

Policy Brief

Le partenariat Union européenne-Mauritanie : le contexte, les enjeux et les défis

Par Amal El Ouassif

PB - 20/24

En mars 2024, la Commission européenne a annoncé, à Bruxelles, le lancement d'un partenariat sur les migrations avec la Mauritanie. Ylva Johansson, Commissaire aux affaires intérieures, et Mohamed Ahmed Ould Mohamed Lemine, ministre mauritanien de l'Intérieur et de la décentralisation, ont signé une déclaration commune officialisant ledit partenariat. La Commission européenne a annoncé les principes directeurs de l'accord, qui résonnent sans surprise avec le dernier pacte européen sur les migrations et l'asile, à savoir les aspects de solidarité et de responsabilité partagée. Ainsi se pose la question : l'UE est-elle cohérente avec son langage sur la migration et les réfugiés, indépendamment de la dimension interne/externe du sujet ? Ou s'agit-il d'une transposition du langage utilisé au niveau interne dans une perspective d'externaliser les mesures communautaires vers les pays tiers, avec peu de considération pour les caractéristiques spécifiques des pays partenaires ? Cet article propose une analyse du nouveau partenariat à la lumière de l'historique européen de coopération avec les pays tiers sur les questions de migration, en s'arrêtant sur la notion de partenariat pour la mobilité et des considérations institutionnelles relatives à ces accords.

Le 7 mars 2024, la Commission européenne a annoncé, à Bruxelles, le lancement d'un partenariat sur les migrations avec la Mauritanie. Ylva Johansson, Commissaire aux affaires intérieures, et Mohamed Ahmed Ould Mohamed Lemine, ministre mauritanien de l'Intérieur et de la décentralisation, ont signé une déclaration commune officialisant ledit partenariat. Une délégation composée du ministre espagnol de l'Intérieur, Fernando Grande-Marlaska, et de la Secrétaire d'État belge à l'asile et à la migration, Nicole de Moor, en charge de la présidence belge du Conseil de l'Europe, devrait se rendre en Mauritanie suite à la conclusion dudit accord. Il est à noter que le lancement de ce nouvel accord a été précédé d'une visite d'Ursula Von Der Leyen en Mauritanie en février, annonçant la mobilisation de 210 millions d'euros en faveur de Nouakchott. Les objectifs annoncés du partenariat sont de soutenir la gestion des migrations et la lutte contre le trafic d'êtres humains dans la perspective de la promotion de la sécurité et de la stabilité humaine. La Commission européenne a annoncé les principes directeurs de l'accord, qui résonnent sans surprise avec le dernier pacte européen sur les migrations et l'asile, à savoir les aspects de solidarité et de responsabilité partagée. Ainsi se pose la question : l'UE est-elle cohérente avec son langage sur la migration et les réfugiés, indépendamment de la dimension interne/externe du sujet ? Ou s'agit-il d'une transposition du langage utilisé au niveau interne dans une perspective d'externaliser les mesures communautaires vers les pays tiers, avec peu de considération pour les caractéristiques spécifiques des pays partenaires ? La nouvelle annonce nous donne en effet l'occasion de s'arrêter sur les instruments dont l'Union européenne fait usage avec les pays tiers afin d'analyser leur efficacité à travers le cas spécifique des partenariats sur la migration dans la région méditerranéenne.

Une première lecture du contenu de la déclaration commune établissant le partenariat sur la migration entre l'UE et la Mauritanie révèle une certaine consistance dans le langage ayant longtemps dominé la question de la gestion des migrations en Europe. Premièrement, la présence de la dimension sécuritaire, en tête des motivations de l'accord. On lit dans le texte de la déclaration commune que le partenariat intervient dans le contexte des préoccupations liées au contexte régional caractérisé par « ...une instabilité et une insécurité croissantes, et par la forte augmentation du nombre de migrants en situation irrégulière ». Puis, la communication reprend les éléments relatifs à la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et la promotion de la démocratie et les droits de l'homme. Des expressions qui résonnent avec le rôle normatif auquel aspire l'Union européenne, à travers la mise en place des différents cadres de partenariat avec les pays voisins.

À l'annonce de la conclusion de ce nouveau partenariat, le débat est relancé sur l'efficacité des accords que l'UE conclut avec des pays tiers afin d'améliorer la gestion des flux migratoires provenant de l'extérieur de l'espace Schengen. Pour se situer dans ce débat, il convient de s'arrêter sur des éléments historiques de contextualisation, qui peuvent permettre de comprendre le choix de la Mauritanie comme partenaire de ce nouvel accord.

LES PRINCIPES DIRECTEURS DE L'UE EN MATIÈRE DE PARTENARIATS MIGRATOIRES

La gestion de la migration revêt une importance cruciale pour l'Union européenne. Il s'agit également d'une question de grande sensibilité, car elle constitue une politique qui se situe à l'intersection entre les relations extérieures et les affaires intérieures, ce qui en fait une compétence partagée entre la Commission européenne et les États membres. Ainsi, la mobilité est mentionnée dans les objectifs de la Politique européenne de voisinage (PEV) mais aussi dans l'Approche globale de la migration et de la mobilité (AGMM). Cette dernière

opère principalement à travers des Partenariats de mobilité qui sont censés être les instruments les plus complets de coopération bilatérale entre l'UE et les pays voisins, basés sur un engagement mutuel visant à améliorer la coopération dans les domaines de la mobilité, de la migration et des politiques d'asile. L'objectif principal de ces partenariats est d'améliorer la mobilité grâce à la facilitation des visas et agir sur la migration irrégulière par la conclusion d'accords de réadmission. L'UE compte sept partenariats de mobilité avec le Cabo Verde et la Moldavie (2008), l'Arménie (2011), le Maroc et l'Azerbaïdjan (2013), la Tunisie et la Jordanie (2014) ainsi que la Biélorussie (en 2016).

En plus des partenariats de mobilité, l'approche globale de la migration et de la mobilité est également menée à travers les « Agendas communs pour la migration et la mobilité (ACMM) » qui fournissent un cadre de coopération entre l'UE et d'autres pays tiers en dehors de son voisinage. Une différence fondamentale entre les ACMM et les « Partenariats de mobilité » consiste en le fait que ces derniers « incluraient la négociation de facilitation des visas et d'accords de réadmission, tandis qu'un ACMM ne le ferait pas ». Cette différenciation entre les pays de la PEV et les autres n'est pas fortuite. À travers les partenariats de mobilité, l'UE cherche à aborder deux domaines très sensibles. D'un côté, la nécessité de renforcer le contrôle aux frontières et de limiter la migration irrégulière et, de l'autre, l'engagement à promouvoir la mobilité légitime des citoyens des pays voisins, en accord avec les objectifs d'échanges économiques, scientifiques et culturels, cités dans le cadre de la PEV. Cependant, il semble que la combinaison entre les politiques de sécurité et les principes de la PEV se soit révélée une tâche extrêmement difficile pour l'UE, en particulier avec son voisinage sud-méditerranéen.

Le concept de partenariats en matière de mobilité a été introduit pour la première fois par l'UE en 2006, sous l'appellation de « Paquets de mobilité », qui faisait référence à la conclusion de schémas de migration circulaire avec des pays intéressés. Ces schémas permettraient alors une meilleure correspondance entre les compétences des immigrants et les besoins du marché du travail européen. Progressivement, les partenariats en matière de mobilité ont été intégrés à des cadres politiques plus larges, incluant l'aide au développement, la facilitation des visas et la coopération sur les questions d'immigration illégale. Ce changement s'est principalement produit à la suite d'un processus d'apprentissage par lequel la Commission et les États membres étaient arrivés à la conclusion selon laquelle les problèmes liés à l'immigration ne peuvent être abordés que dans le cadre d'un ensemble complet dans lequel les effets des accords de réadmission seront atténués par des incitations telles que la facilitation des visas.

Toutefois, au fil des années, il s'est avéré qu'en dépit d'un départ ambitieux, ces partenariats pour la mobilité ont eu des effets très limités, notamment au niveau du voisinage Sud. Car si ces mêmes accords ont permis à des pays, comme la Moldavie, depuis 2014, et la Géorgie et l'Ukraine, en 2017, de bénéficier d'un régime d'entrée sans visa dans l'espace Schengen pour les séjours touristiques de moins de 90 jours, ils se sont heurtés à des obstacles dans le cas des pays du voisinage Sud, à savoir le Maroc et la Tunisie, au moment où d'autres pays comme l'Algérie ont catégoriquement refusé de s'engager dans les négociations sur les accords de mobilité (Zardo & Loschi 2022). Les principaux points de désaccord entre l'UE et ses partenaires du Sud portent notamment sur les questions de retour, surtout des ressortissants des pays tiers ayant transité par les pays partenaires, et l'absence de mesures concrètes pour la facilitation des visas. Ces pays ont dès lors souvent dénoncé une volonté de l'UE d'externaliser la surveillance de ses frontières à ses pays voisins, sans même faire l'effort de proposer des mesures d'incitation, telles que celles appliquées au voisinage Est en ce qui concerne la question des visas. Sur un autre registre, a émergé la question des « voisins des voisins de l'Europe ». L'idée selon laquelle l'Union européenne a investi énormément dans le développement de partenariats avec ses voisins immédiats, faisant abstraction d'une réalité géopolitique importante, qui est que ces pays voisins ont également leurs voisins, dont les ressortissants ciblent les pays frontaliers de l'Europe pour des projets de migration. Ainsi en

l'absence de dialogue entre l'UE et ces pays, les questions de retour et de réadmission deviennent compliquées. En dehors de son voisinage, l'UE avait conclu des accords de négociations, comme l'accord pilote avec le Cabo Verde et les négociations d'un accord avec le Sénégal. Le nouvel accord proposé à la Mauritanie s'inscrit ainsi dans le contexte de cette approche de couvrir un maximum de pays stratégiques, afin de gérer les défis liés à la migration externe à l'UE.

CHOIX DE LA MAURITANIE EN TANT QUE PAYS PARTENAIRE

Afin de comprendre l'intérêt croissant de l'UE pour la Mauritanie sur le dossier de la gestion de la migration, il convient de s'intéresser aux derniers chiffres publiés par FRONTEX (l'Agence de garde-côtes et de garde-frontières de l'Union européenne) qui dévoilent les estimations préliminaires sur le nombre de traversées irrégulières aux frontières de l'Union européenne au cours des deux premiers mois de 2024. Sur 31 200 traversées enregistrées- soit un niveau similaire à celui de l'année dernière- près de 12 100 ont transité par la route ouest-africaine, avec une augmentation de plus de 541% par rapport à la même période de l'année dernière, faisant de cette route le corridor le plus fréquenté de l'UE, avec le total le plus élevé pour janvier et février depuis que FRONTEX a commencé à collecter des données en 2011. Ce constat, inquiétant pour l'UE, s'inscrit dans une tendance haussière depuis 2019, puisque le transit à travers la Mauritanie est devenu la voie préférée d'un grand nombre de migrants illégaux, suite au durcissement des contrôles sur d'autres points tels que le Maroc, depuis l'avènement de la crise sanitaire de la COVID-19.

Route	Fév-2024	Jan-Fév.	Jan-Fév. 2024 Jan-Fév. 2023	Top nationalités Jan-Fév. 2024
Ouest-africaine	4878	12 092	+541%	Mali, Sénégal, Mauritanie
Est-Méditerranéenne	4729	9150	+117%	Afghanistan, Syrie, Égypte
Méditerranéenne centrale	2022	4315	-70%	Bangladesh, Syrie, Tunisie
Balkans de l'Ouest	114	3049	-65%	Syrie, Turquie, Afghanistan
Méditerranée occidentale	1048	1867	+48%	Maroc, Algérie, Mali
Frontière terrestre orientale	240	638	-41%	Ukraine
Sorties vers le Royaume-Uni	2934	6146	+10%	Inconnu

Source: Author, based on FRONTEX report: Irregular border crossings down in Central Med, up in Eastern Med and Western Africa (2024).

La route ouest-africaine, également connue sous le nom de la Route maritime ouest-africaine, est principalement empruntée par les migrants en provenance du Sénégal, du Mali, de la Gambie, de la Côte-d'Ivoire et de la Guinée-Bissau, en situation irrégulière et qui travaillent souvent dans le secteur informel au pays ou en transit vers l'Europe à travers les îles Canaries.¹ Ils effectuent souvent des déplacements secondaires depuis le Tchad. Afin de traverser les côtes du Maroc ou de la Mauritanie jusqu'aux îles Canaries, en Espagne. Ces derniers mois, des groupes criminels impliqués dans le trafic d'êtres humains en Mauritanie ont profité de la demande croissante de migrants subsahariens transitant par leur pays pour entrer dans l'Union européenne via les îles Canaries. Cela a entraîné une augmentation du nombre de migrants entassés dans des pirogues de fortune (Cayuco), mettant leur vie en danger. Par ailleurs, avant d'entamer ce voyage migratoire, la majorité des migrants résidant en Mauritanie travaillent dans les secteurs informels, dans les grandes villes telles que Nouakchott, Nouadhibou et Rosso, où ils occupent des emplois précaires dans le travail domestique et l'agriculture.

Ainsi, la Mauritanie a émergé comme un partenaire stratégique prioritaire pour l'Union européenne et certains États membres comme l'Espagne. Madrid entretient une coopération bilatérale avec la Mauritanie depuis des années, notamment sur les questions de coopération policière, à travers des opérations de surveillance aérienne et maritime menées par l'Espagne avec le soutien de Frontex en 2006 à la suite de l'augmentation des flux migratoires en provenance des Îles Canaries. En 2010, une stratégie nationale de migration a été adoptée par le gouvernement mauritanien, soutenue par l'UE qui s'est engagée dans la formation des forces de sécurité et dans la modernisation de l'infrastructure frontalière du pays ainsi que dans le développement des programmes d'aide aux jeunes et à des campagnes de sensibilisation aux migrants dans le pays.

ENJEUX ET DÉFIS DU NOUVEL ACCORD DE PARTENARIAT

Espace de contact entre l'Afrique du Nord et l'Afrique Subsaharienne, la Mauritanie, en dépit de sa proximité géographique avec les pays de l'Afrique du Nord, ne fait pas partie de la Politique européenne de voisinage. Ses relations avec l'UE ont longtemps été régies par les Accords de Cotonou, remplacés depuis novembre 2023 par l'accord de Samoa. Ce dernier sert de nouveau cadre juridique pour les relations de l'UE avec 79 pays. Parmi eux, 48 pays d'Afrique dont la Mauritanie, 16 pays des Caraïbes et 15 du Pacifique. Ainsi, en attendant la publication du texte intégral du nouvel accord de partenariat sur la migration entre la Mauritanie et l'UE, on s'attend à ce que les dispositifs contenus dans cet accord soient similaires à ceux compris dans les accords de Samoa sur le volet migratoire, dans un souci de cohérence. Pour rappel, ces accords contiennent six domaines prioritaires de coopération énumérés dans les accords. Le texte des accords souligne l'importance de la coopération entre l'Union européenne et l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) en matière de migration et de mobilité. Il met en avant la nécessité de gérer la migration de manière sûre, ordonnée et régulière, tout en reconnaissant les effets positifs potentiels de la migration sur le développement durable. Les parties s'engagent à renforcer les capacités pour une gestion efficace de la migration, à garantir le respect des droits fondamentaux des réfugiés et des migrants, et à promouvoir la migration circulaire pour favoriser la croissance et le développement tant dans les pays d'origine que de destination. En ce qui concerne la réadmission, le document stipule que **les parties ont l'obligation de réadmettre leurs propres ressortissants se trouvant illégalement sur le territoire de l'autre partie, sans autres formalités que celle de la vérification prévue**. Tout en soulignant l'importance de protéger les droits et la dignité des personnes lors des procédures de réadmission, le texte insiste sur la nécessité de

1. <https://www.iom.int/fr/news/profil-migratoire-la-mauritanie-est-un-pays-de-destination-et-de-transit-majeur-en-afrique-de-louest>

réponses rapides aux demandes de réadmission. Le document aborde également divers aspects de la migration et de la mobilité, tels que l'intégration, la non-discrimination, le développement, le transfert de fonds, la migration sud-sud, les catastrophes naturelles, le changement climatique, la migration irrégulière, le trafic de migrants, la traite des êtres humains, et la gestion intégrée des frontières. Il met en avant la coopération entre les parties pour atténuer les effets négatifs de la migration irrégulière, lutter contre la traite des êtres humains, et promouvoir une gestion efficace des frontières. L'accent y est mis sur la question des réadmissions, rendues juridiquement contraignantes, tout en maintenant un discours vague sur les dispositifs relatifs à la facilitation d'accès au territoire européen pour les citoyens remplissant les conditions requises tels que les étudiants et les personnes en voyage de travail. L'on se doit dès lors de garder un optimisme modéré sur les résultats attendus dudit accord, en raison du bilan mitigé des accords similaires négociés avec des pays partenaires.

Au-delà des questions liées à la réadmission des nationaux de pays tiers, il y a d'autres enjeux liés à la situation spécifique de la Mauritanie. Au regard de l'historique de la coopération entre Nouakchott et l'UE sur la gestion de la migration illégale -notamment le déploiement de quelques forces espagnoles sur les villes côtières- des observateurs craignent que cet accord mette en péril la protection des droits fondamentaux des immigrés, si FRONTEX venait à être présente sur le territoire mauritanien, même dans un cadre très limité. D'autres observateurs dénoncent les tensions sociales que la conclusion d'un tel accord pourrait provoquer sur le long terme. En Mauritanie vit une importante communauté afro-mauritanienne dont les membres peuvent parfois être soupçonnés d'être des « immigrants clandestins » par les forces de sécurité, en raison des difficultés que rencontrent de nombreuses personnes pour obtenir des documents d'enregistrement civil. Dans ce contexte, les efforts de l'UE pour inciter les forces de sécurité nationales à réprimer la « migration irrégulière » présentent des risques pour ceux qui sont déjà marginalisés en Mauritanie. Par conséquent, l'accord de migration risque d'attiser les tensions raciales et la polarisation sociale en Mauritanie, tout en étant peu susceptible d'atteindre son objectif déclaré de prévenir la « migration irrégulière » (Ould Moctar, 2024).

CONCLUSION

L'accord de partenariat sur la migration entre l'UE et la Mauritanie s'inscrit dans la démarche classique de l'UE visant à limiter la migration illégale dans son voisinage proche. Une telle démarche n'est en soi pas reprochable au regard des risques que courent quotidiennement les milliers de personnes en transit irrégulier vers l'Europe. Toutefois, ce qui limite l'élan de ce nouveau partenariat est qu'il reste fidèle aux mêmes principes qui ont guidé ceux signés avec d'autres pays voisins dans des situations similaires et avec des résultats très limités. Tous correspondent plutôt à des solutions de court terme, en dépit des objectifs annoncés en faveur du développement des programmes des jeunes et de l'intégration des moins favorisés. Ces accords de partenariat ont toujours été perçus comme une tentative de l'UE d'externaliser le contrôle de ses frontières à des pays tiers. L'usage de concepts tels que « responsabilité partagée » fait écho aux dispositions qui régissent les migrations au sein même de l'UE, et que beaucoup d'États membres continuent à critiquer, en raison des engagements qui en découlent et des enjeux relatifs à la protection des droits de l'Homme dans les milieux des migrants irréguliers. Il est temps que l'UE développe une nouvelle approche qui soit inscrite dans une perspective de partenariat d'égal à égal, pour identifier les vrais besoins de ses pays partenaires et en veillant à l'inclusion des différentes parties prenantes, y compris les Organisations de la société civile qui le plus souvent ont une bonne connaissance des réalités sur le terrain.

BIBLIOGRAPHIE

- Ba, Amadou (2016). La coopération entre la Mauritanie et l'Union Européenne. Droit. Université de Bordeaux, 2016. Français. NNT : 2016BORD0047 .
- Commission Européenne, Migration Partnership Framework, A New Approach to Better Manage Migration, Strasbourg, June 2016.
- Commission Européenne (2024). Joint Declaration Establishing A migration Partnership Between The Islamic Republic of Mauritania and The European Union. Home Affairs.
- Conseil Européen (2023). Accord de Samoa. *Dossier Interinstitutionnel* :2021/0145 (NLE).
- Chou, Meng-Hsuan & Gibert, Marie (2012). The EU-Senegal mobility partnership: From launch to suspension and negotiation failure. *Journal of Contemporary European Research* 8(4):408-427.
- Délégation de l'Union Européenne en Mauritanie, L'Union européenne et la Mauritanie (2021). *Équipe de presse et information de la Délégation de l'UE en Mauritanie*.
- https://www.eeas.europa.eu/mauritania/lunion-europeenne-et-la-mauritanie_fr?s=109
- El Ouassif, Amal (2016). Comparative study between EU mobility partnerships with Morocco and Moldova. *EU International Relations and Diplomacy Studies*, Bruges.
- FRONTEX (2024), Irregular Border Crossings down in Central Med, Up in Eastern Med and Western Africa.
- International Center for Migration Policy Development (2016). Making the most of Mobility Partnerships.
- International Organisation for Migration (IOM), Cotonou Agreement, <https://www.iom.int/cotonou-agreement>
- Processus de Rabat, Les Partenariats pour la Mobilité (PM) et les Programmes Communs pour les Migrations et la Mobilité (PCMM) dans la région du Processus de Rabat.
- Ould moctar, Hassan (2024). The EU-Mauritania migration deal is destined to fail. Aljazeera.
- FRONTEX (2024), Irregular Border Crossings down in Central Med, Up in Eastern Med and Western Africa.
- Zardo, Federcia & Loschi, Chiara (2022) EU-Algeria (non)cooperation on migration: A tale of two fortresses, *Mediterranean Politics*, 27:2, 148-169, DOI: 10.1080/13629395.2020.1758453

À propos l'auteur,

Amal El Ouassif

Amal El Ouassif est spécialiste en relations internationales et géopolitique au Policy Center for the New South à Rabat, Maroc. Elle a travaillé en tant que coordinatrice de programme à la Westminster Foundation for Democracy et a été consultante en politiques de développement au bureau de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) au Maroc. Elle a fait partie du programme de formation bluebook à la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne à Bruxelles. Amal est titulaire d'un Master of Art en relations internationales et diplomatie de l'UE du Collège d'Europe à Bruges, et d'un Master en études du développement de l'UPMF-Grenoble. Ses domaines d'intérêts comprennent la coopération Afrique-Europe, la mobilité et la migration

Policy Center for the New South

Mohammed VI Polytechnic University, Rocade Rabat-Salé, 11103
Email : contact@policycenter.ma
Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54
Website : www.policycenter.ma

