



Processus de Rabat
Dialogue Euro-Africain
sur la Migration et le Développement

Une décennie de dialogue

*sur la migration
et le développement*

10
ans
de dialogue

Projet financé par l'Union européenne



Projet mis en œuvre par



Écrit et compilé par :

M^{me} Nelly Robin [CEPED (IRD/Paris V) – MIGRINTER (CNRS/Université de Poitiers)] et l'équipe du Projet de Soutien au Processus de Rabat.

Avec la contribution des pays et organisations partenaires du Processus de Rabat.

Le Projet de Soutien au Processus de Rabat est financé par l'Union européenne (UE) et mis en œuvre par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) et la Fondation Internationale et pour l'Ibéro-Amérique d'Administration et de Politiques Publiques (FIAPP).

Les contenus de cette publication relèvent de la seule responsabilité de l'ICMPD et ne peuvent en aucun cas être considérés comme reflétant les vues de l'UE.

Droit d'auteur : ICMPD, 2015.

Tous droits réservés. Cette publication ne peut en aucun cas être reproduite, copiée ou transmise, même partiellement, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, y compris la photocopie, l'enregistrement ou tout système de stockage et de récupération, sans l'autorisation des détenteurs des droits d'auteur.

ICMPD

Siège

Gonzagagasse 1, 5^e étage
1010 Vienne
Autriche
Tél : +43 1 504 46 77 0
Fax : +43 1 504 46 77 23 75
Email : icmpd@icmpd.org
www.icmpd.org

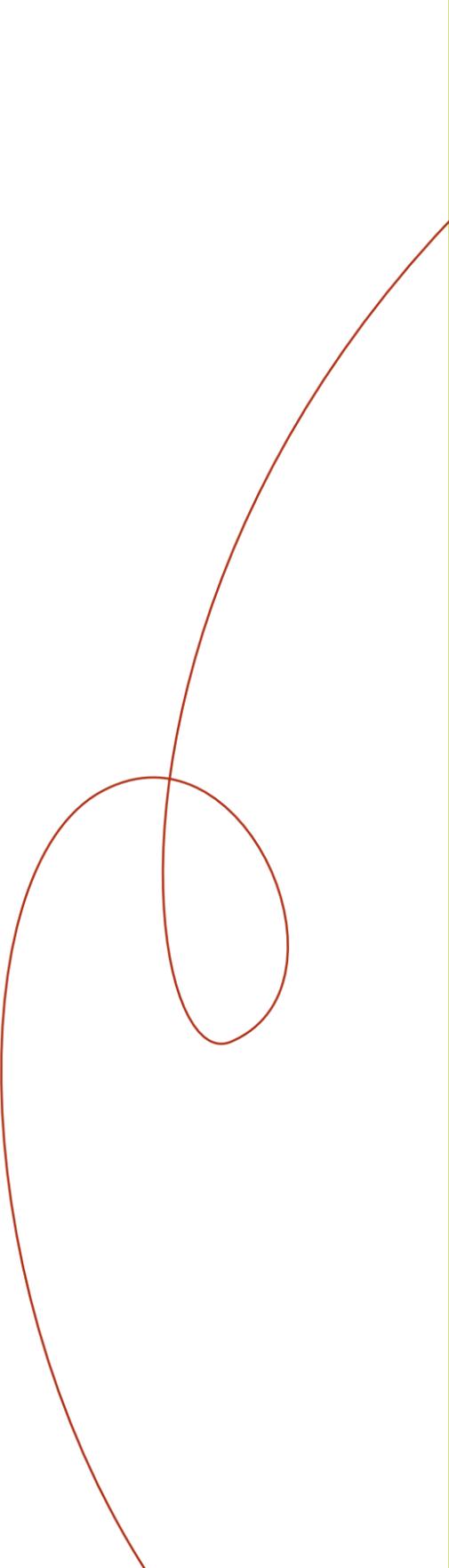
ICMPD

Mission de Bruxelles

Rue Belliard 159
1040 Bruxelles
Belgique
Tél : +32 2 233 11 60
Fax : +32 2 231 14 30
Email : ICMPD-Brussels@icmpd.org

ISBN :

978-3-902880-45-1 (version papier en français)
978-3-902880-46-8 (version électronique en français)
978-3-902880-47-5 (version papier en anglais)
978-3-902880-48-2 (version électronique en anglais)



SOMMAIRE

PAGE 6

Acronymes

PAGE 7

Avant-propos

PAGE 9

Introduction

1 PAGE 10

Le dialogue en un coup d'œil

2 PAGE 18

Les caractéristiques d'un dialogue original

3 PAGE 24

L'opérationnalisation, une étape clé

4 PAGE 32

Les défis futurs du Processus de Rabat

5 PAGE 36

Enseignements d'une décennie de dialogue

Acronymes

ACP

Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

AECID

Agence Espagnole pour la Coopération Internationale au Développement

AGMM

Approche Globale de la question des Migrations et de la Mobilité

ANLTP

Agence Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes

BIT

Bureau International du Travail

CAMPO

Centre d'Appui au Migrant dans le Pays d'Origine

CE

Commission Européenne

CEDEAO

Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CEEAC

Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale

CME

Conseil des Maliens de l'Extérieur

FIIAPP

Fondation Internationale et pour l'Ibéro-Amérique d'Administration et de Politiques Publiques

FMMD

Forum Mondial sur la Migration et le Développement

HCME

Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur

HCR

Haut-Commissariat pour les Réfugiés

ICMPD

Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires

MAEJT

Mouvement Africain des Enfants et Jeunes Travailleurs

MIDWA

Dialogue sur les migrations en Afrique de l'Ouest

MIEUX

Migration EU eXpertise

MMD

Dialogue sur la Migration et la Mobilité

OIM

Organisation internationale pour les migrations

PCMM

Programme Communs pour les Migrations et la Mobilité

PM

Partenariat pour la Mobilité

UE

Union Européenne

UNICEF

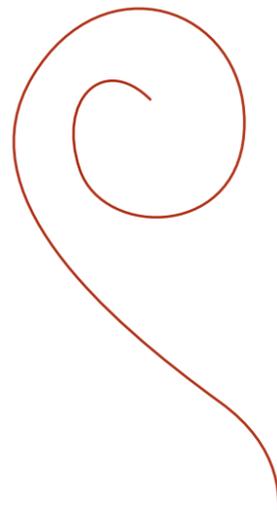
Fonds des Nations unies pour l'enfance

SSI

Service Social International

SOM

Réunions des fonctionnaires de haut niveau (Senior Officials Meeting)



Avant-propos

Il y a dix ans, d'importants flux migratoires à destination des Iles Canaries et de Ceuta et Melilla ont créé une situation qui a mené à la création du Dialogue Euro-Africain sur la Migration et le Développement (Processus de Rabat). L'idée sous-jacente était d'instaurer une plateforme qui pourrait permettre d'une part à une réponse conjointe aux défis posés par les flux de migration irrégulière et d'autre part à l'identification d'opportunités de coopération. Cependant, le Processus de Rabat a très vite adopté une approche plus compréhensive des questions migratoires incluant la migration légale et, plus particulièrement, le lien entre migration et développement. Ce choix a été l'une des raisons qui ont contribué à la mise en place d'une confiance renouvelée entre des partenaires engagés. Aujourd'hui, cette grande confiance est une des principales caractéristiques qui définissent le Processus de Rabat et permet de mener un dialogue constructif. Les pays partenaires se sont accordés sur un langage commun et abordent les questions migratoires de manière ouverte. Bien évidemment, des défis persistent dans le domaine de la migration, mais le Processus de Rabat a néanmoins réussi à créer un cadre au sein duquel les États africains et européens discutent à présent dans un esprit de partenariat sur des questions qui auraient été difficiles à aborder il y a quelques années. En regardant la décennie qui vient de s'écouler, il apparaît évident que le Processus de Rabat a parcouru un long chemin. Cette publication a pour but de mettre en lumière les facteurs sous-jacents qui ont contribué au succès du dialogue et à ce qu'est le Processus de Rabat aujourd'hui. Parmi ces facteurs figurent :

- » L'approche de « route migratoire » ;
- » Une approche thématique compréhensive et inclusive ;
- » L'engagement actif d'acteurs clés.

Cependant, comme le montre cette publication, le dialogue est aussi confronté à des défis. L'un de ces défis est de préserver une flexibilité afin de se maintenir comme cadre pertinent sur les questions de migration en constante évolution. Récemment, le dialogue a démontré cette capacité dans le contexte des flux migratoires considérables de réfugiés et des flux mixtes en Méditerranée. Le Processus de Rabat a su réagir face à cette situation et se montre capable de s'adapter aux nouveaux enjeux. En 2014, les pays partenaires ont décidé de dédier un quatrième pilier à « la protection internationale ». De plus, une réunion spécialisée sur l'asile et la protection internationale a été tenue au Maroc en juin 2015. Dans ce contexte, le Comité de Pilotage du Processus de Rabat a joué un rôle clé dans l'établissement de nouvelles priorités en réponse aux défis nouveaux, dont certains sont étudiés dans cette publication.

Finalement, je souhaiterais remercier tous les collègues et experts qui ont contribué à cette publication. Ma gratitude s'exprime premièrement et prioritairement envers les pays partenaires et leurs Points Focaux, ainsi qu'à la Commission européenne pour leur engagement dans le Processus de Rabat et leur disponibilité à contribuer à cette publication. En tant que directeur du Projet de Soutien mis en œuvre par l'ICMPD et FIIAPP, j'aimerais également remercier toute l'équipe pour son travail sans relâche d'appui au dialogue. Ce travail et ces résultats sont soulignés dans cette publication anniversaire. Je vous souhaite une bonne lecture.

Lukas Gehrke
Directeur, Projet de Soutien

Introduction

Le Dialogue Euro-Africain sur la Migration et le Développement (Processus de Rabat – www.processusderabat.net) est souvent cité comme l'un des dialogues les plus dynamiques sur la migration entre l'Europe et l'Afrique. Après une décennie d'existence, et à l'aube d'une nouvelle phase dans les dialogues entre l'UE et l'Afrique, le temps est venu de faire le point sur cette initiative.

Cette publication a pour objectif d'identifier les enseignements de cette expérience qui peuvent être utiles à d'autres dialogues. Elle ne prétend pas présenter une synthèse exhaustive des réalisations du Processus de Rabat.

Ce travail est basé sur une série d'entretiens réalisés d'avril à juin 2015, auprès de représentants de pays partenaires (membres du Comité de Pilotage), de membres du Projet de Soutien (ICMPD et FIIAPP) et de fonctionnaires de la Commission européenne qui ont accompagné ce dialogue pendant plusieurs années. Différents thèmes ont été abordés dans ces entretiens : le partenariat entre les pays du Processus, la compréhension commune des questions migratoires au niveau national et régional, l'évolution des priorités et l'opérationnalisation du dialogue.

La première partie de cette publication présente « l'outil de dialogue », c'est-à-dire : le Processus de Rabat et ses priorités stratégiques (1). La seconde partie propose une analyse de quelques éléments clés qui font du Processus de Rabat un dialogue original (2). Ce chapitre ouvre la voie à des réflexions sur l'opérationnalisation du dialogue par le biais d'initiatives concrètes (3) et sur les défis futurs (4). En dernier lieu, la publication offre un aperçu des enseignements tirés d'une décennie de dialogue.

Chapitre 1

Le dialogue en un coup d'œil

En 2006, le Dialogue Euro-Africain sur la Migration et le Développement (Processus de Rabat) naît d'un constat et d'une prise de conscience des États : le nombre croissant de migrants souhaitant franchir le détroit de Gibraltar ou rejoindre les îles Canaries, porte d'entrée en Europe, ne relève pas exclusivement de la responsabilité du Maroc et de l'Espagne. Apparaît alors la nécessité d'associer **les pays d'origine, de transit et de destination** concernés par les routes migratoires qui relient l'Afrique Centrale, de l'Ouest et du Nord à l'Europe.

Un point d'équilibre est recherché entre les pays qui considèrent le développement comme une priorité pour réduire les flux migratoires, et ceux qui, plutôt, souhaitent lutter contre la migration irrégulière. Dans ce contexte, **l'Espagne, la France, le Maroc et le Sénégal** prennent l'initiative de fonder le Processus de Rabat.

Depuis 2006, ce dialogue réunit presque soixante pays européens et africains d'Afrique du Nord¹, de l'Ouest et de l'Afrique Centrale ainsi que la Commission européenne (CE) et la

Commission de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). D'autres organisations internationales ont un statut d'observateur. Ce processus a la particularité de bénéficier d'un **mandat ministériel** et d'associer plusieurs dimensions : politiques, techniques et opérationnelles. Tel n'est pas le cas de tous les forums similaires.

Depuis une décennie, les pays et les organisations partenaires se réunissent de façon régulière afin de discuter des questions soulevées par les enjeux migratoires de la région et d'établir un véritable dialogue. Cinq principes, définis par la Stratégie de Dakar (2011), traduisent la volonté commune des pays partenaires d'aborder « les questions migratoires de façon équilibrée dans un esprit de responsabilité partagée » :

1. Un dialogue opérationnel ;
2. Une approche flexible et équilibrée ;
3. Un dialogue cohérent ;
4. Des partenaires engagés ;
5. Une responsabilité partagée.

¹ L'Algérie a le statut d'observateur. La Libye et l'Égypte ne participent plus activement dans le dialogue depuis la Conférence ministérielle de 2014. L'option de rejoindre le processus reste néanmoins ouverte pour ces deux pays.

CARTE DE LA RÉGION DU PROCESSUS DE RABAT

Commission européenne (CE) 

Commission de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) 

Pays partenaire 
Pays observateur 
Pays partenaire jusqu'à 2014 



1.1 Les acteurs clés du Processus de Rabat

1.2 La structure des réunions

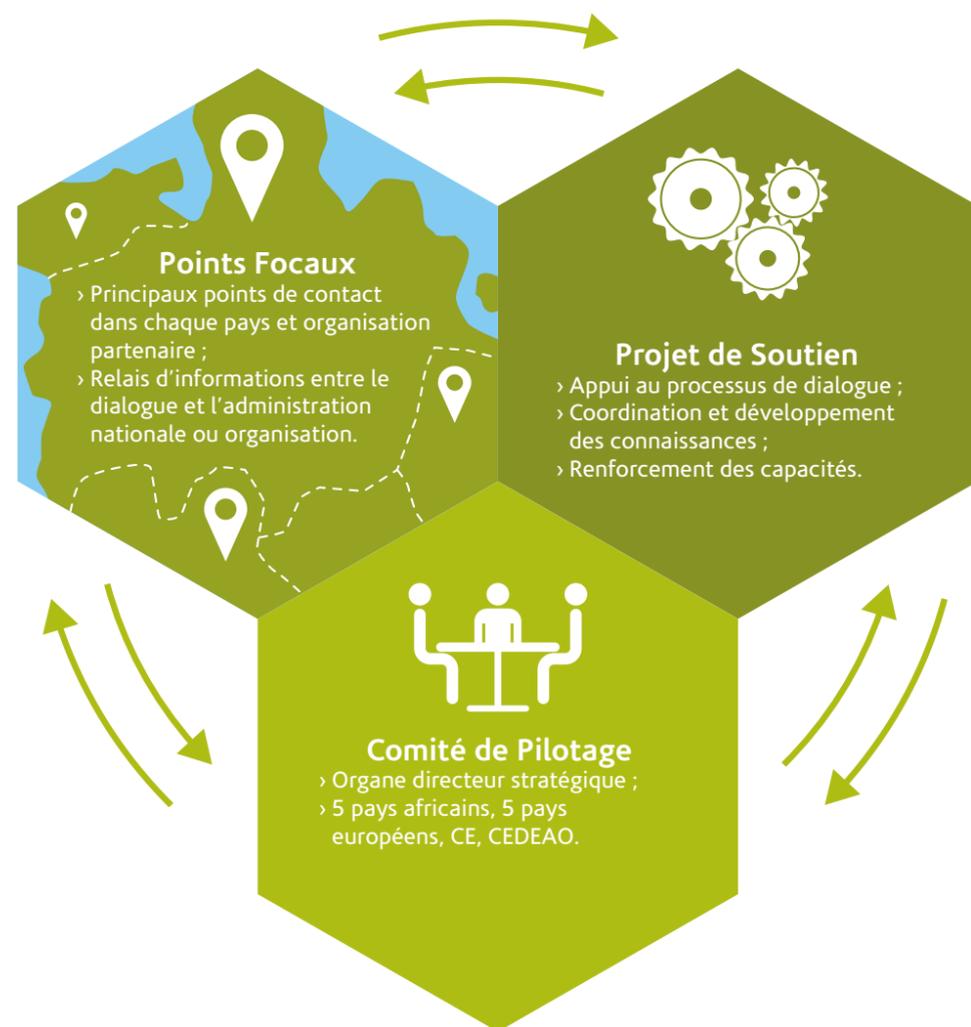
1.3 Le cadre stratégique

1.1 Les acteurs clés du Processus de Rabat

Trois acteurs complémentaires portent la dynamique du Processus de Rabat. Le réseau de **Points Focaux** anime ce dialogue. Les Points Focaux de certains pays participent au **Comité de Pilotage** dont le rôle est de définir les orientations du Processus ainsi que

prendre les décisions utiles à leur mise en œuvre. Parallèlement, le **Projet de Soutien** facilite le dialogue au niveau opérationnel et met en œuvre des activités de renforcement de capacités avec les pays partenaires.

LES ACTEURS PRINCIPAUX DU PROCESSUS DE RABAT



Les Points Focaux

Chaque pays ou organisation partenaire est représenté par un Point Focal. Pour toute question liée au Processus de Rabat, il constitue un relais entre le dialogue lui-même et l'administration nationale ou l'organisation qu'il représente.

Le rôle d'un Point Focal National

Au niveau du dialogue, le Point Focal :

- » **Participe** aux réunions du Processus de Rabat dans lesquelles il représente son pays/organisation et ses priorités stratégiques ;
- » **Partage** les bonnes pratiques et les expériences de son pays lors des réunions ou par d'autres voies de communication du Processus de Rabat ;
- » **Peut faire des demandes** au nom de son pays afin de faire bénéficier ce dernier d'une assistance technique de court-terme.

Au niveau national, le Point Focal :

- » **Relaie des informations** issues du Processus de Rabat, telles que les priorités stratégiques émanant des conclusions des réunions du dialogue ;
- » **Identifie des spécialistes**, au sein de son administration, qui puissent participer à des réunions sur des thématiques spécialisées ;
- » **Contribue à la mise en œuvre** de l'assistance technique du Processus de Rabat, le cas échéant.

Le Comité de Pilotage

Le Comité de Pilotage est l'**organe directeur stratégique** du Processus de Rabat. Il est composé de cinq pays africains (le Burkina Faso, la Guinée équatoriale, le Mali, le Maroc et le Sénégal), et de cinq pays européens (la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, et le Portugal) ainsi que de la CE et de la CEDEAO.

Le Comité de Pilotage guide le dialogue selon ses « Modalités opératoires »² et les priorités établies dans le cadre des réunions officielles du dialogue qui regroupent tous les pays partenaires. Il s'agit de stimuler la coopération entre les États, de préparer les **orientations politiques** du dialogue, et d'assurer le suivi de la bonne mise en œuvre des déclarations ministérielles.

² › Un document qui définit les modes de fonctionnement et l'organisation du Comité de Pilotage.

³ › Entre 2008 et 2010, le Projet de Soutien a été mis en œuvre par la FIIAPP avec un cofinancement de l'Agence espagnole pour la Coopération internationale au développement (AECID).

Le Projet de Soutien

Pour appuyer le dialogue, le Processus de Rabat bénéficie également, d'un **Projet de Soutien**, renouvelé de manière cyclique depuis 2008. La 4^e phase du Projet de Soutien débutera fin 2015. Lors de chaque phase, le Projet de Soutien poursuit des objectifs clairs établis à travers la mise en œuvre d'activités concrètes.

Le travail du Projet de Soutien

Bien que le projet ait évolué au fil de ses différentes phases, ses activités s'articulent généralement autour de trois domaines :

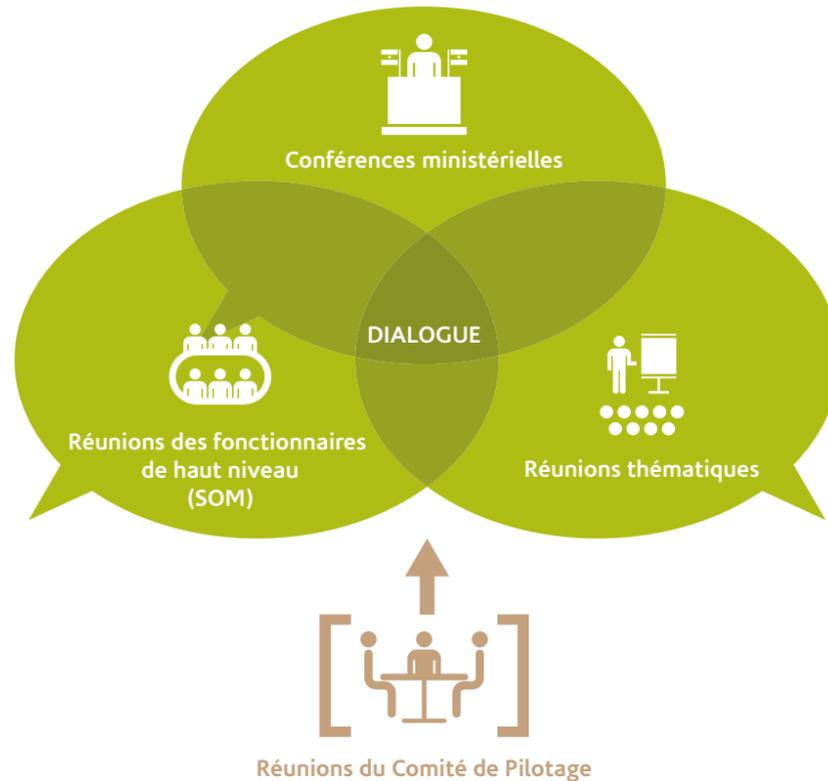
- » **L'appui au dialogue** à travers l'organisation de réunions et le développement des outils de communication ;
- » **La coordination et le développement de connaissances** et de bonnes pratiques entre les partenaires du dialogue ;
- » **Le renforcement des capacités** des pays partenaires à travers la mise en œuvre d'une assistance technique.

La CE, bailleur de fonds du projet, confie la mise en œuvre du Projet de Soutien à des organisations actives dans le domaine migratoire. La FIIAPP et l'ICMPD sont les deux organisations qui ont jusqu'à présent porté le Projet de Soutien en étroite coopération avec les membres du Comité de Pilotage, tout en bénéficiant ponctuellement de l'expertise d'autres organisations partenaires³.

1.2 La structure des réunions

Le Processus de Rabat vise à créer un **cadre de concertation**, basé sur trois types de réunions : les **Conférences ministérielles euroafricaines** constituent le plus haut niveau du dialogue. Elles sont précédées par les **Réunions des fonctionnaires de haut niveau**. Et enfin, les **Réunions thématiques** complètent ce dispositif. Chacune de ces réunions joue un rôle spécifique dans le dialogue.

LES TROIS NIVEAUX DE DIALOGUE



Les Conférences ministérielles

Les Conférences ministérielles euroafricaines sur la migration et le développement ont lieu tous les trois ans dans l'un des pays clés du Processus. Les **ministres en charge de la migration et du développement** des pays partenaires se réunissent pour adopter une déclaration ainsi qu'un programme de coopération pluriannuel.

Les Réunions des fonctionnaires de haut niveau

Les Réunions des fonctionnaires de haut niveau (SOM)⁴ constituent le forum principal de concertation politique où les partenaires du dialogue débattent en détail des objectifs stratégiques. Ces débats aboutissent d'ordinaire à une ébauche de déclaration politique, adoptée lors de la Conférence ministérielle qui suit. Cependant, des SOM peuvent aussi être organisés hors du contexte des Conférences ministérielles pour traiter des sujets d'une importance particulière. Les discussions lors de ces SOM se trouvent enrichies par le partage des expériences des pays partenaires et les résultats des activités du Projet de Soutien. Chaque SOM est officiellement accueilli par un pays membre du dialogue.

Les Réunions thématiques

Les Réunions thématiques sont consacrées à un thème spécifique qui découle du cadre stratégique et de ses priorités. Elles donnent l'opportunité aux partenaires du dialogue de partager leurs expériences et leurs bonnes pratiques. À l'issue de chaque réunion, les conclusions de la coprésidence (qui consiste en un pays africain et un pays européen) sont présentées aux participants. Ces conclusions proposent des recommandations concrètes pour l'avenir.

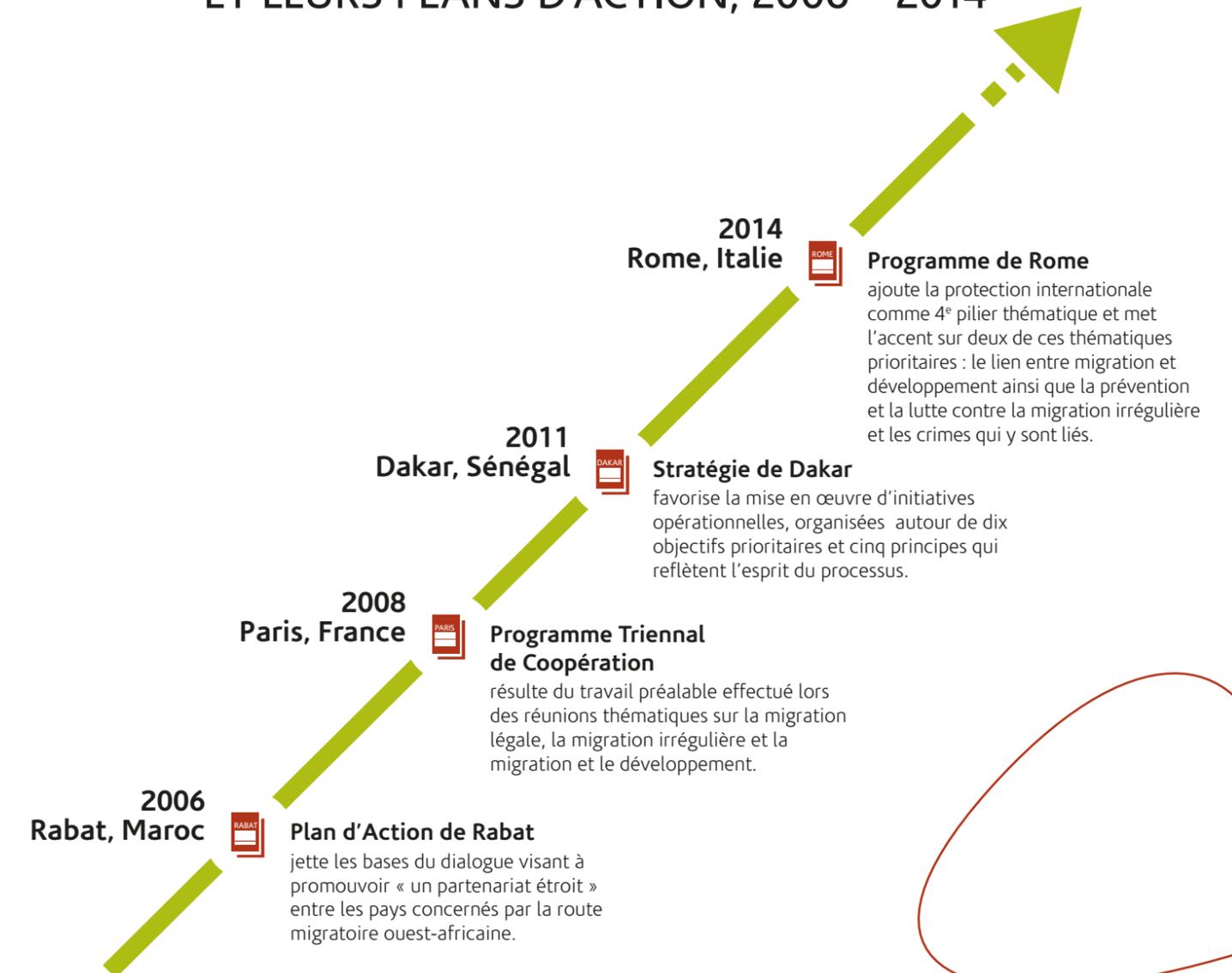
Selon la thématique retenue, le profil des participants peut varier d'une réunion à l'autre. Le représentant de chaque pays et organisation partenaire est défini par les Points Focaux et leur hiérarchie. Des représentants du monde académique et des organisations internationales (ou non gouvernementales) sont souvent invités à partager leur expertise.

⁴ L'acronyme anglais est habituellement utilisé pour désigner une Réunion des fonctionnaires de haut niveau (Senior Officials Meeting).

1.3 Le cadre stratégique

Les sujets débattus lors des réunions du dialogue ont évolué au fil du temps, toujours attentifs au contexte migratoire et au cadre stratégique du dialogue. Ce cadre est défini par des déclarations ministérielles accompagnées de leurs plans d'action qui déterminent les **axes principaux** du dialogue ainsi que ses objectifs précis. À ce jour, quatre déclarations ministérielles ont ponctué l'évolution du Processus de Rabat.

LES DÉCLARATIONS MINISTÉRIELLES ET LEURS PLANS D'ACTION, 2006 – 2014



Dès les premiers pas du Processus de Rabat, trois **piliers complémentaires** structurent le dialogue en regroupant ses objectifs précis autour de thématiques globales. En 2014, un quatrième pilier a été établi par la

Quatrième Conférence ministérielle euroafricaine sur la migration et le développement à Rome. Le **Programme de Rome** a défini le nouveau cadre stratégique pour la période 2015-2017.

LES QUATRE PILIERS THÉMATIQUES DU PROGRAMME DE ROME



L'évolution des priorités stratégiques

Dans la poursuite de ses objectifs stratégiques, le Processus de Rabat suit une **approche globale**, inspirée par « L'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité » (AGMM) de l'UE. Les pays partenaires ont choisi d'aborder l'ensemble des enjeux liés à la migration, représentés par les piliers thématiques.

Cependant, il convient de noter que tous les piliers thématiques et les priorités qu'ils regroupent n'ont pas évolué au même rythme depuis le lancement du dialogue. Certains suscitent plus d'intérêt et de débats que d'autres. En même temps, une cohérence d'ensemble a été préservée et l'approche globale ainsi que l'équilibre entre les piliers n'ont jamais été mis en cause.

Le pilier « **migration et développement** » est l'une des premières thématiques autour de laquelle le consensus est né. Cette question suscite un grand intérêt auprès des États, car elle renvoie aux causes profondes de la migration.

Le dialogue sur la « **migration irrégulière** » a suscité plus de débats, mais au fil des années, il a progressé. Ce changement est particulièrement lié à aux évolutions du contexte migratoire au cours de la dernière décennie. Parallèlement, la question de la « **gestion des frontières** », qui représentait auparavant principalement une préoccupation européenne, constitue aujourd'hui l'une des préoccupations majeures des pays africains eux-mêmes.

Pour l'ensemble des pays partenaires, la gestion des frontières est devenue un enjeu de sécurité. Néanmoins, elle est aussi un élément déterminant de la coopération pour le développement. En Afrique de l'Ouest, une bonne gouvernance des frontières favorise la **libre circulation des personnes et des biens**, conformément au Protocole de la CEDEAO de 1979.

Le Processus de Rabat a toujours accordé une attention particulière à ces deux piliers. D'autres thématiques, et notamment la **migration légale**, n'ont pas suscité la même convergence d'intérêts. En prenant en compte le contexte actuel, chaque déclaration ministérielle met l'accent sur des thèmes particuliers. Dans le domaine des migrations légales, le Programme Triennal de Coopération de Paris (2008) est probablement le plus ambitieux. La Stratégie de Dakar (2011) a recentré le débat sur les sujets liés au développement. À travers le Programme de Rome (2014), la « **protection internationale** » a été élevée au rang de pilier thématique. De plus, deux axes thématiques prioritaires ont été proposés : le renforcement du lien entre migration et développement et la prévention et la lutte contre la migration irrégulière.

Néanmoins, chaque pilier thématique donne lieu à des discussions ouvertes lors desquelles les questions délicates ne sont pas occultées. Ce dynamisme souligne la sincérité du dialogue entre les pays partenaires. Au terme des débats, la **compréhension commune** prévaut. C'est une des richesses du Processus de Rabat, acquise progressivement.

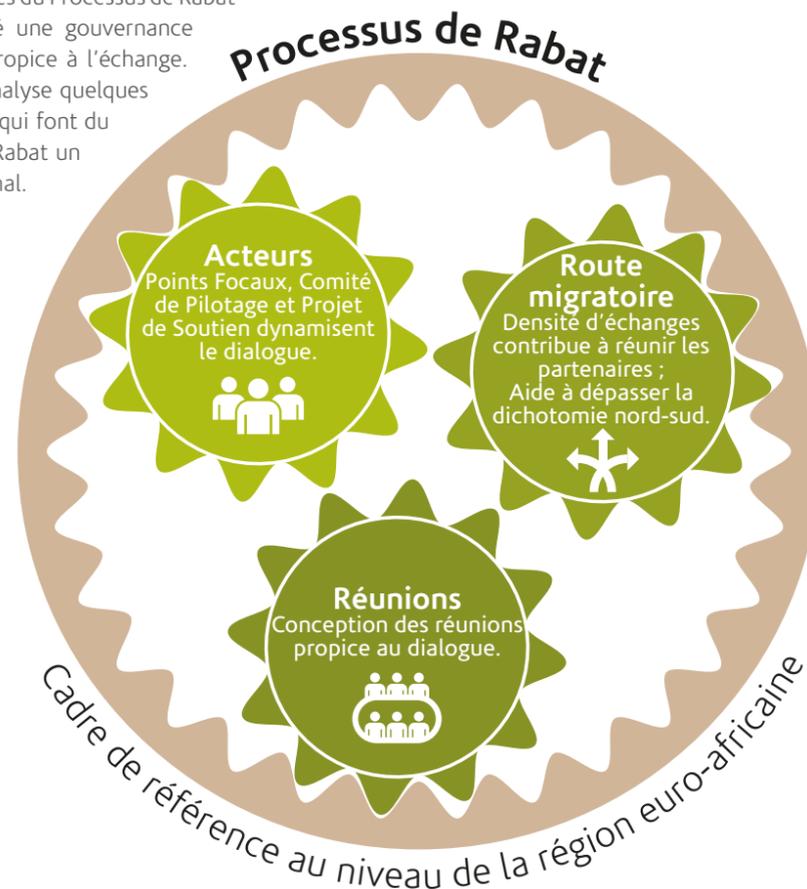


Chapitre 2

Les caractéristiques d'un dialogue original

Fondé sur une **vision nouvelle et globale** des questions migratoires, le Processus de Rabat ouvre la voie à une gestion concertée et équilibrée des migrations, dans un esprit de responsabilité partagée. Pour renforcer leur coopération, les pays partenaires du Processus de Rabat ont développé une gouvernance particulière, propice à l'échange. Ce chapitre analyse quelques éléments clés qui font du Processus de Rabat un dialogue original.

LA CONSTRUCTION D'UN OUTIL DE DIALOGUE



2.1 Un dialogue soutenu par des acteurs dynamiques

2.2 La « route migratoire », un concept clé du processus

2.3 Un équilibre euro-africain stimulé par des réunions politiques et thématiques

2.4 Un cadre de référence au niveau euro-africain

2.1 Un dialogue soutenu par des acteurs dynamiques

Un dialogue ne peut être un succès qu'en comptant sur les acteurs qui animent la structure mise en place. Chacun contribue à sa façon à la réussite du dialogue.

Les **Points Focaux** forment un **réseau** qui ancre le Processus dans la réalité. De plus, ils apportent les garanties d'une continuité dans l'action et soutiennent l'engagement des États.

Le **Comité de pilotage** est l'élément clé de la gouvernance du processus. Il constitue un **cadre propice au débat et à la négociation**. Ses membres dialoguent en toute confiance, pendant, mais aussi entre les réunions.

Parallèlement, l'expertise mise à disposition par le **Projet de Soutien** contribue à la fois au dialogue et à son opérationnalisation. Les activités de renforcement des capacités et les outils proposés par le **Projet de Soutien** constituent une source d'inspiration pour les pays partenaires.

EN UN COUP D'ŒIL



2.2 La « route migratoire », un concept clé du processus

Dans le cadre du Processus de Rabat, le dialogue est étroitement lié au concept de « route migratoire ». Dès le début, la logique de route migratoire a été un élément fondamental qui a contribué à réunir les partenaires du dialogue.

Les routes migratoires dans la région du Processus de Rabat combinent des mouvements migratoires qui sont étroitement liés aux évolutions de l'**environnement régional** et à l'évolution de la gestion des migrations par les pays partenaires. Par exemple, la coopération efficace entre plusieurs pays partenaires du dialogue a pratiquement démonté la route migratoire irrégulière vers les îles Canaries. De plus, les crises politiques ou économiques, comme la crise libyenne, peuvent affecter les routes et flux migratoires dans la région. Les grands pays d'accueil africains ne sont pas épargnés et les principaux pays d'émigration sont encore plus affectés. Cela induit une augmentation continue du nombre de migrants. Tous ces changements font naître de nouvelles tendances migratoires, telles que

- » la **réorientation** des flux,
- » la **diversification** des profils des migrants,
- » l'**évolution** des fonctions traditionnellement exercées par un pays.

Dans ce contexte, le concept de « route migratoire » offre l'opportunité aux États de dépasser des oppositions éventuelles pour renforcer la coopération sur la gestion des migrations le long d'une même route partagée. Dès l'origine du Processus de Rabat en 2006, ce concept a retenu l'adhésion de tous les pays partenaires. Le processus s'est ainsi éloigné de la dialectique entre pays européens et africains. Il a **rassemblé les pays** situés le long d'une même route migratoire et a su établir un dialogue entre tous, y compris avec ceux qui avaient peu l'occasion d'échanger précédemment. Le choix de construire un dialogue autour de routes migratoires reflète un changement majeur : la distinction claire entre **pays d'origine, de transit et de destination** est de moins en moins adaptée aux dynamiques migratoires contemporaines. Aujourd'hui, chaque pays revêt alternativement ou simultanément l'une ou l'autre fonction puisque les migrants africains, faute d'atteindre la destination projetée en Europe, s'installent de plus en plus durablement ou sont souvent bloqués longtemps dans des pays devenus nouvelles zones de transit.

- » **Le Sénégal**, historiquement pays d'immigration, est devenu aussi un pays d'émigration et s'affirme aujourd'hui comme un pays de transit.

- » **Le Mali**, pays traditionnel d'émigration et d'immigration, est aussi un pays de transit clé sur les routes migratoires entre le Sahel et le Sahara.
- » **Le Maroc** est un pays d'émigration et de transit, au sein duquel les migrants s'installent de plus en plus durablement.
- » **Le Niger**, traditionnellement pays d'émigration, est devenu le pays clé de transit sur la route de l'Afrique de l'Ouest vers l'Afrique du Nord et l'Europe.

DYNAMIQUES MIGRATOIRES DANS LA RÉGION AFRICAINE DU PROCESSUS DE RABAT⁵

Les **dynamiques actuelles** reflètent une évolution importante du contexte migratoire. Aujourd'hui, les ressortissants africains du Processus de Rabat s'orientent à parts égales (ou presque) vers l'Afrique et l'Europe. Entre 2000 et 2013, le nombre de ressortissants africains ayant émigré vers des pays européens a augmenté de 60 %. Cependant, il faut souligner que même si l'Europe demeure la principale destination hors de l'Afrique, la plupart des Africains migrent sur leur continent. Par exemple en Afrique de l'Ouest, 90 % de l'émigration se déploie vers un autre pays de la région.

L'Afrique de l'Ouest est la région d'Afrique qui connaît la plus grande densité de mouvements intrarégionaux et la plus grande ouverture vers les autres régions d'Afrique subsaharienne. Certains pays entretiennent des liens migratoires étroits depuis longtemps (Burkina Faso et Côte d'Ivoire ; Ghana et Togo), mais de nouveaux liens émergent également, notamment entre le Mali et le Nigeria.

L'Afrique du Nord se distingue par son ouverture vers l'Europe : plus de neuf émigrés sur dix originaires de cette région s'orientent vers l'UE. De plus, il peut être observé que, depuis quelques années, les échanges entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne se densifient et se complexifient⁶.

Le système migratoire de **l'Afrique Centrale** obéit à une tout autre logique. L'essentiel des flux, intra ou extrarégionaux, s'orientent essentiellement vers la République Démocratique du Congo. En outre, la République du Congo (« Congo-Brazzaville ») et le Tchad s'affirment aussi de plus en plus comme d'importants pays d'accueil.

5 › Les chiffres utilisés pour l'analyse sont issus de la plus récente base de données disponible pour l'ensemble des pays du Processus de Rabat : Trends in International Migrant Stock : Migrants by Destination and Origin. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Revision 2013. United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs. <http://esa.un.org/MigOrigin>.

6 › Robin (N.), 2014. Migrations, observatoire et droit. Complexité du système migratoire ouest-africain. Migrants et normes juridiques, HDR. Université de Poitiers (30/09/2014), <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01071279>.

Le dialogue favorise les synergies autour d'enjeux communs et permet d'associer les compétences des pays impliqués pour résoudre des difficultés partagées. La **convergence d'intérêts** entre pays situés sur une même route migratoire favorise un dialogue plus proche des réalités

régionales. Aujourd'hui, il s'agit donc de conserver cette dynamique pour favoriser l'engagement des partenaires et assurer la pérennité du dialogue.



2.3 Un équilibre euro-africain stimulé par des réunions politiques et thématiques

Face à cette évolution des dynamiques migratoires, l'organisation même du dialogue est primordiale. Dans le cadre du Processus de Rabat, elle repose sur des formats de réunions complémentaires qui sont soutenues par le dynamisme des acteurs.

La régularité des SOM et des Conférences ministérielles participe au renouvellement de l'engagement politique des pays partenaires, même si certains sont parfois plus impliqués que d'autres. Ces réunions permettent de maintenir une **compréhension commune** des questions migratoires et une approche consensuelle autour d'enjeux nouveaux.

Les **Réunions thématiques** enrichissent le processus politique. Non seulement toutes ces réunions ont lieu alternativement en Afrique et en

Europe, mais les organisateurs veillent également à maintenir un équilibre entre des intervenants africains et européens dans l'établissement des ordres du jour. Cet **équilibre géographique** constitue l'une des particularités du Processus de Rabat et l'une de ses forces. Toutefois, l'implication des pays dépend toujours largement de la manière dont la thématique est appréhendée au niveau national, et si celle-ci correspond ou non à une priorité nationale.

Après une décennie, le dialogue a atteint une certaine maturité et se situe à un moment clé de son histoire. Le **maintien régulier des réunions politiques et thématiques** est primordial pour garantir la fluidité des débats et des échanges.



2.4 Un cadre de référence au niveau euro-africain

Le caractère non contraignant et volontaire du Processus de Rabat favorise des discussions fructueuses et ouvertes. Cette dynamique particulière explique, en partie, que les pays partenaires y soient tant attachés.

La coopération entre l'UE et les pays africains est bien sûr antérieure au Processus de Rabat, mais ce dernier est parmi les premiers dialogues internationaux à appréhender de **façon équilibrée** les enjeux migratoires et les questions de développement. Cette double approche témoigne d'une vision nouvelle des migrations et c'est aussi l'un des principaux défis auxquels le processus doit faire face.

Après dix ans, ce dialogue a atteint une maturité politique, basée sur un **langage commun** et une **compréhension consensuelle** des phénomènes. Pour nombre de partenaires, ces acquis politiques doivent maintenant se traduire en actions concrètes. C'est l'un des enjeux des années à venir. Le Programme de Rome (2015-2017) est là pour renforcer cette phase d'opérationnalisation.

Chacun reconnaît au Processus de Rabat sa **complémentarité** avec d'autres cadres de dialogue et son caractère moins abstrait et plus en phase avec l'environnement migratoire. Effectivement, les pays partenaires sont concernés par les mêmes enjeux migratoires. Cette particularité constitue une réelle valeur ajoutée et favorise la convergence d'intérêts. Parallèlement, l'identification de nouvelles priorités dans un contexte d'échanges apaisés garantit la **pertinence** du dialogue. Cette approche globale concilie flexibilité et continuité ; c'est l'une des forces et des originalités du processus.

Pour toutes ces raisons, plusieurs membres du Comité de Pilotage considèrent le Processus de Rabat comme un modèle qui mérite d'être reproduit dans d'autres régions. En 2014, il a ainsi inspiré le Processus de Khartoum qui réunit les États membres de l'UE et les pays du nord-est et de l'est de l'Afrique auxquels se sont ajoutés plus récemment la Norvège et la Suisse.

L'influence du Processus de Rabat sur **l'agenda international** est difficile à apprécier. Néanmoins, certains Points Focaux du Processus de Rabat évoquent une relation de réciprocité. Selon eux, l'agenda international influence le dialogue, et inversement.

Depuis le lancement du Processus de Rabat, le nombre de dialogues et de fora consacrés aux questions migratoires a augmenté de manière significative. Les pays partenaires du Processus de Rabat participent aussi à d'autres dialogues comme le Forum Mondial sur la Migration et le Développement (FMMD), l'Euromed Migration ou le dialogue ACP-UE sur la migration⁷. Dans ce contexte,

plusieurs membres du Comité de Pilotage soulignent qu'au sein du Processus de Rabat, ils ont **acquis des compétences** et un langage qui leur ont été utiles dans d'autres contextes. Ainsi, le partage de méthodes de travail et de réflexion sur les thématiques migratoires semble renforcer la qualité du dialogue et son impact sur d'autres processus nationaux ou internationaux.

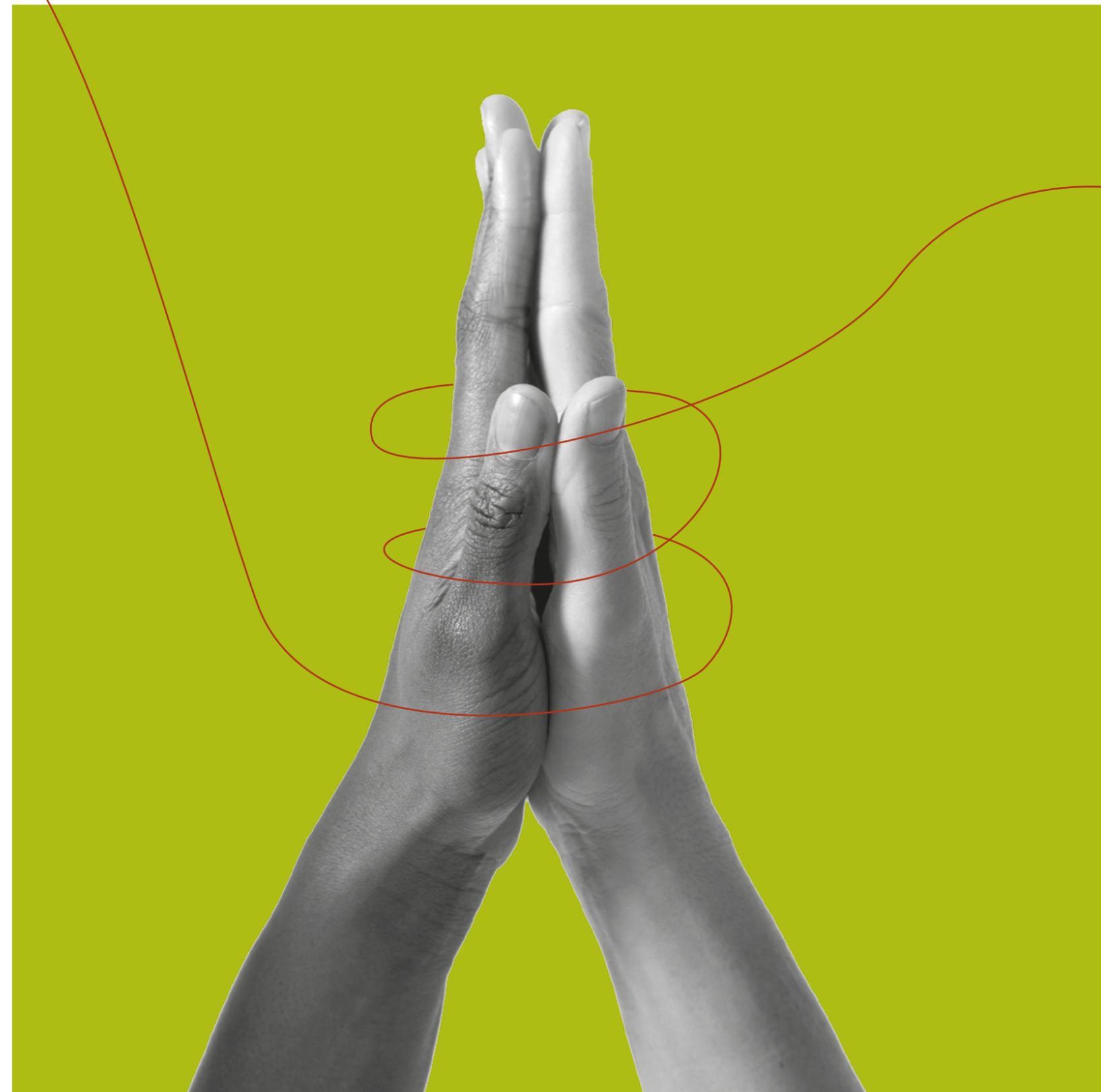
Un fil rouge lie le Processus de Rabat et le Processus de Khartoum, c'est un engagement des pays africains et de l'Europe pour un programme politique qui donne priorité à la migration

Paolo Gentiloni, Ministre des Affaires étrangères italien, en marge de la Conférence ministérielle de lancement du Processus de Khartoum en novembre 2014.

EN UN COUP D'ŒIL



⁷ Dialogue ACP (Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)/UE sur la migration.



Chapitre 3

L'opérationnalisation, une étape clé

L'opérationnalisation répond à une volonté de concrétiser le dialogue à travers **la mise en œuvre d'initiatives précises**. Dès le lancement du dialogue, des objectifs concrets ont été définis par les plans d'action des déclarations ministérielles. Les pays partenaires s'engagent à s'inspirer de ces objectifs dans la mise en œuvre de leurs initiatives nationales. Durant les deux années qui ont suivi la fondation du dialogue, l'essentiel des échanges s'est déroulé à un haut niveau politique avec peu d'occasions de dialoguer sur un niveau plus technique. L'engagement et la volonté des États étaient bien là, mais il apparaissait de plus en plus évident **qu'un soutien opérationnel et technique** devait se mettre en place pour dynamiser le dialogue par l'organisation de réunions techniques. Pour répondre à ce constat, le premier Projet de Soutien a été lancé en 2008. Les deux premières phases du Processus de Rabat ont ainsi permis de créer un cadre stable, facilitant un dialogue intergouvernemental durable et équilibré. Depuis lors, l'opérationnalisation a évolué et s'est élargie progressivement. La troisième phase, encadrée par la Stratégie de Dakar (2011), est allée au-delà. Elle a insisté sur l'importance **de réaliser des actions concrètes** et a introduit des activités d'assistance technique, mises en œuvre par le Projet de Soutien. Aujourd'hui, le Programme

de Rome « [...] poursuit les efforts engagés et améliore la gouvernance et la mise en œuvre du dialogue pour lui donner un nouvel élan et approfondir l'opérationnalisation amorcée dans la troisième phase. »⁸

Dans ce contexte, il est important de rappeler que cette opérationnalisation du Processus de Rabat prend plusieurs formes. Deux modes peuvent être distingués :

- » les activités du Projet de Soutien,
- » les initiatives déployées dans l'esprit du Processus de Rabat, mais qui n'émanent pas exclusivement de lui.

Ces deux approches ont un même objectif : orienter le dialogue vers l'action.

⁸ > Programme de Rome, p.13.

3.1 Un Projet de Soutien : pour une mise en œuvre d'actions concrètes

Le Projet de Soutien a été mis en place pour faciliter le dialogue et soutenir l'opérationnalisation par des activités de renforcement des capacités. Progressivement, de nouveaux pas sont franchis et des activités nouvelles introduites.

Les activités du Projet de Soutien renforcent l'adhésion des pays partenaires. Des liens se créent et peuvent aboutir à des coopérations concrètes tant sur le plan du partage des compétences et de la formation que sur celui du financement d'initiatives.

L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS DU PROJET DE SOUTIEN

La nouvelle phase du Projet de Soutien qui débute en 2015 poursuit l'opérationnalisation avec un financement plus important pour l'assistance technique avec la mise en place d'une « Facilité » avec deux volets. D'une part, certaines conclusions des réunions pourront se concrétiser sur demande des partenaires avec une assistance technique à court terme. D'autre part, il y aura pour la première fois un financement pour des initiatives phares dans le cadre du Processus de Rabat.

PHASE 4
2015–2018



Le plus grand pas vers l'opérationnalisation a été faite dans cette phase avec le but de soutenir la mise en œuvre de la Stratégie de Dakar. Pour la première fois, le Projet de Soutien a mis en œuvre des activités de renforcement de capacités dans le cadre d'une assistance technique à court terme et sur demande des pays partenaires (ex. des ateliers de formation). En parallèle, les activités de renforcement des connaissances et d'échanges de bonnes pratiques se diversifiaient comme le montre le développement des outils comme les Guides sur l'utilisation des données migratoires avec plusieurs pays bénéficiaires.

PHASE 3
2013–2015



PHASE 2
2010–2012



Les premiers outils de communication ont été développés avec le but de soutenir le partage d'informations et une meilleure coordination entre les pays partenaires. Dans ce contexte, une cartographie des initiatives mises en œuvre dans la région du Processus de Rabat et la « Revue de Rabat », une lettre d'information périodique ont été lancées.

PHASE 1
2008–2010



Les activités consistaient essentiellement en un soutien pour l'organisation des réunions. Le volet technique des réunions thématiques (séminaires et formations) s'est ajouté au volet politique des SOM et des Conférences ministérielles. De plus, le réseau des Points Focaux a été initié.

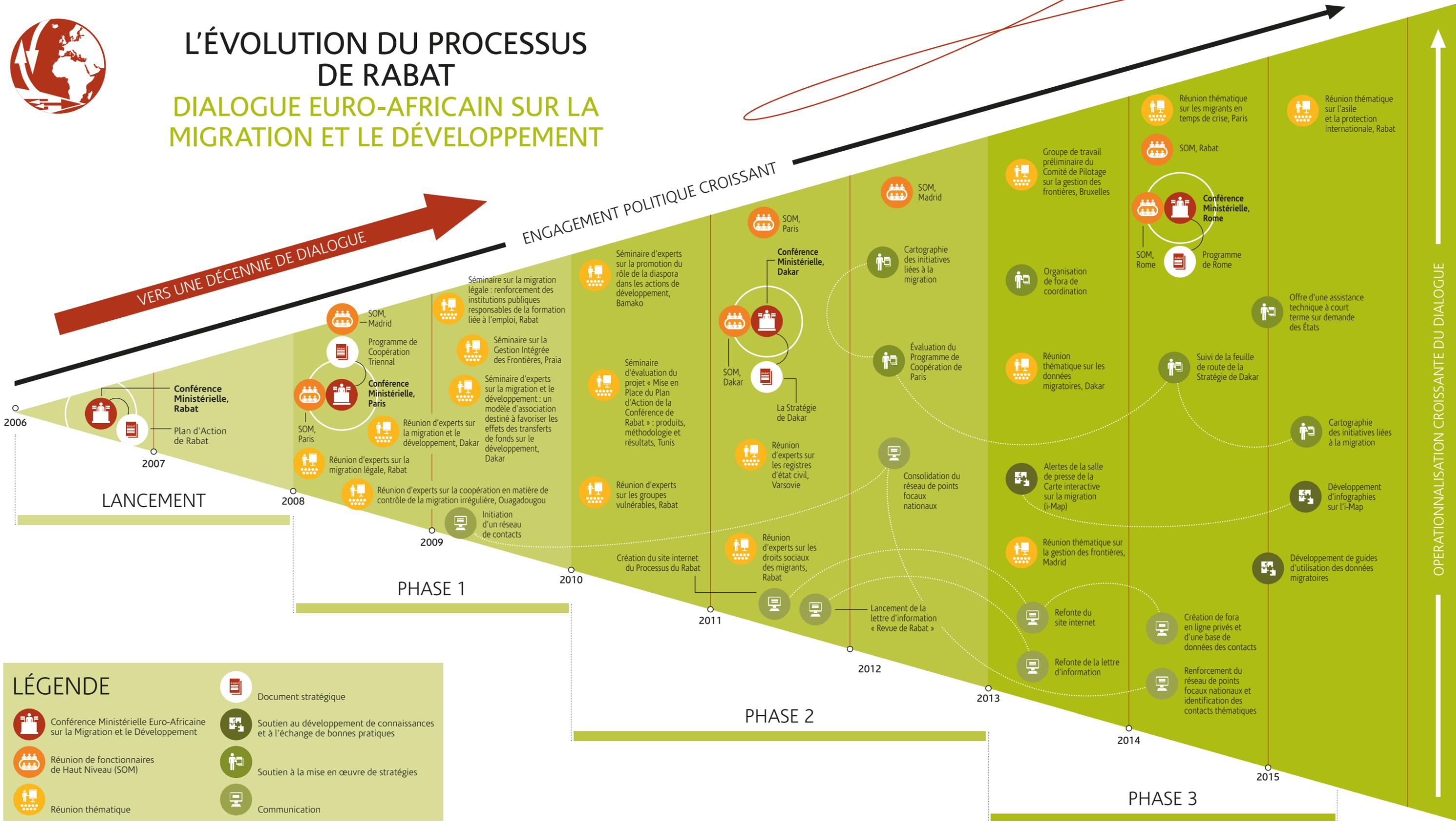
3.1 Un Projet de Soutien : pour une mise en œuvre d'actions concrètes

3.2 Des initiatives créées dans l'esprit du Processus de Rabat



L'ÉVOLUTION DU PROCESSUS DE RABAT

DIALOGUE EURO-AFRICAIN SUR LA MIGRATION ET LE DÉVELOPPEMENT



LÉGENDE

- Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement
- Réunion de fonctionnaires de Haut Niveau (SOM)
- Réunion thématique
- Document stratégique
- Soutien au développement de connaissances et à l'échange de bonnes pratiques
- Soutien à la mise en œuvre de stratégies
- Communication

1,13 milliard de personnes vivent dans la région du dialogue

Initié par l'Espagne, la France, et le Maroc, le Processus est dirigé par un comité de pilotage, composé de la Belgique, du Burkina Faso, de l'Espagne, de la France, de la Guinée équatoriale, de l'Italie, du Mali, du Maroc, du Portugal et du Sénégal, ainsi que de la CE et de la Commission de la CEDEAO



64 En moyenne, 64 personnes ont participé aux réunions thématiques de la 3^e phase du Processus de Rabat

3.2 Des initiatives créées dans l'esprit du Processus de Rabat

L'opérationnalisation du Processus de Rabat va au-delà des activités mises en œuvre avec le financement et l'expertise du Projet de Soutien. Elle se concrétise aussi par des initiatives nationales et régionales.

Depuis 2006, plusieurs **pays ont initié des projets** au niveau bilatéral ou national avec l'objectif d'améliorer la gestion des migrations et de favoriser la mobilité. Leur création a profité des débats au sein du Processus de Rabat. L'échange de bonnes pratiques favorise la reproduction d'initiatives techniques et politiques réussies dans d'autres contextes nationaux ou régionaux. Aujourd'hui, de nouvelles politiques migratoires, des Partenariats pour la Mobilité et des projets de soutien technique, pour ne citer que quelques exemples, ont été mis en place dans la région.

Nouvelles politiques et initiatives migratoires

De nombreux pays du Processus de Rabat ont développé ou développent actuellement leurs politiques migratoires. Parmi elles, trois initiatives sont présentées à titre d'exemple ci-dessous.

La nouvelle politique marocaine relative aux questions migratoires

Conscient de l'évolution des réalités migratoires sur son territoire et soucieux de promouvoir une politique nationale dans le respect des droits des migrants, le Maroc a entamé depuis 2013 une mise à niveau de son cadre juridique et institutionnel relatif à **l'immigration, l'asile et la lutte contre la traite des êtres humains**. En ce sens, le Roi du Maroc a invité son gouvernement à « élaborer une nouvelle politique globale relative aux questions d'immigration et d'asile, suivant une approche humanitaire conforme aux engagements internationaux du Maroc et respectueuse des droits des immigrés »⁹. Parallèlement, un département en charge des Affaires de la Migration a été créé et confié au Ministère des Marocains Résidant à l'Étranger. Dans le même temps, un dispositif pour la régularisation des étrangers en séjour irrégulier au Maroc a été adopté.

De nouvelles législations contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants au Niger

En 2010, le Niger a adopté une nouvelle loi¹⁰ portant la traite au rang de crime contre la personne humaine et prévoit des peines lourdes pour ceux qui s'en rendraient coupables. Cette loi s'inspire de la convention de l'ONU de 2000 et du protocole de Palerme sur la traite des personnes. De plus, une structure opérationnelle d'exécution et de mise en œuvre des stratégies et politiques nationales de lutte contre la traite des personnes au Niger : **l'Agence Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes (ANLTP)**, a été créée. Elle a pour mission la sensibilisation, l'information et la prise en charge de personnes victimes de traite ou de trafic, l'appui et la formation des acteurs (magistrats, Forces de Défense et de Sécurité et société civile) ainsi que la collecte des données et des informations relatives à la traite des personnes. Parallèlement, en réponse à la hausse des préoccupations sécuritaires et humanitaires dans la région, le Niger a adopté, en 2015, une loi contre le trafic de migrants.

La mobilisation de la diaspora malienne

Depuis janvier 2012, le Mali est confronté à la plus grave crise de son histoire. Devant cette situation dramatique, la diaspora malienne a su se mobiliser et apporter une contribution conséquente en ressources matérielles et financières, associées à des ressources morales et intellectuelles. La diaspora malienne est représentée dans soixante-quatre pays à travers le monde et chacun des pays abrite un **Conseil des Maliens de l'Extérieur (CME)** qui est l'émanation des différentes associations. Le Haut Conseil des Maliens de l'Extérieur (HCME) reconnu comme d'utilité publique par le Gouvernement du Mali, a coordonné avec l'appui des départements ministériels impliqués, l'acheminement de l'aide humanitaire d'urgence de la diaspora vers les bénéficiaires. Ce dispositif organisationnel a été crucial pour la mobilisation de l'aide de la diaspora. Le Mali a ainsi acquis une expérience qu'il a su partager avec les autres pays partenaires lors de la Réunion thématique sur les migrants en temps de crise, organisée dans le cadre du Processus de Rabat, à Paris, en avril 2014.

9 > Discours Royal à l'occasion du 38^e anniversaire de la Marche Verte, 6 novembre 2013.

10 > L'ordonnance n° 2010-86 du 16 décembre 2010.



Des Partenariats pour la Mobilité et des Programmes Communs pour les Migrations et la Mobilité

Parmi les initiatives dans la région, les Partenariats pour la Mobilité (PM) et les Programmes Communs pour les Migrations et la Mobilité (PCMM) méritent une attention particulière. Les PM et les PCMM rassemblent des acteurs qui sont également impliqués dans le Processus de Rabat et profitent d'un nouvel environnement plus propice au dialogue. Le Processus de Rabat et les PM se renforcent mutuellement et produisent des résultats complémentaires.

Les PM et les PCMM sont des **déclarations politiques**, juridiquement non contraignantes, avec un volet opérationnel. Ils constituent ainsi des cadres flexibles pour la bonne gestion des migrations entre l'UE et un pays tiers. Dans la région du Processus de Rabat, des PM ont été établis avec le Cabo Verde, le Maroc et la Tunisie. Un PCMM avec le Nigéria a été signé en 2015.

Les deux initiatives, PM et PCMM, favorisent la mise en œuvre d'initiatives concrètes comme le développement de nouvelles politiques migratoires, le jumelage et le renforcement des capacités des administrations nationales. Les PM prévoient également des négociations entre les pays partenaires sur la **facilitation des visas et sur des accords de réadmission**. Les premiers accords sur la facilitation des visas et de réadmission sont entrés en vigueur le 1^{er} décembre 2014 entre l'UE et le Cabo Verde.

Des projets techniques dans la région

Pour améliorer la gestion des migrations, un grand nombre de projets techniques sont mis en œuvre dans les pays partenaires africains du Processus de Rabat. Ces initiatives couvrent souvent des sujets prioritaires pour le dialogue bien qu'elles n'émanent pas directement de ce dernier. Le nombre exact de ces projets est difficile à évaluer. Un **inventaire non exhaustif** créé par le Projet de Soutien répertorie plus de **340 projets** entre 2012 et 2015.

Dans ce contexte, les projets à caractère régional qui impliquent plusieurs pays partenaires méritent une attention particulière. Leur lancement a été favorisé par un nouvel environnement, plus propice à la coopération. Le Processus de Rabat a sans nul doute contribué à cette évolution, en créant des liens nouveaux entre des pays qui, auparavant, échangeaient peu sur les questions migratoires. À titre d'exemple, certains de ces projets sont présentés ci-dessous afin de démontrer la grande variété d'initiatives en place.

L'initiative Migration EU eXpertise (MIEUX)

L'initiative Migration EU eXpertise (**MIEUX**), développée conjointement par l'UE et l'ICMPD depuis 2009, illustre un dispositif de renforcement des capacités basé sur la demande des pays¹¹. MIEUX propose un transfert d'expertise entre pairs et une **assistance technique sur mesure** en déployant des experts de la migration, principalement issus des administrations des États membres de l'UE. Si nécessaire, des experts d'États non membres de l'UE sont également déployés, en application de l'approche de « coopération triangulaire entre pairs » (« UE-Sud-Sud »). Conformément aux piliers thématiques de l'AGMM, MIEUX englobe tous les domaines thématiques de la migration. Dans cet esprit, à travers différentes actions régionales, MIEUX soutient aussi les pays partenaires du Processus de Rabat. Le projet contribue ainsi à la promotion de la coopération et du dialogue régional dans le domaine de la migration.

11 › Projet financé par l'Union européenne.

Un guide pour la réintégration des travailleurs migrants sénégalais d'Espagne

Considérant la diaspora sénégalaise comme un formidable levier de développement, le Bureau International du Travail (BIT) a initié la création d'un « Guide pour la réintégration des travailleurs migrants sénégalais d'Espagne » (2011)¹². Cette **boîte à outils** comprend deux volets :

- › L'un apporte des informations sur les **conditions de vie et de travail** dans le pays de destination. Plus précisément, il donne des renseignements sur les droits et les devoirs d'un travailleur migrant en Espagne, des conseils, des informations juridiques et pratiques (contrat de travail, salaire minimum, congés, visa, santé, protection sociale...).
- › L'autre présente les **conditions de la réintégration et de la réinsertion économique** et professionnelle au Sénégal (méthodologie de création d'entreprise ou de coopérative, spécificités de l'entrepreneuriat migrant, financement, mise en valeur de certains secteurs comme la pêche, l'agriculture, l'élevage, l'artisanat...).

Ce guide vise à faciliter la migration légale entre pays d'origine et pays de destination, en toute sécurité et de manière bénéfique pour les migrants comme pour leurs pays d'origine et de destination.

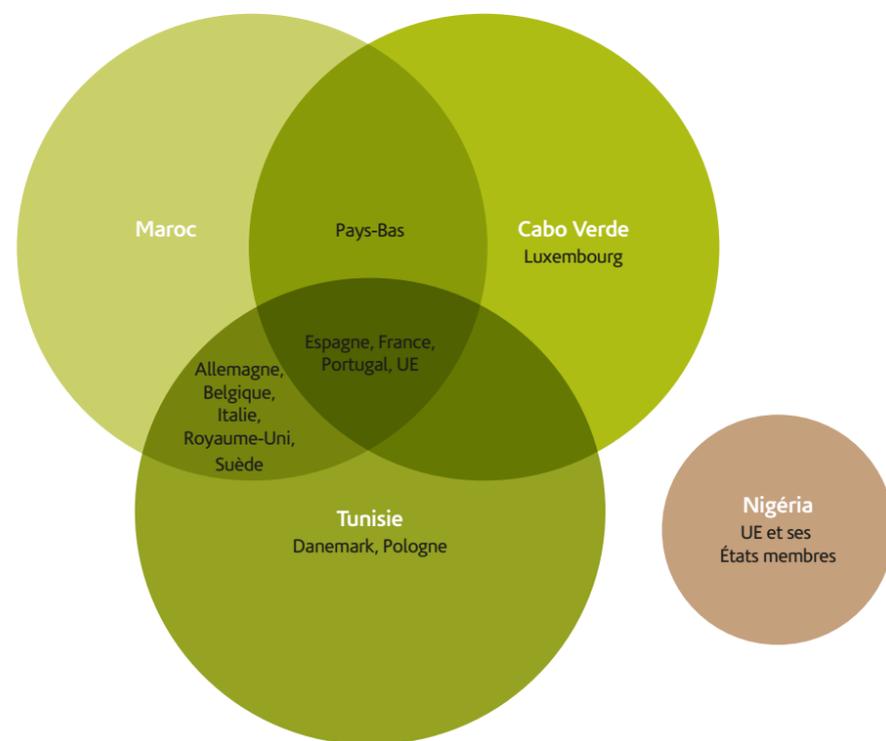
La plateforme régionale sur la mobilité des enfants et des jeunes en Afrique de l'Ouest et du Centre

La protection des mineurs migrants « isolés » ou « non accompagnés » est à l'origine d'un Projet régional sur la mobilité des **enfants et des jeunes** en Afrique de l'Ouest et du Centre, initié par une large plateforme d'agences de protection de l'enfance¹³. Dans ce cadre, une capitalisation des expériences menées au Bénin, au Burkina Faso, en Guinée et au Togo a permis d'engager une réflexion collective sur la protection des mineurs en mobilité. L'analyse démontre que le cœur du problème n'est pas la mobilité en soi, mais **l'extrême vulnérabilité** des enfants engagés dans la mobilité. À partir de ce constat, des actions conjointes de plaidoyer et d'opérationnalisation ont été développées dans différents pays du Processus de Rabat, entre 2011 et 2015.

12 › Projet financé par le Ministère espagnol du Travail et de l'Immigration.

13 › La plateforme a été essentiellement financée par la Fondation Terre des Hommes (Lausanne), Save the Children Suède, l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance) le BIT, l'OIM (Organisation internationale pour les migrations) et le SSI (Service Social International). Les organisations Enda Jeunesse-Action, Plan International, et MAEJT (Mouvement Africain des Enfants et Jeunes Travailleurs) sont également étroitement associées à la plateforme. L'UE est un des bailleurs de fonds de certaines actions des organisations impliquées dans la plateforme.

SIGNATAIRES DES PM ET PCMM DANS LA RÉGION DU PROCESSUS DE RABAT



Chapitre 4

Les défis futurs du Processus de Rabat

L'expérience du Processus de Rabat suscite beaucoup d'intérêt, puisque le dialogue est parvenu à des acquis importants, mais les défis à relever sont encore nombreux. À cette fin,

le Processus de Rabat doit conserver son **caractère inclusif** et rester attentif à l'évolution du contexte migratoire.

4.1 Un dialogue entre continuité et flexibilité

En tant que dialogue ayant pour vocation de débattre des migrations, il est primordial pour le Processus de Rabat de maintenir une certaine **flexibilité**. La pérennité du dialogue dépend en effet directement de sa capacité à s'adapter à des situations nouvelles, créées par l'évolution du contexte migratoire, et à explorer des thématiques émergentes. L'enjeu est également de préserver une **approche équilibrée** de la gestion des flux migratoires intra-africains et euro-africains.

Les priorités du Processus de Rabat et les sujets débattus lors des réunions du dialogue ont évolué au fil du temps, toujours en lien avec le contexte migratoire. Cependant, il faut noter que la préservation de l'équilibre entre continuité et introduction de nouveaux sujets et priorités est toujours un défi important pour le dialogue. Il paraît ainsi incontournable de favoriser la flexibilité du dialogue afin de garantir la pérennité de son cadre.

À première vue, le cadre stratégique du dialogue peut paraître quelque peu rigide ;

les nouvelles déclarations ministérielles ne sont en effet adoptées que tous les trois ans environ. Cependant, le Processus de Rabat a jusqu'à présent réussi à introduire une certaine flexibilité à travers le recours à des **outils complémentaires**.

Premièrement, le **Comité de Pilotage**, qui se réunit plusieurs fois par an, peut donner lieu à des discussions sur les priorités émergentes au sein du dialogue. Le Comité de Pilotage peut donc s'adapter relativement rapidement aux situations nouvelles.

Les orientations données par le Comité de Pilotage se traduisent souvent par des **Réunions thématiques**. Ces réunions animent le cycle entre deux Conférences ministérielles. Ils s'inscrivent dans le cadre stratégique global, mais donnent l'occasion de mettre l'accent sur des questions actuelles.

Enfin, les activités de renforcement de capacités, mises en œuvre par le **Projet de Soutien**, permettent également une certaine flexibilité. Elles prennent en compte des

priorités spécifiques des pays bénéficiaires, nées d'un contexte local particulier.

De manière générale, le Processus de Rabat est parvenu à **associer continuité et flexibilité** au fil des années. Un exemple de cette association est la décision des pays partenaires de promouvoir la « **protection internationale** » comme l'un des piliers thématiques du Processus de Rabat en 2014. Ainsi, une réunion thématique a été organisée au sujet de l'asile et la protection internationale en juin 2015.

L'impact des crises sur la région du Processus de Rabat

L'avenir du Processus de Rabat est étroitement lié au contexte créé par les routes et flux migratoires qui traversent les pays de la région participants au dialogue. Au commencement du Processus de Rabat, l'afflux de migrants vers les îles Canaries, voyageant dans des bateaux de pêcheurs faisait débat. Aujourd'hui, suite à la coopération efficace qui a pratiquement démonté les réseaux de migration irrégulière sur cette route, d'autres routes et flux attirent l'attention du dialogue.

La **situation en Méditerranée centrale** continue à poser un défi majeur pour la région du Processus de Rabat et au-delà de ses frontières. De plus, l'**impact des autres crises récentes** qui ont affecté la région du Processus de Rabat doit être pris en compte ; et ces crises sont multiples (conflits armés en République centrafricaine et au Mali, printemps arabe, actes terroristes de Boko Haram, etc.). De plus, la situation en Méditerranée centrale continue à poser un défi majeur pour la région du Processus de Rabat et au-delà de ses frontières.

En Afrique du Nord, la **crise libyenne** a fondamentalement changé le contexte dans lequel se déploient les flux migratoires. L'essentiel des départs depuis l'Afrique du Nord vers l'Europe, qui s'effectuent souvent sur des bateaux mal équipés et surchargés, se font le long des **côtes libyennes**. Depuis les taux de départ record enregistrés en 2014, la courbe des départs n'a cessé de croître.

Parallèlement, une augmentation de 43 % des **demandes d'asile** a été enregistrée en UE sur la période 2013-2014¹⁴. Cette tendance, qui s'est renforcée en 2015, est étroitement liée à la situation en Syrie et en Irak, mais aussi à la situation des pays voisins du Processus de Rabat qui sont situés sur la route UE-Corne de l'Afrique.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue le fait que sur le continent africain,

cinq des dix premiers **pays d'accueil des réfugiés** font partie du Processus de Rabat (2013)¹⁵. Ainsi, les données par pays d'asile révèlent une augmentation significative du nombre de réfugiés depuis 2011, qui peut atteindre, voire dépasser, les 250 % en Afrique de l'Ouest (notamment en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso). En 2013, le Tchad (430 000 réfugiés) reste le premier pays d'accueil des réfugiés africains originaires d'un des pays du Processus de Rabat. Il devance encore la République Centrafricaine et le Cameroun (115 000 environ).

Cela témoigne également de l'impact des crises récentes sur le dialogue. Le dialogue doit s'adapter au nouveau contexte créé par ces événements. Toutefois, l'objectif du Processus de Rabat ne peut pas être d'intervenir dans l'urgence et de répondre à chaque crise. Le recours au dialogue privilégie le long terme.

À l'**avenir**, encore d'autres questions sont susceptibles de s'imposer : la **question environnementale** est l'une d'elles ; depuis plusieurs années, le Sahel fait face à une crise climatique majeure. Le Programme de Rome (2015-2017) propose de tenir compte des conséquences des dégradations environnementales, dans les stratégies nationales de gestion de la migration¹⁶.

Des questions délicates comme le **retour volontaire** et forcé de migrants, qui donnent lieu à des débats parfois animés, seront peut-être également abordées plus directement dans le futur, maintenant que le dialogue a atteint un niveau élevé de confiance mutuelle.

Des suggestions plus novatrices retiennent aussi l'attention, notamment autour de **la ville** comme espace d'accueil des migrants.

4.1 Un dialogue entre continuité et flexibilité

4.2 Les migrations interafricaines, un enjeu de développement

4.3 L'opérationnalisation, l'un des grands défis actuels et futurs

4.4 Une coopération consolidée et inclusive entre les États

14 > HCR (2015) : Asylum trends 2014. Levels and Trends in Industrialized Countries.

15 > HCR (2014) : Statistical Online Population Database: Refugee population by country of asylum, 1960–2013 (end-year figures).

16 > Point III. Renforcer les synergies entre migration et développement, p 11.

4.2 Les migrations interafricaines, un enjeu de développement

Au cours de la dernière décennie, les migrations interafricaines n'ont pas suscité tout l'intérêt que l'on pouvait attendre dans le cadre de ce dialogue. L'enjeu initial du Processus de Rabat explique en partie cette situation ; il s'agissait alors de gérer des flux inattendus entre l'Afrique et l'UE. Au fur et à mesure, cette « **réalité migratoire sud-sud** » s'est néanmoins imposée et celle-ci est mentionnée plusieurs fois dans le Programme de Rome.

Les pays africains sont très attentifs à la prise en compte de la complexité des flux interafricains ; tous souhaitent qu'une attention soit portée à

4.3 L'opérationnalisation, l'un des grands défis actuels et futurs

L'opérationnalisation constitue aujourd'hui un enjeu essentiel pour le Processus de Rabat. Il s'agit maintenant de définir les modalités précises d'une plus grande concrétisation dans les années à venir.

Un lien entre les décisions politiques et les actions concrètes doit être préservé. Un cadre politique de référence existe et sa pérennité est essentielle pour l'avenir. Les initiatives concrètes à l'échelle régionale ont vocation à le renforcer et non à s'y substituer.

Le **Programme de Rome** (2015-2017) définit les contours de cette nouvelle politique. Pour focaliser les efforts, l'accent a été mis sur deux axes thématiques spécifiques :

- » le renforcement du lien entre migration et développement, en mettant l'accent notamment sur l'identification des causes profondes de la migration et le rôle de la diaspora ;
- » la prévention et la lutte contre la migration irrégulière et les crimes qui y sont liés, avec une attention particulière portée à la gestion des frontières et aux politiques de retour, y inclus volontaire, ainsi que la réadmission, dans le plein respect des droits de l'homme.

Le Programme de Rome reconnaît aussi le rôle clé joué par les **acteurs locaux**, la **diaspora**, la **société civile**, le **secteur privé** et le **monde académique** pour la gestion et le développement des connaissances dans le domaine des migrations. Il entend ainsi accroître la coopération entre ces acteurs et les autorités aux niveaux national et régional.

Dans cet esprit, le Programme de Rome ouvre la voie à des actions qui pourront être élaborées dans le cadre du Processus de Rabat. Parallèlement, la mise à disposition de **nouveaux financements** et d'une « Facilité » pour de l'assistance technique à court terme et pour des initiatives phares, octroyés par l'Union européenne, renforce aussi l'espoir de voir émerger un nombre croissant d'initiatives. L'opérationnalisation pourrait alors favoriser l'engagement politique de nouveaux partenaires et l'implication plus large des différentes administrations nationales,

la **mobilité régionale** comme facteur de développement. C'est, sans nul doute, l'un des enjeux futurs du Processus de Rabat et l'une des conditions d'une implication plus importante des pays africains.

Cependant, il ne s'agit pas de dupliquer l'action d'autres cadres de dialogue sud-sud comme par exemple le **Dialogue sur les migrations en Afrique de l'Ouest** (MIDWA). Dans ce domaine, comme dans bien d'autres, le Processus de Rabat est là pour soutenir les initiatives existantes et les compléter selon une approche qui lui est propre.

concernées par les questions migratoires. Dans ce contexte, des **initiatives phares** permettront la mise en œuvre de projets régionaux associant une pluralité d'acteurs sur différentes thématiques. Cette dynamique nouvelle prolonge les phases d'opérationnalisation précédentes essentiellement bilatérales. Un des atouts majeurs est également l'implication directe des partenaires dans l'élaboration des projets. Les membres du Comité de Pilotage peuvent partager des suggestions et idées d'initiatives phares qui seront alors considérées pour une mise en œuvre financée par le Projet de Soutien.

Après une décennie, le renforcement de l'**opérationnalisation** apparaît comme un objectif prioritaire. Cependant, son rôle suscite aujourd'hui un débat au sein du Processus. Tous les acteurs du Processus de Rabat ne partagent pas le même point de vue. Quand certains considèrent « l'opérationnalisation comme primordiale pour la survie du Processus », d'autres posent « l'équilibre entre le dialogue et l'opérationnalisation comme condition essentielle ». Certains insistent sur le fait qu'il serait important de mettre en place des projets techniques labélisés « Processus de Rabat » avec financement international, lorsque d'autres rappellent que le but principal d'un dialogue est d'inspirer des initiatives politiques mises en œuvre par les pays partenaires.

4.4 Une coopération consolidée et inclusive entre les États

Toutefois, l'opérationnalisation ne passe pas uniquement par la concrétisation de projets. Le renforcement de la **coopération entre les États**, fondé sur une meilleure circulation de l'expertise, répond aussi à l'exigence de l'opérationnalisation du dialogue. L'engagement politique des pays partenaires est alors la seule condition requise. Par exemple, l'amélioration des systèmes d'état civil pour lutter contre la fraude documentaire dépend avant tout de la volonté politique des États et de la qualité de la coopération entre les institutions concernées. L'adoption de nouvelles politiques migratoires dans le respect du droit des migrants découle aussi principalement d'une plus grande implication des États. Ces processus « indirects » d'opérationnalisation ne sont pas nouveaux, mais leur développement et leur consolidation témoignent d'une plus grande responsabilité des États face aux enjeux migratoires actuels.

Cette dynamique nouvelle est soutenue par l'ouverture vers de **nouveaux acteurs** : diaspora, société civile et acteurs privés. Leur origine peut

varier selon les pays et les thématiques traitées. Ils sont là pour aider à penser et à concrétiser les actions initiées dans le cadre du Processus de Rabat. Le caractère intergouvernemental du dialogue n'est pas mis en question, mais la mise en œuvre d'actions concrètes peut souvent profiter des compétences **d'acteurs non étatiques**. Ainsi, les diasporas et les migrants identifiés comme leaders (politiques ou économiques) sont des modèles au sein de leur communauté et peuvent constituer de précieuses « interfaces » entre les institutions de leur pays d'origine et la diaspora. La société civile peut aussi être associée de manière ad hoc : sur certains sujets, comme la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, sa collaboration est souvent indispensable. D'autres acteurs peuvent aussi être invités à intervenir de façon ponctuelle pour contribuer au dialogue (organisations internationales, collectivités locales, associations de migrants, entreprises privées, etc.).



Chapitre 5

Enseignements d'une décennie de dialogue

Après une décennie, il est temps de mettre en lumière les principales leçons apprises. Tel que démontré dans cette publication, le Processus de Rabat a su conjuguer opportunément un

concept pragmatique (la « route migratoire ») et une gouvernance fonctionnelle. Ce choix politique et stratégique a résulté dans un dialogue qui apporte différents enseignements :

→ La recherche d'un consensus, suivant une approche équilibrée

Un des objectifs principaux du Processus de Rabat est de créer un cadre de **dialogue équilibré** et global caractérisé par une confiance mutuelle entre les pays partenaires. Cette approche constitue la clé d'un compromis politique et d'un dialogue régional opérationnel. Elle favorise l'adhésion progressive des pays

africains au dialogue.

Au fil des années, ce dialogue a favorisé une **compréhension commune** des flux migratoires dans la région. Dans ce contexte, la recherche d'un **consensus** autour d'une question donnée n'exclut pas la prise en compte des difficultés nationales, ponctuelles ou plus pérennes.

→ Les routes migratoires communes, favorisant une coopération étroite

L'originalité du Processus de Rabat provient également de sa construction autour du concept de « **route migratoire euroafricaine** ». Elle constitue une valeur ajoutée, pertinente et utile au dialogue. C'est l'une des clés de son succès. Les pays d'origine, de transit et d'accueil, qui ont parfois des statuts multiples, sont réunis par les mêmes

... un modèle qui mérite d'être reproduit dans d'autres régions.
Membres du Comité de Pilotage.

routes migratoires et partagent ainsi des intérêts similaires. Bien que l'orientation des flux migratoires change régulièrement, les enjeux restent les mêmes.

Cette approche particulière des questions migratoires favorise une **coopération étroite** entre les pays concernés, tant au niveau du dialogue politique que dans la définition et la mise en œuvre de projets concrets.

→ Des priorités évolutives, en fonction du contexte migratoire

Au fil des années, les priorités initiales ont été maintenues et, en fonction du contexte, d'autres ont émergé. L'évolution du Processus de Rabat a été largement influencée par l'actualité migratoire, sans que l'approche globale et l'équilibre entre les piliers ne soient remis en cause. Le dialogue est alors parvenu à associer **continuité et flexibilité**. Cette capacité à s'adapter aux situations nouvelles est aussi liée à la réactivité du Comité de Pilotage ; c'est l'une de ses forces. Ainsi, le dialogue a su

faire progresser les points de vue des pays partenaires qui se rejoignent de plus en plus.

L'**acquisition de compétences** a renforcé cette approche consensuelle des migrations. L'échange des bonnes pratiques qui a lieu dans le cadre des réunions et au travers des activités du Projet de Soutien favorise la réplique des initiatives réussies dans d'autres contextes nationaux. De plus, le réseau des Points Focaux renforce le dynamisme du dialogue.

→ L'opérationnalisation, enjeu de la pérennité du dialogue

Ces évolutions sont propices à la **mise en œuvre d'initiatives** concrètes et opérationnelles qui traduisent une volonté politique des pays partenaires et encouragent l'échange de bonnes pratiques.

La **construction d'un dialogue équilibré**, en amont, est l'une des conditions de l'opérationnalisation. Le dialogue doit précéder l'action ;

tous les pays partenaires en conviennent. Par contre, la relation future entre ces deux aspects fait encore débat. Cependant, après une décennie, l'**opérationnalisation** du Processus de Rabat s'affirme comme étant l'un des enjeux de la pérennité du dialogue.

→ Une réciprocité entre l'agenda international et le dialogue

Il est donc d'autant plus important que le dialogue et son opérationnalisation soient conçus dans un esprit de **complémentarité** avec les autres cadres régionaux qui existent entre l'UE et les États d'Afrique. Il est indispensable d'encourager des synergies entre ces différents cadres, d'éviter les chevauchements et d'assurer la complémentarité de leurs actions tant d'un point de vue géographique que thématique.

Le Processus de Rabat, aujourd'hui reconnu et apprécié, influence l'**agenda international**, et inversement. Cette réciprocité témoigne de la force du dialogue sans remettre en cause son originalité. Chacun souligne

son caractère plus pragmatique, en prise avec l'actualité migratoire. Les États partenaires du Processus réagissent aux problématiques nouvelles sans céder à l'urgence et sans mettre en question l'équilibre entre les piliers. C'est une preuve de maturité politique, fondée sur une décennie d'expérience.

Aujourd'hui, l'enjeu est de **conserver la dynamique** propre au Processus de Rabat afin de favoriser et renforcer l'engagement des partenaires et ainsi d'assurer la pérennité du dialogue.





Processus de Rabat

Dialogue Euro-Africain
sur la Migration et le Développement

ICMPD

Siège

Gonzagagasse 1, 5^e étage
1010 Vienne
Autriche
Tél : +43 1 504 46 77 0
Fax : +43 1 504 46 77 23 75
Email : icmpd@icmpd.org

ICMPD

Mission de Bruxelles

Rue Belliard 159
1040 Bruxelles
Belgique
Tél : +32 2 233 11 60
Fax : +32 2 231 14 30
Email : ICMPD-Brussels@icmpd.org

www.icmpd.org