



Financé par
l'Union européenne



Diplomatie migratoire : une analyse des approches et des instruments politiques

**Note de synthèse conjointe
du Réseau européen des
migrations et de l'OCDE**

Novembre 2024

Clause de non-responsabilité

Cette note de synthèse a été produite conjointement par le Réseau européen des migrations (REM) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le REM comprend les [points de contact nationaux du REM \(PCN du REM\)](#) dans les pays membres (États membres de l'UE à l'exception du Danemark) et les pays observateurs (NO, GE, MD, UA, ME, AM, RS, MK) du REM, la Commission européenne et est soutenu par le prestataire de services du REM. La note de synthèse ne reflète pas nécessairement les opinions et les points de vue de la Commission européenne, du prestataire de services du REM, des PCN du REM, et ses conclusions ne les engagent aucunement. De même, la Commission européenne, le prestataire de services du REM et les PCN du REM ne sont en aucun cas responsables des utilisations faites des informations fournies.

Note explicative

Cette note de synthèse a été préparée sur la base des contributions nationales de 23 PCN du REM (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK, et GE, UA) collectées via une question ad hoc (QAH) élaborée par les PCN du REM pour assurer, dans la mesure du possible, la comparabilité. Les informations contenues dans cette note de synthèse concernent la situation dans les pays membres et observateurs du REM mentionnés ci-dessus jusqu'en juillet 2024. Les informations concernant les pays membres de l'OCDE non-membres de l'UE ont été collectées et fournies par l'OCDE.

Date de publication

Novembre 2024

Réseau européen des migrations (REM), « Diplomatie migratoire : une analyse des approches et instruments politiques : note de synthèse conjointe REM – OCDE » [Date] [URL], consulté le [jour mois année]

Pour en savoir plus

Site Web du REM : <http://ec.europa.eu/emn>

Page LinkedIn du REM : <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Compte du REM sur X : <https://twitter.com/emnmigration>

Page YouTube du REM : <https://www.youtube.com/@EMNMigration>

SOMMAIRE

1. POINTS CLÉS	4
2. INTRODUCTION	4
2.1 Contexte et champs d'application de la note de synthèse	4
2.2 Définitions	5
3. CADRES ET INSTRUMENTS EUROPEENS	6
3.1 Précédentes évolutions	6
3.2 Approche actuelle	6
4. APPROCHES DE LA DIPLOMATIE MIGRATOIRE	8
4.1 Les approches de la diplomatie migratoire dans les pays du REM.....	8
4.2 Les approches de la diplomatie migratoire hors UE	10
4.3 Orientation géographique de la diplomatie migratoire	11
5. APPROCHES INTERSECTORIELLES ET LIENS ENTRE LES ENJEUX	12
5.1 Synthèse des approches intersectorielles.....	12
5.2 La conditionnalité dans le cadre des approches intersectorielles.....	13
6. INSTRUMENTS DE DIPLOMATIE MIGRATOIRE	14
6.1 Aperçu des instruments de diplomatie migratoire.....	14
6.2 Défis et enseignements issus des négociations.....	15
6.3 Défis et enseignements issus de la mise en œuvre de la diplomatie migratoire	15
6.4 Mesurer l'impact des instruments de diplomatie migratoire.....	16
6.5 Principales réflexions et perspectives.....	16



1. POINTS CLÉS

Cette note de synthèse du Réseau européen des migrations (REM) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étudie l'utilisation de la diplomatie migratoire pour favoriser la coopération entre les pays afin de gérer la migration internationale. Elle se concentre sur les bonnes pratiques, les difficultés et les impacts liés aux approches et aux outils de la diplomatie migratoire. Plusieurs points clés émergent :

- Dix-sept pays membres et observateurs du REM¹ utilisent la diplomatie migratoire au niveau national dans le cadre de leurs questions de migration internationale, parmi lesquels six rapportent que la diplomatie migratoire n'est pas un élément prépondérant de leurs affaires de migration internationale.
- Pour ces six pays, cela vient de leur alignement stratégique sur les initiatives au niveau de l'Union européenne (UE) et de restrictions nationales, telles que la capacité du pays et les réseaux diplomatiques. Ces pays trouvent plus efficace de s'engager dans l'approche globale et coordonnée de l'UE que de chercher à mettre en place des accords bilatéraux.
- Les instruments et outils spécifiques couramment employés dans les approches de la diplomatie migratoire chez les pays membres et observateurs du REM comprennent des accords bilatéraux, des mémoranda d'entente, des déclarations d'intention, la désignation d'envoyés spéciaux ou des représentants diplomatiques.
- Les accords bilatéraux font partie des instruments de diplomatie migratoire les plus fréquemment adoptés au sein des pays membres et observateurs du REM. Ils

couvrent différents types d'accords, allant des accords pour des questions spécifiques (par ex. : accords de réadmission, accords de facilitation en matière de délivrance de visas, accords de visa vacances-travail) à des accords transversaux plus globaux (par exemple, accords de partenariat migratoire, accords de mobilité).

- Les exemples d'instruments de diplomatie migratoire dans les pays de l'OCDE en dehors de l'UE incluent la Déclaration de Los Angeles sur la migration (2022) qui promeut la coopération dans tout le continent américain grâce à quatre piliers – la stabilité, les voies de migration, une gestion humaine et la réponse d'urgence ; le programme de mobilité des travailleurs Australie - Pacifique (*Pacific Australia Labour Mobility - PALM*) qui offre des opportunités d'emploi aux habitants des îles du Pacifique ; et les accords de partenariat économique (APE) du Japon qui permettent aux infirmières et aux travailleurs du secteur de la santé d'Indonésie, des Philippines et du Viêt Nam de travailler au Japon avec une voie vers la résidence indéfinie.
- Onze pays membres et observateurs du REM signalent des défis lors des négociations avec des pays tiers, soulignant la nécessité de coordination, de tirer parti du soutien fourni, de création de solutions durables et de reconnaissance des capacités des partenaires.
- Les facteurs clés de succès pour les négociations de diplomatie migratoire incluent la stabilité politique dans les pays partenaires, une coordination efficace entre les institutions nationales, l'effet de levier, des cadres juridiques solides, une allocation des ressources et la durabilité.



2. INTRODUCTION

2.1 Contexte et champs d'application de la note de synthèse

Cette note de synthèse du REM et de l'OCDE examine la question de la diplomatie migratoire, en mettant l'accent sur l'utilisation des outils, processus et procédures diplomatiques avec des pays tiers ayant pour objet la migration internationale. Elle analyse les approches politiques et les instruments dans les efforts de diplomatie migratoire appliqués par les pays membres et observateurs du REM, ainsi que des exemples sélectionnés de pays de l'OCDE en dehors de l'UE². Si de précédentes publications du REM portaient surtout sur des aspects spécifiques à des questions particulières, tels que les accords bilatéraux de réadmission³ et les partenariats pour la mobilité⁴, la vision adoptée ici est plus globale vis-à-vis d'approches et d'instruments de politique plus élargis en matière de diplomatie migratoire.

Les instruments de diplomatie migratoire bilatéraux et multilatéraux, allant des discussions diplomatiques aux

instruments comme les envoyés spéciaux, les représentants diplomatiques ou les partenariats migratoires, sont essentiels à la coopération internationale en matière de migration. Leur forme varie et ils peuvent être conclus de manière formelle ou informelle, ou être juridiquement contraignants⁵. Bien que les pays d'origine, de destination et de transit utilisent tous la diplomatie migratoire, leurs intérêts et les relations de pouvoir varient, influençant les résultats des politiques⁶. Les approches politiques de la diplomatie migratoire incluent la « diplomatie migratoire coercitive », qui exploite la conditionnalité négative/des pénalités, et la « diplomatie migratoire coopérative », qui est fondée sur la conditionnalité positive des promesses/des récompenses⁷. Étant donné l'importance de la diplomatie migratoire, il est nécessaire de mieux comprendre les conditions dans lesquelles ces approches politiques sont plus ou moins efficaces⁸. Les bonnes pratiques, les défis et les impacts associés aux approches et aux outils de diplomatie migratoire nécessitent donc un examen plus approfondi.

1 Note au lecteur : les points clés fournissent un résumé des principales informations contenues dans la note de synthèse. Pour faciliter la lecture, les points clés ne contiennent pas de notes de bas de page. Veuillez noter que les pays membres et observateurs du REM mentionnés dans les points clés sont listés en détail dans les sections concernées.

2 Pays membres (États membres de l'UE sauf DK) et pays observateurs (NO, GE, MD, UA, ME, AM, RS) du REM. Les pays de l'OCDE en dehors de l'UE incluent l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Israël, le Japon, la Corée, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni (RU) et les États-Unis (US).

3 Réseau européen des migrations (REM), 'Les accords bilatéraux de réadmission – note de synthèse du REM', 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-10/EMN_inventory_for_bilateral_readmission.pdf, dernière consultation le 27 juillet 2024.

4 Réseau européen des migrations (REM), 'Partenariats pour la mobilité des compétences : Explorer les approches innovantes de la migration du travail - Note de synthèse du REM et de l'OCDE', 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/17f0c5ba-52fb-4381-af32-6c1ca43a657c_en?filename=2022_March_Joint_EMN-OECD_Inform_Skills_Mobility_Partnerships.EN_.pdf, dernière consultation le 27 juillet 2024.

5 Adamson, F. B. et Tsourapas, G., 'Migration Diplomacy in World Politics', (2019), *International Studies Perspectives*, 20 (2), pp. 113 – 128, <https://doi.org/10.1093/isp/ky015>, dernière consultation le 27 juillet 2024

6 Ibid.

7 Tsourapas, G. 'Migration Diplomacy in the Global South', in : Tsourapas, G., 'Migration Diplomacy in the Global South: Cooperation, Coercion and Issue Linkage in Gaddafi's Libya' (2017), *Third World Quarterly*, 38(10), p. 7, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2017.1350102>, dernière consultation le 27 juillet 2024

8 Adamson, F. B. and Tsourapas, G., 'Migration Diplomacy in World Politics', (2019), *International Studies Perspectives*, 20 (2), pp. 113–128, <https://doi.org/10.1093/isp/ky015>, dernière consultation le 27 juillet 2024.

Cette note de synthèse vise à fournir des exemples d'approches politiques contemporaines et à identifier les défis et les bonnes pratiques, contribuant par-là aux débats sur la dimension externe de la migration et sur sa gouvernance et sa gestion efficaces. Elle n'est pas destinée à être un exercice d'inventaire ni de cartographie, et n'analyse pas non plus les stratégies et tactiques de négociation (c'est-à-dire les techniques utilisées lors des négociations), mais tire plutôt parti de bonnes pratiques

sélectionnées, des défis et des leçons tirées⁹. Elle concerne les instruments de diplomatie de 2019 jusqu'à la mi-2024.

2.2 Définitions

Cette note de synthèse utilise les définitions suivantes, qui – sauf indication contraire – sont basées sur le glossaire sur l'asile et la migration du REM¹⁰.

Terme	Définition
Conditionnalité	La définition des conditions qui, si elles sont remplies, peuvent conduire à la libération de bénéficiaires ou, en cas de non-respect, peuvent conduire à des sanctions. La conditionnalité peut être ainsi utilisée dans une stratégie de « diplomatie migratoire coercitive », où la conditionnalité/les pénalités négatives sont appliquées, et dans une stratégie de « diplomatie migratoire coopérative », basée sur des promesses/des récompenses. Dans le contexte de l'UE, la conditionnalité négative a été décrite comme une stratégie « moins pour moins » (sanctionner un État pour des lacunes ou pour l'absence de coopération, par exemple en réduisant, suspendant ou supprimant les bénéficiaires). La conditionnalité positive, quant à elle, a été décrite comme une stratégie du « plus pour plus ». Il y a aussi de la conditionnalité inversée, qui décrit la situation dans laquelle un pays tiers prend l'initiative des négociations et émet des demandes (politiques ou financières) en échange de coopération, ou répond autrement par des menaces ou des actes ¹¹ tels que la réduction des patrouilles frontalières ou le soutien à la migration irrégulière vers l'avant ¹² .
Regroupement d'enjeux	Négociation de plusieurs questions en simultané pour qu'elles soient réglées de manière globale, par exemple lier la question de la migration à d'autres programmes politiques. Cela peut aider les pays à atteindre un niveau de coopération autrement inaccessible ¹³ . Les regroupements tactiques se font entre des enjeux sans rapport ou faiblement liés, tandis que les regroupements substantiels ¹⁴ rassemblent des questions auparavant disjointes (par exemple, reconnaître l'articulation développement-sécurité) qui sont fonctionnellement liées ; au lieu d'aborder chaque enjeu comme une fin en soi, ils sont abordés comme un moyen collectif vers un objectif plus complexe. La migration peut être prise en compte dans les stratégies de lien thématique des États, tant dans des contextes de diplomatie migratoire coopératifs que coercitifs ¹⁵ .
Diplomatie migratoire	La définition de la diplomatie migratoire se base sur une conception académique, impliquant « l'utilisation par les États d'outils, de processus et de procédures diplomatiques pour gérer la mobilité transfrontalière des populations » ¹⁶ . Elle inclut ici l'utilisation de stratégies, d'outils diplomatiques, de processus et de procédures avec d'autres pays pour gérer la migration internationale (c'est-à-dire en excluant la mobilité intra-UE).
Instruments de la diplomatie migratoire	Les formes/outils de la diplomatie migratoire, dont les instruments formels et informels. Les instruments au niveau national comprennent des mémoranda d'entente, des partenariats de mobilité (PM), des lettres/déclarations d'intention, des accords-cadres et d'autres accords contraignants/non contraignants. Ils peuvent également inclure des discussions/échanges diplomatiques réguliers sur la migration, ou la nomination d'un envoyé spécial ou de représentants diplomatiques.
Approches politiques	Les (ensembles de) stratégies opérationnelles utilisées par les acteurs politiques pour atteindre leurs objectifs migratoires par le biais de la diplomatie. Les approches comprennent : l'utilisation d'une approche transversale et des liens thématiques qui lient la migration à d'autres agendas politiques, par exemple en utilisant des accords commerciaux, de l'aide économique ou au développement comme levier ; l'utilisation de conditions négatives et/ou l'utilisation d'incitations.

9 Exemples choisis par un expert travaillant dans le domaine (par exemple, décideur politique, prestataire de services, organisation de la société civile) ou basés sur des études ou des évaluations, [dernière consultation le 19 juin 2024](#).

10 Glossaire du REM, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary_en

11 Ici, il faut mentionner que le Pacte sur la migration et l'asile (voir point 3.2.) comprend un Règlement sur les crises qui prévoit des protocoles rapides pour les situations de crise et d'instrumentalisation des migrants, [Règlement - UE - 2024/1359 - FR - EUR-Lex \(europa.eu\)](#), [dernière consultation le 15 octobre 2024](#)

12 Rietig V. and M. Walter-Franke (2023). Conditionality in Migration Cooperation: Five Ideas for Future Use Beyond Carrots, Sticks, and Delusions. Rapport de la DGAP, <https://dgap.org>. Laube, L. (2021). Diplomatic Side-Effects of the EU's Externalization of Border Control and the Emerging Role of "Transit States" in Migration Diplomacy. *Historical Social Research*, 46 (3), pp. 78-105, <https://doi.org/10.12759/hsr.46.2021.3.78-105>. Rasche, L. (2022). The instrumentalisation of migration: How should the EU respond? Herties School. Jacques Delors Centre, www.delorscentre.eu, [dernière consultation le 27 juillet 2024](#). Tittel-Mosser, F. (2018). 'Reversed Conditionality in EU External Migration Policy: The Case of Morocco', *Journal of Contemporary European Research* 14 (4), pp. 349-363.

13 Poast, P., 'Issue linkage and international cooperation: An empirical investigation', (2013), *Conflict Management and Peace Science*, 30 (3), pp. 286-303, <https://doi.org/10.1177/0738894213484030>, [dernière consultation le 27 juillet 2024](#).

14 Betts, A., 'Substantive issue-linkage and the international politics of migration', in Bjola, C. and Kornprobst, M. (Eds.), *Arguing About Global Governance*, Routledge, 2010.

15 Tsourapas, G. 'Migration diplomacy in the Global South: cooperation, coercion and issue linkage in Gaddafi's Libya', (2017), *Third World Quarterly*, 38 (10), pp. 2367-2385, DOI: 10.1080/01436597.2017.1350102, [dernière consultation le 27 juillet 2024](#).

16 Adamson, F. B. and Tsourapas, G., 'Migration Diplomacy in World Politics', (2019), *International Studies Perspectives*, 20 (2), pp. 113-128, <https://doi.org/10.1093/isfp/eky015>, [dernière consultation le 27 juillet 2024](#).



3. CADRES ET INSTRUMENTS EUROPEENS

La diplomatie migratoire est un élément clé de la **politique étrangère européenne**¹⁷. C'est une caractéristique de plus en plus importante au **niveau de l'UE**, qui s'appuie sur **l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM)**¹⁸ initiale lancée en 2011 et le **Cadre de partenariat pour les migrations** avec les pays tiers introduit en juin 2016¹⁹, dans le cadre de l'**Agenda européen en matière de migration** de 2015²⁰.

3.1 Précédentes évolutions

Les précédents instruments comprenaient les Partenariats pour la mobilité²¹ et les agendas communs pour les migrations et la mobilité (ACMM)²². L'**évaluation** de ces instruments montre des résultats variables, en fonction du contexte des pays partenaires. Une évaluation des partenariats pour la mobilité avec le Cap-Vert, la Géorgie et la République de Moldavie - par exemple - a fait ressortir une amélioration des capacités humaines, institutionnelles et législatives, ainsi que des retombées positives sur la gestion des frontières et la coopération internationale. Des lacunes cruciales ont été constatées en ce qui concerne la mobilité légale, le développement, la protection internationale, ainsi que les structures de mise en œuvre et de suivi²³. Une étude pour le Parlement européen a également souligné que l'impact des partenariats pour la mobilité est souvent compromis par les opportunités limitées de migration légale offertes par les États membres de l'UE dans ce cadre, ainsi que l'engagement limité des États membres de l'UE dans leur mise en œuvre. Les ACMM sont des cadres non contraignants dans le cadre de l'AGMM, conçus comme une alternative aux partenariats pour la mobilité pour la coopération en matière de migration lorsque l'UE ou le pays tiers ne souhaite pas s'engager dans un accord de réadmission, et ils peuvent évoluer vers des partenariats pour la mobilité si les deux parties en conviennent ultérieurement²⁴. D'autres exemples d'outils sont les **pactes migratoires de l'UE** - des engagements bilatéraux sur la gestion des

migrations et le développement économique conclus entre l'UE et la Jordanie²⁵, ainsi qu'avec le Liban²⁶, en 2016 pour soutenir les pays de premier accueil dans l'assistance qu'ils fournissaient aux réfugiés, la stabilité régionale et le développement durable, ainsi que la gestion des flux migratoires. Un autre exemple pertinent d'instrument de la diplomatie migratoire au niveau de l'UE est la déclaration **UE-Turquie**²⁷.

3.2 Approche actuelle

L'engagement de l'UE avec ses partenaires internationaux sur la migration est l'un des piliers clés du **nouveau Pacte sur la migration et l'asile**²⁸, **approuvé par le Parlement européen le 10 avril 2024**. Le Pacte annonçait la mise au point de partenariats migratoires complets, sur mesure et mutuellement bénéfiques avec les principaux pays d'origine et de transit²⁹. S'appuyant sur les cadres actuels de partenariat migratoire de l'UE, il renforce les partenariats internationaux pour assurer la protection des personnes dans le besoin, traiter à la racine les causes de la migration et contribuer au développement durable, améliorer la gouvernance des migrations pour lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, favoriser la coopération en matière de réadmission et de réinsertion, et développer des voies légales de migration³⁰.

Dans le cadre du Pacte sur la migration et l'asile et de sa dimension externe, l'initiative du partenariat destiné à attirer les talents prévoit un cadre structuré et stratégique de l'UE pour les États membres et l'UE, selon une approche Équipe Europe. Les partenariats destinés à attirer les talents visent à engager des pays partenaires clés de manière mutuellement bénéfique sur la mobilité de la main-d'œuvre et le développement des compétences, dans le cadre d'une coopération plus large sur la gestion des migrations, y compris le retour et la réadmission effectifs.

- 17 Service européen pour l'action extérieure (SEAE), 'Migration is a key element of our foreign policy', 2023, www.eeas.europa.eu, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 18 Communication de la Commission au Parlement européen sur l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité, COM (2011) 0743 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0743>, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 19 Service européen pour l'action extérieure (SEAE), 'Partnership Framework on Migration one Year on: Lessons Learned, Challenges and Way Forward', 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/factsheet_partnership_framework_on_migration.pdf; Communication de la Commission relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM (2016) 385 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0385>, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 20 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un agenda européen en matière de migration, COM (2015) 240 final, https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/07c6a804-95bb-451f-831b-5dfe41863f02_en?filename=com- munication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 21 Commission européenne, « Glossaire du REM sur l'asile et la migration - partenariat pour la mobilité », 2024, <https://home-affairs.ec.europa.eu>
- 22 Commission européenne, « Affaires internationales », s.d., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/international-affairs_en, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 23 Langley S. and Alberola, C., « Independent Evaluation of the Mobility Partnerships between the European Union and Cape Verde, Georgia and Moldova », Maastricht University, 2018, [Evaluation-of-EU-Mobility-Partnerships.pdf](https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf), dernière consultation le 27 juillet 2024
- 24 Parlement européen, « EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration - Study for the European Parliament », 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU\(2015\)536469_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536469/IPOL_STU(2015)536469_EN.pdf), dernière consultation le 27 juillet 2024
- 25 Commission européenne, « EU - Jordan partnership: The Compact », 2017, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu>; Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la position à adopter par l'Union au sein du Conseil d'association institué par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, en ce qui concerne l'adoption des priorités de partenariat UE-Jordanie et du pacte joint en annexe, JOIN/2016/041 final - 2016/0289, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52016JC0041>; Pour une analyse : voir l'Institut de développement d'outre-mer, « The Jordan Compact: Lessons learnt and implications for future refugee compacts », 2018, <https://data.unhcr.org>; Vaagland, K., « How strategies of refugee host states are perceived by donor states: EU interpretations of Jordanian migration diplomacy », (2023), *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49 (12), dernière consultation le 27 juillet 2024
- 26 Actes adoptés par des instances créées par des accords internationaux Décision n° 1/2016 du Conseil d'association UE-Liban du 11 novembre 2016 approuvant les priorités de partenariat UE-Liban [2016/2368], JO L 350/114, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016D2368>, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 27 Conseil de l'UE : "Déclaration UE-Turquie" 2016, www.consilium.europa.eu; Pour une analyse : voir Haferlach, L. and Kurban, D., 'Lessons learnt from the EU-Turquie refugee agreement in guiding EU migration partnerships with origin and transit countries', (2017), *Global Policy*, 8, pp. 85-93; Horwood, C., Frouws, B. and Forin, R. (Eds.), 'Mixed Migration Review 2022 Highlights, Interviews, Essays, Data', Geneva: Mixed Migration Centre, 2022, <https://mixedmigration.org>; İçduygu, A. and Aksel, D.B., 'Two-to-Tango in migration diplomacy: Negotiating readmission agreement between the EU and Turquie', (2014), *European Journal of Migration and Law*, 16, pp. 336-362.
- 28 Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM (2020) 609 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_3&for-mat=PDF, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 29 Commission européenne, 'International affairs', n.d., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/international-affairs_en, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 30 European Parliament, 'Briefing - The external dimension of the new pact on migration and asylum: A focus on prevention and readmission', European Parliamentary Research Service, PE 690.535, 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690535/EPRS_BRI\(2021\)690535_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690535/EPRS_BRI(2021)690535_EN.pdf)

Les partenariats destinés à attirer les talents sont ouverts à tous les niveaux de compétences et concernent divers secteurs économiques. Ils associent un soutien direct aux programmes de mobilité pour le travail ou la formation avec le renforcement des capacités et l'investissement dans le capital humain, y compris le développement des compétences, l'enseignement et la formation professionnels. La Commission a mis en place des partenariats destinés à attirer les talents avec les cinq pays partenaires suivants : l'Égypte, la Tunisie, le Maroc, le Bangladesh et le Pakistan.

La **dimension extérieure** fait l'objet d'un suivi par le **groupe de travail du Conseil Aspects extérieurs de l'asile et de la migration**³¹ qui traite de l'approche de l'UE envers les pays et régions d'origine et de transit des demandeurs d'asile et des migrants, ainsi que les pays tiers d'accueil des réfugiés.

En outre, un **mécanisme de coordination opérationnelle de la dimension extérieure des migrations (MOCADDEM)** a été mis en place en 2022³² pour coordonner et apporter une réponse aux enjeux relatifs à la dimension externe de la migration (voir section 4.1).

L'**instrument européen de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI-Europe Global)** établi en 2021³³ a intégré la migration dans la programmation du financement externe de l'UE au niveau régional et national³⁴, et est la source de financement des programmes liés à la migration en Afrique, en Asie-Pacifique, sur le continent américain et dans les Caraïbes. Les évaluations des instruments de financement extérieurs ont souligné la nécessité de veiller à ce que les priorités en matière de migration ne nuisent pas aux autres priorités politiques, en particulier aux objectifs de développement³⁵.

La coopération avec des partenaires externes est au cœur de la nouvelle **alliance mondiale pour lutter contre le trafic de migrants**³⁶, lancée en novembre 2023 par la Commission européenne. Cette alliance devrait collaborer sur la prévention, la réponse, la protection et les alternatives à la migration irrégulière, notamment en s'attaquant aux causes profondes de la migration irrégulière et en facilitant les voies légales³⁷.

Voici quelques exemples d'opportunités et de défis liés aux **récents instruments de la diplomatie migratoire au niveau de l'UE** :

- Le mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global conclu entre l'**UE et la Tunisie** en juillet 2023³⁸. Ce mémorandum porte non seulement sur la migration et la mobilité, mais aussi sur la stabilité macroéconomique en associant un programme de 150 millions d'euros, de soutien à l'économie et au commerce, à la transition vers l'énergie verte et sur les échanges culturels³⁹.

La présidente de la Commission européenne a souligné l'importance de soutenir les réformes économiques et la stabilité financière en Tunisie par ce mémorandum d'entente⁴⁰, tandis que les débats publics sur la coopération avec la Tunisie se sont concentrés sur les préoccupations en matière de droits de l'homme⁴¹.

- En mars 2024, la **République arabe d'Égypte et l'UE** ont signé la déclaration conjointe sur un partenariat stratégique et global⁴². La migration et la mobilité comptent parmi les six piliers de la coopération qui y sont énoncés, avec les relations politiques, la stabilité économique, le commerce et l'investissement, la sécurité, la démographie et le capital humain. Le partenariat est soutenu par un ensemble financier et d'investissement de 7,4 milliards d'euros dont jusqu'à 200 millions d'euros pour soutenir des projets dans le domaine de la migration jusqu'en 2027⁴³. Les deux parties ont souligné leur engagement commun en faveur de la promotion de la démocratie, des libertés fondamentales et des droits de l'homme, ainsi que de l'égalité des sexes et de l'égalité des chances, et ont réitéré leur engagement à renforcer leur relation de longue date dans le cadre de ce partenariat⁴⁴. Cependant, les organisations de défense des droits de l'homme ont souligné les préoccupations concernant la démocratie⁴⁵.

- 31 Conseil européen, Groupe "Aspects extérieurs de l'asile et de la migration", s.d., <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-on-external-aspects-of-asylum-and-migration/>, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 32 Décision d'exécution (UE) 2022/60 du Conseil du 12 janvier 2022 concernant le mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations, ST/5095/2022/INIT, JO L 10.
- 33 Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) no 480/2009 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), PE/41/2021/INIT, JO L 209.
- 34 Le NDICI – Global Europe prévoit un objectif indicatif de dépenses pour la migration et les déplacements forcés de 10 % de l'enveloppe globale, ainsi qu'une « approche d'initiative flexible » sur l'utilisation des fonds de l'UE pour la migration.
- 35 Commission européenne (2024). Instruments de financement extérieur de l'Union européenne (2014-2020 et 2021-2027). Volume I, Synthesis report, Publications Office of the European Union, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2841/05549>, Oxfam, 'From Development to Deterrence? Migration spending under the EU Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument (NDICI)', 2023, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621536/bp-development-to-deterrence-migration-spending-under-NDICI-210923-summ-en.pdf;jsessionid=C61950F4C96866D8C24EB5E63C3C27E5?sequence=23>, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 36 Commission européenne, 'La Commission lance une alliance mondiale et propose un cadre juridique renforcé pour l'Union pour lutter contre le trafic de migrants', 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_6081, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 37 European Commission, 'Call to Action on a Global Alliance to Counter Migrant Smuggling', 2023, https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/60f6cc08-c7ee-46db-bee5-689562d34436_en?filename=Call-to-action-global-alliance-to-counter-migrant-smuggling_en_1.pdf.
- 38 Commission européenne, 'Mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre l'Union européenne et la Tunisie', 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 39 Commission européenne, 'L'Union européenne et la Tunisie conviennent d'un programme de 150 millions d'euros', L'Union européenne et la Tunisie conviennent d'un programme de 150 millions d'euros, dernière consultation le 7 novembre 2024
- 40 Commission européenne, 'L'Union européenne poursuit la mise en œuvre du Mémorandum d'entente avec la Tunisie en déboursant 150 millions d'euros de soutien financier', 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1301, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 41 The Guardian, 'What is the controversy over the EU migration deal with Tunisia?', 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/18/what-is-the-controversy-over-the-eu-migration-deal-with-tunisia>; Istituto Affari Internazionali (IAI), 'European and Tunisian migration policies: A recipe for failure and suffering', 2024, <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/european-and-tunisian-migration-policies-recipe-failure-and-suffering>, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 42 Commission européenne, 'Déclaration conjointe sur le partenariat stratégique et global entre la République arabe d'Égypte et l'Union européenne a été signée', 2024, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 43 Parlement européen, 'Partnership agreement between the EU and Egypt', 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2024-000869_EN.html
- 44 Commission européenne, 'Déclaration conjointe sur le partenariat stratégique et global entre la République arabe d'Égypte et l'Union européenne', 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1513, dernière consultation le 27 juillet 2024
- 45 Human Rights Watch, 'L'accord entre l'UE et l'Égypte récompense l'autoritarisme et trahit les « valeurs européennes »', 2024, <https://www.hrw.org/news/2024/03/15/eu-deal-egypt-rewards-authoritarianism-betrays-eu-values>; Euronews, 'Analyse : le grand pari de l'UE sur l'Égypte s'accompagne d'un prix élevé et de risques importants', 2024, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/18/analysis-the-eus-big-bet-on-egypt-comes-with-a-high-price-and-high-risks>, dernière consultation le 27 juillet 2024

- En mars 2024, l'UE et la Mauritanie ont signé une déclaration commune sur le renforcement d'un partenariat migratoire global et la création d'opportunités économiques, y compris la mobilisation de 210 millions d'euros. La Commission européenne a souligné la nécessité de créer davantage d'opportunités pour les jeunes en Mauritanie, en soutenant la protection des plus vulnérables, promouvant la migration légale, luttant contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, et renforcer la gestion des frontières, y compris la coopération sur les opérations de recherche et de sauvetage pour sauver des vies⁴⁶. En Mauritanie même, la déclaration a suscité l'inquiétude du public, mettant en lumière les principaux défis liés à ce type d'accord, tels que l'érosion potentielle de la souveraineté nationale, l'exacerbation des tensions raciales et sociales, et le risque que la Mauritanie soit perçue comme un simple exécutant des intérêts européens au détriment de sa propre stabilité sociétale⁴⁷.

Comme le montrent les exemples ci-dessus, le développement d'instruments de diplomatie migratoire peut susciter des inquiétudes chez certaines parties prenantes, y compris le grand public. Les préoccupations relatives à la

dimension extérieure de la gestion des migrations ne sont pas nouvelles, mais soulignent plutôt la complexité et les implications potentielles de la coopération en matière de migrations, mettant en évidence la pertinence d'une diplomatie migratoire sophistiquée.

Au-delà du niveau national et européen, le renforcement de la coopération internationale et des partenariats pour la migration sont des éléments clés des **cadres de la gestion mondiale et régionale**. Ils incluent le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières⁴⁸, le Pacte mondial pour les réfugiés⁴⁹, et les mécanismes consultatifs interétatiques sur la migration (MCIM)⁵⁰, tels que les forums interrégionaux sur la migration (FIR); par exemple, le **Processus de Rabat**⁵¹, le **Processus de Khartoum**⁵², le **Processus de Bali**⁵³, le **Processus de Budapest**⁵⁴, le **Processus de Prague**⁵⁵ et les Processus consultatifs régionaux sur la migration (PCR, par exemple le **Groupe chargé de la migration, de la mobilité et de la gestion intégrée des frontières du Partenariat oriental**). Bien que l'importance de la gestion mondiale et régionale des migrations soit bien reconnue, la recherche montre une fragmentation, des interactions complexes et des asymétries de pouvoir dans la gouvernance régionale et mondiale⁵⁶.



4. APPROCHES DE LA DIPLOMATIE MIGRATOIRE

Les approches de diplomatie migratoire dans les pays membres et observateurs du REM et dans les pays de l'OCDE non-membres de l'UE sont guidées par des contextes géopolitiques distincts, des priorités stratégiques et des capacités en ressources.

4.1 Les approches de la diplomatie migratoire dans les pays du REM

Dix-sept pays membres et observateurs du REM⁵⁷ utilisent la diplomatie migratoire au niveau national dans le cadre de leurs affaires migratoires internationales plus larges, six d'entre eux⁵⁸ rapportant que la diplomatie migratoire ne fait actuellement pas partie de leurs affaires migratoires internationales.

Les pays faisant usage de la diplomatie migratoire au niveau national ont entamé des **dialogues et partenariats** avec des

pays tiers clés. La France a lancé un dialogue bilatéral, régional et multilatéral avec les pays prioritaires pour établir une coopération globale, combinant divers leviers diplomatiques pour atteindre ses objectifs en matière de diplomatie migratoire (voir Encadré 1).

46. Commission européenne, 'La Commission européenne lance un nouveau partenariat en matière de migration avec la Mauritanie, 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1335, dernière consultation le 27 juillet 2024

47. Al Jazeera, 'Le deal migratoire UE-Mauritanie est voué à l'échec', 2024, <https://www.aljazeera.com/opinions/2024/3/26/the-eu-mauritania-migration-deal-is-destined-to-fail>, dernière consultation le 27 juillet 2024

48. Objectif 23 : Renforcer la coopération internationale et les partenariats mondiaux pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2018, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, A/RES/73/195, <https://documents-dds-ny.un.org>, dernière consultation le 11 octobre 2024.

49. Pacte mondial sur les réfugiés des Nations Unies, New York, 2018, <https://www.unhcr.org/fr/media/pacte-mondial-sur-les-refugies>, dernière consultation le 27 juillet 2024.

50. Une liste complète des mécanismes consultatifs interétatiques sur la migration est disponible sur <https://www.iom.int/fr/>, dernière consultation le 11 octobre 2024.

51. Processus de Rabat, <https://www.rabat-process.org/fr/>, dernière consultation le 27 juillet 2024.

52. Processus de Khartoum, <https://www.khartoumprocess.net/>; Pour une discussion sur le programme pour la Corne de l'Afrique, voir Crawley, H. et Blitz, "Common agenda or Europe's agenda? International protection, human rights and migration from the Horn of Africa", (2018), *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2018.1468393, dernière consultation le 27 juillet 2024.

53. Commission européenne, «Glossaire du REM sur l'asile et la migration – Processus de Bali», 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/bali-process_en, dernière consultation le 27 juillet 2024.

54. Commission européenne, «Glossaire du REM sur l'asile et la migration – Processus de Budapest», 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/budapest-process_en, dernière consultation le 27 juillet 2024.

55. Commission européenne, «Glossaire du REM sur l'asile et la migration – Processus de Prague», 2024, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/prague-process_en, dernière consultation le 27 juillet 2024.

56. Kainz, L. et Betts, A., «Power and proliferation: Explaining the fragmentation of global migration governance», (2021), *Migration Studies*, 9 (1), p. 65-89, <https://doi.org/10.1093/migration/mnaa015>; Lavenex, S. et Piper, N., «Regions and global migration governance: perspectives "from above", "from below" and "from beyond"», (2022), *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48 (12), p. 2837-2854, [10.1080/1369183X.2021.1972564](https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1972564); Geddes, A., M.V. Espinoza, Hadj Abdou, L. et Brumat, L., *The dynamics of regional migration governance*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton, 2019; Pour les effets clés de la diplomatie migratoire, voir Geddes, A. et Mauru, M., «Localising migration diplomacy in Africa? Ethiopia in its Regional and International Setting», Documents de travail de l'EUI, RSCAs 2020/50, 2020, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/68384/RSCAS%202020_50.pdf?sequence=1%26isAllowed=y, dernière consultation le 27 juillet 2024.

57. AT, BE, CY, CZ, DE, ES, FR, HU, IE, LT, MT, NL, SE, SI, SK et GE, UA.

58. EE, FI, LU, LV, PL, PT.

Encadré 1. La France nomme un ambassadeur chargé des migrations

Pour atteindre ses objectifs en matière de diplomatie migratoire, la France a renforcé la coordination entre les différents services concernés, notamment le ministère de l'Intérieur (MI) et le ministère de l'Europe et des Affaires Européennes (MEAE). La diplomatie migratoire est coordonnée par l'ambassadeur chargé des migrations, dont la lettre de mission est signée conjointement par le MI et le MEAE. L'ambassadeur bénéficie de l'aide d'un groupe de travail ministériel qui comprend :

- **Les correspondants pour la migration** au sein des départements du MEAE concernés par la dimension extérieure de la migration.
- **Les référents migration**⁵⁹ au sein des 15 pays prioritaires pour la politique migratoire de la France, rattachés à la chancellerie diplomatique et chargés de mobiliser tous les services locaux concernés et de faciliter la coopération migratoire.

L'ambassadeur chargé des migrations (au sein du MEAE) et le directeur de l'immigration (au sein du MI) co-pilotent un dialogue annuel (interne) sur la migration avec les ambassades prioritaires, en préparation du dialogue (externe) avec les pays partenaires sur leur coopération.

L'Autriche utilise le dialogue sur la migration, les partenariats et les accords, en fonction des dynamiques migratoires actuelles, et veille à un financement suffisant et des ressources humaines pour établir et maintenir un partenariat avec un pays tiers. Enfin, le dialogue migratoire bilatéral, régional et multilatéral et les partenariats avec les pays d'origine prioritaires et les pays de transit constituent une part importante de l'approche diplomatique de la Suède, en mettant l'accent sur les retours accrus et efficaces.

Plusieurs États membres de l'UE et pays observateurs réitèrent la nécessité d'une **approche gouvernementale globale**⁶⁰ en matière de diplomatie migratoire⁶¹. C'est une stratégie intégrée et coordonnée qui implique plusieurs départements et agences du gouvernement travaillant de concert pour gérer de manière cohérente les questions relatives aux migrations. Cela permet de veiller à ce que la diplomatie migratoire ne soit pas gérée par un seul ministère (par exemple le ministère de l'Intérieur ou des Affaires étrangères), mais qu'elle soit plutôt abordée à travers plusieurs secteurs du gouvernement, comme le veut la nature complexe et multiforme de la migration. En conséquence, l'Autriche et la France ont mis en place des comités et des mécanismes interministériels.

Dans le cadre du dialogue de coopération sur la migration, les pays membres et observateurs du REM utilisent à la fois des **approches intersectorielles et les liens entre les enjeux** (voir section 5). La stratégie des Pays-Bas consiste en des approches intersectorielles et les liens entre les enjeux, avec une vision intégrée sur la coopération politique et économique prévue entre les Pays-Bas et le pays/la région cible qui y correspond. Les Pays-Bas utilisent des domaines politiques tels que la politique des visas, la politique de sécurité, la politique en matière de droits de l'homme, la coopération au développement et le commerce extérieur dans le cadre de leur stratégie de diplomatie migratoire, tels que des visites ministérielles dans des pays partenaires axées à la fois sur les opportunités économiques et la coopération migratoire.

Quatre pays membres du REM⁶² ont adopté des approches variables en matière de diplomatie migratoire, intégrant des éléments de **conditionnalité**. L'Allemagne met l'accent sur une diplomatie migratoire coopérative axée sur les récompenses et la coopération mutuelle. En revanche, le programme du gouvernement finlandais de 2023 comprend une approche plus coercitive, groupant la coopération en matière de développement avec la réadmission de nationaux. Pendant ce

temps, la Belgique s'aligne sur l'approche flexible de l'UE en matière d'incitations, qui combine des mesures coopératives avec (dans une moindre mesure) une conditionnalité négative, telles que des restrictions de visa (voir section 5.2).

Des instruments et des outils spécifiques sont couramment utilisés par les pays membres et observateurs du REM dans leurs approches de la diplomatie migratoire. Citons par exemple les accords bilatéraux, des Memoranda d'accord, des déclarations d'intention, la nomination d'envoyés spéciaux ou de représentants diplomatiques. La Belgique a nommé un Envoyé spécial Asile et Migration, et l'Allemagne a nommé un Représentant spécial pour les Accords migratoires, tous deux impliqués dans des processus multilatéraux et des politiques étrangères. L'Espagne dispose d'un ambassadeur itinérant pour les questions migratoires au sein du ministère des Affaires Étrangères (voir section 6.1).

59. Dans le cadre de la politique française en matière de migration, les référents migration sont des représentants spécialisés rattachés aux missions diplomatiques françaises (ambassades ou consulats), chargés de faciliter et de coordonner la coopération en matière de migrations entre la France et le pays d'accueil. Ces référents migration servent de points de contact clés pour mobiliser les services locaux et améliorer les efforts de gestion des migrations, tant au niveau diplomatique qu'opérationnel.

60. Pour une définition de l'approche pangouvernementale, aussi appelée « approche mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics », voir : https://knowledge4policy.ec.europa.eu/glossary-item/whole-government-approach%C2%A0_en ; voir aussi <https://migrationnetwork.un.org/taxonomy/term/737>, dernière consultation le 14 octobre 2024

61. AT, BE, CZ, ES, SE et GE.

62. BE, DE, ES, FI.

Plusieurs pays rapportent que leurs approches nationales sont **fortement ancrées dans des efforts à l'échelle de l'UE**⁶³. La participation à des efforts de diplomatie collective de l'UE et des partenariats, tels que les processus de Rabat, Khartoum, Budapest, et Prague (voir section 3.2), leur permet de tirer parti du cadre plus large de l'UE pour gérer la question de la migration. Dix pays⁶⁴ ont noté leur préférence pour l'utilisation des mécanismes globaux de l'UE pour ce faire, reconnaissant les avantages d'une position unifiée et de responsabilités partagées dans la prise en charge des questions migratoires complexes. La diplomatie

migratoire n'est pas une partie préminente des affaires migratoires internationales dans sept pays membres et observateurs⁶⁵ du REM en raison de leur alignement stratégique avec les initiatives à l'échelle de l'UE et des limitations nationales inhérentes. En raison de leurs capacités nationales et de leurs réseaux diplomatiques limités, ces pays préfèrent s'engager dans l'approche globale et coordonnée de l'UE, garantissant ainsi qu'ils peuvent faire face aux défis migratoires de manière plus robuste et bénéficier des ressources partagées et des avantages stratégiques de l'UE.

Encadré 2 : Mécanisme pour la coordination opérationnelle de la dimension extérieure des migrations - MOCADDEM

Dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'UE au premier semestre de 2022, la France a mis en place le MOCADDEM⁶⁶, pour renforcer la coopération sur la gestion de la migration entre les États membres de l'UE, les institutions européennes et des pays tiers. Le MOCADDEM vise à garantir une coordination globale des actions et des financements engagés par l'UE et ses États membres dans les pays tiers pour la coopération migratoire. Il identifie des leviers opérationnels pour une action conjointe et évite la dispersion des efforts avec les pays tiers ciblés en exigeant de leur part qu'ils négocient avec l'ensemble des 27 États membres de l'UE, tout en leur permettant de bénéficier des ressources financières de l'UE.

Une vision « à 360 degrés » de l'ensemble des routes de migration est renforcée par les initiatives de l'Équipe Europe⁶⁷, notamment deux sur la route de la Méditerranée occidentale et de l'Atlantique et une sur la Route de la Méditerranée centrale, qui garantissent que les projets mis en place par les États membres de l'UE et par l'UE elle-même sont mis en opération au niveau local. La coordination à tous les niveaux, soutenue par le travail des ambassades en liaison avec les délégations de l'UE sur le terrain, permet une coordination étroite, évitant les doublons et renforçant les synergies entre tous les forums liés aux questions migratoires.

4.2. Les approches de la diplomatie migratoire hors UE

Les pays de l'OCDE utilisent la diplomatie migratoire et d'autres initiatives diplomatiques axées sur le commerce ou le développement, lorsque les aspects migratoires ne sont pas au centre de ces initiatives diplomatiques. Un exemple de cadre de gouvernance régionale dans les Amériques est la Déclaration de Los Angeles sur les migrations et la protection⁶⁸ (voir Encadré 3).

Le Japon a signé des accords de partenariat économique (APE) avec les Philippines, l'Indonésie et le Viêt Nam, lesquels accords intègrent une composante migratoire dans un accord commercial plus large (voir Encadré 4). Ces

APE intègrent un engagement à développer une voie de migration régulière pour les aidants professionnels employés au Japon. Cela pourrait être décrit comme une conditionnalité positive, dans laquelle des voies de migration régulière sont ouvertes en échange d'une coopération économique. Un autre exemple est le programme de mobilité des travailleurs Australie - Pacifique (PALM) qui renforce la relation entre l'Australie et les pays du Pacifique en offrant des opportunités d'emploi en Australie pour les travailleurs venant des pays du Pacifique (voir Encadré 5).

63. CY, CZ, FI, LT, LU, NL.

64. CY, CZ, EE, FI, LT, LU, LV, MT, PL, PT.

65. EE, FI, LV, LU, MT, PL, PT

66. *Mécanisme pour la coordination opérationnelle de la dimension extérieure des migrations – Mocadem.*

67. Les initiatives de l'Équipe Europe se concentrent sur le recensement des principales entraves au développement dans un pays ou une région donné(e), où un effort coordonné et cohérent de l'Équipe Europe permettrait d'obtenir des résultats porteurs de transformations. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en, dernière consultation le 25 juillet 2024

68. Maison Blanche, « Déclaration de Los Angeles sur la migration et la protection », 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/los-angeles-declaration-on-migration-and-protection/> <https://losangelesdeclaration.com>, dernière consultation le 16 septembre 2024.

Encadré 1. Déclaration de Los Angeles sur la migration et la protection

La Déclaration de Los Angeles sur la migration et la protection a été signée en 2022. À ce jour, 22 États l'ont approuvée. En mai 2024, le Guatemala a accueilli la troisième réunion ministérielle et des réunions parallèles pour discuter de la coopération en cours et tracer l'agenda pour l'année à venir. La Déclaration de Los Angeles s'organise autour de quatre piliers clés : (i) promouvoir la stabilité et l'assistance pour les communautés de destination, d'origine, de transit et de retour, (ii) promouvoir des voies régulières pour la migration et la protection internationale, (iii) promouvoir une gestion humaine de la migration, (iv) promouvoir une réponse d'urgence coordonnée. Des coordinateurs spéciaux ont été sélectionnés parmi chaque pays participant à un niveau principal ou supérieur pour diriger ce processus.

Lors de la réunion inaugurale des coordinateurs spéciaux à Washington DC en 2022, les pays ont identifié 11 paquets d'actions, intégrés dans les quatre piliers de la Déclaration. Les pays signataires ont fait plusieurs engagements pour une coopération continue, y compris un engagement des États-Unis à fournir 578 millions USD pour soutenir les communautés partenaires et d'accueil pour répondre aux besoins humanitaires, élargir les voies et soutenir la régularisation et l'intégration. De plus, les États-Unis et le Costa Rica ont annoncé un partenariat de partage de données biométriques et une coopération continue autour des Bureaux pour une mobilité sûre (*Safe Mobility Offices - SMOs*⁶⁹).

Encadré 4 : Les APE et la migration au Japon

Le Japon a conclu des APE avec l'Indonésie (2008), les Philippines (2009) et le Viêt Nam (2014). Bien que la plupart des APE se concentrent sur le commerce et les tarifs, ils incluent également un dispositif pour accepter des infirmiers et des aidants professionnels. Les assignations sont gérées par l'organisation *International Corporation of Welfare Services* (JICWELS), en collaboration avec des organisations gouvernementales dans le pays partenaire. La formation linguistique est assurée en partie dans le pays d'origine et en partie au Japon. Les candidats aux APE sont formés au Japon pendant jusqu'à trois ans pour les soins infirmiers, et quatre années pour les services à la personne, et sont ensuite éligibles pour passer les examens de qualification nationaux japonais. En cas de réussite, ils ont la possibilité de rester au Japon sans limite de temps.

Les APE incluent un plafond annuel sur le nombre de participants. Dans les premières années, le gouvernement a subventionné le programme pour surmonter le scepticisme des employeurs japonais et assurer le succès global de l'APE.

La demande d'infirmières et de travailleurs des soins est maintenant élevée et les employeurs sont en concurrence pour embaucher des candidats amenés par l'APE⁷⁰.

Encadré 5 : programme de mobilité des travailleurs Australie - Pacifique (*Pacific Australia Labour Mobility - PALM*)

Les efforts de l'Australie pour améliorer les relations et renforcer les liens avec les pays du Pacifique comprennent plusieurs mesures migratoires. En avril 2022, le gouvernement a fusionné son programme de travailleurs saisonniers (*Seasonal Worker Programme - SWP*) avec le dispositif de migration économique du Pacifique (*Pacific Labour Scheme*) pour établir un nouveau dispositif PALM offrant des opportunités d'emploi à court comme à long terme aux ressortissants de neuf pays insulaires du Pacifique et du Timor-Leste. Les travailleurs saisonniers pouvaient obtenir des visas de trois ans pour travailler jusqu'à neuf mois chaque année, mais étaient ensuite obligés de retourner dans leur pays d'origine pour les trois mois restants. Le programme SWP a connu une adoption plus lente chez les employeurs australiens, qui s'étaient habitués à une main-d'œuvre facilement disponible grâce aux programmes existants vacances travail, malgré leurs niveaux de productivité plus faibles. Le PALM a suscité un intérêt croissant, puisque 74 % des travailleurs y retournent l'année suivante, ce qui accroît leur niveau de compétence, leur prévisibilité et leur productivité.

Les pays du Pacifique suivent l'impact de la participation sur les communautés locales et ajustent la sélection des travailleurs pour améliorer l'impact social et de développement de la participation au programme⁷¹.

4.3 Orientation géographique de la diplomatie migratoire

L'orientation géographique des pays membres et observateurs du REM inclut généralement les principaux pays d'origine et de transit le long des routes migratoires clés. L'approche de la diplomatie migratoire dans des régions ou pays spécifiques est alignée sur les priorités stratégiques des pays membres et observateurs du REM, notamment : s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière ; lutter contre la migration irrégulière et ses risques ; favoriser la migration de main-d'œuvre et la mobilité des étudiants ; promouvoir le retour, le rapatriement volontaire et la réintégration durable. L'Irlande n'a pas d'objectif géographique, mais s'engage plutôt avec plusieurs pays dans différentes régions en fonction de l'objectif de migration, par exemple les retours et les réadmissions, les visas vacances-travail, le recrutement de compétences en tension.

69. Les Bureaux pour une Mobilité Sûre aident les réfugiés, les migrants vulnérables et les autres personnes déplacées à trouver du soutien et à accéder aux services en Colombie, au Costa Rica, en Équateur et au Guatemala. Ils s'intègrent à l'initiative pour une mobilité sûre. Voir le Département d'État des Unis Safe Mobility Initiative. Helping those in Need and Reducing Irregular Migration in the Americas, Washington D.C., 2024, <https://www.state.gov/safe-mobility-initiative>

70. OCDE, 'Recruiting Immigrant Workers: Japan', OECD Publishing, Paris, 2024, <https://doi.org/10.1787/0e5a10e3-en>

71. OCDE, Asian Development Bank Institute (ADB) and International Labour Organization (ILO), 'Labour migration in Asia: Trends, skills certification and seasonal work', Publication de l'OCDE, Paris, 2024, <https://doi.org/10.1787/9b45c5c4-en>

Encadré 6 : Orientation géographique pour l'Autriche

L'Autriche a intensifié ses efforts en matière de diplomatie migratoire avec ses partenaires dans la région et le long des principales routes migratoires. La nécessité de construire des partenariats solides s'inscrit dans le contexte de la multitude des conflits — en particulier en Europe de l'Est, au Moyen-Orient, au Soudan et dans la région du Sahel — qui ont un impact sur la migration irrégulière vers l'Europe.

Au mois de juin 2024, 56 accords de migration et de réadmission étaient en vigueur, dont 25 au niveau de l'UE. Ces efforts montrent que l'Autriche applique des approches de diplomatie migratoire avec divers pays partenaires concernés, en particulier dans les Balkans occidentaux, en Turquie, au Moyen-Orient, en Asie du Sud et en Afrique.

Encadré 7 : Orientation géographique pour la Finlande

Les zones géographiques ciblées par la Finlande sont déterminées par des défis spécifiques, l'accent étant mis sur la politique étrangère globale (diplomatie, commerce, développement) et les questions de migration et de retour examinées dès le départ.

En ce qui concerne **le retour et le rapatriement**, la Finlande se concentre particulièrement sur l'Irak et la Somalie. Concernant la **migration de main-d'œuvre**, la Finlande vise à renforcer sa coopération avec le Brésil, l'Inde, les Philippines et le Viêt Nam afin d'améliorer la mobilité pour des raisons économiques et professionnelles. Une analyse complète a été menée avant de sélectionner les pays partenaires possibles pour le recrutement international, en tenant compte de la disponibilité des compétences pertinentes, de l'historique des migrations entre les pays, des circonstances politiques pour le recrutement international, etc.

Neuf pays⁷² indiquent que leur orientation géographique est spécifiquement ou principalement axée sur **les pays d'origine des flux irréguliers**. La Belgique se concentre sur les pays d'origine et de transit avec une migration irrégulière significative. La diplomatie migratoire de la Lituanie donne la priorité aux causes profondes de la migration irrégulière, en se concentrant sur le Nigeria, le Ghana, le Kenya et le Mali en Afrique, ainsi que l'Irak et la Palestine au Moyen-Orient. En réponse à l'instrumentalisation des flux migratoires par la Biélorussie, la Lituanie s'est concentrée sur des actions diplomatiques coordonnées avec les autorités irakiennes, avec une discussion sur le retour des migrants irréguliers, ainsi que la situation sociale et économique en Irak. L'orientation

géographique de Malte se dirige vers l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne, où se trouvent les principaux pays d'origine et de transit de la migration irrégulière le long de la route méditerranéenne centrale. En raison de l'augmentation des entrées irrégulières de ressortissants marocains, la Slovénie a signé une décision conjointe avec le Maroc en juin 2024 pour intensifier le dialogue bilatéral sur la migration, en se concentrant sur le retour et la réadmission.

5. APPROCHES INTERSECTORIELLES ET LES LIENS ENTRE LES ENJEUX

La plupart des pays membres et observateurs du REM adoptent des **approches intersectorielles**, se concentrant sur les liens et les priorités dans le domaine de la migration, mais aussi en dehors (par exemple, le commerce, les accords de développement/d'aide au développement, les prêts, les arrangements administratifs)⁷³.

5.1 Aperçu des approches intersectorielles

Dans le cadre du dialogue et des négociations, les pays tiers partenaires recherchent généralement une coopération plus large sur des sujets d'intérêt mutuel liés aux migrations (par exemple retour/réadmission, voies légales, efforts de lutte contre la traite, facilitation en matière de délivrance de visas, soutien à la réinsertion). La conclusion d'accords de réadmission, par exemple, peut se dérouler parallèlement à des négociations concernant la coopération dans différents domaines, tels qu'un accord de facilitation en matière de délivrance de visas, un accord douanier ou des accords de coopération au développement.

L'Autriche voit les accords intersectoriels globaux comme plus efficaces et plus attrayants que les accords sur un enjeu seul. Dans son approche diplomatique, elle se concentre sur

la conclusion de mémoranda d'accord non contraignants sur la mobilité, la migration et la coopération au développement et consulaire, y compris des clauses sur la réadmission, les échanges en matière d'éducation, la coopération au développement, la sécurité et la formation professionnelle. La diplomatie migratoire de la France s'aligne sur le Plan d'action conjoint de La Valette (PACV) de 2015⁷⁴. Elle met l'accent sur plusieurs questions clés dans ses relations bilatérales avec les pays partenaires, notamment l'intensification du contrôle des flux migratoires irréguliers, le renforcement de la coopération en matière de protection des migrants et de mobilité légale, ainsi que l'amélioration des efforts de retour, de réadmission et de réinsertion durable. La stratégie migratoire des Pays-Bas met l'accent sur l'utilisation d'une coopération politique et économique intégrée pour créer des partenariats efficaces, durables et mutuellement bénéfiques avec les pays visés. En Finlande, la politique migratoire est intégralement liée à la politique du travail, de sorte que la migration de main-d'œuvre figure dans les efforts internationaux avec des liens avec le commerce.

72. AT, BE, CY, FR, HU, LT, MT, SI, SK.

73. AT, CZ, FI, FR, HU, IE, LT, NL, SK and GE.

74. Plan d'action conjoint de La Valette, 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf, dernière consultation le 25 juillet 2024

La politique concernant les visas peut également être utilisée comme levier⁷⁵ avec des pays tiers. Quatre pays⁷⁶ ont indiqué, aux fins de cette note de synthèse, qu'ils abordent l'évaluation de la coopération des pays tiers en matière de réadmission conformément à l'article 25a du Code des visas révisé, introduit en février 2020, comme un outil pour encourager les pays tiers à réadmettre leurs ressortissants en liant la coopération en matière de réadmission et la politique des visas.

L'article 25a donne la possibilité d'utiliser la politique européenne relative aux visas vis à vis des pays tiers, lorsqu'une action est nécessaire pour améliorer la coopération en matière de réadmission. D'autre part, si la coopération en matière de réadmission est satisfaisante, le mécanisme permet à la Commission de proposer au Conseil l'adoption d'un certain nombre de mesures positives temporaires en matière de visas. Depuis sa mise en œuvre, la Commission européenne a finalisé cinq rapports évaluant la coopération des pays tiers en matière de réadmission, et a présenté des propositions de mesures relatives aux visas concernant le Bangladesh, l'Irak, la Gambie, le Sénégal, l'Éthiopie et la Somalie⁷⁷. De leur côté, les **accords de facilitation en matière de délivrance de visas** peuvent constituer une incitation positive pour les pays partenaires dans le cadre d'accords bilatéraux. Par exemple, la Géorgie recherche activement des accords d'exemption de visa pour élargir les possibilités de voyage sans visa pour ses citoyens (voir Encadré 8).

Plusieurs pays établissent un lien spécifique entre leurs efforts pour traiter les **causes profondes de la migration irrégulière**⁷⁸ et/ou **des retours et réadmissions efficaces**⁷⁹ dans le cadre de leur dialogue avec des pays tiers sur la **coopération au développement**. Comme exposé dans ses stratégies de coopération au développement pour l'Afrique et le Moyen-Orient 2022-2025, la Lituanie cherche à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière en favorisant le développement des pays d'origine des migrants grâce à des projets de subvention, une assistance humanitaire et des contributions financières. La République slovaque utilise une approche intersectorielle avec divers instruments de coopération au développement (projets de subvention, aide humanitaire en nature, contributions financières), des partenariats et des investissements pour renforcer le développement dans les pays d'origine et créer des conditions de vie durables pour les populations locales dans les pays partenaires. La politique migratoire de la Suède est intégrée dans sa politique étrangère et coordonnée par les bureaux du gouvernement, le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Justice, tout en se concentrant sur l'augmentation et la gestion des **retours** depuis la Suède.

Certains États membres du REM ont souligné les **limites d'une approche intersectorielle**. La Belgique et l'Irlande en particulier ont noté l'importance de l'assistance au développement visant à promouvoir le développement économique et médico-social des pays en développement comme une priorité.

5.2 La conditionnalité dans le cadre des approches intersectorielles

Certains pays membres du REM⁸⁰ indiquent avoir adopté **une conditionnalité positive ou négative** dans leurs approches intersectorielles. Par exemple, la diplomatie migratoire coopérative de l'Allemagne repose sur un système de

Encadré 8 : L'approche de la Géorgie en matière de diplomatie migratoire

L'approche de la Géorgie en matière de diplomatie migratoire est décrite dans sa stratégie nationale sur les migrations pour 2021-2030. Elle met l'accent sur la coopération internationale dans plusieurs priorités par secteur, y compris l'amélioration de la gestion des migrations, la facilitation de la migration légale et la lutte contre la migration irrégulière. L'accent est particulièrement mis sur l'élargissement de la facilitation en matière de délivrance de visas et des opportunités de voyage sans visa pour les citoyens géorgiens, la stratégie visant à établir des régimes bilatéraux sans visa avec le plus grand nombre de pays possible. En conséquence, le nombre de pays permettant des déplacements sans visa pour les citoyens géorgiens est passé de 65 en 2020 à 74 d'ici 2024, contribuant à des contacts renforcés entre les personnes, un accès facilité aux marchés mondiaux et une réduction des coûts de voyage.

En plus des accords de facilitation en matière de délivrance de visas, la Géorgie a activement recherché des accords de migration temporaire de travail (MTT) dans le cadre de sa diplomatie migratoire. Ces accords, notamment avec des États membres de l'UE tels que la Bulgarie, la France, l'Allemagne et la Pologne, ainsi que d'autres pays partenaires comme Israël, sont conçus pour développer et faciliter la migration de travail circulaire. Les actions entreprises par la diplomatie migratoire géorgienne comprennent la négociation, la signature et la mise en œuvre de ces accords, qui impliquent à la fois des phases techniques et diplomatiques. Malgré les défis des changements économiques mondiaux et de la pandémie de COVID-19, qui ont parfois interrompu ou modifié les négociations, la Géorgie continue d'adapter son approche, cherchant à répliquer les accords de MTW réussis avec des pays supplémentaires et à s'adapter aux nouvelles réalités mondiales.

promesses/récompenses et une coopération spécifique à des enjeux dans des domaines politiques individuels.

La Finlande inclut la diplomatie migratoire coercitive dans son programme gouvernemental de 2023, avec une coopération au développement pour les pays tiers qui est conditionnée à la réadmission de leurs propres ressortissants et au soutien à l'ordre international basé sur des règles dans le cadre d'une évaluation complète. La Belgique se calque sur l'approche d'incitation flexible de l'UE, caractérisée avant tout par des mesures coopératives et, dans une moindre mesure, par des politiques basées sur la conditionnalité négative (par exemple, les restrictions de visa).

Au niveau de l'UE, l'Irlande plaide pour la prudence dans l'utilisation de la conditionnalité négative, notamment dans le contexte des relations de développement et commerciales avec des pays plus pauvres, qui devraient disposer de leurs propres objectifs spécifiques. De même, l'Espagne n'est pas en faveur de la conditionnalité négative, notant qu'il est essentiel d'établir des partenariats avec les pays d'origine et de transit, de prêter attention à leurs besoins et priorités, et de favoriser la prise en main des politiques publiques liées à la migration.

75. Dans le contexte des négociations de diplomatie migratoire, l'idée de levier fait généralement référence à la capacité ou au pouvoir d'un pays ou d'une entité à influencer les actions, les décisions ou les politiques d'un autre pays ou groupe de pays. Cette influence peut être exercée par divers moyens, tels que des incitations économiques, des pressions politiques, des partenariats stratégiques ou d'autres formes de conditionnalité. Pour résumer, le levier est le pouvoir de négociation qu'une partie a sur une autre pour obtenir les résultats souhaités dans les négociations, particulièrement dans le contexte de la gestion des questions migratoires.

76. BE, FI, FR, MT.

77. Commission européenne, "Visa measures for Bangladesh, Iraq and The Gambia, Visa measures for Bangladesh, Iraq and The Gambia", dernière consultation le 7 novembre 2024

78. AT, CZ, FR, LT, NL et GE.

79. AT, BE, CZ, FI, FR, NL, SE.

80. BE, DE, ES, FI.



6. INSTRUMENTS DE DIPLOMATIE MIGRATOIRE

Les pays membres et observateurs du REM utilisent des instruments de diplomatie migratoire comme outils stratégiques et cadres pour la négociation, la gestion et la

facilitation de la migration internationale par le biais de l'engagement diplomatique et de la coopération.

6.1 Aperçu des instruments de diplomatie migratoire

Bien qu'un inventaire global des instruments de diplomatie migratoire dépasse le cadre de cette note de synthèse, la plupart des pays membres et observateurs du REM indiquent employer un large panel d'accords bilatéraux⁸¹, des mémoranda d'entente⁸², des lettres d'intention⁸³, la participation à des forums mondiaux⁸⁴, des projets spécifiques⁸⁵ et la nomination d'envoyés spéciaux ou d'autres experts dédiés⁸⁶. **Les accords bilatéraux** font partie des instruments de diplomatie migratoire les plus couramment adoptés et peuvent inclure une large gamme d'accords allant d'un seul enjeu (par exemple, des accords de réadmission, des accords de facilitation en matière de délivrance de visas, des accords de visa vacances-travail) à des accords intersectoriels plus complets (par exemple, des accords de partenariat migratoire, des accords de mobilité). La France a signé plus de 60 accords bilatéraux avec des pays tiers pour garantir une gestion cohérente des flux migratoires, adaptée aux besoins des pays signataires. Ces instruments visent à établir un cadre contrôlé pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, à préserver le respect des droits humains et de la dignité des migrants, à soutenir les États dans la gestion et la gouvernance des migrations, et à maximiser les effets positifs des migrations sur le développement durable dans les sociétés et les pays concernés.

Depuis 2023, l'Autriche a renforcé son ambition d'établir une stratégie migratoire résiliente et holistique grâce à des partenariats migratoires bilatéraux et des accords sur la mobilité, la migration et le développement, y compris avec l'Inde, le Maroc et l'Irak. L'Espagne a conclu des accords bilatéraux sur la migration circulaire avec le Maroc, le Sénégal et un certain nombre de pays d'Amérique latine. La Géorgie a conclu des accords bilatéraux de migration temporaire de main-d'œuvre (circulaire) avec plusieurs États membres de l'UE (France, Allemagne, Pologne, Bulgarie) et d'autres pays partenaires (Israël).

Plusieurs pays membres et observateurs du REM⁸⁷ ont conclu **des mémorandums d'entente** avec des pays partenaires en se référant à une coopération mutuelle. La Suède, depuis 2008, a avec l'Irak un mémorandum d'entente sur le retour, qui dispose que les deux pays s'accordent à promouvoir le retour volontaire et que le retour forcé est un dernier recours. Les Pays-Bas ont signé une **lettre d'intention** avec l'Égypte sur la coopération migratoire.

La représentation diplomatique est vue comme un instrument clé. En Belgique, la désignation d'un Envoyé spécial pour l'asile et la migration par le ministre des Affaires étrangères⁸⁸ démontre un engagement à inclure la migration dans sa politique étrangère. Le Représentant spécial pour les accords migratoires en Allemagne⁸⁹, qui a pris ses fonctions en février 2023, a mené des discussions diplomatiques avec des représentants de divers pays tiers, ce qui a donné lieu à plusieurs accords et partenariats migratoires. Dans la République slovaque, des « consuls volants » ont été mis en place pour favoriser la migration de main d'œuvre en provenance de pays tiers.

D'autres instruments incluent la formation, le renforcement des capacités et la participation à des dialogues et forums mondiaux (voir les encadrés 9 et 10). L'Espagne dispose d'un ambassadeur itinérant pour les questions migratoires au sein du ministère des Affaires étrangères.

En République tchèque, le programme d'aide sur place du ministère de l'Intérieur fournit des dons en liquide à l'étranger pour aider les réfugiés, dès leur déplacement initial et dans les pays accueillant un grand nombre de réfugiés et de migrants ou les gérant comme pays de transit. Cette approche réduit les raisons qui poussent les gens à se diriger davantage vers l'UE et contribue à réduire la migration irrégulière.

Encadré 9 : Présidence de la France au Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD)

Entre juillet 2022 et mars 2024, la France a présidé le FMMD⁹⁰ et organisé son 14^e Sommet. Le FMMD s'engage en faveur d'une gouvernance inclusive et proactive, capable d'élargir et d'approfondir le dialogue sur les défis contemporains de la mobilité humaine.

La présidence française s'est focalisée sur deux aspects innovants : les effets du changement climatique sur la mobilité humaine et le patrimoine culturel acquis par le biais de la migration. Ces axes ont été décomposés en six groupes de travail, qui ont conduit à la rédaction de plusieurs documents de travail : l'impact du changement climatique sur la mobilité humaine ; les droits humains et la migration ; la place des diasporas ; la migration de travail ; la place de la migration dans les mentalités collectives ; et la gouvernance multi-niveau de la gestion migratoire. Le 14^e Sommet du FMMD, qui s'est tenu à Genève du 23 au 25 janvier 2024, a rassemblé plus de 1 300 participants, y compris des parties prenantes du FMMD, des gouvernements, des représentants de la société civile, du secteur privé, des autorités locales, des jeunes, des organisations internationales et des instituts de recherche.

81. Par exemple, AT, BE, CY, DE, FR, IE, LV, NL, SK.

82. Par exemple, AT, BE, DE, FI, NL, SK.

83. Par exemple, DE, NL, SK.

84. Par exemple, BE, CZ, FR, LU, NL, SK.

85. Par exemple, BE, CZ, ES, LT, NL, SK.

86. Par exemple, AT, BE, CZ, DE, ES.

87. Par exemple, AT, BE, DE, FI, SK.

88. Belgique, Envoyé spécial Asile et Migration, <https://diplomatie.belgium.be/en/about-us/directorate-general-development-cooperation-and-humanitarian-aid-dgd>, dernière consultation le 4 août 2024

89. Allemagne, Représentant spécial pour les accords migratoires, <https://www.bmi.bund.de/EN/ministry/commissioners/specialcommissioner-migration-agreements/specialcom-missioner-migration-agreements-node.html>, dernière consultation le 4 août 2024

90. Le Forum mondial sur la migration et le développement (FMMD) est considéré comme un instrument de diplomatie migratoire car il favorise le dialogue international et la collaboration sur les défis liés à la migration, permettant aux pays de s'engager dans des solutions coopératives, de partager les meilleures pratiques et d'influencer la gouvernance mondiale de la migration. Les avantages incluent le renforcement des relations bilatérales, de meilleures politiques migratoires et le traitement des problèmes tels que le déplacement induit par le climat et la mobilité de la main d'œuvre.

Encadré 10 : L'Institut de formation sur les partenariats pour le renforcement des capacités dans le domaine des migrations (MCP Med TI)

Le MCP Med TI a été créé à Malte en 2021 en tant que centre de formation professionnelle permanent proposant une formation certifiée concernant divers sujets liés à la migration aux pays partenaires du sud bénéficiaires. Dans un esprit de partenariat, ces pays font également partie du Conseil d'administration de l'Institut et jouent un rôle de décision égal en tant que donateurs. Les partenaires actuels comprennent la Jordanie, le Liban, la Libye et la Tunisie, ainsi que les donateurs Autriche, Danemark, Malte et la Commission européenne (par le biais du *Migratory Partnership Facility*)⁹¹.

6.2. Défis et enseignements issus des négociations

Dix pays⁹² font état de divers défis et leçons tirées de leurs négociations avec des pays tiers.

La coordination à différents niveaux de gouvernement et le soutien dans le pays partenaire sont des éléments cruciaux pour une diplomatie migratoire efficace⁹³. L'Autriche a établi des tables rondes interministérielles pour faciliter l'échange d'information sur les évolutions dans les pays tiers, tandis que l'Espagne et la France soulignent l'importance de construire des relations constructives et de favoriser une appropriation avec les pays partenaires. La France a des référents en matière de migration dans les 15 pays prioritaires pour sa politique migratoire, rattachés à la chancellerie diplomatique et chargés de mobiliser tous les services locaux et de faciliter la coopération migratoire. Cependant, des États plus petits comme Malte et la Lituanie rencontrent des limites en matière de levier, nécessitant un soutien d'entités plus importantes comme l'UE. L'expérience de la Lituanie montre que des efforts diplomatiques coordonnés avec l'UE peuvent influencer efficacement la gestion de la migration. Avec le soutien de l'UE, la Lituanie s'est engagée dans des efforts diplomatiques avec l'Irak pour gérer la migration irrégulière instrumentalisée par la Biélorussie, conduisant l'Irak à suspendre les vols vers la Biélorussie et à faciliter le retour des migrants irakiens.

La durabilité et l'impact à long terme sont des considérations vitales dans la diplomatie migratoire⁹⁴. Les Pays-Bas et la France soulignent la difficulté de suivre les impacts à long terme et l'importance de créer des solutions durables, notamment des processus de retour et de réadmission. L'Espagne identifie le décalage entre les ressources de l'UE et les besoins du pays partenaire comme un défi significatif, remarquant la nécessité d'un soutien ciblé et d'une compréhension mutuelle. Selon l'Espagne, il existe une différence entre les besoins des pays africains pour lutter contre la migration irrégulière et les outils financiers de l'UE, tels que les fonds de l'Instrument européen de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (*NDICI-Global Europe*), qui ne sont pas conçus pour financer les ressources demandées telles que des équipements incluant des bateaux et des camions de patrouille.

Les facteurs clés de succès ou facilitateurs identifiés pour les négociations de diplomatie migratoire incluent la stabilité politique dans les pays partenaires⁹⁵, la coordination⁹⁶, le levier⁹⁷, les cadres juridiques⁹⁸, l'allocation des ressources⁹⁹, et la durabilité¹⁰⁰. L'Autriche souligne la nécessité d'identifier les aspects multifacettes de la migration et de maintenir une définition précise des termes et politiques pour garantir des négociations efficaces.

Les Pays-Bas notent que les accords de coopération sont rédigés en collaboration avec le pays partenaire pour garantir que la coopération soit mutuellement bénéfique. La coopération

bilatérale franco-sénégalaise est considérée comme un exemple pertinent de bonne pratique en matière de co-développement : le programme réussi du Sénégal pour impliquer sa diaspora en France, soutenu par une aide financière et technique substantielle de la France, est devenu un modèle de coopération diplomatique.

Malgré ces réussites, des **défis** significatifs persistent dans les négociations, des facteurs externes, ainsi que des problèmes de coordination internes et externes, posant des difficultés. La Belgique et la République slovaque identifient la nature volatile des situations politiques des pays partenaires comme un défi, car les changements de gouvernements ou les coups d'État peuvent rendre les accords existants sans valeur. L'Allemagne est confrontée à des défis dus à des intérêts nationaux contradictoires, au manque de relations politiques avec les partenaires de négociation, et à des liens thématiques de peu d'intérêt pour l'autre partie, soulignant la complexité d'aligner des priorités nationales diverses.

6.3. Défis et enseignements issus de la mise en œuvre de la diplomatie migratoire

Huit pays¹⁰¹ rapportent des défis et des leçons dans la mise en œuvre des instruments de diplomatie migratoire. Bien que chaque pays soit confronté à ses propres difficultés, des thèmes communs incluent la nécessité d'une coordination efficace, d'une adaptabilité, de mécanismes de mise en œuvre robustes et de critères clairs de succès.

La mise en œuvre des accords migratoires est identifiée comme un **défi** par cinq pays¹⁰². Les Pays-Bas soulignent que la mise en œuvre des instruments de diplomatie peut prendre du temps en raison des multiples niveaux et étapes des négociations. Les obstacles politiques, tels que les changements de gouvernement dans les deux pays, peuvent affecter le déroulement des négociations. Les principaux efforts de diplomatie migratoire de la Géorgie se sont concentrés sur la promotion des accords bilatéraux de migration temporaire de main d'œuvre avec l'UE et d'autres pays, mais les crises mondiales (par exemple, la pandémie de COVID-19, la guerre, l'instabilité économique) ont modifié les priorités et les besoins du marché du travail, nécessitant des ajustements aux instruments de diplomatie migratoire à tous les niveaux.

Après la conclusion d'un accord, il n'est pas toujours clair si l'effet envisagé est atteint, car l'impact n'est pas toujours mesurable. En Espagne, la complexité de la multiplicité d'acteurs impliqués dans le domaine de la migration, dont les différents niveaux d'administration publique et différents ministères avec des sensibilités et priorités diverses, sont quelque peu difficiles à rationaliser. De même, l'Autriche indique qu'utiliser toutes les synergies disponibles et intégrer rapidement les nouvelles politiques dans le travail quotidien de l'administration nationale peut être difficile.

91. MCP MED TI, <https://mcpmed-ti.edu.eu/>, dernière consultation le 4 août 2024

92. AT, BE, DE, ES, FR, MT, NL, SK et GE, UA.

93. Par exemple, AT, ES, FR, MT, LT.

94. ES, FR, NL et UA.

95. Par exemple, CZ, NL, SK.

96. Par exemple, AT, CZ, ES, FR, MT, LT.

97. Par exemple, CZ, FR, MT.

98. Par exemple, CZ, FR.

99. Par exemple, CZ, DE.

100. Par exemple, CZ, FR.

101. AT, DE, ES, FR, MT, NL, SK et GE.

102. DE, ES, NL, SK et UA.

La République slovaque rapporte que les aspects problématiques de la mise en œuvre des accords internationaux sont résolus conformément aux règles du droit international sur le règlement des différends entre États et par des négociations sur une base d'expertise dans l'intérêt d'une solution consensuelle et mutuellement bénéfique pour les parties contractantes.

Des difficultés et des enseignements ont également été identifiés dans des pays non-membres de l'UE mis en évidence dans les exemples de l'OCDE ci-dessus. La Déclaration de Los Angeles a rencontré des obstacles dans le maintien d'efforts coordonnés et dans l'obtention de ressources adéquates pour répondre aux défis humanitaires et migratoires à travers le continent américain. Le schéma PALM a initialement rencontré des réticences de la part des employeurs, mais, au fil du temps, des taux de retour plus élevés et une productivité des travailleurs améliorée ont démontré la valeur d'un engagement à long terme. Les APE du Japon ont révélé un scepticisme initial de la part des employeurs et un besoin de subventions gouvernementales, mais la demande croissante de travailleurs qualifiés dans le secteur des soins a souligné l'importance de répondre aux pénuries de main-d'œuvre par la coopération internationale.

6.4 Mesurer l'impact des instruments de diplomatie migratoire

Sept pays¹⁰³ font état d'efforts pour mesurer les résultats et les impacts suite à l'application des instruments de diplomatie migratoire.

L'Autriche rapporte que ses efforts en matière de diplomatie migratoire ont eu des retombées positives dans la courte période qui a suivi la conclusion des accords en 2023. Ces impacts incluent une coopération améliorée en matière de retours volontaires et forcés, et l'établissement de dialogues réguliers sur des sujets migratoires plus larges avec des pays comme l'Inde, le Maroc et l'Irak. Bien que les impacts à long terme de ces accords n'aient pas encore pu être observés, les effets immédiats pendant le processus de négociation soulignent pour l'Autriche l'efficacité de son approche stratégique en matière de diplomatie migratoire.

La France indique que sa diplomatie migratoire de longue date avec le Sénégal illustre les impacts positifs de programmes et de co-développement bien coordonnés. Des initiatives comme le Programme d'Appui aux Initiatives de Solidarité pour le Développement (PAISD)¹⁰⁴ soutenues par des ressources financières et techniques substantielles, ont permis de lier des projets aux politiques nationales et sectorielles en alignant les initiatives de la diaspora avec le Plan Émergent Sénégal pour maximiser leur impact et faciliter la collaboration. Cet impact s'observe dans la réduction des disparités régionales et le développement socio-économique grâce à des investissements dans divers secteurs. Le PAISD a également professionnalisé la gestion de projets locaux et amélioré l'accès numérique dans les régions éloignées, illustrant les potentiels multifacettes d'une diplomatie migratoire globale.

Les accords de migration économique temporaire (TLM - *temporary labour migration*) de la Géorgie montrent

l'importance des outils diplomatiques à différentes étapes. Le développement technique initial et le lancement de dispositifs TLM ont nécessité un engagement diplomatique pour établir des partenariats et tester les possibilités de migration. Les étapes suivantes se sont focalisées sur des accords formels, nécessitant une forte coordination diplomatique. Ce processus a permis à la Géorgie de reproduire des accords TLM avec d'autres pays, s'adaptant à différents contextes et intérêts nationaux.

En Espagne, l'impact des efforts de diplomatie migratoire a été observé dans la réinsertion réussie à court terme dans les pays d'origine des immigrants grâce à un large réseau entre des entités sociales, des membres de la société civile et des partenaires internationaux.

Les Pays-Bas soulignent que l'impact des efforts de diplomatie migratoire est difficile à mesurer, compte tenu des nombreuses variables et du temps nécessaire pour créer des processus d'évaluation. Par exemple, élargir les voies légales pour la migration avec certains pays tiers peut améliorer la coopération dans d'autres domaines migratoires, mais cela ne peut être observé ni mesuré directement.

Dans l'ensemble, ces exemples soulignent le potentiel des instruments de diplomatie migratoire pour réaliser à la fois des bénéfices à court comme à long terme dans la gestion des défis migratoires mondiaux, tout en mettant en lumière l'importance des évaluations.

6.5 Principales réflexions et perspectives

L'exploration de la diplomatie migratoire dans cette note de synthèse conjointe du REM et de l'OCDE met en évidence certaines manières qu'ont les pays d'utiliser des outils et des stratégies diplomatiques pour gérer la migration internationale, mettant en évidence à la fois les réussites et les défis. Les facteurs clés de succès incluent la stabilité politique, la coordination, l'exploitation du soutien et des cadres juridiques solides, qui ont tous conduit à des accords migratoires et des partenariats efficaces dans certains pays. Ces efforts ont des résultats tangibles, tels qu'une coopération améliorée sur les retours volontaires, l'élargissement des voyages sans visa pour les citoyens et des systèmes de gestion des migrations renforcés. Cependant, des défis tels que les crises externes, l'instabilité politique dans les pays partenaires et les complexités de coordination internes soulignent les difficultés persistantes dans la mise en œuvre et le maintien de ces accords.

Plusieurs domaines pourraient être explorés à l'avenir pour approfondir notre compréhension de la diplomatie migratoire, tels que l'examen des impacts à long terme des accords de diplomatie migratoire (particulièrement en ce qui concerne le développement durable et la stabilité régionale) et le rôle de la conditionnalité et comment celle-ci façonne les résultats migratoires. Le développement de méthodes plus sophistiquées pour évaluer l'impact des instruments de diplomatie migratoire pourrait aider à affiner les stratégies et à garantir que les efforts diplomatiques sont alignés avec les intérêts nationaux et les objectifs de coopération internationale.

102. AT, DE, ES, FR, NL et GE, UA.

103. PAISD, <https://www.paisd.sn/>, dernière consultation le 26 juillet 2024

La traduction a été réalisée par le Point de contact français du REM.



Pour en savoir plus

Site Web du REM : <http://ec.europa.eu/emn>

Page LinkedIn du REM : <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

Compte du REM sur X : <https://x.com/emnmigration>

Chaîne YouTube du REM : <https://www.youtube.com/@EMNMigration>

Points de contact nationaux du REM

Autriche www.emn.at/en/

Belgique www.emnbelgium.be/

Bulgarie www.emn-bg.com/

Croatie emn.gov.hr/

Chypre www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

République tchèque www.emncz.eu/

Estonie www.emn.ee/

Finlande emn.fi/en/

France [www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europ - een-des-migrations-REM3/Le-reseau-europ- een-des-migrations-REM2](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europ-een-des-migrations-REM3/Le-reseau-europ-een-des-migrations-REM2)

Allemagne www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html

Grèce <https://migration.gov.gr/emn/>

Hongrie www.emnhungary.hu/en

Irlande www.emn.ie/

Italie www.emnitalyncp.it/

Lettonie www.emn.lv

Lituanie www.emn.lt/

Luxembourg emnluxembourg.uni.lu/

Malte emn.gov.mt/

Pays-Bas www.emnnetherlands.nl/

Pologne www.gov.pl/web/european-migration-network

Portugal rem.sef.pt/en/

Roumanie www.mai.gov.ro/

Espagne www.emnspain.gob.es/en/home

République slovaque www.emn.sk/en

Slovénie emnslovenia.si

Suède www.emnsweden.se/

Norvège [www.udi.no/en/statistics-and-analysis/ european-migration-network ---norway#](http://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway#)

Géorgie migration.commission.ge/

République de Moldavie bma.gov.md/en

Ukraine dmsu.gov.ua/en-home.html

Monténégro www.gov.me/mup

Arménie migration.am/?lang=en

Serbie kirs.gov.rs/eng