25 et 26 février 2010, 16 pages.

CONCLUSIONS DU CONSEIL, *29 measures for reinforcing the protection of external borders and combating illegal immigration*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues les 25 et 26 février 2010, Bruxelles, 24 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3008<sup>ème</sup> session du Conseil, 23 avril 2010, 15 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3018<sup>ème</sup> session du Conseil, 3 et 4 juin 2010, 37 pages.

CONCLUSIONS DU CONSEIL, *Suivi du pacte européen sur l'immigration et l'asile*, adoptées lors de la session du Conseil tenue le 3 juin 2010, Luxembourg, 6 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3034<sup>ème</sup> session du Conseil, 7 et 8 octobre 2010, 26 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3043<sup>ème</sup> session du Conseil, 8 et 9 novembre 2010, 24 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3051<sup>ème</sup> session du Conseil, 2 et 3 décembre 2010, 37 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3071<sup>ème</sup> session du Conseil, 24 et 25 février 2011, 20 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3081<sup>ème</sup> session du Conseil, 11 et 12 avril 2011, 34 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3085<sup>ème</sup> session du Conseil, 12 mai 2011, 16 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3096<sup>ème</sup> session du Conseil, 9 et 10 juin 2011, 38 pages.

CONCLUSIONS DU CONSEIL *définissant la stratégie de l'UE en matière de réadmission*, adoptées lors des sessions du Conseil tenues 9 et 10 juin 2011, Bruxelles, 8 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3111<sup>ème</sup> session du Conseil, 22 et 23 septembre 2011, 18 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3121<sup>ème</sup> session du Conseil, 27 et 28 octobre 2011, 35 pages.

CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Communiqué de presse*, 3135<sup>ème</sup> session du Conseil, 13 et 14 décembre 2011, 40 pages.

NOTE DE LA PRÉSIDENTE AU CONSEIL DE L'UE JUSTICE ET AFFAIRES INTÉRIEURES, *Réponse de l'UE à la pression migratoire accrue*, Bruxelles, 9 décembre 2011, 10 pages.

➤ Publications de la Commission européenne

COMMISSION EUROPÉENNE, *Sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 11 juillet 2001, COM (2001) 387, 16 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Une stratégie relative à l'espace externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, 12 octobre 2005, COM (2005) 491, 13 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme d'action relatif à l'immigration légale*, Bruxelles, 11 juillet 2001, COM (2005) 669, 31 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, Bruxelles, 25 janvier 2006, COM (2006)26, 26 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, 19 juillet 2006, COM (2006) 402, 13 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *L'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations*, Bruxelles, 30 novembre 2006, COM (2006) 735, 36 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, 16 mai 2007, COM (2007) 248, 31 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *A Common Immigration Policy for Europe : Principles, actions and tools*, Bruxelles, 17 juin 2008, COM (2008) 359, 19 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Renforcer l'Approche globale de la question des migrations : accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, 8 octobre 2008, COM (2008) 611, 16 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée*, Bruxelles, 24 mai 2005, COM (2005) 292, 13 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Gouvernance de Schengen, Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*, Bruxelles, 20 septembre 2011, COM (2011) 561, 15 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, 18 novembre 2011, COM (2011) 743, 30 pages.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Commission staff working paper, Accompanying the document the Global Approach to Migration and Mobility*, Bruxelles, 21 novembre 2011, COM (2011) 1353, 21 pages.

## Table des matières

---

*Sommaire*

*Remerciements*

<b>Introduction générale</b> .....	<b>4</b>
Une politique au cœur d'une multiplicité d'intérêts divergents - définition de la problématique de recherche .....	7
Méthodologie .....	9
Plan de la recherche .....	14
<b>Chapitre 1 Un processus de construction politique européenne inachevé – l'immigration, inabordable noyau dur de la souveraineté des États</b> .....	<b>15</b>
1.1 <u>Survol historique de la constitution du système politique européen</u> .....	16
1.1.1 Un prototype politique unique édifié par l'articulation d'idéologies .....	16
1.1.2 Au-delà des débats idéologiques, l'application des théories dans la construction des politiques .....	19
1.1.3 L'historiographie de la politique migratoire extérieure marquée par l'oscillation entre ces courants idéologiques .....	23
1.2 <u>La gestion des flux migratoires en amont des frontières extérieures de l'UE</u> .....	27
1.2.1 Les incidences de la politique migratoire extérieure auprès des pays limitrophes .....	28
1.2.2 Une intervention ubiquitaire inédite de l'Union européenne auprès des pays tiers .....	31
1.2.3 La gestion des flux migratoires en Moldavie en réponse aux exigences européennes .....	33
1.3 <u>Partenariats à la mobilité : un symbole d'ouverture pour une coopération équilibrée</u> .....	36
1.3.1 L'expérimentation d'une politique migratoire globale .....	36
1.3.2 Le Partenariat à la mobilité avec la Moldavie, le laboratoire de la nouvelle politique migratoire européenne .....	39
1.3.3 La confirmation de la conditionnalité dans la nouvelle Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité.....	44

**Chapitre 2 *La mise au jour du système de croyances de l'Union européenne et de la production de la marginalisation des migrants* ..... 49**

2.1 <u>Retracer l'institutionnalisation de la « menace » représentée par l'immigration</u> .....	50
2.1.1 Le concept novateur de « sécuritisation » ou l'étude de la production d'une menace....	51
2.1.2 La conceptualisation de la relation immigration « illégale » et criminalité, vers une approbation consensuelle .....	52
2.1.3 Un frein tardif à la pratique de la « sécuritisation », déjà ancrée dans les institutions de l'UE.....	54
2.2 <u>L'instrumentalisation du langage pour disséminer un système de croyances hégémonique</u> .....	58
2.2.1 La production de la marginalisation des migrants, la perspective de la JAI.....	58
2.2.2 Le passage de la rhétorique en action, des mesures conséquentes pour neutraliser la menace à la sécurité intérieure .....	63
2.2.3 L'instrumentalisation d'un discours progressiste sur les migrations .....	67
2.3 <u>L'apport mitigé de la Commission européenne à la reconnaissance de la dimension sociale des migrations</u> .....	73
2.3.1 La nécessaire réponse européenne à la menace sur la sécurité intérieure du territoire... 74	
2.3.2 Les limites du discours progressiste de la Commission européenne .....	77
2.3.3 Des propositions d'action tributaires des variations dans le discours de la Commission européenne .....	80

**Chapitre 3 *L'oscillation entre l'harmonisation des mesures restrictives de la politique migratoire européenne et la mise en œuvre d'un instrument singulier* ..... 90**

3.1 <u>La perpétuation de rapports de domination dans la coopération européenne</u> .....	91
3.1.1 La conformation des pratiques de gestion de la migration au modèle européen .....	91
3.1.2 Un instrument taillé sur mesure en fonction des intérêts européens .....	97
3.1.3 Les projets dérivés du Partenariat à la mobilité, miroir de l'agenda politique des États-membres .....	101
3.2 <u>L'appropriation progressive de la coopération européenne par les autorités moldaves</u> .....	107
3.2.1 L'ouverture d'un dialogue privilégié avec l'UE : source d'influence dans le contexte géopolitique régional .....	108
3.2.2 L'incertitude du projet de réforme du Partenariat pilote moldave.....	113
3.2.3 Le regard des acteurs institutionnels moldaves sur les écueils du projet européen .....	120

3.3 <u>La véritable épreuve de la fonctionnalité des Partenariats à la mobilité</u> .....	126
3.3.1 Une proposition de coopération multilatérale épurée de mesures d'incitation avantageuses .....	127
3.3.2 Le renforcement du discours « sécuritisé » : au fondement de la réorientation du cadre de la politique migratoire européenne.....	131
3.3.3 Une politique en devenir dans un processus de fabrique de l'Europe .....	134
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>141</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>145</b>