Le “ Partenariat pour la mobilité ”: Regards croisés sur un outil européen de gestion des migrations

Martine Brouillette

▶ **To cite this version:**

Martine Brouillette. Le “ Partenariat pour la mobilité ”: Regards croisés sur un outil européen de gestion des migrations. Science politique. Université de Poitiers, 2018. Français. NNT : 2018POIT5029 . tel-03823513

HAL Id: tel-03823513
https://theses.hal.science/tel-03823513

Submitted on 21 Oct 2022

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

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

Université de Poitiers
U.F.R. Sciences humaines et Arts
Laboratoire MIGRINTER

Thèse pour l'obtention du Doctorat de Science politique
Présentée et soutenue publiquement le 18 décembre 2018

Le « Partenariat pour la mobilité »
Regards croisés sur un outil européen de gestion des migrations

Martine Brouillette

Sous la direction d'Olivier Clochard et Hélène Pellerin

Membres du jury:

Idil ATAK, Associate Professor, Ryerson University
Olivier CLOCHARD, Chargé de recherche, CNRS
Laure DELCOUR, Directrice de recherche, Fondation Maison des Sciences de l'Homme
Julien JEANDESBOZ, Professeur, Université libre de Bruxelles
Bénédicte MICHALON, Chargée de recherche, CNRS
Hélène PELLERIN, Professeure, Université d'Ottawa

Université de Poitiers
U.F.R. Sciences humaines et Arts
Laboratoire MIGRINTER

Thèse pour l'obtention du Doctorat de Science politique
Présentée et soutenue publiquement le 18 décembre 2018

Le « Partenariat pour la mobilité »
Regards croisés sur un outil européen de gestion des migrations

Martine Brouillette

Sous la direction d'Olivier Clochard et Hélène Pellerin

Membres du jury:

Idil ATAK, Associate Professor, Ryerson University
Olivier CLOCHARD, Chargé de recherche, CNRS
Laure DELCOUR, Directrice de recherche, Fondation Maison des Sciences de l'Homme
Julien JEANDESBOZ, Professeur, Université libre de Bruxelles
Bénédicte MICHALON, Chargée de recherche, CNRS
Hélène PELLERIN, Professeure, Université d'Ottawa

Remerciements

Mes premiers remerciements s'adressent à mes directeurs de thèse, Olivier Clochard et Hélène Pellerin, qui m'ont offert un bienveillant soutien tout au long de la réalisation de ce travail. J'ai pu apprécier sur ces cinq dernières années la richesse de leur expérience et leur disponibilité, me permettant d'avancer en confiance dans la réalisation de ma thèse.

Je remercie également Bénédicte Michalon pour son soutien depuis le Master et qui a accepté de faire partie de ce jury de thèse. Je prolonge ces remerciements aux autres membres du jury, Idil Atak, Laure Delcour et Julien Jeandesboz.

Je tiens à remercier chaleureusement l'ensemble des membres du laboratoire Migrinter, ses directeurs, enseignants-chercheurs, administrateurs et personnels de soutien à la recherche qui contribuent au quotidien à la création d'un milieu de travail stimulant. Je retiens un très beau souvenir de ces années passées en votre compagnie. Un grand merci aux doctorants migrinterriens qui ont donné forme à de beaux projets scientifiques et pour leur précieuse amitié.

Pour réaliser mes enquêtes de terrain, j'ai pu bénéficier de financements de la part de la Fondation Poitiers Université et du programme Erasmus Mundus +. Grâce à ces programmes, un séjour qui ne devait durer que 12 semaines s'est transformé en près de 18 mois de terrain, me permettant d'acquérir un riche matériau de recherche et de vivre une expérience humaine exceptionnelle. Sur le terrain, j'ai pu faire la rencontre de chercheurs dévoués qui m'ont pris sous leur aile. Je remercie tout particulièrement Ekaterina, Tamar, Tinatin et Ketevan pour tout leur soutien et leur amitié. Ces séjours sont aussi associés à des rencontres marquantes. Je pense à mes sœurs de cœur, Ratna et Mari, à Tatiana, Thierry et Lola, et aussi aux partenaires d'aventure (Ziné, Lucia, Lorenzo, Félix, Victor) qui ont grandement contribué à l'écriture des « chroniques d'histoires improbables » que l'on peut vivre sur un terrain de recherche.

C'est avec beaucoup d'émotions que je remercie la famille Min' de Rien, ses jeunes et ses bénévoles. J'ai vécu auprès de vous un incroyable moment de partage. Votre énergie insatiable et votre intelligence collective sont une profonde source d'inspiration.

Je remercie Anick et Claude Marquet pour leur soutien ainsi que pour le prêt de leur maison lorsque j'avais besoin de m'isoler. À Marine, Ludo, Gaspard, Quentin, un grand merci pour vos encouragements.

Je remercie chaleureusement ma famille qui, malgré la distance, n'a eu de cesse de m'encourager dans la poursuite de mes objectifs, pas toujours bien définis, et à mes amis (Laure, Pauline, Modibo, Selma, Sarah, Cédrick, Mathieu) pour leur soutien sans faille et particulièrement précieux au cours des dernières années.

Mon dernier remerciement est pour Franck, mon pilier dans cette aventure. Cette thèse lui est naturellement dédiée.

Sommaire

Introduction générale 1

Première partie : La genèse des Partenariats pour la mobilité. Une innovation pour tester une « théorie » du changement 45

Chapitre 1 : Le moment politique du Partenariat pour la mobilité : Penser de nouvelles recettes pour la réalisation d'un même objectif 49
Chapitre 2 : L'émergence d'une gouvernance nationale des migrations sous influence européenne – exemples de la Géorgie et de la République de Moldavie 89
Chapitre 3 : Définir les Partenariats pour la mobilité : Concilier des intérêts divergents afin de construire un sens commun sur la gestion des migrations 137

Deuxième partie : Le Partenariat pour la mobilité en action : La mise en œuvre des idées européennes sur le terrain 177

Chapitre 4 : De l'exportation des « standards européens » dans les législations, politiques et structures administratives nationales. Une mise en œuvre sous contrainte 181
Chapitre 5 : De l'application des aspects dits « bénéfiques » des migrations dans les Partenariats pour la mobilité : Une monnaie d'échange au contrôle des migrations ? 217
Chapitre 6 : L'approche globale sur les migrations peut-elle s'affranchir de la tradition des politiques sécuritaires ? Une mise à l'épreuve par l'application des PPM 251

Troisième Partie : Des résultats des Partenariats pour la mobilité. De la production d'une convergence dans le regard porté sur les migrations 301

Chapitre 7 : Le Partenariat pour la mobilité et la fabrique de sens sous influence sur les préceptes de la gestion des migrations 305
Chapitre 8 : De l'importance des prismes nationaux dans la réception et la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité 365

Conclusion générale 421

Introduction générale

Cette thèse est le fruit d'une réflexion entamée dès l'exercice de la rédaction de mon mémoire de recherche pour l'obtention d'un Master 1. Le questionnement d'origine portait sur la mobilité d'un concept dans l'espace, plus précisément sur celui de co-développement. Nous nous intéressions à l'époque à la contradiction qui nous semblait apparente entre les initiatives de co-développement spontanées puisant leur origine auprès de migrants et celles proposées par des États ambitionnant de capitaliser sur les remises envoyées par des migrants. C'est pour en apprendre davantage sur la capacité d'une initiative mexicaine[1] à être reproduite en Moldavie, sous l'égide de la coopération de l'Union européenne (UE), que nous avons commencé à nous intéresser à la question de la circulation internationale des idées et de la mise en œuvre d'initiatives de « gestion des migrations » dans différents contextes géographiques.

Comment une stratégie de développement reposant sur la circulation transnationale entre deux États élaborée par des migrants mexicains pouvait-elle simplement être transposée dans le contexte d'un pays post-soviétique et imposée par l'État ? Un premier séjour de recherche en Moldavie nous a permis de saisir toute la complexité des enjeux qui pouvaient contraindre la compréhension et la mise en œuvre d'initiatives de développement ayant vocation de freiner les mouvements migratoires. L'UE véhiculait dans le cadre de ces initiatives le postulat de « migrants comme acteurs de développement », devant des acteurs institutionnels moldaves réceptifs aux efforts européens, mais dubitatifs quant à la signification même du concept de « co-développement ». Une fois sur place et à la lumière des premiers entretiens menés auprès de chargés de projets locaux, l'étendue de la coopération européenne en matière de gestion des migrations sur place s'est révélée à nos yeux de jeune chercheure, allant au-delà de la seule thématique de la migration et de sa relation avec le développement. C'est dans ce contexte qu'est né notre intérêt pour la coopération entre l'UE et les pays de son voisinage en matière de migrations, et plus particulièrement sur la circulation des idées liées à une gestion dite « efficace » des flux migratoires, et que nous avons souhaité porter à l'étude à travers un instrument politique, le Partenariat pour la mobilité.

[1] L'initiative mexicaine « *Tres Por Uno* » fait figure de « cas d'école » pour illustrer l'utilisation productive des transferts de fonds par des migrants dans le développement local. Il s'agit d'un programme de subventions auquel contribue l'État fédéral mexicain, les administrations locales et les collectivités. Pour chaque « migradollar » investi par un migrant dans un projet d'utilité publique, ces autorités ajoutent un dollar. Ce programme, mis en œuvre par les migrants et les institutions étatiques, est préconisé par divers organismes tels l'OCDE comme la modélisation du lien entre la migration et le développement et a contribué à « changer le regard sur ces populations dans leur propre pays d'origine (…) les migrants ont vu leur image réhabilitée à la mesure de leurs transferts de fonds » (Wihtol de Wenden, 2009, p. 8).

Premiers éléments de contextualisation de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne

La liberté de circulation est un des principes fondateurs de l'Union européenne qui légitime des politiques et pratiques sécuritaires contribuant à « renforcer les frontières extérieures » de cet espace, pour reprendre l'expression en vogue du vocable européen. La constitution de l'espace Schengen prévoit d'ailleurs la mise en place d'une politique commune de gestion des frontières extérieures, condition nécessaire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures des pays signataires. La pléthore de dispositifs coercitifs en place informe de la perception partagée par les décideurs de la politique migratoire européenne sur les potentielles menaces extérieures pesant sur la sécurité intérieure du territoire. Ces dispositions, qui sont pour la plupart méconnues des citoyens européens, n'empêchent pas la progression d'un discours populiste qui évoque le simulacre d'une « Europe passoire », discours en essor dans les programmes de nombreux partis politiques à l'échelle européenne, alors qu'au regard des ressortissants de pays dits « tiers »[2], la réalité contradictoire d'une « Europe forteresse » freine ceux qui souhaitent franchir ses frontières. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, l'UE a mis en place en 2006 le « code frontières Schengen » et alloué des financements substantiels aux États membres situés aux nouvelles frontières extérieures de cet espace. De nouvelles bases de données centralisées ont également vu le jour, partagées entre tous les États membres de l'espace Schengen, tel le Système de contrôle des entrées et des sorties, le Système d'information Schengen, le Système d'information sur les visas et Eurodac (base de données qui enregistre les empreintes digitales des demandeurs d'asile), en plus de mesures de coopération interétatiques pour faciliter la gestion des frontières extérieures, d'où émerge l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (Frontex). De même, des directives européennes ont été adoptées afin de réprimer l'entrée et le séjour de migrants en situation irrégulière, tel que la « Directive Retour » de 2008 sur l'application des normes en matière de retour des migrants en situation irrégulière ou la « Directive définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers » de 2002 pénalisant l'aide apportée au franchissement des frontières de migrants en situation d'irrégularité.

Diverses approches critiques de la sécurité, telles que la théorie de la « sécuritisation » développée par l'École de Copenhague dans les années 1990, ont été mobilisées par les chercheurs en sciences politiques (Buzan, Weaver et De Wilde, 1998, Huysman, 2000, Van Dijk, 2006, *et al*) pour expliquer le comportement de l'Europe dans son traitement de la question migratoire. La construction de cette politique à travers un prisme sécuritaire expliquerait la substance de cette dernière et les actions qu'elle prescrit. Le contexte international, au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, a favorisé le cloisonnement de ce phénomène social dans la seule catégorie de la sécurité transfrontalière, en associant

[2] L'Union européenne utilise l'appellation de « pays tiers » en référence aux pays non-membres de l'Union. Cette appellation s'applique aux pays de son voisinage oriental et méridional mais ne semble pas être attribuée aux grandes puissances extérieures à l'Union.

notamment la politique migratoire à celle du crime organisé et de l'effort anti-terrorisme (Guiraudon, 2000, Bigo et Guild, 2002, *et al.*). La logique sécuritaire est dorénavant normalisée dans l'élaboration des politiques migratoires. La politique migratoire européenne s'est ainsi développée sous le pilier « Justice et Affaires intérieures » de l'UE, sous la direction des représentants des ministères de l'Intérieur des États membres de l'Union, et a donné naissance à quantité d'outils techniques correspondant à une logique de gestion du risque migratoire, dans l'objectif d'apporter des éléments de solutions à cette problématique transfrontalière. C'est dans ce contexte que s'est opéré une internationalisation croissante de ces pratiques de « contrôle à distance » (Guiraudon, 2000, Bigo, 2005) et de surveillance, parfois en référence à des mécanismes contradictoires aux principes fondateurs de l'Union.

Malgré la prédominance du prisme sécuritaire dans l'élaboration des politiques migratoires des pays occidentaux, le début des années 2000 a été témoin de la naissance de forums internationaux, impulsés par la Commission globale sur les migrations internationales de l'ONU[3], ayant pour objectif d'élargir le dialogue entre les États pour réfléchir à de nouvelles façons de concevoir ce phénomène transnational. En parallèle à ces développements, le Conseil européen reconnaît au Sommet de Tampere de 1999 l'importance d'œuvrer en partenariat avec les pays tiers pour lutter plus efficacement contre les migrations irrégulières, reconnaissant ainsi l'insuffisance des seules mesures restrictives mises en place. Ces avancées dans la réflexion ont abouti à l'avènement de nouvelles méthodes de gouvernance des migrations qui transforment au passage les discours fondamentaux sur « ce qu'est la migration et comment elle doit être gérée » (Geiger et Pécoud, 2010). La corrélation entre la migration et le développement est un exemple de cette forme de coopération prônée pour limiter l'influence des facteurs structurels dans la décision migratoire des ressortissants de pays tiers. La Commission européenne propose dans ce contexte de nouvelles orientations en vue d'une politique d'immigration commune qui préconise :

> « une approche globale et coordonnée de la gestion des migrations au niveau national ; l'amélioration de la diffusion d'informations sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE et sur les conséquences de l'utilisation des filières clandestines ; le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine, les activités des passeurs et la traite, notamment en amont de la frontière ; de mettre en place une politique cohérente et transparente ainsi que des procédures d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des pays tiers dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi ; et d'intégrer les questions relatives aux migrations dans les relations avec les pays tiers » (Commission européenne, 2001, p. 8).

L'UE est un acteur de premier plan dans la mise en œuvre de cette nouvelle forme de gouvernance externe. À l'aide d'une multitude d'instruments de coopération bilatéraux et multilatéraux, croisant des initiatives de pouvoir discrets et rigides (« *soft* et *hard power* ») et

[3] La Commission globale sur les migrations internationales a vu le jour le 3 décembre 2003 à Genève avec pour mandat d'élaborer une nouvelle approche multidimensionnelle de gestion des migrations.

intégrant une diversité de domaines d'intervention, l'UE tente d'enjoindre les pays de départ et de transit des migrants à ses efforts de renforcement de la sécurité intérieure de son territoire (Kunz, Lavenex et Panizzon, 2011). Les mesures incitatives proposées aux pays du voisinage pour rejoindre l'action déployée par l'UE dans ce domaine incluent, entre autres, des aides financières substantielles, l'élargissement des possibilités de mobilité vers l'espace Schengen, un soutien accru au développement, l'amplification des relations commerciales et pour les pays de l'Est, l'éventualité d'une intégration au sein de la communauté politique et économique de l'UE. En contrepartie, les pays tiers doivent, entre autres, s'engager à coopérer dans les programmes de lutte contre les migrations irrégulières promus par l'UE, à renforcer le contrôle de leurs frontières et à conclure des accords communautaires de réadmission.

L'évolution de la coopération entre l'Union européenne et les pays de son voisinage oriental illustre les changements de paradigmes qui se sont opérés dans la dimension extérieure de la politique migratoire européenne au fil des deux dernières décennies. Les premiers accords proposés aux nouveaux États indépendants suite à la chute du bloc soviétique dans les années 1990, nommés « accords de partenariat et de coopération », avaient pour objectif de consolider la démocratie et de développer les économies nationales en instaurant un dialogue politique et une coopération économique. Bien qu'ils aient servi à la mise en place d'un vaste cadre légal de coopération, leurs objectifs demeurent flous, tout comme les moyens devant être mis en œuvre pour les réaliser. Ils introduisent tout de même la coopération dans le domaine du « contrôle de la migration illégale, en prenant en considération le principe et la pratique de la réadmission » (article 26 de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la République de Moldavie). Le champ d'action dans ce domaine est entièrement régi par la direction générale « Justice, Liberté et Sécurité » de la Commission européenne, organe chargé des questions de sécurité intérieure de l'UE, et ne s'attache encore qu'à l'aspect sécuritaire de la gestion des flux migratoires. Viendront s'ajouter de nouveaux programmes techniques européens visant à soutenir cette coopération, tels le programme TACIS (2000-2006) qui, au travers d'une approche sectorielle, procède au « transfert de connaissances, d'expertise et de savoir-faire »[4] européens vers les nouveaux États indépendants, notamment en matière de lutte contre la migration irrégulière.

À la suite de la communication de la Commission européenne « l'Europe élargie – Voisinage » (Commission européenne, 2003), un nouveau cadre politique viendra s'ajouter aux accords de partenariat et de coopération, celui de la Politique européenne de voisinage. Cette politique voit le jour après l'élargissement de l'Union de 2004 et vise à développer des relations de proximité avec ses voisins. Elle ambitionne d'assurer la prospérité, la stabilité et la sécurité aux nouvelles frontières de l'UE et va au-delà des relations existantes pour offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées aux pays de son nouveau voisinage. Des plans d'action bilatéraux sont élaborés dans le cadre de cette politique et établissent les priorités de l'UE et du pays signataire. Évidemment, la relation instituée par ce plan d'action peut être

[4] Règlement CEE EURATOM n° 2157/91

abordée dans un esprit de rôles « senior » et « junior », au sein duquel l'UE pratique une « européanisation » des législations, normes et standards des gouvernements nationaux afin que ces éléments concordent avec les siens. Les stratégies dérivées de *l'Espace de liberté, de sécurité et de justice* élaborées en 2005 assujettissent exponentiellement les pays tiers à des mesures sécuritaires astreignantes avec l'objectif de « traiter les causes profondes de l'immigration » (Commission européenne, 2005a). La commission européenne affirme dans ce document la nécessité d' « intensifier ses efforts dans ce domaine [...] pour contrer les menaces qui ont leurs origines en dehors de l'Union européenne » (Commission européenne, 2005a, pp. 5-6) Parallèlement, ces lignes politiques soutiennent d'ailleurs toujours l'importance de la création d'un dialogue informel et flexible, prenant la forme d'un partenariat, avec les pays d'origine et de transit pour arriver à leurs finalités. La Politique européenne de voisinage maintient donc une approche sécuritaire dans les relations établies avec les pays tiers et « fait du contrôle des frontières et des migrations un thème majeur » (Jeandesboz, 2007, p. 17).

Depuis 2005, la dimension extérieure de la politique migratoire européenne évolue dans un nouveau cadre politique et discursif, celui de l' « Approche globale sur la question des migrations » qui, au travers d'initiatives de coopération avec des pays tiers, prétend promouvoir des solutions « gagnantes » pour toutes les parties concernées par le phénomène migratoire, en déplaçant l'attention au-delà des frontières européennes, au commencement de la chaîne migratoire (Conclusions du Conseil européen, 2005). Selon les termes de l'UE, repris par le ministère de l'Intérieur français, l'Approche globale « se fonde sur un véritable partenariat avec les pays tiers et couvre l'ensemble des questions ayant trait aux migrations d'une manière exhaustive et équilibrée » [5].

Le Partenariat pour la mobilité, véritable outil opérationnel de cette approche, cherche à mettre en place les mécanismes nécessaires à la convergence des politiques et des pratiques dans les pays tiers partenaires visant l'européanisation de la gestion des migrations au sein même de ces territoires. Cet instrument politique, juridiquement non-contraignant pour les États membres participants, propose une myriade d'initiatives qui relèvent des priorités énoncées par les États membres participants, la Commission européenne, et le pays partenaire. Ces priorités doivent être équilibrées entre les différents « piliers » qui composent l'Approche globale, structure pensée par la Commission européenne pour aborder le phénomène migratoire sous tous ses angles. La lutte contre la migration irrégulière, le renforcement du lien entre la migration et le développement et la facilitation de la migration régulière sont les grandes thématiques qui représentent le socle de l'Approche globale et sous lesquelles l'ensemble des initiatives en matière de gestion des migrations portées par la Commission européenne, les États membres et les pays partenaires doivent être dorénavant classées. A l'origine, la Commission européenne souhaitait également obtenir une « balance géographique » entre les pays situés à l'Est et au Sud de ses frontières dans la mise en œuvre de Partenariats pour la mobilité. Cette ambition a conduit à la sélection de la République de Moldavie et du Cap-Vert comme premiers pays

[5] Disponible sur le portail du ministère de l'Intérieur sous l'onglet « Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France », www.immigration.interieur.gouv.fr consulté le 14 novembre 2015.

partenaires de cette nouvelle forme de coopération. Par la suite, l'attention de l'UE dans la mise en œuvre de ces instruments politiques s'est surtout concentrée sur les pays du voisinage oriental, aidée par la volonté croissante de ces États de se rapprocher de la communauté politique et économique de l'Union. Ces instruments politiques représentent non seulement la première forme de coopération instaurée par l'UE et ses États membres en matière de migrations auprès des pays du voisinage oriental, mais signent également l'amorce d'une institutionnalisation du contrôle des flux migratoires auprès d'États qui ne les structuraient alors peu, à l'instar de la République de Moldavie et de la Géorgie.

Le Partenariat pour la mobilité émerge en parallèle et puise son origine au sein de ce que les chercheurs ont nommé le « discours politique global de la gestion des migrations » (Geiger et Pécoud, 2010) mis de l'avant depuis le début du nouveau millénaire notamment par l'UE, qui cherche à « dépolitiser » les enjeux liés à la migration, adoptant plutôt une approche technocratique dite neutre à la gestion de ce phénomène social (Kunz, Lavenex et Panizzon, 2011). Inspiré des outils conceptuels de la nouvelle gestion publique, qui s'émancipe du milieu de l'entreprise pour trouver une niche dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, ce discours repose sur le postulat qu'à défaut de freiner entièrement les flux migratoires, il est néanmoins possible de les ordonner par la mise en place de dispositifs techniques. À vocation performative, ce discours composé de préceptes aujourd'hui largement acceptés par les décideurs publics sur « ce qu'est la migration et comment elle doit être gérée » (Geiger, Pécoud, 2010) conduit à l'établissement, puis à la reconnaissance, de règles, normes, procédures et « meilleures pratiques », dont le progrès devient mesurable à l'aide de méthodes de « *benchmarking* »[6] ou par la production de rapports. Véhiculé par le biais de forums internationaux et autres plateformes de socialisation toujours plus vastes et par des efforts de coopération transnationale, ce discours fait naître un consensus sur la légitimité des principes de « bonne » gouvernance des migrations, qui tente de s'imposer progressivement auprès des autorités des pays d'origine et de transit des migrants. Les réponses de ces derniers aux efforts de convergence discursive et idéologique peuvent être diverses et mettre parfois au jour de profondes résistances devant ces tentatives d'immiscions dans leurs affaires nationales.

En mobilisant l'argumentaire de l'accroissement de la pression migratoire aux frontières extérieures européennes engendrée par les évènements du « Printemps arabe » de 2011, la Commission européenne a souhaité reformuler sa politique migratoire et la recentrer sur les pays de son voisinage immédiat afin de ne plus perdre de vue ses intérêts stratégiques. Le refus de partager la responsabilité de l'accueil des migrants et la solidarité insuffisante entre les États membres démontrés lors de ces événements ont signalé l'inefficacité de certaines mesures jusqu'à maintenant prônées. De nouvelles dispositions sécuritaires d'urgence ont émergé à la suite des décisions du Conseil de l'UE Justice et Affaires intérieures, qui a même abordé l'éventualité d'une réintroduction des frontières intérieures et de la révision du « code

[6] L'objectif de la pratique du « *benchmarking* » dans la nouvelle gestion publique est de mesurer la performance d'un acteur en fonction d'objectifs fixés par un gestionnaire mais également de communiquer et comparer les résultats avec pour finalité de susciter une compétition entre les parties participantes.

frontières Schengen » (Commission européenne, 2011b). L'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité est ainsi devenue le nouveau cadre de la politique migratoire extérieure de l'Union et son principal instrument demeure le Partenariat à la mobilité (Commission européenne, 2011a). Le pilier « protection internationale » a été ajouté à la structure du cadre politique et de son instrument, afin de souligner l'importance pour l'Union européenne de renforcer les systèmes de protection internationale des pays de départ et de transit. Les déclarations de Partenariats pour la mobilité maintiennent leur caractère informel et flexible, mais sont dorénavant implicitement liées à la conclusion d'accords contraignants, notamment sur la réadmission, en échange de mesures d'incitation, telles que la facilitation d'émission de visas Schengen de court séjour. Cette stratégie de transnationalisation de la gouvernance européenne poursuit l'objectif de relocaliser les contrôles migratoires au sein même des espaces de départ et de transit des migrants et participe au transfert d'une partie des responsabilités vers ces pays.

Depuis la fin des années 1990, l'Union européenne a ainsi tissé une toile de relations de coopération avec ses pays voisins en matière de migrations avec pour visée d'exporter ses normes de gestion des migrations, portant une attention significative au contrôle des flux migratoires. Pour reprendre l'expression de Ian Manners, l'UE agit en tant que « puissance normative » puisqu'elle tente de façon répétée de « forger les conceptions de la normalité » par la mise en place de mécanismes de diffusion de ses « meilleures pratiques » et de ses efforts de « *capacity-building* », qu'elle déploie dans les pays tiers (Manners, 2002). L'action extérieure de l'UE a fait l'objet de travaux critiques de la part de chercheurs (Bigo et Guild, 2002, Lavenex et Schimmelfennig, 2009, Carrera et Hernandez i Sagrera, 2011, *et al.*) qui perçoivent la gestion européenne des migrations comme une forme d'impérialisme « en douceur » (Longo, 2011), dénotant ainsi la force de son pouvoir de persuasion à imposer ses intérêts par divers dispositifs incluant la conditionnalité et les plateformes de socialisation, sans avoir recours à des mesures coercitives.

De nombreuses analyses portant sur la dimension extérieure des politiques migratoires européennes concluent que la coopération sur la gestion des migrations et des frontières se retrouve inféodée aux politiques de renforcement de la sécurité intérieure de l'Union et que les pays tiers deviennent le « terrain de l'externalisation des politiques européennes de contrôle migratoire » (Guiraudon et Lahav, 2000, Rodier, 2006, Guild, Carrera et Balzacq, 2008, Bigo et Guild, 2010). Tout de même, cette coopération peut également servir les pays voisins de l'UE pour divers motifs politiques et économiques. Le degré d'implication de ces derniers varie notamment en fonction de leurs diverses perceptions de la communauté politique européenne qui trouvent écho dans des imaginaires spatiaux reflétant la profondeur des relations. D'une part, certains pays frontaliers à l'UE revendiquent leur « *européanité* » pour approfondir la coopération avec l'Union (exemple du slogan employé par le gouvernement géorgien « *Europe starts here* » dans une campagne touristique de 2009, ou encore la symbolique autour de l'utilisation de la terminologie du voisinage d'une Europe élargie). D'autre part, malgré le discours de coopération équilibrée et harmonieuse porté par la Commission européenne, la

prolifération des pratiques de contrôle et de surveillance, contraire à cet emballage discursif, implique la « revalorisation des frontières d'État [...] dont il résulte des tensions perceptibles dans le niveau d'intégration ou de marginalisation des périphéries directes de l'UE » (Michalon, 2007). Jouant de la perception d'une « armée de réserve » de migrants en transit aux marges de l'Europe, les pays tiers, notamment dans le pourtour méditerranéen, peuvent « marchander » l'obsession migratoire de l'UE et œuvrer en partenariat avec les institutions européennes et les États membres (Bensaâd, 2009). La majorité des travaux de recherche portant sur l'externalisation des contrôles migratoires et sur la gouvernance externe des migrations de l'Union européenne adopte une analyse euro-centrée et impute une rationalité et une linéarité aux processus de diffusion des politiques et des pratiques européennes. D'aucuns seraient portés à croire en l'homogénéité des acteurs impliqués, mais aussi en l'objectification des pays « tiers », négligeant ainsi la capacité d'action des divers acteurs liés à ces processus dans de constantes reformulations.

Pourquoi étudier le Partenariat pour la mobilité ?

Pour inscrire cette recherche doctorale dans l'étude des politiques européennes de gestion des migrations, nous proposons comme point d'entrée dans ce dispositif global un instrument de pouvoir discret (*« soft power »*) exemplaire du mode de gouvernance privilégié par l'actuel cadre politique de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité. La déclaration d'un Partenariat pour la mobilité (PPM) rassemble les grandes lignes directrices qui orienteront la coopération européenne sur un territoire donné. Elle marque l'ouverture d'un dialogue et d'une collaboration à long-terme entre un triangle relationnel (Commission européenne, États membres signataires et pays tiers sélectionné), en maintenant toujours la flexibilité et l'informalité de la participation, signifiant que les États membres sont libres de s'y ajouter ou de s'en retirer, qu'aucune évaluation de leur engagement n'est de mise et que sa mise en œuvre se déroule entièrement hors des enceintes institutionnelles européennes. Ces documents, qui ont des contenus propres à chacun des pays tiers, sont accompagnés d'une annexe qui met au jour les besoins énumérés par les parties impliquées en fonction desquels les projets soumis à la mise en œuvre du partenariat seront sélectionnés. Cet ajout contient de nombreuses propositions d'actions, regroupées sous les mêmes quatre piliers représentatifs de l'architecture de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité : la facilitation de la migration légale vers le territoire de l'Union européenne, la migration et le développement, la lutte contre la migration irrégulière et la protection internationale. L'accès à une migration légale, adaptée aux besoins du marché des États membres, ainsi que la nécessité de sécuriser le territoire national, en limitant les migrations clandestines et en encourageant le retour, incarnent l'idée de départ du PPM.

Cet instrument politique, historiquement situé dans le contexte de transnationalisation de la gouvernance européenne, constitue un pas vers l'harmonisation d'un modèle de coopération, mais servirait avant tout selon certains chercheurs (Parkes, 2009, Reslow, 2010, Lavenex et Stucky, 2011) à la diffusion d'une « compréhension commune » sur le fait migratoire qui induit « l'imposition d'une expertise et ingénierie particulières afin d'influencer la formulation des politiques et la conformation des pratiques dans le domaine des migrations » (Channac, 2006, p.15) et rejoindrait ainsi, de par ces actions, la dynamique plus vaste d'européanisation des politiques migratoires. Neuf pays ont jusqu'à présent souscrit à l'exercice de la mise en œuvre d'un PPM (le Cap Vert et la République de Moldavie en 2008, la Géorgie en 2009, l'Arménie en 2011, le Maroc et l'Azerbaïdjan en 2013, la Tunisie et la Jordanie en 2014 et la République de Biélorussie en 2016), alors que peu d'études ont été menées par la Commission européenne et les chercheurs sur les effets de ces politiques, notamment sur la population migrante. Chacun de ces PPM diffère dans son contenu et dans sa mise en œuvre, bien que la Commission européenne ambitionne de modéliser leur structure. Alors que dans certains contextes, l'application du PPM tarde à prendre son envol (par exemple en Arménie ou en Azerbaïdjan où peu d'États membres de l'UE ont manifesté leur intérêt à participer à cet effort), dans d'autres pays, cet instrument a été au cœur d'une mobilisation sans précédent des autorités publiques et des associations locales autour de la gestion du phénomène migratoire,

guidées par des acteurs européens (par exemple en Moldavie où l'on dénombre aujourd'hui plus de 85 projets liés au PPM). Au regard de ces éléments de contextualisation, notre recherche souhaite interroger d'une part la capacité transformative des PPM dans la gestion des migrations au sein de certains pays tiers partenaires, et d'autre part, les raisons expliquant une réception différenciée de cet instrument dans ses divers contextes d'application. Aussi, alors que cet instrument de coopération aspire à produire une convergence des pratiques et des politiques dans l'espace extra-communautaire, nous proposons d'analyser avant toute chose le savoir construit par l'entremise des PPM en matière de gestion des migrations. En parallèle à l'étude des processus orientant les transferts politiques de l'UE vers les pays tiers partenaires à cette entreprise, une interrogation sur les contenus ainsi transposés s'impose. Si l'on considère que plus de 85 initiatives ont jusqu'à présent été mises en œuvre par une multiplicité d'acteurs hétérogènes sous l'égide de cet instrument de coopération en Moldavie, est-il possible d'envisager l'action extérieure de l'UE en la matière comme cohérente et rationnelle ?

Malgré l'objectif initial de la Commission européenne d'établir une « balance géographique » dans la mise en œuvre de cet instrument politique entre les pays voisins situés à l'Est et au Sud des frontières de l'Union, il est possible de remarquer l'intérêt inégal porté par les États membres envers les différents pays partenaires. Tel qu'indiqué précédemment, le PPM dépend de la libre souscription des États membres pour mettre en œuvre des projets liés à la gestion des migrations. Ces derniers tendent à s'impliquer auprès de pays qui correspondent à leur intérêt stratégique, notamment en termes de contrôle des flux migratoires. Ainsi, il n'est donc pas surprenant de constater que la France est à la tête des consortiums des États membres pour la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité tunisiens et marocains. Au contraire, pour un pays avec une faible proportion de migrants dans les États de l'UE comme l'Azerbaïdjan, les États membres n'ont pas manifesté un intérêt quelconque à porter des projets conjointement avec les autorités de ce pays partenaire.

Les pays tiers signataires de PPM sont poussés par des motivations variées. Alors que certains pays du voisinage oriental affichent clairement leur volonté de rapprochement de la communauté politique de l'Union, tel que la Moldavie et la Géorgie, d'autres hésitent davantage à laisser l'Union européenne s'immiscer dans la conduite des affaires nationales. Au contraire des exemples moldaves et géorgiens, une mobilisation importante a été menée par la société civile tunisienne en amont, et suite à la conclusion de son Partenariat avec l'UE en 2014, dénonçant les efforts de la communauté européenne d'utiliser leur pays en tant que « gendarme » de l'Europe, pour reprendre la terminologie employée par Abdelkrim Belguendouz[7] (2005). Dans un communiqué émis en décembre 2012, divers organismes de la société civile tunisienne ont uni leur voix pour demander à l'Union européenne « l'arrêt de sa

[7] Bien qu'originalement attribué au Maroc, l'expression « gendarme de l'Europe » a été reprise par les organisations civiles tunisiennes qui dénoncent les conditions de conclusion du Partenariat pour la mobilité conclu avec la Tunisie et les politiques restrictives engagées par l'UE avec leur pays en matière de contrôle des migrations et des frontières. Ainsi, elles signalent l'arrivée du « nouveau gendarme de l'Europe » en référence aux actions du gouvernement tunisien.

politique d'externalisation des frontières et une réforme de son approche sécuritaire de gestion des flux migratoires » et d'être conviés à la table de négociation du Partenariat pour la mobilité afin de s'assurer que ce dernier pourra « garantir une « réelle » mobilité pour les populations du Sud et des garanties concrètes pour le respect des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile » (EuroMed Rights, 2012).

De plus, chacun des pays partenaire présente une expérience différente en matière de coopération avec l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la question de la gestion des migrations. Autrefois peu enclin à structurer les mouvements migratoires de leurs ressortissants, certains pays du voisinage oriental sont novices quant à la coopération dans ce domaine et participent depuis peu à la constitution d'un système de gestion des migrations à l'échelle nationale. Bien au contraire, les États du pourtour méditerranéen comme la Tunisie et le Maroc ont une longue expérience de coopération bilatérale avec certains États membres de l'UE qu'ils peuvent utiliser dans leurs négociations pour la conclusion d'une entente européenne avec la Commission et disposent d'un savoir défini localement sur le phénomène migratoire. L'évolution des négociations pour la conclusion des PPM a démontré que malgré l'objectif initial de « tailler cet instrument sur la mesure » des besoins des pays tiers, le format de la déclaration de ces instruments a tendance à se standardiser. Cette standardisation atteste d'une consolidation des savoirs auprès des promoteurs de cette politique publique qui peut se confronter à des compréhensions différentes lorsque ce savoir est amené à être transposé dans un contexte autre que celui de sa production. Ainsi, les réponses au PPM varient de l'absorption totale de ses principes à un rejet complet de la coopération qu'il impose. À titre d'exemple, la Moldavie, volontaire à un rapprochement avec la communauté politique européenne et de ce fait, aux transferts politiques et institutionnels prônés par l'UE, n'a que peu négocié les modalités que l'on retrouve dans la déclaration de son PPM et a accepté les termes proposés par l'UE. À l'inverse, l'Ukraine, le Sénégal et le Ghana ne sont jamais parvenus à un accord sur les principes à inclure dans un éventuel PPM pour des raisons diverses, évoquant entre autres l'incompatibilité de l'offre européenne avec la réalité locale ou encore la trop grande interférence de l'UE dans la conduite des affaires nationales.

Malgré la nature dite flexible et non-contraignante du PPM par la Commission européenne, les transferts qu'il ambitionne d'opérer dans sa mise en œuvre révèlent des dynamiques qui reposent sur des logiques de pouvoir, misant à la fois sur la force persuasive de l'UE et sur la capacité de cette dernière à user de conditionnalité dans ses relations avec les pays tiers partenaires. La littérature académique portant sur les transferts de politiques publiques, l'européanisation et les réseaux de politique publique nous a paru fournir les clés de lecture nécessaires à la compréhension des mécanismes en œuvre dans l'externalisation des principes européens de gestion des migrations s'effectuant par l'entremise des PPM. Celle relative à l'approche cognitive des politiques publiques s'est avérée pertinente pour comprendre la production de sens dans les politiques publiques et les logiques de pouvoir adjacentes à cette construction.

État de l'art – Expliquer l'exportation des politiques publiques vers de nouveaux espaces.

Plusieurs champs académiques portent à l'étude les changements qui s'opèrent au niveau national sous l'effet de pressions extérieures. Les études sur les transferts internationaux de politiques publiques ainsi que les analyses sur l'européanisation des politiques nationales mettent au jour les mécanismes qui procèdent des transferts de politiques à l'échelle domestique et contribuent à l'institutionnalisation de pratiques et de façons de faire étrangères par les acteurs nationaux. Ces approches permettent d'appréhender les dynamiques qui sous-tendent les transferts institutionnels mais aussi cognitifs et normatifs qui s'opèrent par l'entremise de la mise en œuvre des PPM au sein de divers contextes d'application.

Observer la trajectoire d'une politique et sa mise en œuvre par l'analyse des transferts

S'intéressant également à la phase de mise en œuvre des politiques publiques et non simplement à leur adoption par les gouvernements nationaux, les analyses sur les transferts internationaux interrogent les motivations des acteurs à s'engager dans cette voie, et la façon avec laquelle des modèles sont réappropriés à travers divers mécanismes et stratégies, pour aboutir parfois à une refonte de l'objet initial de transfert (Dolowitz et Marsh 2000, Delpeuch 2008). Définit par Dolowitz et Marsh comme le « *process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one policy setting is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another policy setting* » (Dolowitz et Marsh, 2000, p. 5), le concept de transfert de politique publique, tel qu'utilisé par les chercheurs de la science politique, fait donc davantage référence aux *mécanismes* de circulation et de diffusion, qu'à la résultante qui en découle.

Toujours selon ces auteurs, le transfert peut avoir pour objet une politique publique, son contenu et sa structure, mais également des instruments politiques, des institutions, idéologies, concepts voire même des attitudes particulières (Dolowitz et Marsh, 2000, p. 12). Pour être effectif, il dépend des acteurs mobilisés d'un côté comme de l'autre du spectre de la politique publique, permettant ainsi son importation comme son exportation dans un nouveau contexte d'application. L'étude des transferts s'intéresse inévitablement à la phase de sa mise en œuvre, définit par Hassenteufel comme « l'ensemble des processus qui, après une phase de programmation, visent la réalisation concrète des objectifs d'une politique publique » (Hassenteufel, 2008, p. 94), et tente ainsi de saisir les fluctuations qui peuvent s'opérer entre des objectifs initiaux et les résultats d'une politique publique mais aussi de comprendre les causes de ces dernières. Se pencher ainsi sur la mise en œuvre des politiques publiques permettrait selon Lipsky (1980) de saisir le contexte et la latitude dans lesquels évoluent ceux chargés de les rendre effective, puisque ce sont finalement eux qui « font » la politique. Selon cette logique, analyser la mise en œuvre d'une politique publique peut révéler les décalages subvenant entre la décision politique et ses résultats. Ces dissonances peuvent être induites par

les préférences des acteurs qui interviennent tout au long de la chaîne politique et par des différences structurales, procédurales et opérationnelles qui peuvent limiter les capacités des acteurs « du terrain » et faire apparaître de possibles manques de volonté politique à réellement mettre en œuvre les objectifs énoncés (Pressman et Wildavsky, 1973, pp. 99-102). Les analyses portant sur les transferts de politique publique s'attachent à mettre au jour les motivations des acteurs agissant tout au long de ce continuum, mais aussi les facteurs qui facilitent ou alors restreignent le processus d'importation/exportation. Ceux-ci peuvent être divers et aboutir à l'appropriation d'un modèle par la partie réceptrice, souvent sous une nouvelle forme modifiée (Delpeuch, 2008, p. 5).

Puisque les transferts peuvent s'appliquer tout autant aux politiques publiques qu'à des pratiques, normes et idées, les canaux mobilisés pour leur mise en œuvre varient, tout comme leur nature, parfois soumise au principe de conditionnalité. Ainsi, les transferts peuvent parfois être imposés, par exemple suite à la signature d'un accord exigeant la transposition d'une part de l'acquis communautaire de l'Union européenne dans le cadre législatif national de la partie contractuelle. Ils peuvent également être de nature cognitive, c'est-à-dire opérés au travers des processus de socialisation croissants, privilégiant l'intériorisation de préceptes et d'idées. Cette socialisation peut être facilitée par la mise en place de plateformes assurant la rencontre et le dialogue entre les acteurs importateurs et exportateurs, et peut même conduire, selon Dumoulin et Saurugger, à « la constitution d'élites transnationales et à l'émergence de structures inter ou transnationales susceptibles de favoriser la circulation des idées ou modèles » (Dumoulin et Saurugger, 2010, p. 9). D'ailleurs, l'un va rarement sans l'autre, les transferts procèdent souvent conjointement par coercition et par volontarisme. Parmi les motivations pouvant être évoquées pour procéder aux transferts de politique publique, Delpeuch rappelle l'importance d'un modèle de référence duquel la partie réceptrice souhaite se rapprocher, puisqu' « investi d'un fort capital de légitimité, correspondant aux valeurs, idées et schèmes culturels devenus dominants dans le champ social considéré » (Delpeuch, 2008, p. 12). Dans cet ordre d'idées et dans un contexte de coopération transnationale favorisant l'internationalisation de certains standards en matière de politique publique, le transfert peut être motivé par le désir de s'affirmer dans la communauté internationale.

Européanisation – l'influence de l'Union européenne sur les transferts de politiques publiques

Le champ d'étude sur l'européanisation, s'inscrivant dans le corpus plus large des études sur les transferts de politiques publiques, vient expliquer les processus qui opèrent au sein de systèmes politiques nationaux pour transformer les politiques, les pratiques, les intérêts et préférences des acteurs, mais aussi les façons de percevoir un enjeu politique sous l'influence de l'Union européenne. Largement utilisé pour expliquer les transformations au sein des nouveaux États membres de l'UE, la notion d'européanisation a également servi à mettre en lumière les modes de fonctionnement des transferts, leurs motivations mais aussi leurs limites, et inclue désormais l'influence de l'Europe sur les façons de faire, les valeurs, les idées, les discours, voire même les schémas de pensée des acteurs locaux (Radaelli, 2002, Featherstone et Radaelli, 2003).

Originalement définit par Robert Ladrech en tant que « processus incrémental[8] qui réoriente la direction et la forme des politiques au point où les dynamiques politiques et économiques communautaires deviennent partie de la logique organisationnelle et de l'élaboration des politiques (« *policy-making* ») à l'échelon national » (Ladrech, 1994, p. 69), de nombreux chercheurs du champ des études européennes se sont ensuite saisis du concept d'européanisation afin d'y apporter plus de profondeur théorique et d'y associer des analyses empiriques. Green Cowles, Caporaso et Risse (2001) identifient quant à eux des facteurs susceptibles de faciliter ou d'entraver les processus d'européanisation au niveau national, tels que la présence de « *veto-players* »[9], la culture politique et organisationnelle locale, les phénomènes d'apprentissage ainsi que le différentiel de pouvoir entre les acteurs domestiques, et développent l'idée que le degré de compatibilité entre les systèmes nationaux et européens influe sur le niveau d'adaptation de l'État membre aux exigences communautaires. L'évolution académique du concept d'européanisation permet aux chercheurs de s'en saisir pour expliquer, entre autres, les « pressions adaptatives » qui naissent des variations entre les initiatives communautaires et le contexte national, ou encore les « prismes nationaux » qui agissent sur les dynamiques de transferts (Saurugger et Surel, 2006, pp. 187-191).

Dès lors, l'européanisation n'apparaît plus comme un processus de transfert unilatéral des institutions européennes vers le pays récepteur, mais est désormais envisagée sous l'angle d'une dynamique circulaire, à la finalité incertaine selon les conditions d'accueil. Elle n'est pas synonyme de convergence puisqu'elle n'est qu'un *moyen* pouvant conduire à divers résultats,

[8] Un processus incrémental dépeint un changement qui se produit de façon graduelle, suivant une logique de « petits pas ». Selon le dictionnaire des politiques publiques, « l'argument avancé par l'incrémentalisme consiste à dire que les décideurs politiques réalisent généralement des changements qui ne modifient que marginalement la situation en cours ou le *statu quo* » (Jönsson, 2014, p.317).

[9] Le terme « *veto player* » est utilisé en référence au pouvoir que peuvent exercer certains acteurs politiques, individuels et /ou collectifs, pour bloquer des processus de changements. Ainsi, selon Green Cowles, Caporaso et Risse, « plus le pouvoir est dispersé dans un système politique qui compte un nombre élevé d'acteurs impliqués dans le processus décisionnel, plus il est difficile d'atteindre un consensus ou la coalition nécessaire à l'introduction de changements en réponse aux pressions européennes » (Green Cowles, Caporaso et Risse, 2001, p. 9).

dont le rejet de l'objet de l'européanisation. Les études empiriques qui ont suivi ces développements théoriques ont en grande partie privilégié l'analyse des structures, des institutions, des conditions de réception, des mécanismes employés et des types de pressions exercés par l'Union européenne, mais peu s'étaient encore penché sur les effets sociétaux dérivant des processus d'européanisation ou encore sur la place des acteurs.

C'est pour combler cette lacune et redonner aux acteurs une place centrale dans ces processus de transferts que Claudio Radaelli propose une nouvelle définition élargie du concept d'européanisation, qu'il conçoit comme un *« process of a) construction, b) diffusion, c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ways of doing things and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies »* (Radaelli, 2002, p. 108). Selon cette pensée, l'européanisation n'agit pas seulement sur les politiques et les pratiques, mais comporte également une dimension cognitive pouvant être influente sur les idées, les normes, les cadres de pensée, les valeurs et les configurations d'acteurs. Prenant partie pour cette compréhension cognitive de l'européanisation, Palier et Surel viendront compléter le décryptage de la notion en précisant qu'il s'agit d'un « processus européen vu comme une dynamique d'institutionnalisation d'objectifs, de méthodes et/ou d'instruments d'action public qui tendent à remettre en question les préférences des acteurs, les cadres institutionnels ou encore les croyances dominantes au niveau domestique » (Palier et Surel, 2007, p. 51). Sous cet angle, l'européanisation a pour objectif de produire des « ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs », ou dit plus simplement, agir sur les « institutions, les intérêts et les idées » (Palier et Surel, 2007, p. 39). En l'occurrence, les politiques publiques formulées par l'Union européenne impliqueraient une « certaine vision du monde » au sein de laquelle il est possible de « repérer un mécanisme de fabrication d'images, d'idées et de valeurs » (Salgado et Woll, 2007, p. 175) sur un enjeu politique. Le transfert d'une politique publique à travers des processus d'européanisation concerne donc également le transfert de perceptions rattachées à un enjeu particulier et au savoir-faire mis de l'avant pour le traiter.

Autrefois centrée sur les réponses des États membres aux pressions de l'Union européenne, le champ des études sur l'européanisation s'est élargi pour inclure l'espace extra-communautaire. La gouvernance externe de l'Union européenne auprès des pays candidats à l'adhésion dans l'espace communautaire européen ou des pays de son voisinage intéresse depuis quelques années les chercheurs qui étudient les transformations observables dans ces espaces soumis à l'influence du jeu européen. L'espace post-soviétique a inspiré quelques travaux qui ont notamment mis au jour les différents résultats possibles des mécanismes d'européanisation prenant place au sein de pays particulièrement ouverts à des réformes de modernisation de l'État et aux apports extérieurs (Delpeuch, 2008, p. 59). Parmi la multitude des dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la gouvernance externe de l'Union européenne, il y a les jumelages institutionnels, la constitution de réseaux transnationaux de politiques publiques, la diffusion

de modèles se produisant par le biais de cadres de coopération et la conditionnalité politique pratiquée par l'UE (Grabbe, 2003, p. 312, Faist et Ette, 2007, p. 247).

L'européanisation peut être de direction verticale (prescriptive) lorsqu'elle implique des transferts juridiques et politiques qui voient le jour à la suite de rondes de négociations, par exemple pour la conclusion d'accords de réadmission. La trajectoire verticale de l'européanisation peut aussi se faire ressentir par la pratique de la conditionnalité politique utilisée par l'UE à travers ses outils de coopération, signifiant que pour progresser dans la coopération avec l'Union européenne, un pays tiers doit consentir à s'engager dans les projets de réformes exigés. L'imposition de normes européennes peut ainsi s'effectuer aux travers de cadres de coopération *a priori* non-contraignants mais qui soumettent tout de même les pays tiers à une forte pression.

En parallèle peut évoluer une autre forme d'européanisation, cette fois-ci horizontale, qui se réalise notamment à travers la gouvernance en réseaux et les jumelages institutionnels, privilégiant la socialisation des acteurs, les processus d'apprentissage et la diffusion de représentations. De par la socialisation croissante des acteurs se développent des systèmes de représentations communs ainsi qu'une « harmonisation des conceptions, des connaissances et des normes d'action » (Baisnée et Pasquier, 2007, p. 267). Cette européanisation horizontale peut aboutir à une convergence cognitive influençant les discours, valeurs et normes de l'espace local. La convergence souhaitée s'effectue, pour reprendre les propos de Patrick Hassenteufel, par le biais « de processus non-contraignants de diffusion d'orientations, de contenu et d'instruments de politique publique par des institutions et des experts internationaux qui effectuent un travail de légitimation et d'objectivation des orientations par la production de rapports, de données comparatives et par la socialisation du plus grand nombre d'acteurs aux programmes » (Hassenteufel, 2008, p. 277). La socialisation des acteurs et les processus d'apprentissage mis en œuvre visent à l'intériorisation et à l'institutionnalisation de savoirs, de savoir-faire et de normes communes chez les « acteurs-récepteurs », mais aussi à transformer leurs intérêts, leurs préférences, leurs croyances, voire même leur comportement et leur identité (Featherstone et Radaelli, 2003, p. 66). Ainsi, la création de réseaux transnationaux de politique publique facilite les processus de socialisation et d'apprentissage et ces derniers peuvent fonctionner comme véritables « courroies de transmission pour la dissémination transnationale des idées » (Kohler-Koch, 2002, p. 278). La constitution de réseaux favorise les interactions et le développement de compréhensions communes puisqu'il sélectionne les acteurs susceptibles de favoriser la circulation des idées et en écarte les autres. Dans cet ordre d'idées, ceux que Thierry Delpeuch nomme les « agents de transferts locaux » se voient allouer des ressources significatives dans le cadre de la coopération et deviennent les interlocuteurs privilégiés de la Commission européenne (Delpeuch, 2008, p. 46). L'européanisation horizontale fait donc référence à des processus indirects et subtils qui orientent les schémas de pensée des acteurs locaux vers les intérêts européens, nécessaires pour ouvrir la voie à la mise en œuvre de transferts plus contraignants.

Les deux formes d'européanisation ici présentées, verticale et horizontale, évoluent conjointement pour former une architecture de transferts en référence aux différents mécanismes relevant du volontarisme ou de la contrainte, pour procéder à des adaptations locales, sous l'influence des intérêts européens. En ce sens, nous considérons l'européanisation comme le processus dynamique par lequel les objectifs, méthodes, règles, instruments, jusqu'aux façons de faire, croyances et valeurs inspirés de l'Union européenne se retrouvent internalisés par les acteurs et les institutions dans un contexte national.

Le développement de ces processus est tributaire des stratégies d'appropriation et de résistance des acteurs nationaux, qui tentent au mieux d'adapter à leur échelle les finalités européennes à la réalité locale. Ces acteurs « filtrent et font usage des normes et des règles européennes » (Radaelli et Pasquier, 2008, p. 38). L'évolution qu'a connue la notion d'européanisation permet aujourd'hui de s'en saisir pour expliquer le comportement des acteurs, revenus au centre de l'analyse. Ce n'est plus tant la trajectoire de l'objet du transfert qui est porté à l'étude, mais aussi le rôle des acteurs dans cette dynamique. Ainsi, ces derniers peuvent consciemment « faire usage » de l'Europe, pour reprendre l'expression employé par Jacquot et Woll (2003), et user de stratégies et de discrétion leur permettant d'utiliser les ressources et opportunités offertes par l'Union européenne.

Cette tendance s'éloigne de la passivité qui semble implicite aux premières définitions de l'européanisation quant au rôle des acteurs « récepteurs » de transferts européens. Pour Palier et Surel, la question est donc de savoir « si l'Europe s'impose par pressions structurelles ou si l'Europe s'impose parce que les acteurs nationaux s'en servent d'une façon discrétionnaire qui suppose un « usage » de l'Europe » (Palier et Surel, 2007, p. 155). Ce changement de regard questionne le rôle des acteurs dans les dynamiques de traduction et d'appropriation des idées et des modèles européens ainsi que leurs motivations. Les transformations sont donc « conçues comme résultant notamment de l'utilisation que les acteurs font des contraintes et des opportunités produites par les processus d'européanisation » (Jacquot et Woll, 2008, p. 176). En d'autres termes, l'européanisation « reste dépendante de l'usage créatif que font les acteurs des ressources européennes » (Palier et Surel, 2007, p. 72). La typologie proposée par Jacquot et Woll éclaire sur les motivations des acteurs à instrumentaliser leur coopération avec l'Europe. Les usages peuvent être stratégiques, cognitifs et légitimant, c'est-à-dire que les acteurs saisissent ou créent des opportunités offertes par l'Europe afin de réaliser certains objectifs politiques nationaux ; ils peuvent également en faire usage pour persuader leurs concitoyens de partager une interprétation particulière sur un enjeu politique et sur ses solutions ; puis ils se réfèrent à l'Europe afin de justifier les politiques publiques nationales qu'ils choisissent de mettre en œuvre (Jacquot et Woll, 2003, pp. 6-7). Les usages de l'Europe peuvent donc être la résultante d'un choix politique, indiquant comme le précisent Faist et Ette (2007) que ce ne sont parfois pas que les politiques qui sont européanisées mais la politique qui s'européanise. Néanmoins, malgré les motivations qui peuvent inciter les acteurs locaux à s'engager dans une dynamique de coopération avec l'Union européenne, ces derniers se retrouvent progressivement influencés,

voire transformés par ces relations alors que leurs préférences peuvent finir par s'adapter aux pressions européennes (Guiraudon, 2003, Jacquot et Woll, 2008).

En prenant en considération les possibles usages de l'Europe par les acteurs domestiques, force est de constater le caractère dynamique, interactif et imprévisible des processus d'européanisation. Le prisme domestique joue évidemment un rôle significatif dans la transposition des normes, tout comme la disposition des acteurs locaux à faire preuve de stratégies et à instrumentaliser les ressources offertes par l'Europe. Les conséquences des transferts peuvent être multiples. Radaelli (2002) propose quatre finalités possibles des processus d'européanisation : l'inertie, l'absorption, la transformation et le retranchement. Ce spectre de possibilités est modulable selon les conditions de réception des transferts et indique qu'il est possible d'observer diverses positions allant de l'immobilisme à l'adaptation du contexte national, d'un changement de paradigme à un recul significatif de l'européanisation.

D'un autre point de vue, la variation dans les résultats des transferts peut également être imputable à l'Union européenne. Les études sur la mise en œuvre des politiques publiques traitent des écarts entre les objectifs et les résultats d'une politique ou d'un instrument politique et signalent différentes limites. Certains chercheurs (Featherstone et Radaelli, 2003) ont constaté la trop grande rationalité accordée aux actions de l'UE dont les objectifs de coopération avec les pays tiers sont parfois finalement que peu définis. En effet, les programmes de coopération de l'UE avec les pays tiers contiennent des objectifs souvent approximativement formulés qui prendront forme une fois l'initiative lancée. De plus, la multitude des acteurs impliqués à l'échelle européenne peut conduire à une dispersion des objectifs selon les intérêts et les préférences de chacun. Par ailleurs, il peut exister une volonté de transfert qui tient peu compte des conditions locales de réception et des coûts liés à son adoption. Les programmes de coopération de l'UE auprès des pays tiers requièrent dans la plupart des cas des réformes qui doivent porter leurs fruits sur le long terme, alors que les décideurs politiques nationaux peuvent être à la recherche de bénéfices immédiats pour justifier les mesures entreprises, qui peuvent être politiquement coûteuses. L'unité exportatrice, pour s'assurer de la viabilité du processus d'européanisation, doit proposer une solution adaptée au contexte local, des mesures incitatives cohérentes et tangibles, y investir des ressources, notamment humaines, pour soutenir son initiative et maintenir à long terme son engagement.

Le contexte des pays post-communistes offre des possibilités intéressantes de recherche sur l'étude des processus d'européanisation de par la volonté exprimée par une partie de ces États d'effectuer un « retour à l'Europe » et de par les efforts consentis par l'Union européenne pour répandre ses modèles dans la région. Certains travaux (voir par exemple Hadjiisky, 2007 et Delpeuch, 2008) ont démontré que les autorités de ces pays nouvellement indépendants étaient plus portés à se tourner vers des modèles de développement politique et économique extérieurs du fait des nombreuses incertitudes qui les caractérisent. Pour ceux ayant choisi une trajectoire européenne, voire occidentale, de modernisation, une forme d' « activisme politique » a émergé chez les acteurs nationaux pour lancer leur pays sur la voie des réformes et ces derniers ont

cherché à obtenir de la part de l'UE des solutions « clefs en main » (Featherstone et Papademetriou, 2008). En référence à la puissance évocatrice du concept de « rêve américain », certains chercheurs (Rifkin, *in* Delanty et Rumford, 2004) révèlent l'émergence d'un « rêve européen » qui aurait pris naissance auprès de certains ressortissants de pays de l'espace post-soviétique, porteur d'une nouvelle vision de la société. Un rapprochement vers l'Europe est souhaité pour afficher une rupture avec le passé et le contexte actuel, marqué par le manque de légitimité des autorités étatiques, les réformes économiques contestées, l'hasardeux processus de démocratisation et la méfiance de l'opinion publique envers les autorités (Cirtautas et Schimmelfennig, 2010, p. 427).

Au contraire des États membres de l'Union européenne ou même des pays candidats à l'adhésion, les pays du voisinage oriental de l'Union connaissent une plus grande asymétrie dans leurs relations avec l'UE. Pour reprendre les propos de Heather Grabbe à ce sujet : « *Central and Eastern European countries have little to offer the EU, given their tiny economic size and little to bargain with because the desire of political elites to join is generally much greater than that of Member States to let them in* » (Grabbe, 2003, p. 308). Au sein de cet espace, la transposition des normes européennes n'éveille en général que peu de débat dans l'opinion publique. Cette asymétrie dans les relations de coopération se traduit par une plus grande capacité de l'UE à imposer ses réformes auprès de pays à la recherche de modèles efficaces de transformation de l'État et motivés par une éventuelle intégration à la communauté politique européenne. En contrepartie, comme le rappelle Magdalena Hadjiisky, « l'influence de l'UE dépend des possibilités de réappropriation des modèles d'action qu'elle propose par des acteurs politiques et sociaux impliqués » (Hadjiisky, 2007, p. 193). Ainsi, malgré de fortes relations de dépendance, les processus d'européanisation dans ces espaces sont tout de même soumis aux conditions endogènes de leur application, que ce soit au niveau de la capacité des administrations nationales à réellement mettre en œuvre le transfert, des coûts politiques et des moyens mis à disposition. Dans ce contexte, il est pertinent de porter à l'étude la globalité de la trajectoire des processus d'européanisation, de la décision politique jusqu'à leur application. Certains travaux ont démontré la sédimentation des croyances et des normes européennes auprès des décideurs politiques locaux, véhiculée notamment dans leurs discours, mais aussi leur contraste avec la résistance des « exécutants » des politiques publiques (étude de Kicinger *et al.* dans Faist et Ette, 2007, p. 182).

Appliquée à l'étude de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité, une entrée par la théorie de l'européanisation permet de retracer les processus de transferts verticaux et horizontaux qui convergent tout au long de la chaîne politique de cet instrument. Ses outils conceptuels permettent d'expliquer les modulations qui peuvent s'opérer, révélant des dynamiques de réappropriation, de réinterprétation et d'adaptation des préceptes diffusés au contexte local, mais aussi de rendre compte des phénomènes de socialisation et d'apprentissage qui se manifestent par le biais de la gouvernance en réseau instituée par cet instrument politique. Ce faisant, notre enquête remet en question la linéarité fréquemment imputée à l'action extérieure de l'UE et insiste sur la nécessité de déplacer la focale sur le jeu des acteurs

locaux et sur la phase de la mise en œuvre de la politique publique. Aussi, en considérant non seulement les transferts institutionnels mais également cognitifs qui se réalisent par les processus d'européanisation, notre analyse permettra d'interroger leur institutionnalisation à l'échelle locale, ouvrant ainsi la réflexion sur les limites de ces dynamiques et de l'influence européenne dans la conduite des affaires nationales.

Décoder le savoir produit par une politique publique et les logiques de pouvoir qui sous-tendent sa production : l'apport de l'approche cognitive des politiques publiques

À la lumière de nos lectures sur la théorie de l'européanisation et des analyses empiriques qui ont puisé dans son outillage conceptuel, certaines zones d'ombre persistent quant à son application à notre étude. En s'attachant à une définition de l'européanisation en tant que *processus* servant au transfert de matrices cognitives, normatives et institutionnelles, s'exprimant au travers de divers mécanismes verticaux et horizontaux, il est présumé que l'*objet* de l'européanisation est en quelque sorte clairement défini. Pourtant, l'analyse de l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne fait plutôt voir une politique en constante « définition, redéfinition et ajustement par rapport aux différentes interprétations » (Bruzzone, 2009, p. 534), évoluant sous l'influence de paradigmes en concurrence. Le moment politique à partir duquel émerge le Partenariat pour la mobilité est insufflé par la volonté de rompre avec le paradigme sécuritaire emblématique des précédentes politiques, pour expérimenter une nouvelle approche dont on retrouve les principaux fondements dans les communications de la Commission européenne relatives à l'Approche globale sur les migrations. À chaque reformulation des politiques migratoires européennes s'effectue une problématisation nouvelle des enjeux liés aux migrations, qui s'accompagne d'hypothèses et d'interprétations causales sur ce phénomène ainsi que sur les solutions pouvant être apportées à ce problème politique. En ce sens, « un problème politique est produit socialement par des acteurs » (Chailleux, 2016, p. 521), tout comme la politique publique qui « est fondamentalement un moyen de produire du sens dans une collectivité plus ou moins restreinte, dans la mesure où elle produit des images de la société, fixe des objectifs à atteindre et distribue les fonctions et les pouvoirs entre les acteurs concernés » (Surel, 1995, p. 148). Poursuivant sur cette idée, Claudio Radaelli explique que « la structure cognitive d'une politique publique n'est pas métaphysique, une sorte d'entité flottant librement, mais le produit concret d'un processus politique au sein duquel les acteurs concernés fournissent et diffusent une même signification à l'action » (Radaelli, 2000, p. 256).

Ainsi, pour comprendre le sens des croyances, idées, pratiques et politiques qui sont l'objet des processus d'européanisation par l'entremise des Partenariats pour la mobilité, un premier travail de démystification du savoir et de la connaissance construits par l'UE sur les enjeux liés aux migrations est nécessaire. Loin d'être objective et rationnelle, la connaissance au fondement de l'élaboration d'une politique publique est plutôt le fruit d'une lutte concurrentielle entre différentes visions du monde et explique donc que l'objet d'une politique publique ne se résume pas « à la résolution de problèmes mais à construire des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p. 189). Par la voie de l'établissement d'un espace de sens au sein duquel différents acteurs aux positions hétérogènes sont amenés à débattre, un *référentiel*, véritable « image de la réalité sociale construite à travers le prisme des rapports d'hégémonie » (Jobert et Muller, 1987, p. 70), peut ainsi émerger et enrôler les acteurs autour de sa définition. Défini par Pierre Muller comme la « vérité » du moment (Muller, 1995, p. 161), le référentiel articule quatre dimensions qui, liées ensemble, font sens d'un objet tel un problème politique.

Ainsi, le référentiel formule un ensemble de valeurs (représentations qui alimentent le cadre de l'action publique), de normes (définissant les actions et le comportement à entreprendre au regard de la perception du problème), d'algorithmes (les relations causales qui expliquent le choix de certaines solutions) et finalement, d'images (diffusant les trois dimensions précédentes), qui se formulent au regard des compromis antérieurs mais aussi des rapports de force entre les acteurs (Surel, 1995, p. 131). Suivant cette logique, l'adoption d'un nouveau référentiel ne renvoie pas simplement à « une mise en sens du monde mais passe par la production d'interprétations causales et d'interprétations normatives » (Muller, 2000, p. 195). Si l'on rapporte la conceptualisation du référentiel à notre étude, notre objectif serait donc de saisir la vision dominante portée sur les enjeux liés aux migrations au moment où émerge le Partenariat pour la mobilité, pour ensuite saisir comment cette production de sens se traduit dans l'action publique. Au-delà d'une analyse des seuls discours des politiques publiques, une telle approche privilégie le repérage des pratiques qu'elle sert à mettre en place, ainsi que leur évolution, articulant ainsi les idées et les actions (Smith, 1995, p. 103).

Un second aspect central à notre étude sur les transferts de normes et de pratiques relatives à la gestion des migrations s'opérant sous le cadre de la coopération européenne et qui demeure relativement peu exploré dans les études sur l'européanisation se retrouve dans l'appréhension des logiques de pouvoir qui sous-tendent ces dynamiques. Les processus d'européanisation dite horizontale, tels l'apprentissage ou la socialisation des acteurs, reflètent insuffisamment les rapports de force qui sont pourtant au cœur de ces dynamiques. L'approche cognitive des politiques publiques rappelle l'interconnexion de la production de sens et de la structuration d'un champ de pouvoir, expliquant ainsi qu'en plus d'engendrer du sens, une politique publique produit également du pouvoir (Muller, 1995, p. 164). Puisque le référentiel construit le cadre de l'action publique, dans le sens où il problématise un enjeu et prescrit les solutions qui peuvent être envisager pour sa résolution, il « balise l'intervention des différents acteurs dans un secteur donné » (Muller, 1995, p. 164). La définition d'un nouveau référentiel est portée par un acteur, individuel ou collectif, qui prend l'appellation de « médiateur », et qui s'engage dans un rapport de forces afin d'imposer sa définition des enjeux. Le référentiel s'institutionnalise dans un contexte où un médiateur parvient à imposer son hégémonie et ainsi affirmer comme la norme sa propre vision du monde (Muller, 1995, p. 165). La médiation est en ce sens perçue en tant qu' « espace de sens » et « consiste en une confrontation continuelle d'interprétations du réel et de propositions de réactions » (Smith, 1995, p. 108). Un travail de légitimation se réalise pour justifier de la présence puis de l'hégémonie des médiateurs en concurrence dans un système d'acteurs, système qui met en relief l' « asymétrie des capacités des acteurs à faire valoir leur point de vue » (Smith, 1995, p. 116). Ainsi, la montée en puissance d'un référentiel est nullement le fruit d'un débat consensuel (Muller, 2000, p. 196), elle s'accompagne de l'ascension d'un médiateur désormais en mesure de d'ouvrir l'accès aux autres acteurs en fonction de ses intérêts et de « réduire au silence les alternatives » (Radaelli, 2000, p. 268).

Ces rapports de force et logiques de pouvoir sont visibles à différentes échelles dans le cadre de notre étude. Tout d'abord, une lutte concurrentielle s'opère au niveau de l'UE pour déterminer le référentiel dominant, cette vision du monde qui problématise les enjeux, définit le contenu de la politique publique et le comportement que les acteurs se doivent d'adopter. Elle peut s'exprimer lors de période de transition, par exemple dans le cadre de la nomination d'une nouvelle présidence de la Commission européenne, qui formule une ligne directrice à emprunter dans l'élaboration des politiques publiques, rompant avec les mesures adoptées par les prédécesseurs. Au sein même des enceintes institutionnelles de l'Europe se confrontent des visions parfois contradictoires sur la problématisation du phénomène migratoire et sur les actions que l'Europe doit mener, s'ajoutant aux points de vue divergents portés par les États membres sur les causes, les dynamiques et les impacts de ce même phénomène. Dans un second temps, une fois la politique publique adoptée et donc un référentiel dominant identifié, sa transposition dans un nouvel espace, lui-même porteur de ses propres visions du monde, dépend de nouvelles logiques de pouvoir qui détermineront ses conditions de réception. Notre objet d'étude, un instrument politique dépeint par la Commission européenne comme non-contraignant, repose sur des dynamiques de transferts d'une matrice cognitive dont le contenu a été produit dans un contexte situé, c'est-à-dire au sein du système d'acteurs de l'UE. Même si les processus d'européanisation privilégiés dans la mise en œuvre de cet instrument sont pour la plupart horizontaux, favorisant l'apprentissage et la socialisation des acteurs nationaux, des rapports de pouvoir se déploient néanmoins pour assurer la transposition de cette vision du monde dominante à l'extérieur du champ de sa production.

Une dernière limite de la théorie de l'européanisation que nous souhaitons combler en puisant dans la littérature relative à l'approche cognitive des politiques publiques a trait à l'idée de la sédimentation de référentiels, que ce soit auprès des acteurs nationaux et des acteurs européens. Se pose donc la question de savoir comment est-il possible d'attester de la sédimentation d'idées, alors que les référentiels peuvent être replacés et conduire à une nouvelle problématisation des problèmes politiques. Alors que les travaux menés par les chercheurs sur les processus d'européanisation rendent compte des transformations insufflés par l'UE principalement auprès d'États candidats à l'adhésion, il nous apparaît difficile de procéder à la *mesure* d'une intériorisation effective des préceptes européens par des acteurs nationaux, d'autant plus lorsque ces derniers proviennent d'États qui, bien qu'aspirant à l'intégration européenne, n'y sont toujours pas candidats. En effet, en présumant qu'une fois institutionnalisés, les objets des transferts sont également internalisés par les acteurs suppose une irréversibilité de ces processus ainsi qu'une objectification des acteurs récepteurs, ainsi dépossédés de marge de manœuvre et de capacité d'action. Pourtant, tout comme l'UE n'a cessé de redéfinir le sens accordé à un problème politique, le contenu de ses politiques et ses façons d'agir, les mêmes dynamiques se réalisent au sein des États « récepteurs » des transferts, qui organisent leurs propres activités de « mise en sens du monde » (Muller, 2000, p. 195), de problématisation des enjeux et d'édification de référentiels qui peuvent être modifiés au gré des changements d'orientation politique et de la montée en puissance de nouveaux acteurs hégémoniques.

Le même raisonnement peut s'appliquer au sein même de l'UE, alors que malgré la désignation d'un référentiel dominant, une diversité d'acteurs porteurs de points de vue hétérogènes ne cessent d'être en concurrence et peuvent conduire à la désuétude d'un référentiel donné pour promouvoir une nouvelle « vérité » estimée mieux adaptée au contexte du moment. L'adoption de l'Approche globale sur les migrations vient annoncer l'hégémonie d'un nouveau référentiel qui s'accompagne de son lot de prescriptions devant être en partie mises en œuvre par l'entremise des Partenariats pour la mobilité par une multiplicité d'acteurs. Une des raisons pour lesquelles il apparaît essentiel d'observer la phase de la mise en œuvre de cette politique est de permettre d'envisager comment le savoir produit par l'UE, lisible à travers les documents de cadrage de la Commission européenne, se traduit en acte, alors qu'il est en proie à une constante redéfinition tout au long de la chaîne politique et peut se confronter à des visions du monde en opposition. En ce sens, la constitution de réseaux d'acteurs, structurés par des relations hiérarchiques qui portent au pouvoir les défenseurs du référentiel dominant, est envisagée pour faciliter l'imposition de sens et la problématisation particulière des enjeux liés aux migrations au sein du champ d'action publique. À la lumière de ces éléments de conceptualisation, notre étude s'attache à mettre au jour le savoir qui est construit au travers de la mise en application des PPM, ainsi que les processus qui veillent à sa transposition dans de nouveaux contextes. Bien que l'on puisse constater dans certaines instances l'institutionnalisation des idées, phénomène qui participe d'ailleurs « de la domination d'un référentiel » (Radaelli, 2000, p. 267), nous émettons des réserves quant à l'idée de l'intériorisation effective de ce savoir par les acteurs.

Réseaux de politique publique – Tisser la toile des acteurs du Partenariat pour la mobilité

Au regard de ces précisions sur le concept d'européanisation et des usages que nous souhaitons en faire pour réaliser notre analyse, il apparaît essentiel de placer au cœur de nos travaux le réseau d'acteurs que met en place l'instrument politique du PPM. La définition de l'instrument politique proposée par Patrick Le Galès éclaire la direction que nous souhaitons emprunter pour analyser le PPM, en lien avec l'approche cognitive d'une politique publique, mettant l'accent sur l'organisation des rapports sociaux qu'il exige ainsi que sur l'importance qu'il accorde aux représentations et significations dont il est porteur (Saurugger et Surel, 2006, p. 200). Cet apport nous semble judicieux pour saisir les subtilités des processus de socialisation entre acteurs européens et nationaux qui s'effectuent sous l'égide de cette forme de gouvernance en réseau promue par l'Union européenne. Le sens que nous accordons au réseau de politique publique se rapproche de la vision de Pierre Bourdieu du champ politique qui examine un microcosme évoluant dans un macrocosme social, porteur de ses propres intérêts, *doxa* et règles de fonctionnement (Bourdieu, 2000). Une approche par l'instrument politique accorde une importance à la fois aux interactions des acteurs responsables des négociations puis de la mise en œuvre de cette politique, aux relations de pouvoir qui existent entre eux, aux technologies dont chacun dispose ainsi qu'aux subjectivités qu'ils expriment (Hess, 2010, 2011). Elle confronte les antagonismes classiques de la structure et de l' « *agency* », mettant au jour à la fois la rationalité des acteurs impliqués, et les mécanismes de régulation et de contrôle gouvernant l'action collective (Crozier et Friedberg, 1992).

Dans l'ouvrage de Patrick Le Galès et Mark Thatcher dont s'inspire notre propos, le réseau se définit en tant que « résultat de la coopération plus ou moins stable, non-hiérarchique, entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources et peuvent partager des normes et des intérêts [...] jouant un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique » (Le Galès, Thatcher, 1995, p. 14). Les interactions sont gouvernées par un ensemble de règles qui résultent de la distribution du pouvoir au sein du réseau, déterminant la position relative des acteurs selon des processus transactionnels évolutifs (Skogstad, 2005). Alors que « la structure du champ détermine le type d'actions qui fait sens ; les acteurs individuels maintiennent leur capacité de réfléchir et d'agir selon leurs intérêts et préférences » (Skogstad, 2005, p. 5). Toujours selon ce modèle d'analyse, les sources de pouvoir des acteurs proviennent des « zones d'incertitude qui relèvent des aspects techniques, organisationnels, financiers et informationnels [représentant] les enjeux de l'intervention et les points d'ancrage des acteurs » (Foro, 2011, p. 77). Ces zones d'incertitudes sont, selon Michel Crozier et Erhard Friedberg, les ressources au fondement des négociations et varient selon le pouvoir dont dispose les acteurs.

Dans des cas d'étude tels que la Moldavie et la Géorgie, dont les autorités ne structuraient que peu les mouvements migratoires avant le passage à la coopération européenne, les experts transnationaux jouent un rôle clé pour combler les zones d'incertitudes et disposent au sein du

réseau d'une influence considérable. Au regard de ces éléments, il nous est apparu pertinent de porter à l'analyse ces deux cas d'étude particuliers pour diverses raisons. D'une part, la volonté exprimée par leur gouvernement respectif de se rapprocher de l'UE en vue d'une éventuelle adhésion devrait faciliter les processus d'européanisation pour aboutir à une convergence accrue de leurs politiques et de leurs pratiques avec l'acquis communautaire. Même si nous croyons en la circularité et au dynamisme des processus d'européanisation, en privilégiant des terrains d'étude volontaires à l'intervention européenne dans la conduite des affaires nationales, nous avons aspiré à observer l'étendue de la capacité transformative des Partenariats pour la mobilité. D'autre part, c'est l'instrument du PPM qui introduit dans chacun des cas une organisation interne autour des enjeux liés aux migrations. Cet effort de structuration s'accompagne de luttes concurrentielles et d'une présence renforcée des acteurs européens, qui auront une incidence sur la détermination des intérêts et des représentations hégémoniques constitutifs de ce réseau, et par conséquent dans l'élaboration des politiques en matière de gestion des migrations dans ces espaces.

En privilégiant une analyse du réseau constitué autour d'une innovation politique européenne, nous souhaitons mettre au jour les échanges transactionnels au sein desquels se diffusent des intérêts et se développent des compréhensions communes. Cette démarche met en lumière les acteurs de cette politique ainsi que les traductions qu'ils opèrent, dynamiques qui permettent de saisir « l'ensemble des négociations, intrigues, actes de persuasion, des calculs et des violences grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ou d'une autre force » (Akrich, Callon, Latour, 2006, p. 12). L'observation du réseau d'acteurs constitué par le PPM vise à se concentrer sur les individus qui « font » la politique au quotidien, posture qui nous éloigne, de par l'échelle et des méthodes de son analyse, de la notion de « gouvernance » européenne en matière de migrations. Ainsi, nous souhaitons ramener à l'avant plan les rapports de pouvoir qui se jouent dans la fabrication de sens induite dans la conduite de l'action publique « au quotidien », négligés dans l'analyse de la gouvernance qui suppose plutôt « des modes de coordination horizontale entre sous-systèmes sociaux [qui] prévalent aux dépens des notions d'autorité politique et de souveraineté » (Saurugger, 2009, p. 227).

Empruntant au corpus conceptuel de la sociologie de l'acteur réseau, notre thèse aspire à expliquer l'*épistémê* de l'action européenne, c'est-à-dire « comment les mêmes yeux se mettent soudainement à voir les mêmes représentations » (Latour, 2006, p. 46). En ce sens, elle évolue dans la réflexion formulée par Madeleine Akrich qui relève que « notre problème est de savoir si l'introduction d'une nouvelle technologie peut aboutir à la recomposition partielle des relations qui définissent notre société et même dans un second temps, à la modification de la représentation et des connaissances que nous en avons » (Akrich, 2006, p. 161). L'harmonisation de la gestion des migrations dans des pays tiers qui n'ont pour seule familiarité d'être frontaliers à l'Union européenne s'effectue en partie au travers de ce réseau d'acteurs et de ses « productions transactionnelles d'assemblages cognitifs vers des finalités d'action publique spécifiques » (Gaudin, 2007). Avec l'objectif de mettre au jour les processus de

diffusion et de co-construction des pratiques de gestion des migrations qui s'effectuent sous l'égide des PPM, notre approche permettra d'approfondir la connaissance sur la problématisation des PPM dans chacun des contextes étudiés (la mise sur agenda des enjeux, la délimitation des acteurs dominants et publics attentifs, la définition des enjeux, l'insertion du Partenariat dans la coopération élargie), les phénomènes d'intéressement (la formation d'alliances, les compromis sur l'action du Partenariat et sa signification plus globale), d'enrôlement (la définition des rôles et des identités de chacun des acteurs impliqués) de mobilisation (maintien de l'intérêt pour cet instrument politique, négociations continues) et de controverses (remise en question entre des traductions concurrentes qui pourrait conduire vers l'échec des initiatives de cet instrument politique). Ces questions viendront compléter la mise en situation des PPM en appréhendant, avec l'apport de cette approche méthodologique, cet outil « comme résultats de processus d'ajustements institutionnels, stratégiques, normatifs » (Sénac, 2012).

La réalisation d'une analyse approfondie du réseau de gouvernance du Partenariat à la mobilité devrait permettre, selon ces éléments de définition, de retracer la position des acteurs composant cet ordre de niveau méso-social, leur influence relative et les zones d'incertitudes qu'ils contrôlent, afin de mettre à jour le développement d'une compréhension commune sur la gestion des migrations au travers de cet outil, mais aussi de l'instrumentalisation de ces sources de pouvoir à diverses fins. Les acteurs impliqués dans le réseau instauré par le Partenariat pour la mobilité sont divers et changent selon le contexte. On y retrouve tout de même des acteurs clés, que ce soit des autorités nationales, des représentants de la Commission européenne, de la délégation de l'Union européenne sur place, des États membres, mais aussi des organisations internationales spécialisées dans le champ des migrations et selon le cas d'étude, des organisations locales à but non lucratif. L'étude du réseau permet d'analyser des processus en cours dans une politique publique en se focalisant sur les phases de mise en œuvre de cette politique. Ainsi, elle se concentre sur les « acteurs intermédiaires » des politiques publiques, c'est-à-dire ceux qui « font » la politique au quotidien, s'éloignant par ce fait des diplomates qui ont négocié les ententes. Ces cadres de la fonction publique sont les principaux partenaires dans la mise en œuvre des projets dérivés des instruments de coopération européens. Plus proches collaborateurs de l'UE, ce sont ces derniers qui prennent part activement aux réseaux de gouvernance constitués autour du PPM qui jouent le rôle de médiateurs entre le pouvoir exécutif et les administrations nationales. Alors que plusieurs travaux (Lipsky, 1980, Spire, 2008) ont porté à l'étude le pouvoir discrétionnaire utilisé par les « *street-level bureaucrats* » ou les agents au guichet pour reprendre l'expression d'Alexis Spire dans l'application des politiques décidées au niveau de l'exécutif, notre recherche rappelle l'importance du niveau intermédiaire dans la trajectoire d'une politique publique, particulièrement lorsqu'elle évolue dans des contextes marqués par une importante hiérarchisation de l'action publique. Dans cette perspective, l'analyse des dynamiques en cours dans ces réseaux regroupant les acteurs intermédiaires nationaux et européens permet de cerner à la fois leur rôle dans la fabrication des politiques publiques en matière de migrations, faisant remonter auprès de l'exécutif les résultats de leurs travaux, mais aussi dans la transformation

des pratiques performées par les administrations, alors que ces mêmes acteurs dirigent les activités des institutions étatiques en charge des migrations. La modification des regards portés par ces acteurs sur les enjeux liés aux migrations au fil de la coopération européenne est ainsi déterminante dans la transformation des connaissances et des façons de faire qui orientent l'action publique en la matière.

L'analyse du réseau permet aussi d'envisager comment une telle structure peut orienter le sens des politiques, en mettant en lumière les processus de constructions de cadres communs de croyances, valeurs et idées et leur institutionnalisation. Le réseau est le lieu de socialisation où se fabrique le sens attribué à un problème de politique publique et tend, de par le positionnement des acteurs, à distribuer les ressources et donc les relations de pouvoir qui s'ensuivent, à aboutir à un consensus et à produire des significations communes. Bien que des intérêts et prises de position divergentes peuvent motiver les acteurs d'un réseau et même soulever des contradictions, voire des résistances à certains moments, il possède tout de même le pouvoir de produire une convergence des points de vue sur le long terme, de par les mécanismes de sélection qu'il instaure pour en déterminer ses membres, les ressources qu'il alloue à certains acteurs privilégiés et les interactions répétées qu'il organise. Cet apport est déterminant dans l'étude de la circulation des idées puisqu'il devrait permettre de saisir l'importance relative de l'UE dans ce réseau, tout en prenant en considération les allers retours des interactions pouvant altérer le sens et les pratiques liés à la gestion des migrations dans les pays à l'étude.

La méthode de l'analyse de réseaux est d'ailleurs utilisée dans le champ disciplinaire des sciences de la gestion pour rendre compte des transformations que subit un outil de gestion à la suite des traductions qu'y apportent les acteurs impliqués en fonction de leurs préférences et intérêts (Dreveton et Rocher, 2010, p. 84). Cette précision sous-entend donc qu'il existe des phénomènes de codage des interactions au sein d'un réseau, mais aussi de décodage, pour traduire les éléments d'une politique dans sa réalité locale. Ces opérations de traduction nous informent de la façon dont les pays partenaires du PPM se réapproprient le langage européen ainsi que les compréhensions communes sur le phénomène migratoire, mais adaptent leur positionnement pour user de cette nouvelle opportunité de dialogue avec l'UE.

Inspiré de l'approche d'Olivier Baisnée et Romain Pasquier (2007) se saisissant de la notion d'européanisation comme outil de travail, nous souhaitons porter à l'étude l'instrument politique du Partenariat pour la mobilité, en le considérant d'abord comme vecteur de l'européanisation des politiques, des pratiques et des idées liées à la gestion des migrations dans les pays partenaires. En ce sens, l'étude de son réseau d'acteurs permet de mettre au jour les rapports de pouvoir, les transactions et les traductions qui facilitent la transposition de préceptes européens de gestion des migrations au sein de pays tiers. Le PPM véhicule une certaine « vision du monde » ayant la capacité de transformer les savoirs et le savoir-faire des acteurs locaux, en fonction du jeu européen. Sous l'égide de cette coopération et du fait des contacts réguliers avec les experts européens, s'opèrent des transferts institutionnels mais aussi

cognitifs, qui amènent les autorités nationales des pays partenaires *à prendre conscience* des enjeux liés aux migrations et des solutions qui doivent être apportées pour assurer la sécurité des deux côtés de la frontière.

Définition de la problématique de recherche

Les corpus de littérature sur les transferts de politique publique et sur l'européanisation reconnaissent l'importance du prisme domestique que Patrick Hassenteufel définit comme « l'ensemble des institutions, dynamiques et acteurs affectés par les pressions adaptatives » (Hassenteufel, 2008, p. 280) dans le processus de transfert. Malgré la prise en considération de cet aspect dans leurs travaux, les chercheurs attribuent trop fréquemment un rôle passif aux acteurs « receveurs » de transferts, qui seraient ainsi soumis à une influence envisagée comme unilatérale (Saurugger et Surel, 2006). L'angle d'analyse adopté dans cette étude propose plutôt de décentrer le regard d'une approche euro-centrique pour se concentrer sur la perspective des pays partenaires des Partenariats pour la mobilité et surtout, sur leur capacité d'action et leur marge de manœuvre quant à la négociation et à la mise en œuvre de cet instrument européen de gestion des migrations. Ce faisant, nous remettons en question l'idée d'une diffusion linéaire de normes qui puiserait son origine dans les instances communautaires et serait imperméable aux possibles effets de *feedback* en provenance des pays tiers, et souscrivons ainsi à l'approche dynamique et circulaire des processus d'européanisation tel que pensée par Radaelli.

Puisque nous envisageons les Partenariats pour la mobilité comme « lieux de fabrique de sens », nous nous intéresserons plus spécifiquement à l'étude de cet instrument auprès de pays qui auparavant, ne structuraient que peu les mouvements migratoires sur leur territoire, afin de découvrir comment l'univers de sens construit par l'UE, donnant corps au PPM, se traduit dans des espaces extérieurs à sa production. Cet élément a été déterminant dans la sélection de nos terrains d'étude. Pour appréhender la capacité transformative du PPM dans l'approche de la structuration des mouvements migratoires au sein de pays tiers, nous avons privilégié l'étude de l'application de cet instrument en Géorgie et en Moldavie, deux pays qui n'avaient jusqu'alors établi officiellement aucune politique migratoire et dont le cadre législatif lié à ces enjeux était encore limité. De plus, ces deux États attirés par la perspective d'une intégration à l'UE présentent *a priori* peu de résistances à l'harmonisation de leur cadre législatif et politique avec les modèles promus par l'Union, nous permettant ainsi de saisir l'étendue des réformes possibles réalisées par l'entremise de cet instrument de coopération. Finalement, ces pays voisins de l'UE ont été parmi les premiers à conclure des PPM et ont bénéficié d'un soutien constant dans la mise en œuvre des activités découlant de ce cadre de coopération, permettant une réflexion sur l'évolution de cet instrument politique sur une échelle temporelle d'une dizaine d'années. Cette approche nous permet de situer l'émergence du référentiel dominant duquel procède le Partenariat pour la mobilité, la vision du monde dont il est porteur, ainsi que les processus en œuvre dans la construction de politiques migratoires.

Au regard de ces éléments introductifs, notre problématique de recherche interroge donc en premier lieu quel est le savoir produit par les PPM sur la gestion des migrations, puis, comment cet instrument participe-t-il de l'institutionnalisation de ce savoir lié à la « bonne » gestion des migrations ? En considérant qu'une politique publique est porteuse d'une compréhension particulière d'un problème politique, produit un cadre cognitif et normatif, puis des

recommandations d'actions pour l'appréhender, elle devient donc une « théorie du changement social » (Muller, 1995, p. 159). C'est sous cet angle que nous souhaitons porter le Partenariat pour la mobilité à l'étude, allant au-delà de l'analyse discursive des documents de cadrage de la Commission européenne, pour intégrer l'analyse des pratiques qui participent également de la construction de sens sur la gestion des migrations.

Un premier niveau d'analyse mettra en évidence les logiques de pouvoir qui sous-tendent la production de savoir sur la gestion des migrations et qui se déploient dans le cadre de la coopération européenne. Au regard de la définition d'une politique publique puis de son application, des rapports de force sont décelables sur plusieurs échelles. D'une part, des luttes concurrentielles opposent les acteurs européens dans la production d'un référentiel dominant, mettant en doute sa pérennité, et d'autre part, des rapports de pouvoir se manifestent dans l'exportation de ce savoir au sein de contextes extérieurs à sa production. Nous souhaitons par ce travail mettre de l'avant la perspective des acteurs locaux et reconnaître leur capacité d'action dans la production de sens qui structure les politiques de gestion des migrations et qui peuvent aboutir, ou non, à la transposition des objectifs européens dans le registre des pratiques des pays partenaires de coopération. Ce faisant, nous souhaitons remettre en question l'objectification des pays tiers aux processus d'européanisation des politiques migratoires.

Un second niveau d'analyse examinera l'institutionnalisation du savoir produit par les Partenariats pour la mobilité sur deux niveaux analytiques, c'est-à-dire à la fois auprès de l'UE et dans les États bénéficiaires de cet instrument politique. En considérant l'européanisation comme un ensemble de processus dynamiques de nature verticale et horizontale, nous chercherons à comprendre à travers l'observation de ces mécanismes comment s'opère l'institutionnalisation des préceptes européens de la gouvernance des migrations dans les pays tiers partenaires de cette initiative, ainsi que ce qui peut expliquer son évolution différenciée. En interrogeant également l'intériorisation de ces mêmes préceptes auprès des acteurs européens responsables de la mise en œuvre de cette politique, nous serons en mesure d'apporter un éclairage critique sur l'homogénéité et la rationalité imputées à l'action extérieure de l'Union européenne en matière de migrations.

Inspiré des travaux menés par des chercheurs aux horizons académiques variés sur l'étude de l'européanisation des politiques migratoires par une entrée située aux marges de l'UE (Nora El-Qadim, 2015, Bénédicte Michalon, 2015, 2009, Hassan Boubakri, 2015, 2013), la présente recherche opte pour un angle d'analyse qui reflète le point de vue des pays tiers sur les phénomènes d'externalisation des politiques migratoires de l'UE. En proposant une analyse qui va au-delà de la phase de négociation d'un accord de coopération entre décideurs politiques et des orientations ainsi décidées, nous souhaitons mettre en évidence l'importance de la phase de mise en œuvre d'un instrument politique par des acteurs de niveau intermédiaire, essentielle à la compréhension des processus de réinterprétation, d'adaptation, d'institutionnalisation des normes au cœur de la de « fabrique » d'une politique.

Avec le souci de « monter en généralité » (Le Bianic, de Verdalle et Vigour, 2012) à partir de l'observation des différents cas d'étude, nous pourrons ainsi démontrer le poids des Partenariats pour la mobilité dans la construction des politiques migratoires nationales mais aussi des variations qui se produisent dans la mise en œuvre de cet instrument, c'est-à-dire au niveau de la diffusion des normes et de leur réappropriation dans les contextes nationaux. Nous partons donc du postulat que l'Union européenne propose ici un « modèle » de gestion dite « efficace » des migrations, et tâcherons d'observer la résonnance de ce référentiel à l'échelon national. Une analyse du réseau instauré par l'instrument politique du PPM permettra d'approfondir la connaissance sur la problématisation des Partenariats pour la mobilité dans chacun des contextes étudiés, notamment en ce qui a trait à la mise sur agenda des enjeux, la délimitation des acteurs dominants et l'exclusion de certains, les règles et contraintes liées à la structure du réseau et la remise en question des traductions concurrentes.

Méthodologie

Pour interroger l'apport des PPM dans les processus de construction d'une politique migratoire à l'échelle nationale, nous avons fait le choix de deux terrains d'étude principaux qui présentent des traits similaires. Les similitudes entre ces cas d'étude se situent au niveau de la faiblesse dans l'encadrement des mouvements migratoires qui prévalait dans ces territoires avant leur engagement à coopérer dans ce domaine avec l'UE, mais aussi au niveau des motivations qui peuvent enjoindre les autorités nationales à coopérer au côté de l'UE. Nous souhaitions aussi sélectionner des terrains d'étude impliqués dans la mise en œuvre de leur Partenariat depuis un certain nombre d'années, afin d'interroger l'expérience des acteurs de ces instruments politiques et de leur réflexion sur la mise en œuvre des projets qui y sont liés. Ce choix de terrains nous a permis de dépasser l'analyse de la négociation d'un instrument politique pour y ajouter l'étude de sa mise en œuvre et donc de la circulation des normes, idées et pratiques qui y est liée.

Notre considération empirique s'est arrêtée sur le choix de ces deux terrains qui semblaient les plus propices à fournir les éléments clés au déplacement de notre questionnement de recherche. Nous avons concentré notre enquête dans le voisinage oriental de l'UE, auprès de la Géorgie et de la République de Moldavie, deux États bénéficiant d'une offre de coopération similaire de l'UE et ouvertement engagés à éventuellement rejoindre la communauté politique de l'Union. La Moldavie fait figure de modèle aux yeux de la Commission européenne à la fois pour la réalisation de son PPM conclu en 2008 et pour son assiduité à poursuivre les réformes exigées dans les diverses plateformes de coopération européenne. La Géorgie a quant à elle signé son PPM en 2009, offert en partie pour souligner le soutien de la communauté européenne à ce pays, alors confronté à de fortes tensions politiques avec la Russie voisine. Catégorisés comme « projets pilotes »[10], ces deux PPM présentent un potentiel heuristique en mettant au jour les dynamiques qui s'opèrent autour de la mise en œuvre de ces instruments, voués à être reproduits dans de nouveaux contextes. C'est d'ailleurs au regard de ces premières expériences de Partenariats pour la mobilité, perçues positivement à la fois par la Commission européenne et par les pays partenaires, que d'autres États du voisinage oriental se sont manifestés pour également bénéficier d'un PPM (Arménie, Azerbaïdjan et Biélorussie). Nous avons également enquêté, dans une moindre mesure, auprès de certains acteurs responsables des négociations et de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité en Arménie et en Azerbaïdjan, afin de connaître leurs motivations et les formes de coopération mises en œuvre sous l'égide de cet instrument. La capitale européenne s'est également imposée comme terrain de recherche, nous permettant d'aller à la rencontre des acteurs européens ayant été impliqués dans les négociations pour la conclusion de PPM puis de ceux toujours engagés dans leur mise en œuvre.

[10] Selon les communiqués de presse de la Commission européenne publiés à la suite de la signature de ces Partenariats pour la mobilité.

Considérant que depuis 2011, la préoccupation stratégique de l'UE s'est déplacée vers les régions du Sud de la Méditerranée (d'où la reformulation de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité) et qu'elle a conclu trois nouveaux PPM avec le Maroc, la Tunisie et la Jordanie, nous avons souhaité achever notre enquête en sol tunisien. Cet exemple présente *a priori* de nombreuses divergences au regard des autres partenariats de type « pilotes ». Il fait suite à un long processus de négociations, parfois houleuses, qui ont connu une importante couverture médiatique et ont soulevé l'intérêt des organisations de la société civile. Les mesures d'incitation pour poursuivre les processus d'externalisation des contrôles de flux migratoires proposées aux pays du pourtour méditerranéen varient sensiblement de celles utilisées à l'est de la frontière européenne. Bien que notre analyse se centre sur l'analyse des études de cas moldaves et géorgiens, elle est tout de même alimentée par la réflexion qu'a pu suscité les terrains secondaires menés en Arménie, Azerbaïdjan et Tunisie. Nous avons ainsi pu observer la trajectoire des Partenariats pour la mobilité et leur appropriation dans des contextes dotés en apparence d'une forte diversité.

La comparaison internationale pour saisir les singularités d'un instrument politique

L'approche comparative semble des plus pertinentes pour témoigner de la géopolitique d'une politique publique en situant l'objet d'étude dans des histoires différentes afin de saisir les divergences de trajectoire. À partir de l'utilisation de variables analytiques similaires retrouvées dans des contextes nationaux divers, cette méthode permet de témoigner des modulations et convergences qui s'opèrent dans la mise en œuvre et l'appropriation des mesures de gestion des migrations au sein de champs politiques distincts. La comparaison internationale de cet instrument politique considère à la fois les ajustements produits par l'UE, mettant au jour les limites et la flexibilité du projet européen, ainsi que les objectifs ciblés par les pays partenaires dans le cadre de cet effort de coopération. Il s'agit de structurer l'analyse à l'aide de variables permettant de « repérer entre les cas nationaux les effets d'apprentissages institutionnels et politiques » (Lima et Steffen, 2004, p. 341) qui s'opèrent par la mise en relations d'acteurs et l'articulation de multiples facteurs, tels que les « processus de production et les modes de prise en charge des problèmes publics » (Hassenteufel, 2005, p. 116). En partant d'une même grille d'analyse pour chacun des terrains, elle permet d'une part « de déconstruire l'exceptionnalité supposée de certains cas en les confrontant à d'autres et d'attirer l'attention sur certains éléments négligés » (Le Bianic, de Verdalle et Vigour, 2004, p. 11), et ainsi d'éclairer la diversité des configurations et des possibilités d'adaptation des Partenariats pour la mobilité à la réalité locale.

Notre grille d'analyse a pour chacun des cas étudiés entrepris de mettre au jour les processus de négociations qui ont mené à la conclusion des Partenariats pour la mobilité, les motivations des acteurs dans cette forme novatrice de coopération, les contextes dans lesquels cet instrument est venu s'inscrire, les perceptions variées des acteurs autour de ce « problème » de politique publique, puis les modalités de sa mise en œuvre. Par ailleurs, nous avons souhaité intégrer à

notre analyse la structuration des acteurs autour de cet outil de coopération mais aussi les transformations qu'il a pu susciter suite à ses projets. Notre entrée privilégiant une approche centrée sur l'instrument politique qu'est le Partenariat pour la mobilité et sa comparaison dans différents environnements d'application a également exigé que l'on s'attarde à l'historicité de cet outil, aux réseaux d'acteurs et mécanismes de diffusion qu'il a contribué à mettre en place, ainsi qu'à sa capacité de diffuser des matrices interprétatives du phénomène migratoire.

L'ébauche d'un premier tableau regroupant les caractéristiques principales du PPM que nous souhaitions recenser a été élaborée et a facilité par la suite la construction de notre grille d'entretien. Par ailleurs, ce dernier a permis de cibler les éléments à rechercher au sein des « tableaux de bord[11]» nationaux. Les « tableaux de bord » des PPM sont des documents élaborés par les autorités nationales avec le soutien de la Commission européenne, visant à détailler la totalité des initiatives menées dans ce cadre de coopération ainsi que les budgets alloués et les acteurs impliqués pour chacun des projets. Son analyse permet donc de confronter les priorités énoncées dans les déclarations de Partenariats pour la mobilité et les initiatives qui le concrétisent. Le « tableau de bord » du PPM moldave est facilement accessible en ligne sur le site du ministère moldave des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne. Toutefois, ce dernier ne respecte pas la structure en piliers de l'Approche globale sur les migrations et recense plutôt les initiatives sous dix grandes thématiques d'action, lesquelles peuvent englober différentes composantes d'un même projet. Il a donc été nécessaire d'interpréter, selon les objectifs énoncés des projets, dans quels piliers ces derniers s'inscrivent. Pour ce qui est du « tableau de bord » du PPM géorgien, ce dernier, non accessible au public, a été obtenu sur demande auprès du Secrétariat d'État chargé de l'intégration européenne et euro-atlantique (« *Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration* ») de la Géorgie. Les projets réalisés dans le cadre de ce Partenariat sont enregistrés dans un classeur de type « excel » et ne sont pas accompagnés des mêmes détails que dans l'exemple du « tableau de bord » moldave. Finalement, nos demandes répétées pour obtenir les « tableaux de bord » des PPM arménien, azerbaïdjanais et tunisien n'ont pas porté leurs fruits.

Ainsi, nous avons établi une classification d'éléments à prendre en considération dans notre analyse des Partenariats pour la mobilité : le contexte national précédent l'introduction du PPM, le cadre de la mise en œuvre des initiatives, les acteurs impliqués et les organes de coordination mis en place, les modalités de publicisation des initiatives, les publics ciblés par ces dernières et leurs objectifs, le nombre de projets réalisés ou en cours de réalisation ainsi que leur répartition par pilier. Cet outil nous a semblé utile comme point d'entrée permettant de relever les variables analytiques qui structurent cet instrument politique. Les catégories d'analyse ont donc été pensées pour cerner les variances dans les modalités de fonctionnement du PPM mais aussi les similitudes qu'il est possible d'observer entre les cas d'études.

[11] Plus communément appelé « *scoreboard* » dans la littérature institutionnelle sur les Partenariats pour la mobilité.

Tableau 1 : Caractéristiques générales du Partenariat pour la mobilité

Contexte national préexistant	- Enchevêtrement avec d'autres initiatives de coopération européenne (Partenariat oriental, Politique européenne de voisinage, EUBAM, dialogue pour la libéralisation des visas) - Étendue et enjeux du Partenariat pour la mobilité
Cadre d'implantation	- Application de type verticale ou horizontale selon la nature du projet - Formulation et réponse aux appels à projets - Adéquation entre les priorités énoncées et les appels à projets - Mode d'évaluation des initiatives - Budget dédié par pays et par pilier
Acteurs	- États membres participants - Acteurs des institutions et agences européennes - Acteurs institutionnels nationaux - Organisations internationales - Organisation de la société civile
Organe de coordination	- Fréquence des rencontres / Cartographie des interactions - Plateforme nationale de coopération - Autres comités et commissions nationales - High Level Meeting à Bruxelles
Publics ciblés par les initiatives	- Agents des services publics - Hauts fonctionnaires - Organisations de la société civile et ouverture à la diaspora - Migrants et candidats à l'émigration - Migrants en situation de retour
Nombre de projets réalisés et en cours de réalisation	- Répartition selon les piliers
Catégorisation des projets selon leurs objectifs	- « Capacity building » - Échange de « meilleures pratiques » - Soutien technique - [...]

Source : Martine Brouillette, 2014, d'après Foro, 2011.

L'analyse du réseau d'acteurs gravitant autour de cet instrument politique effectuée pour les contextes moldave et géorgien, centrale à notre questionnement de recherche, a quant à elle permis de mettre au jour les acteurs importateurs et exportateurs de cet instrument, les stratégies de ces derniers et leur propre perception sur le phénomène migratoire et sur les

modalités de sa gestion. Un second tableau a été construit pour recenser l'ensemble des acteurs impliqués dans la négociation et dans la mise en œuvre de cet instrument politique, mais aussi pour prendre en considération leur position et stratégies respectives. Avec le but d'approfondir la connaissance sur les acteurs de ces PPM dans chacun des contextes nationaux, de sorte à saisir les motivations, l'influence et les ressources engagées par chacun, ce tableau a aussi servi à l'élaboration de la grille d'entretien.

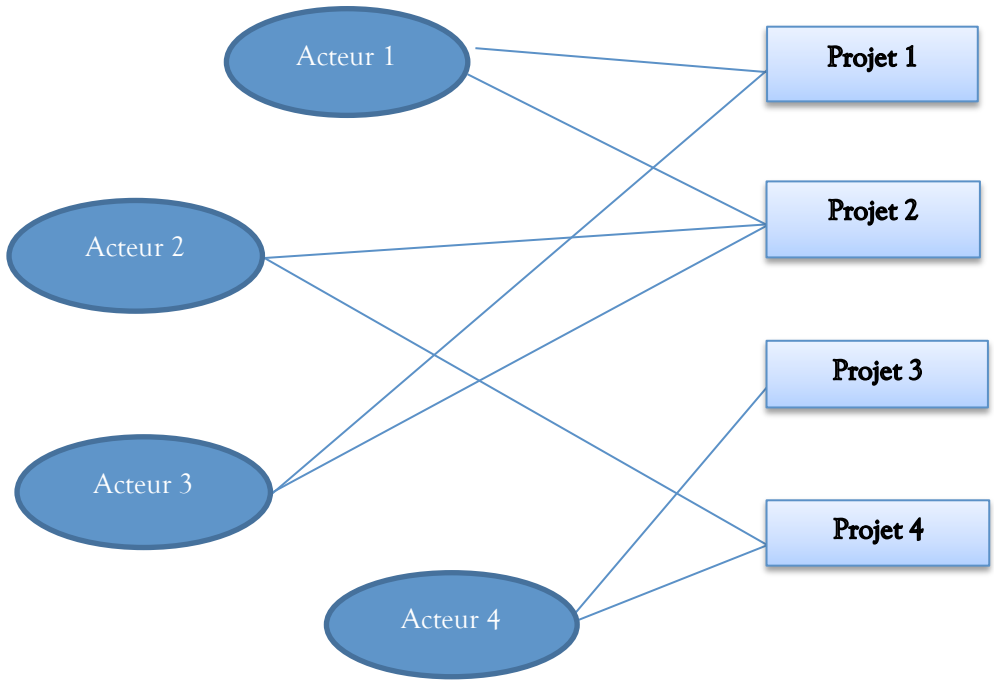
Tableau 2 : Répertoire des acteurs : Rôles, positions et stratégies au sein du Partenariat pour la mobilité

	Caractéristiques identitaires		
Acteurs	**Rôle**	**Position**	**Stratégies**
Secteur public national 1- Ministère affaires étrangères 2- Ministère du Travail 3- Ministère de l'Intérieur 4- Autres	*Exemple* Coordonnateur du PPM.	*Exemple* Organe central au processus décisionnel, point-relais dans la gestion et négociation du PPM.	*Exemple* Objectifs de rapprochement avec l'UE, libéralisation des visas, accord d'association.
Agences européennes - Frontex - Autres			
Acteurs européens - Délégation de l'UE - Représentations nationales des États-membres - Directions générales de la Commission européenne - Autres			
Organisations internationales - OIM - ICMPD - UNHCR - Autres			
Organisations de la société civile			

Source : Martine Brouillette, 2014, d'après Foro, 2011

Finalement, nous avons élaboré un dernier tableau afin de recenser les acteurs impliqués dans chacun des projets. L'objectif de cette démarche est de saisir l'importance relative occupée par chacun d'eux dans la phase de mise en œuvre des PPM et les interactions et les relations de proximité entre institutions qui peuvent ainsi émerger.

Figure 1 : Recensement des acteurs selon les activités



Source : Martine Brouillette, 2014

Entretiens – Interroger la subjectivité des acteurs

Les informations obtenues pour fournir les éléments de réponse à notre problématique de recherche proviennent en grande partie d'entretiens menés auprès des acteurs impliqués dans les Partenariats pour la mobilité, interrogés dans le cadre de mes terrains de recherche. En ciblant principalement les acteurs institutionnels impliqués dans les négociations puis dans la mise en œuvre des PPM, nous avons pu lors d'entretiens naviguer sur deux registres : les enquêtés pouvaient s'exprimer à la fois du point de vue de l'institution qu'ils représentent, puis contraster ce discours en puisant dans leur expérience personnelle. Ainsi, pour reprendre les propos de Bongrand et Laborier sur la particularité de la conduite d'entretiens auprès d'acteurs institutionnels, cette approche met en lumière « l'acteur disposant d'une marge de liberté au sein de contraintes interpersonnelles [...] et une conception de l'organisation comme l'ensemble des jeux d'acteurs, structurés par des relations de pouvoir, des pratiques quotidiennes, des attitudes vis-à-vis des collaborateurs et la conception du propre rôle de chacun » (Bongrand et Laborier, 2005, p. 78).

Nous avons sélectionné un échantillon d'acteurs occupant des positions variées dans le spectre d'action du PPM afin de mettre en relief les déclarations politiques et les discours de ces acteurs, mais aussi pour confronter les points de vue. Pour ce faire, nous avons identifié les institutions et organisations responsables de la mise en œuvre des projets apparaissant sur les « tableaux de bord » ainsi que la liste des membres participant aux plateformes de coopération locales. Nos enquêtes de terrain ont bénéficié d'un effet « boule de neige », de sorte que les premiers contacts établis sur place ont permis d'ouvrir la voie à la réalisation de nouveaux entretiens grâce à la mobilisation des réseaux de connaissances des acteurs rencontrés. La conduite de terrains de recherche sur une période assez longue et répétée (des périodes cumulées de 9 mois en Géorgie, 5 mois en Moldavie et 1 mois à Bruxelles) a offert la flexibilité nécessaire pour réaliser les entretiens espérés, en plus de nous permettre d'intégrer de façon régulière les activités locales liées aux projets des Partenariats pour la mobilité et de côtoyer ainsi aisément et à plusieurs reprises les acteurs responsables de sa mise en œuvre (observation de plateformes de coopération, participation à des forums de la société civile, rencontres entre les milieux institutionnels et académiques sur les relations de ces pays avec l'Europe, etc.).

Même si la grille d'entretien était semblable d'un entretien à l'autre, nous y avons laissé une certaine souplesse pour laisser libre cours à la parole de la personne interrogée, permettant ainsi de saisir ces perceptions, ressentis et croyances sur certaines questions. Pour reprendre les propos de Kaufmann, il était à ce moment question de « découvrir un monde, celui de la personne interrogée avec son système de valeurs et ses catégories opératoires » (Kaufmann, 2007, p. 52), démarche qui permet de saisir si les idées et savoirs circulant au sein du réseau de politique publique avait été internalisées, ou non par les acteurs. Sur les divers terrains mobilisés dans cette étude (Géorgie, Moldavie, Tunisie, Bruxelles, Arménie, Azerbaïdjan), nous avons interrogé les acteurs institutionnels européens (celles et ceux travaillant au sein de la Commission européenne, des délégations de l'UE, des représentations des États membres participants ainsi que certains « experts » européens, c'est-à-dire des fonctionnaires des États membres de l'UE responsables de la gestion d'un projet des Partenariats pour la mobilité), ceux des pays tiers (fonctionnaires des ministères et agences impliquées) et les experts des organisations internationales et des organisations non-gouvernementales contractualisés dans le cadre de cette coopération.

Pour ce qui est de la perspective européenne sur les Partenariats pour la mobilité, nous avons donc conduit des entretiens auprès de quatre profils d'acteurs. Pour chacune de nos études de cas, nous avons rencontré les représentants locaux de la délégation européenne chargés des questions liées aux migrations, qui selon les communications de la Commission européenne, sont responsables d'assurer le relais entre les institutions bruxelloises et les autorités nationales. Différents séjours à Bruxelles nous ont permis de rencontrer les agents des directions générales de la Commission européenne « développement et coopération », « affaires intérieures », « élargissement et voisinage » et du « service européen pour l'action extérieure », tous impliqués à différents degrés dans la mise en œuvre des PPM. Nous avons également privilégié la rencontre avec les représentants des États membres établis dans les pays partenaires

responsables du suivi de certains projets des PPM. Finalement, nous avons réussi à nous entretenir avec certains experts européens en poste au sein d'institutions locales pour mettre en œuvre des initiatives dérivant de cet instrument politique. Nous avons croisé ce regard avec celui offert par les acteurs locaux, provenant d'une part, de ministères et d'agences nationales divers, artisans de la négociation et de la mise en œuvre de leur Partenariat pour la mobilité. Ainsi, nous avons rencontré sur nos terrains de recherche les responsables de ces questions pour les ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, du Travail, des Migrants et réfugiés et de la Diaspora. D'autre part, nous avons mené des enquêtes auprès d'associations locales impliquées dans la mise en œuvre de projets initiés dans le cadre des Partenariats pour la mobilité mais aussi auprès de celles travaillant pour les populations migrantes mais non-impliquées dans cette forme de coopération. Sur le terrain de recherche, nous sommes allés à la rencontre des organisations internationales porteuses de projets apparaissant dans les « tableaux de bord » et avons souhaité poursuivre notre enquête auprès de ces acteurs à Bruxelles pour interroger leurs liens de proximité avec les institutions européennes.
84 entretiens semi-directifs ont ainsi été conduits auprès des acteurs impliqués dans les Partenariats pour la mobilité sur les différents terrains de recherche. Le tableau ci-dessous présente la répartition des acteurs interrogés selon leur positionnement professionnel et selon le pays (tableau 1).

Tableau 3 : Répartition des personnes interrogées selon leur rôle et par lieu

Rôle des acteurs	Moldavie	Géorgie	Arménie	Azerbaïdjan	Tunisie	Bruxelles	Total
Institutions gouvernementales nationales	9	9	1	0	2	0	21
Société civile locale	7	5	0	0	2	0	14
Délégation de l'UE	2	1	0	2	1	0	6
Chargés projet Commission européenne	0	0	0	0	0	10	10
Représentation locale États membres	1	1	0	0	0	0	2
Experts européens	2	0	0	1	2	0	5
Organisations internationales	9	7	1	2	5	2	26

L'annexe 1 détaille la liste des individus interrogés sur chaque terrain ainsi que le poste qu'ils occupent au sein d'une institution ou d'un organisme chargé de la négociation et/ou de la mise en œuvre du Partenariat pour la mobilité. Les thèmes abordés dans le cadre des entretiens ont présenté une régularité afin de souscrire aux exigences d'une comparaison internationale d'un instrument de politique publique. En premier lieu, les acteurs étaient interrogés sur l'évolution de la gestion des migrations dans le pays concerné et sur le rôle de la coopération européenne dans ces développements. Les questions alliaient des réponses fondées sur des faits objectifs

puis sur la perception de chacun. Ainsi étaient abordées les processus de définition des enjeux prioritaires pour chacune des parties de la coopération, le fonctionnement de la coordination dans ce domaine à l'échelon national, le rôle de leur institution dans cette coordination et leur perception des avantages, difficultés et résistances à la coopération européenne dans le domaine des migrations.

Venaient ensuite des questions plus précises sur l'instrument du Partenariat pour la mobilité, la compréhension qu'en avait chacun et plus largement sur le cadre politique de l'Approche globale sur les migrations et la place laissée à cet instrument dans l'ensemble de la coopération dans le domaine des migrations. Ainsi, le PPM était mis en perspective par rapport aux autres instruments de coopération en place dans les pays concernés tels que le Plan d'action pour la libéralisation des visas en Géorgie ou l'Accord d'association en Moldavie et en Géorgie, bien que parfois difficile à distinguer de par l'enchevêtrement des initiatives dans différents cadres de coopération. Pour les acteurs possédant une longue expérience dans leur poste, il a été possible d'interroger les processus de négociations des PPM, la façon avec laquelle ce dernier a été présenté aux autorités nationales, ainsi que la mobilisation initiale des acteurs contractés pour la conclusion de cette entente et autour des objectifs à énoncer. Avec chacun, il a été possible de discuter des modalités de la conception des projets des PPM, des sources de financement des initiatives, des relations qu'ils établissent avec les États membres de l'UE, les organisations internationales et les différentes directions de la Commission européenne, puis des mécanismes de suivi et d'évaluation des projets.

Finalement, la dernière partie de l'entretien ciblait plus spécifiquement la personne enquêtée en interrogeant son rôle précis dans le PPM, son regard porté sur les autres institutions impliquées dans la coordination autour de cet instrument politique, sur les détails concernant le projet qu'elle contribue à mettre en œuvre, sur les difficultés et satisfactions rencontrées puis sur leurs impressions concernant l'avenir et les défis dans le domaine de la gestion des migrations dans le pays à l'étude.

Les thématiques de la grille d'entretien ont été développées de sorte à éclairer notre problématique de recherche sur la contribution du Partenariat pour la mobilité, et donc de la coopération européenne, dans la production de sens sur la gestion des migrations et sur les mécanismes favorisant l'institutionnalisation de ces savoirs. Elles ont également mis en relief les réseaux d'acteurs constitués autour de cet instrument politique et du développement de compréhensions communes sur la façon de percevoir le phénomène migratoire et des solutions à apporter à ce « problème » de politique publique. Compte tenu du nombre significatif d'entretiens réalisés et des contraintes temporelles posées par la majorité des acteurs rencontrés, nous n'avons pu retracer le parcours biographique de chacun de façon systématique, ce qui aurait pu permettre d'interroger l'existence de certains « profils-types » parmi les acteurs de cette gouvernance en réseau.

Les entretiens se sont pour la plupart déroulés dans la langue anglaise, les intervenants moldaves et géorgiens rencontrés maniant en majorité avec aisance cette langue. Ils ont par la suite été retranscrits dans leur totalité afin de saisir toutes les subtilités mentionnées par les acteurs interrogés et pour identifier des analogies entre les discours des acteurs nationaux et européens. Des analyses de correspondances n'ont finalement pu être effectuées puisque les termes utilisés dans la conversation pour désigner un phénomène ou une réalité pouvaient être variés et souvent approximatifs. C'est donc à travers un exercice de relecture des retranscriptions que nous avons pu établir les similitudes et les divergences dans les discours portés par les différents intervenants sur l'instrument politique du PPM.

Organisation du travail

Notre étude débute par une analyse de la genèse des Partenariats pour la mobilité en accordant une attention particulière aux contextes dans lesquels ils sont introduits. Pour comprendre les raisonnements à l'origine de l'innovation politique, nous retracerons dans le premier chapitre les évolutions qu'a connues la dimension extérieure de la politique migratoire européenne avant d'aboutir à l'élaboration de l'Approche globale sur les migrations et de son instrument, le Partenariat pour la mobilité. Ce travail d'analyse permet de mettre au jour les référentiels qui se sont enchaînés et qui ont orienté l'action publique de l'UE dans ce domaine. Le second chapitre se concentre sur les systèmes migratoires qui concernent nos terrains d'étude et la gouvernance des migrations qui s'est progressivement mise en place en Géorgie et en Moldavie depuis leur indépendance. Leur contextualisation permet de saisir les spécificités qui se dégagent de ces espaces, ainsi que le moment politique dans lequel arrive l'offre de coopération européenne en matière de gestion des migrations. À la lumière de ces éléments, nous examinons dans le troisième chapitre la concrétisation des PPM, en portant une attention particulière à la construction de leur contenu et aux asymétries qui se manifestent dès le processus de sélection du pays tiers par l'UE et qui se poursuivent dans les négociations pour sa conclusion. En parallèle, nous mettrons en lumière les motivations qui ont incité les autorités géorgiennes et moldaves à souscrire à cette initiative.

La seconde partie de cette thèse plonge le lecteur dans la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité. Elle interroge la capacité transformative de cet instrument politique lorsque déployé dans des contextes extérieurs à sa conceptualisation et illustre les mécanismes utilisés par l'UE pour faciliter la traduction de ses objectifs au sein de pays tiers. Aussi, elle analyse la production de sens sur la gestion des migrations qui se réalise au moment de la mise en œuvre de la politique, mettant au jour une grande diversité des objectifs au regard de la multitude d'acteurs impliqués, compromettant par conséquence la cohérence de l'action européenne. Imbriqué au Plan d'action pour la libéralisation des visas, le PPM a servi à l'introduction de réformes structurelles en Géorgie et en Moldavie conduisant à des ajustements législatifs, politiques et administratifs conséquents, opérés sous la contrainte exercée par l'UE (chapitre 4). Ces réformes vont mener à un changement substantiel du regard porté par les autorités de ces pays sur les mouvements migratoires et introduire des pratiques de régulation qui correspondent à celles de l'UE. Les deux chapitres suivants analysent les projets qui ont été mis en œuvre par les États membres de l'UE et les organisations internationales dans le cadre de chacun de ces Partenariats pour la mobilité. En conduisant cette analyse sous le prisme de la structure en piliers de l'Approche globale sur les migrations, le cinquième chapitre considère les initiatives liées aux aspects dits bénéfiques des migrations (facilitation de la migration légale et renforcement du lien entre la migration et le développement), alors que le sixième chapitre porte son attention sur les dimensions sécuritaires et sur l'externalisation des contrôles qui se réalise au travers de cet instrument politique (externalisation de l'asile et des contrôles migratoires).

La dernière partie propose un éclairage sur l'institutionnalisation du référentiel véhiculé par le Partenariat pour la mobilité, à la fois auprès des acteurs européens et des acteurs nationaux de la coopération. Le septième chapitre retrace les évolutions qu'a connues cet instrument politique depuis son introduction, illustrant entre autres le détachement progressif des États membres à sa mise en œuvre et la consolidation de son contenu de plus en plus axé sur les aspects sécuritaires de contrôle des migrations. Il met également au jour les réseaux de gouvernance qui se sont constitués autour des PPM et les référentiels concurrentiels qui s'y confrontent. Conjuguant des mécanismes d'européanisation verticale et horizontale, la mise en œuvre du PPM repose en grande partie sur l'apprentissage et la socialisation des acteurs, dont une analyse rend compte des logiques de pouvoir qui sous-tendent ces dynamiques. Le dernier chapitre de notre thèse met en évidence les limites des PPM dans la production et dans l'exportation d'un sens commun sur la gestion des migrations. En illustrant les usages de l'Europe qui sont réalisés par certains pays tiers ayant accepté de signer un PPM, il apparaît que la question des migrations s'est retrouvée instrumentalisée par ces derniers, mettant en doute l'institutionnalisation effective des mesures adoptées sous son cadre. Par ailleurs, en nous référant aux terrains d'étude secondaires, nous explorons dans cette partie les résistances qui peuvent apparaître à différents niveaux lorsque des savoirs contradictoires sur le phénomène migratoire sont mis en présence.

Première partie
La genèse des Partenariats pour la mobilité. Une innovation pensée pour tester une « théorie » du changement

Introduction de la première partie

L'innovation en matière d'instrument politique annonce une transformation dans la façon de percevoir un enjeu particulier pouvant signaler l'échec des outils le précédant, et s'accompagne de nouveaux moyens mis en place pour œuvrer à sa résolution. Porteur de représentations et rarement neutre, l'instrument politique « induit une problématisation particulière de l'enjeu (…) et peut aller jusqu'à induire un système explicatif tel que des systèmes d'interprétation causaux » (Lascoumes, Le Galès, 2004, p. 78). Pour reprendre les propos éclaircissants de Kingdon dans son analyse sur la mise sur l'agenda politique de « problèmes » sociaux, « les problèmes ne sont pas de simples conditions ou évènements extérieurs, mais sont des éléments perceptuels, interprétatifs […] Avec la nouvelle définition d'un problème vient la conceptualisation des solutions » (Kingdon, 1984, pp. 115-119). L'étude d'un instrument politique offre donc le potentiel d'informer sur les matrices cognitives et normatives qui ont conduit à sa genèse et qu'il véhicule dès son introduction.

L'Approche globale sur les migrations entrée en vigueur en 2005 prévoit marquer une rupture avec les précédents modes opératoires promus par l'Union européenne dans sa coopération avec les pays tiers en matière de gestion des flux migratoires. Reconnaissant l'inefficacité de ses précédentes politiques[12], l'UE propose ainsi un nouveau modèle pour marquer un changement de paradigme. Cette nouvelle approche serait donc porteuse d'une redéfinition des idées et croyances sur le phénomène migratoire et œuvrerait à la mise en place d'objectifs politiques novateurs, assortis d'instruments adaptés, s'éloignant ainsi de la logique sécuritaire qui a profondément marqué les actions menées par l'UE dans ce domaine au cours des dernières décennies.

Peter Hall rappelle toutefois le poids de l'héritage et de la tradition dans la construction de nouvelles politiques (Hall, 1993, p. 277). La dépendance au sentier (« *path dependency* »), c'est-à-dire la dépendance envers les précédentes façons de faire, influence de façon déterminante l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau cadre politique. Les instances décisionnelles d'une organisation politique peuvent ambitionner de transformer une politique alors que les acteurs responsables de sa mise en œuvre maintiennent une réticence au changement. Puisque la Commission européenne affirme un changement de paradigme en introduisant l'Approche globale sur les migrations, il importe de réfléchir au poids de la dépendance au sentier pour les acteurs impliqués dans la définition et dans la mise en œuvre de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Aussi, compte tenu de la multitude d'acteurs jouant un rôle dans la gouvernance extérieure de l'UE, partagent-ils tous cette volonté de rupture avec les précédentes politiques sécuritaires orientées sur le contrôle des migrations ?

[12] Dans sa communication du 22 novembre 2000, la Commission européenne indique qu'au regard de la situation économique et démographique de l'UE et des pays d'origine des migrants, un consensus émerge sur l'inefficacité des politiques « d'immigration zéro » poursuivies au cours des 30 dernières années. Elle estime qu'une nouvelle approche est désormais nécessaire pour maximiser les effets bénéfiques des migrations sur les pays d'origine, les pays de destination et les migrants eux-mêmes.

La première partie de notre ouvrage cherche à répondre à ces questionnements en analysant la production locale de savoir sur le phénomène migratoire et sur les politiques et outils pensés pour traiter les enjeux liés aux migrations. Le premier chapitre se concentrera sur l'analyse des différents référentiels qui ont orienté l'action extérieure de l'UE en matière de gestion des migrations, mettant en lumière les ruptures et les continuités dans les façons de se saisir de ce « problème » politique. Confrontée à des définitions hétérogènes sur les enjeux liés aux migrations, l'UE tente, au fil de l'élaboration de ses politiques, de construire un sens commun sur le phénomène migratoire dont certains éléments parviennent à représenter la norme en la matière. Nous souhaitons attirer l'attention sur l'universalité attribuée par l'UE à ce savoir produit localement qui a vocation à être exporté au-delà des frontières européennes afin d'y gouverner les mouvements de population. La construction de ce savoir sur les migrations explique comment l'UE pense ce phénomène au moment où émerge le Partenariat pour la mobilité (PPM).

Le second chapitre déplacera le regard vers deux pays extérieurs à l'UE, la République de Moldavie et la Géorgie, pour mettre en lumière les mécanismes qui y ont conduit à une problématisation de l'enjeu de la gestion des flux migratoires. La coopération avec l'UE a été déterminante dans la mise sur l'agenda politique national de cet enjeu et dans la construction subséquente de politiques migratoires auprès de ces pays qui ne structuraient que peu les mouvements migratoires au sein et à partir de leur territoire. Ce chapitre examinera les évolutions qui ont marqué la construction des politiques migratoires dans ces espaces, progressant chacun selon des modalités différentes vers un « modèle » européen de gestion des migrations.

Finalement, un troisième chapitre croisera les regards portés par l'UE et les deux pays tiers étudiés sur la proposition de coopération par le Partenariat pour la mobilité. En retraçant le processus de sélection des pays tiers potentiellement partenaires effectué par l'UE, les négociations qui ont portées à la conclusion d'une entente ainsi que les réseaux d'acteurs qui émergent dans le contexte de cette coopération, nous souhaitons mettre au jour la définition de ses objectifs initiaux et donc décoder sa production de sens sur les enjeux liés aux migrations. Ce chapitre met également en évidence les asymétries qui caractérisent, dès sa genèse, les relations entre l'UE et les pays tiers participants à un PPM.

Chapitre 1 : Le moment politique du Partenariat pour la mobilité : penser de nouvelles recettes pour la réalisation d'un même objectif

Introduction

Afin d'explorer les fondements du Partenariat pour la mobilité, un retour sur l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne s'impose. Cet exercice permet de localiser et d'appréhender le contexte dans lequel émerge cet outil et de cerner son cadre de pensée. Bien que ce dernier ait l'ambition de marquer un changement de paradigme avec les politiques menées précédemment par l'Union européenne en matière de contrôle des flux migratoires, nous essaierons de mettre au jour le sentier de dépendance emprunté par ces mêmes politiques, permettant ainsi d'interroger la volonté transformative des décideurs politiques de l'UE.

Depuis son origine, la dimension extérieure de la politique migratoire européenne envisage la coopération avec les pays tiers sous un angle sécuritaire. L'évolution de ses instruments de coopération et de ses politiques est révélatrice de l'« imaginaire spatial » (Walters, 2010) partagé par les décideurs politiques de l'UE, qui localisent la source de l'immigration irrégulière au-delà des frontières européennes. Par conséquent, l'affluence des plans d'action et instruments de coopération destinés aux pays du voisinage de l'UE témoigne de la volonté européenne d'endiguer les mouvements migratoires qu'elle estime indésirables avant qu'ils n'arrivent sur le territoire européen. Ce référentiel a orienté et imprègne toujours la formulation des politiques qui composent l'action extérieure de l'UE en matière de migrations. Puisqu'elle envisage son voisinage comme une zone potentiellement menaçante pour sa sécurité intérieure et souffrant d'une mauvaise gouvernance, elle légitime ainsi ses interventions hors de ses frontières pour promouvoir entre autres sa compréhension d'une gestion « ordonnée » des migrations.

L'analyse de l'évolution des politiques migratoires de l'Union européenne permet de saisir la floraison des processus d'européanisation divers qui ont émergé parallèlement au développement de nouvelles politiques et instruments. D'une part, l'UE marchande l'aide au développement à l'adoption de mesures de contrôle des migrations au sein des pays tiers, et d'autre part, elle initie des réseaux transnationaux de politiques publiques, des plateformes d'échange et des programmes de jumelages institutionnels afin d'harmoniser, hors de l'espace européen, les perceptions sur le phénomène migratoire au sens que lui confère l'UE. L'étude des pratiques ainsi mises en place dans les pays tiers rend compte de la rationalité qui détermine l'action des décideurs politiques européens, fondée sur une construction de sens qui privilégie certaines actions et ignore les alternatives qui ne correspondent pas au référentiel dominant.

Le présent chapitre retrace les évolutions ayant été déterminantes dans la construction de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne pour décoder son univers de sens

et pour expliquer le choix des solutions adoptées en adéquation avec l'émergence de référentiels. Pour ce faire, une première partie propose d'analyser les motivations qui ont poussé les États membres de l'UE à exporter leurs normes en matière de contrôle des migrations à l'extérieur des frontières européennes, tout en interrogeant la définition de ces normes émergentes. Dans un second temps, nous porterons une attention particulière à l'arrivée d'un nouvel instrument politique, le Partenariat pour la mobilité, qui annule point les efforts précédemment déployés par l'UE auprès des pays tiers, mais vient plutôt s'ajouter à la vaste toile de relations tissées entre l'UE et certains pays extracommunautaires depuis les années 1990. En nous focalisant sur cet instrument, nous pourrons ainsi comprendre les matrices cognitives et normatives qui légitiment son introduction et déterminent à la fois son contenu et son fonctionnement. Notre considération se portera également sur le moment politique à partir duquel émergent les instruments politiques de l'UE et des bouleversements pouvant conduire à des changements d'orientation significatifs. La plupart des outils de coopération en matière de contrôle des migrations pensés par l'UE répondent à une perception d' « urgence » ressentie par les décideurs politiques européens, pouvant conduire à une lutte concurrentielle pour la définition d'un nouveau référentiel qui orientera l'action politique. Que ce soit dû à un changement de présidence de la Commission européenne ou à un contexte géopolitique en mutation, le référentiel dominant peut rapidement apparaître désuet aux yeux des décideurs politiques, invalidant au passage les précédents instruments politiques pour en penser de nouveaux. La dernière partie de ce chapitre se concentre donc sur cette question, en observant l'incertitude qui compromet la pérennité des instruments politiques de l'UE et la formation de nouvelles catégories de pensée dominantes.

1.1. Des États membres réticents à agir de façon concertée sur les enjeux liés aux migrations

Depuis les origines de l'Union européenne, la communautarisation des compétences liées à la gestion des flux migratoires soulève de nombreuses controverses auprès des États membres, peu enclins à céder leur souveraineté aux institutions européennes pour réguler l'admission et le séjour d'étrangers sur leur territoire. Bien que des avancées aient été depuis réalisées, les politiques européennes en la matière ont principalement évolué sous un angle sécuritaire, priorisant le contrôle des flux migratoires et le renforcement des frontières extérieures de l'UE. Ce sont ces aspects qui ont permis l'amorce d'une concertation des États membres en matière de migrations et ouverts la voie à une intervention croissante des institutions européennes. Divers facteurs expliquent comment le prisme sécuritaire est devenu prédominant dans l'élaboration des politiques migratoires européennes, au point de négliger la considération d'autres éléments pourtant représentatifs de la complexité du phénomène migratoire et de ses enjeux. Laissée aux seuls acteurs européens œuvrant dans le champ de la sécurité intérieure, la politique migratoire européenne s'est développée dans une sorte de vase-clos, excluant les acteurs porteurs de perspectives alternatives. Le secteur professionnel des concepteurs de la politique migratoire européenne joue un rôle déterminant dans l'identification des enjeux liés à cette thématique, ainsi que dans la prescription des solutions pensées par ces mêmes acteurs pour contrer ce qu'ils perçoivent comme une menace à la sécurité intérieure du territoire de l'Union.

Le Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993 n'instaure pas un mode de coopération novateur entre les ministres européens chargés des questions de la politique migratoire et de la sécurité intérieure de l'Union, puisqu'il existe déjà une tradition de concertation. Les années soixante et soixante-dix ont connu l'émergence de groupes de consultation se situant hors du cadre communautaire européen, regroupant les ministres de l'Intérieur et de la Justice de douze nations européennes[13] ayant pour objectifs, entre autres, de faire avancer le débat sur la règlementation douanière et la lutte contre le terrorisme international (à travers la Convention de Naples de 1967 et la création du groupe sur la lutte anti-terrorisme TREVI en 1975). Au fil des années, cette collaboration sur la sécurité des pays concernés et de leur population se poursuit pour englober d'autres domaines, explorés sous la seule optique de leur champ de compétences, soit l'immigration irrégulière, le crime organisé, l'asile, le contrôle des frontières extérieures et le trafic de stupéfiants (Dardenne, 1998, p. 165).

L'établissement de groupes *ad hoc* travaillant sur la question de l'immigration et de l'asile sous un angle d'approche purement sécuritaire conduira à la conclusion de la Convention de Dublin de 1990 et éclipsera progressivement du débat tout autre acteur porteur de prérogatives divergentes (tel que les Affaires étrangères). Les contextes nationaux des États membres

[13] Ces douze États sont la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, le Portugal et le Royaume-Uni.

européens ont également joué un rôle significatif dans la nécessité de renforcer la coopération au niveau de la protection frontalière de l'Europe de l'Ouest. Par exemple, l'Allemagne multiplie les efforts pour faire avancer le développement de politiques communes dès la fin des années quatre-vingts, inquiète de possibles arrivées de demandeurs d'asile sur son territoire suite à des bouleversements politiques à l'Est de ses frontières (Guiraudon, 2010, pp. 147-149). La prédominance du personnel formé aux questions de sécurité des ministères de l'Intérieur des États membres de l'Union européenne pour élaborer la politique migratoire de l'Europe n'est donc pas chose nouvelle, mais plutôt le fruit d'une tradition de concertation établie. Alors qu'au niveau national, la politique migratoire des États recouvre de nombreux champs de compétences (économique, social, affaires étrangères, intérieur, etc.), au niveau supranational, cette politique se développe dans une perspective plutôt étroite. Virginie Guiraudon résume par la citation « quand les policiers deviennent des diplomates » (Guiraudon, 2010, p. 145), puisée dans un rapport de Sénat français, l'appropriation de la politique migratoire au niveau européen par un groupe partageant une perspective sécuritaire de la question, affirmation qui s'avèrera très juste pour qualifier le processus de décision qui verra le jour sous le troisième pilier de l'Union européenne. Borraz et Guiraudon expliquent à ce sujet que « l'action publique est tributaire de la façon dont le « problème » qu'elle est censée résoudre est construit » (Borraz et Guiraudon, p. 26). L'action publique dans le domaine des politiques migratoires européennes dérive ainsi des représentations partagées par les acteurs de cette communauté professionnelle sur le phénomène des migrations internationales, alors que l'exclusivité de ce réseau favorisera certains intérêts au détriment d'autres.

1.1.1. La communautarisation de la politique migratoire européenne au service des intérêts nationaux des États membres

Le Traité de Maastricht institutionnalise le processus de coopération intergouvernementale entre les ministres de l'Intérieur et de la Justice des pays de l'Union. Emmanuelle Dardenne dépeint le mode de gouvernance qui prévaut sous cette nouvelle bannière : « La lourde tendance à l'intergouvernementalité dans l'objet de coopération se traduit par la mise à l'écart des institutions communautaires, la sauvegarde des prérogatives nationales [...] des réunions aléatoires avec le secret qui entoure leur fonctionnement. [...] Les États membres ont entouré la coopération de mécanismes leur garantissant la mainmise sur le processus » (Dardenne, 1998, pp. 166-169). Le pilier Justice et Affaires intérieures créé dans ce contexte est l'illustration de la méthode d'intergouvernementalisme intensif qui persiste dans le processus d'élaboration des politiques (« *policy-making* ») dans ce domaine, évoluant hors du cadre communautaire. Jacques Delors, alors Président de la Commission européenne (1985 à 1994) et défenseur de la logique supranationaliste de l'intégration européenne, dénonce le fonctionnement opaque du troisième pilier en énonçant que des « ministres soucieux de contourner à l'échelon national les arbitrages ministériels et le contrôle parlementaire parviennent à faire passer des projets en les faisant remonter à Bruxelles par le biais de formations spécialisées » (Lescot, 2009, p. 61). Ces paroles mettent en exergue le déficit démocratique prévalant au moment de l'émergence des

politiques migratoires européennes qui, à cette époque, ne prévoient pas de cadre de coopération avec les pays tiers à l'Union (Monar, 2004).

À l'aube du Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, l'hégémonie des membres responsables de l'élaboration de la politique migratoire européenne se retrouve secouée. En transférant les domaines de l'immigration et de l'asile, et de la coopération judiciaire et civile, du troisième au premier pilier de l'Union européenne, les ministres de l'Intérieur et de la Justice se retrouvent confrontés à leur bilan, faible en résultats et cohérence. Helen Wallace soulève les trois principaux motifs d'insatisfaction, émis par les dirigeants nationaux envers la structure intergouvernementale du troisième pilier, qui motivent cette transformation : « l'ambiguïté du cadre légal et constitutionnel du troisième pilier, la faible transparence et responsabilité de cette structure qui a développé ses politiques au-delà de ce qui était rapporté aux Parlements nationaux, et finalement, l'absence de mécanismes pour veiller à l'évaluation et à l'implantation des politiques » (Wallace, Wallace et Pollack, 2005, p. 464). Ce déplacement instaure l'Espace de liberté, de sécurité et de la justice (ELSJ) visant à communautariser les politiques liées au contrôle des frontières extérieures de l'UE, l'asile et l'immigration, tout en favorisant la coopération en matière pénale, civile et policière. L'ELSJ en développement regroupe les enjeux relatifs à la justice et aux affaires intérieures et charge la Direction-générale de la Justice et des Affaires intérieures (DG-JAI) pour diriger les travaux sur ces questions. Ainsi, malgré la communautarisation de ce champ d'action, la tradition sécuritaire qui a jusque là orienté la formulation des politiques en matière de migrations perdure, alors que cette compétence se retrouve placée sous la gouverne du Conseil de l'UE chargé des questions de la Justice et des Affaires intérieures de la direction générale de la Commission européenne du même nom.

Encadré : La direction générale de la Commission européenne chargée de la question des migrations

La direction générale (DG) Justice et Affaires intérieures de la Commission européenne a vu le jour en 1999 suite à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam et de la communautarisation du troisième pilier de l'Union européenne – Justice et Affaires intérieures. Cette direction est chargée des questions relatives à la sécurité intérieure de l'Union dont la criminalité transfrontalière, la lutte contre le terrorisme international, le contrôle des frontières extérieures de l'UE et la gestion des flux migratoires. Ce dernier champ de compétences amènera cette DG à mener les efforts de coopération de l'UE auprès des pays tiers et à déployer ce que l'on appelle aujourd'hui la « dimension externe » de la politique migratoire européenne. Elle développera dans ce cadre une « diplomatie des migrations » (El-Qadim, 2015) en fixant l'agenda de la coopération à mener auprès des pays tiers et sera chargée des négociations pour la conclusion d'ententes ou d'accords concernant entre autres la réadmission de ressortissants en situation irrégulière vers leur pays d'origine ou de transit. La direction générale Justice et affaires intérieures changera d'intitulé à plusieurs reprises (direction générale Justice, Liberté et Sécurité (JLS) en 2004 puis direction générale Migration et Affaires intérieures (HOME) en 2010) mais maintiendra son mandat initial de contrôle des flux migratoires, tout en voyant ses compétences augmenter. Pour faciliter la compréhension du lecteur, nous maintiendrons l'appellation actuelle « Migration et Affaires intérieures » de cette direction générale. Ne disposant pas à l'origine d'instruments financiers propre à son usage sur lesquels s'appuyer lors de négociations avec les pays tiers, cette direction générale verra son allocation budgétaire s'accroître de façon significative au fil des années jusqu'à l'attribution d'une compétence de gestion de fonds dédiés à la coopération en matière de migration et d'asile en 2014.

Le Conseil de l'Union européenne en matière de Justice et des Affaires intérieures est composé des ministres de la Justice et de l'Intérieur européens qui orientent les politiques ainsi que les actions de cette direction-générale. À cette fin, il détermine les finalités de l'Espace de liberté, de sécurité et de la justice en élaborant des programmes stratégiques multi-annuels et procède selon un mode de fonctionnement similaire à celui qui a jusqu'à maintenant dominé les négociations. Le Conseil « y joue un rôle plus important que dans les autres politiques communautaires. Il définit les programmes pluriannuels ainsi que les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle de l'ELSJ » (Jouno, 2009, p. 772). La Commission européenne se voit octroyer une influence accrue dans son utilité « d'entrepreneure » législative et collabore avec cette direction d'une façon novatrice. La méthode ouverte de coordination permet dorénavant à la Commission d'émettre des suggestions législatives au Conseil, également titulaire de ce statut, mais leur mise en œuvre dépend de la volonté des ministres des États membres.

Une combinaison hybride d'élaboration des politiques, oscillant entre la méthode ouverte de coordination et la méthode d'intergouvernementalisme renforcé, matérialise le nouveau cadre

institutionnel de l'ELSJ. Tout de même, le conseil au sommet de la hiérarchie de la direction-générale Migration et Affaires intérieures demeure l'objet des gouvernements nationaux et l'outil préférentiel de ses négociations. Ses membres sont les ministres énoncés précédemment, et les groupes de travail regroupent des fonctionnaires nationaux en provenance des mêmes champs de compétences. Malgré son entrée sous le pilier communautaire, le conseil de l'UE agit seul en tant que « législateur, exécuteur et superviseur, défiant le principe de séparation des pouvoirs » (Wallace, Wallace et Pollack, 2005, p. 472). Le déficit démocratique est tout aussi considérable que précédemment, pourtant, il recueille désormais l'aval des dirigeants nationaux. Le Parlement européen et la Cour européenne de Justice n'interviennent d'aucune façon dans les activités de ce secteur d'activités qui doit tout de même s'incliner à envoyer une communication régulière au Parlement pour l'informer de ses actions. Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, ambitionne de changer cette donne en octroyant au Parlement européen le droit de voter les règles avancées par le conseil mais le Conseil et la Commission parviendront tout de même à maintenir le Parlement européen dans l'obscurité en ce qui concerne le développement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne (Carrera, den Hertog et Parkin, 2012, p. 21).

Conséquemment, les États membres de l'UE opèreraient un *usage* des institutions supranationales justifié par leurs intérêts nationaux. Virginie Guiraudon explique que le choix de porter à l'échelon européen la concertation sur les enjeux migratoires (« *venue-shopping* »), cloisonnée au sein du Conseil de l'UE Justice et Affaires intérieures, permettrait aux États membres d'échapper aux contraintes nationales qui encadrent normalement ces questions (Guiraudon, 2003). Compte tenu de ce qui précède, la stratégie opérée par les États membres de l'UE atteste de leur préférence envers la structure à trois piliers du Traité de Maastricht et le mode de fonctionnement qui en a émergé, octroyant la formulation de la politique migratoire au seul Conseil de l'UE. Les contraintes nationales évoquées par la législation sur la protection des étrangers, la multiplicité des acteurs impliqués et le débat public sont tenus à l'écart de cette enceinte. La responsabilité de l'élaboration des politiques concernant l'immigration est confiée à des officiers de la loi et de l'ordre, alors que le dispositif institutionnel en place permet d'éviter le regard du Parlement européen sur quantités d'enjeux et d'éliminer du débat tout autre intervenant. Cette approche suggère que les États membres de l'Union européenne ont délibérément choisi de poursuivre la fabrication de la politique migratoire européenne au sein d'une institution supranationale, puisque cette option permet au mieux de satisfaire leurs intérêts.

Au regard de l'analyse de la genèse de la politique migratoire européenne, l'on observe le penchant sécuritaire qui a d'abord permis d'unir les États membres de l'UE pour délibérer sur ces questions, puis a profondément imprégné l'élaboration des premières politiques communautaires en la matière. Le retour que nous avons proposé sur les débuts de la concertation entre les États membres de l'UE sur les enjeux liés aux migrations rend compte d'un univers de sens qui n'envisage le phénomène migratoire qu'en termes de menace à la sécurité intérieure de l'UE, justifiant la corrélation de cette thématique avec celle plus large de

la criminalité transfrontalière. Malgré une communautarisation progressive de ce champ de compétences et de l'inclusion des institutions européennes, la dimension sécuritaire prédominante dans l'analyse réalisée par les décideurs politiques européens sur les enjeux liés aux migrations a laissé une empreinte qui perdure aujourd'hui et qui explique le fonctionnement particulier qui caractérise le « *policy-making* » européen dans ce domaine d'action.

1.1.2. L'externalisation du référentiel sécuritaire de gestion des flux migratoires

Le Conseil européen, dans le cadre du Sommet de Tampere en 1999, marque les premiers pas de l'Union vers l'énonciation d'une politique migratoire commune et accorde également une place importante au contrôle des frontières extérieures de l'Union. Les chefs d'États réunis affirment même vouloir accorder à cette priorité la même verve que l'établissement du marché commun pour réaliser son harmonisation (Guiraudon, 2010, p. 151). Cette ébauche prend la forme d'une approche stratégique globale sur la question migratoire « qui aborde les aspects politiques, les droits de l'homme et les questions de développement dans les pays et régions d'origine et de transit [...] pour doter la politique migratoire extérieure d'une cohérence qui lui faisait défaut » (Jouno, 2009, p. 781). Les conclusions du Sommet de Tampere énoncent que la constitution de partenariats avec les pays tiers est devenue un élément essentiel pour mener à bien les objectifs de sa politique migratoire (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Tampere, 1999). La Commission européenne et le Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures s'entendent pour accorder plus d'efforts à la conclusion d'accords de réadmission avec les pays frontaliers de l'espace Schengen, en continuation du travail entamé par l'UE depuis les années 1990, ainsi qu'à une meilleure gouvernance des flux sur son territoire.

Les conclusions de ce Sommet européen sont révélatrices de l'imaginaire spatial et social (Walters, 2010) partagé par les décideurs politiques européens sur l'immigration irrégulière. Le développement d'une dimension extérieure à la politique migratoire européenne est légitimé par une croyance selon laquelle l'immigration irrégulière puise sa source à l'extérieur des frontières européennes. En effet, les discussions ouvertes dans ce cadre priorisent l'impératif de « combattre l'immigration illégale à sa source » (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Tampere, 1999), identifiant ainsi certains pays d'origine et de transit en tant que pourvoyeurs de migrants irréguliers. Cette croyance véhicule l'idée selon laquelle les migrants qui se retrouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'UE seraient irrévocablement entrés par des voies illégales sur le territoire. Cette définition du « problème » de l'immigration irrégulière néglige de prendre en considération les migrants qui auraient voyagé avec un visa d'entrée (Schengen, étudiant, salarié, etc.), puis auraient vu leur situation administrative basculer vers l'irrégularité suite à un changement de statut ou de situation, ou suivant l'expiration de leur visa. En adhérant à cette croyance, les décideurs politiques européens associent donc la migration irrégulière aux réseaux criminels transfrontaliers, justifiant la

nécessité de renforcer les moyens dédiés au contrôle des frontières extérieures européennes et de coopérer avec les pays de départ et de transit des migrants. Par ailleurs, l'identification de la « source » des migrants en situation irrégulière participe de la conceptualisation des pays dits de transit, associés dans l'imaginaire des décideurs politiques européens à des espaces peu gouvernés où prolifèrent les réseaux criminels, légitimant ainsi pour l'UE la pratique de la délocalisation des contrôles migratoires au sein de ces territoires. En construisant ainsi le « problème » de l'immigration irrégulière, l'UE prescrit une série de solutions techniques qui visent d'abord à « responsabiliser » les États extérieurs à ses frontières afin qu'ils prennent part à la lutte contre les migrations irrégulières. Il est ainsi attendu que ces derniers combattent la pauvreté et les manquements en termes de développement, des droits de l'homme et des libertés politiques, éléments perçus comme les principales motivations au départ des migrants en situation irrégulière.

En réponse à la demande du Conseil européen, la Commission européenne formule dès 2001 de grandes orientations en vue d'une politique d'immigration commune qui institutionnalise la coopération désormais perçue comme nécessaire avec les pays tiers pour endiguer les flux de migration irrégulière vers l'UE, tel que l'illustre la liste des orientations énumérées dans ce document :

> « une approche globale et coordonnée de la gestion des migrations au niveau national ; l'amélioration de la diffusion d'information sur les possibilités légales d'entrée dans l'UE et sur les conséquences de l'utilisation des filières clandestines ; le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine, les activités des passeurs et la traite, notamment en amont de la frontière ; de mettre en place une politique cohérente et transparente ainsi que des procédures d'ouverture du marché du travail aux ressortissants des pays tiers dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi ; et d'intégrer les questions relatives aux migrations dans les relations avec les pays tiers » (Commission européenne, 2001, p. 8).

Alors que le Conseil de l'UE maintient sa posture sécuritaire dans son approche de la gestion des flux migratoires, la Commission européenne use de son pouvoir de proposition afin d'intégrer de nouveaux éléments dans le débat et ainsi tenter de modifier le regard porté sur le phénomène migratoire. Partant du constat que les « pressions migratoires continueront et qu'une immigration ordonnée peut présenter des avantages pour l'UE, pour les migrants eux-mêmes ainsi que pour leur pays d'origine » (Commission européenne, 2000, p. 3), la Commission reconnait l'inefficacité des politiques « d'immigration zéro » menées au cours des trente dernières années. Elle maintient la nécessité d'œuvrer de paire avec les pays d'origine et de transit des migrants pour « accroître leurs capacités » à gérer les flux migratoires et réduire les incitations au départ. Pour satisfaire ces objectifs, des programmes sont développés pour financer des initiatives au sein des pays tiers et marquent les premiers pas de l'opérationnalisation de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Bien que les communications publiées par la Commission européenne proposent des initiatives

permettant de poursuivre dans la logique des conclusions du Sommet de Tampere, telles que la mise en place d'une coopération avec les pays tiers, le Sommet de Séville tenu en 2002 remet sur l'avant de la scène l'orientation sécuritaire de politiques de contrôle des flux migratoires. Le Conseil européen énonce lors de ce Sommet que l'aide au développement sera dorénavant conditionnelle aux efforts mis en place pour le contrôle de la migration, insiste pour qu'une clause sur la réadmission soit insérée dans tout accord conclu avec un pays tiers et fait de la lutte contre les « causes profondes » de l'immigration irrégulière dans les pays d'origine des migrants une priorité dans sa coopération avec les pays tiers (Commission européenne, 2002). La conditionnalité, utilisée par l'UE comme mécanisme de distribution de ressources visant une certaine forme de convergence, semble y être renforcée. En effet, l'article 34 et 36 des conclusions de ce Sommet indiquent qu'un « *systematic assessment of relations with third countries which do not cooperate in combatting illegal migration will be carried out, may result in sanctioning in the EU's foreign policy stance in terms of trade, aid and developmental assistance* » (Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Séville, 2002).

Le terme de conditionnalité fait référence au placement de conditions sur l'obtention de subventions ou autres ressources auprès de gouvernements nationaux. Pratique développée par les organisations financières internationales telles que le Fond Monétaire Internationale au cours des années 1980, son application initiale est désormais contestée pour avoir négligé de prendre en considération les particularités propres aux réalités locales et favorisé plutôt des mesures qui ont finalement porté atteinte au développement des pays récipiendaires de ces aides. La conditionnalité dite négative renvoie à l'établissement de sanctions envers un pays qui ne se conformerait pas aux réformes exigées par l'organisme prêteur, responsable de l'évolution des progrès selon son échelle d'appréciation. L'Union européenne en affirmant lors du Sommet de Séville qu'un pays tiers pourrait être sanctionné en termes de commerce, d'assistance et d'aide de développement s'il refuse de coopérer dans la lutte contre les migrations irrégulières offre un exemple de conditionnalité négative. Depuis, la pratique de l'UE dans ses relations extérieures a évolué vers une forme de conditionnalité dite « positive », signifiant que la volonté d'un pays tiers à s'engager dans un processus de réformes recommandé par l'UE pourra ouvrir la voie à de nouveaux dialogues de coopération et à un plus grand rapprochement avec la communauté économique et politique de l'Europe. Il n' y a donc plus de sanctions rattachées au manque de volonté d'un État à mettre en place des réformes souhaitées par l'UE, mais en adoptant cette position, ce dernier ne se verra pas offrir davantage d'opportunités de dialogue et de coopération. Ainsi, pour mettre en place des ajustements divers à l'échelon national, l'UE peut déployer des experts qui veilleront à échanger avec leurs interlocuteurs locaux sur les « meilleures pratiques », à produire des rapports sur l'état d'avancement des réformes et selon les évaluations produites par la Commission européenne, un pays tiers pourra ensuite progresser vers un nouveau cadre de coopération plus avancé avec l'Union européenne.

1.1.3. Le langage de l'UE sur les migrations : produire un schéma de pensée sur le phénomène migratoire

Dans le contexte suivant les Sommets de Tampere et de Séville, la lutte contre l'immigration irrégulière et le trafic d'êtres humains est énoncée comme une des priorités de l'UE. De nouvelles mesures coercitives pour freiner ces mouvements sont pensées pour être appliquées au sein des pays tiers, dont le développement d'infrastructures promettant un meilleur contrôle des frontières, de gestion de la migration irrégulière, de lutte contre le terrorisme et du crime organisé. Le Programme de la Haye, qui a vu le jour en 2004, persévère dans cette logique sécuritaire et trace les plans des instruments qui serviront à satisfaire les objectifs précédemment annoncés. La mise en place du Système d'information des visas (S.I.V.) du fonds européen pour le retour et de la politique d'externalisation de l'asile et des frontières (à travers l'agence Frontex) est le reflet de l'accent sécuritaire qu'a pris la politique migratoire européenne à travers ses relations extérieures.

La relation migration/criminalité a soucieusement été reproduite dans les discours entendus lors des divers Sommets européens et dans les publications de la Commission européenne, de sorte que « *discourses, when recurrent, become embedded in institutions and institutional practices. The way of looking at problems becomes homogenised, the discourse starts to dominate the way a given social unit conceptualizes the world*» (Van Dijck, 2006, p. 4). En associant la politique migratoire à celle du crime organisé et de l'effort anti-terrorisme, la migration est présentée comme une menace sérieuse, à laquelle certains outils techniques (S.I.V, les actions de l'agence Frontex, etc.) peuvent apporter des éléments de solutions. À titre d'exemple, il est évocateur de relever que la première priorité énoncée par le Conseil européen dans sa stratégie pour la dimension extérieure de l'Union européenne en 2005 est de « répondre à la menace pour la sécurité que représentent le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue, la corruption et la gestion des flux migratoires » (Commission européenne, 2005a, p. 3).

En observant les comptes rendus des réunions du Conseil de l'UE en matière de Justice et des Affaires intérieures, ce type d'assemblage sémantique devient usuel pour le lecteur, alors que l'emploi de verbes d'action tels que « combattre », « lutter », « renforcer » voire même « attaquer » revient systématiquement au fil des réunions de ce Conseil qui traitent d'ailleurs principalement de la migration irrégulière. L'association de la migration à la thématique englobante de la criminalité transfrontalière en fait un enjeu perçu par les membres du Conseil de l'UE comme une atteinte au « tissu économique et social de l'UE » (Conseil de l'UE, 2005), accentuant le sentiment de menace auprès de l'auditeur, empêchant une compréhension humaine du phénomène migratoire ou du moins, d'en envisager les multiples facettes. Le Conseil semble également faire l'économie de données factuelles pour étayer ses assertions, amplifiant parfois l'appréhension devant cette source d' « insécurité », alors que de nombreux passages font état de « l'ampleur croissante de cette criminalité » (communiqué de presse, Conseil de l'UE JAI, 4 et 5 décembre 2006), « des nouvelles menaces liées à la pression croissante de l'immigration, de la criminalité organisée, du terrorisme international et de

l'évolution de ces phénomènes » (communiqué de presse, Conseil de l'UE JAI, 5 août 2008), ou encore de « la spectaculaire augmentation du nombre de demandeurs d'asile arrivant à la frontière » (communiqué de presse, Conseil JAI, 5 et 6 octobre 2006). L'insistance sur l'urgence de la situation et sur la nécessité d'y apporter des solutions adaptées est également omniprésente dans ces textes, justifiant le déploiement de nouvelles ressources budgétaires à cet effet ou légitimant l'élargissement du terrain d'action de l'UE, tels qu'en témoignent les passages suivants : « Compte tenu des évènements récents, le Conseil insiste sur la nécessité de poursuivre les efforts de contrôle des frontières extérieures de toute urgence et d'étendre le champ d'application géographique » (communiqué de presse, Conseil de l'UE JAI, 12 et 13 juin 2007) ; « *We must seek an agreement as a matter of urgency amending regulation to reinforce Frontex' capabilities, exploit all instruments in situations of urgent and exceptional pressure to combat illegal migration* » (Conseil de l'UE, 2010). L'analyse de ces constructions langagières met au jour le système de croyances qui influence la production des politiques de l'UE en matière de migrations, en permettant au lecteur de saisir comment les décideurs politiques européens perçoivent la nature et la spécificité de la menace à laquelle ils se sentent confrontés.

Cette mise en sens du phénomène migratoire par les décideurs politiques européens est corrélée à l'émergence de solutions visant à en circonscrire les effets négatifs. Ainsi ces mêmes acteurs produisent les mesures qui permettent selon leur schéma de pensée de neutraliser la dite menace, concrétisant ainsi cette matrice cognitive en action. À cette fin, le Conseil de l'UE recommande de concentrer l'action de l'UE sur le renforcement des contrôles frontaliers, sur la sécurité des documents de voyage et sur la conclusion d'accords de réadmission, tout en ajoutant la nécessité de coopérer avec les pays tiers afin de « combattre » les facteurs qui influencent la décision migratoire (Conseil de l'UE, 2005). Bien que les politiques migratoires aient évolué en succédant des périodes sécuritaires plus ou moins accentuées, la logique sécuritaire est dorénavant normalisée dans l'élaboration des politiques. Il est devenu évident dans cette arène que lorsqu'est abordée la question de la migration, nous nous retrouvons par définition dans le domaine de l'urgence, du danger (Waever, Buzan, de Wilde, 1998, p. 28). La perception de la migration sous un angle qui l'associe à une forme de criminalité transfrontalière, par un Conseil dont les membres sont en charge des questions liées à la sécurité intérieure de l'Union, implique inévitablement un prédicat pour l'adoption d'un type privilégié de mesures. La concertation des membres du Conseil conduit à l'élaboration de catégories de pensée et de dispositifs qui s'harmonisent et se traduisent dans les politiques développées par l'UE ainsi que dans les objectifs de la coopération avec des pays extérieurs à l'Union.

1.2. La « diplomatie migratoire » : un élément clé de la politique migratoire européenne

Des instruments financiers thématiques et géographiques se créent au sein des institutions européennes afin de soutenir la coopération avec les pays tiers en matière de contrôle des flux migratoires. Le programme régional TACIS (« *technical assistance to the Commonwealth of Independent States* ») voit ainsi le jour pour couvrir les enjeux liés à la lutte contre les migrations irrégulières, le trafic de stupéfiants et la corruption dans les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale (Commission européenne, 2002), alors que le programme MEDA, véhiculant sensiblement les mêmes objectifs, s'applique aux pays du voisinage méridional. Les actions menées par ces programmes de coopération dépendent des orientations prises par le Conseil de l'UE dans ses stratégies multi-annuelles et se concentrent sur des mesures d'assistance pour « améliorer les capacités » des institutions nationales chargées de ces questions. La floraison d'initiatives de « *capacity building* » dans les pays tiers portées par l'UE renvoie à l'imaginaire d'un espace extérieur en mal de gouvernance auquel les décideurs politiques européens souhaitent apporter leur assistance technique et leur apprentissage des politiques afin de « construire les capacités » d'institutions et d'États défaillants.

Depuis le milieu des années 2000, l'UE a développé de nouveaux cadres politiques qui réclament un approfondissement de ses relations avec ses pays voisins, alors que la question de la migration se retrouve au cœur du contenu de ces nouvelles politiques. Leur analyse permet de concevoir le rôle alloué aux pays tiers par l'UE dans la lutte contre les migrations irrégulières, les mesures incitatives dont elle entend user pour obtenir l'adhésion de pays extra-communautaires à ses objectifs et la redéfinition de son action pour arriver à conjuguer la multiplicité d'intérêts désormais en jeu dans ce domaine.

1.2.1. Une politique de voisinage au service de la sécurité intérieure de l'UE

Dans le but de développer des relations de proximité avec ses voisins suite à l'élargissement des frontières de 2004, l'Union européenne lance la Politique européenne de voisinage (PEV). Selon la Commission européenne, l'objectif visé par cette politique est d'assurer la prospérité, la stabilité et la sécurité aux frontières de l'Union européenne, et pour ce faire elle « propose à [ses] voisins une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, la règle de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable) » (Commission européenne, 2003). La PEV va au-delà des relations existantes pour offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées. Pour les pays du voisinage oriental, la PEV remplace le mandat de coopération des « accords de partenariat et de coopération » conclus avec l'UE lors des années 1990, à l'aube de leur indépendance.

Les relations et les avantages de la PEV sont « subordonnés aux progrès réalisés par les pays partenaires en matière de réforme politique et économique » (Commission européenne, 2003). Ainsi, même si la nouvelle Politique européenne de voisinage n'ouvre pas la voie à une éventuelle intégration à la communauté politique et économique de l'UE, elle met tout de même en application des mesures de conditionnalité pour encourager ses nouveaux voisins à entreprendre des réformes visant à les rapprocher du « modèle » européen. La relation instituée par la mise sur pied de plans d'action pour les pays concernés par cette politique peut être abordée dans un esprit de rôles « *senior* » et « *junior* », rôle à partir duquel l'UE pratique une « européanisation » des législations, normes et standards du gouvernement national. Thierry Balzacq soutient que la Politique européenne de voisinage porte la même base idéologique que l'intégration européenne, c'est-à-dire que l'UE cherche de la même façon à « persuader ses voisins à adopter des normes politiques, économiques et sociales » (Balzacq, 2007, p. 8), use de la conditionnalité pour faire avancer des projets de réformes, et vise à « tout mettre en commun avec les pays voisins, sauf les institutions » (Prodi, 2002). L'avantage de la participation du pays voisin signataire est d'accéder plus aisément aux biens, services et capitaux de l'UE.

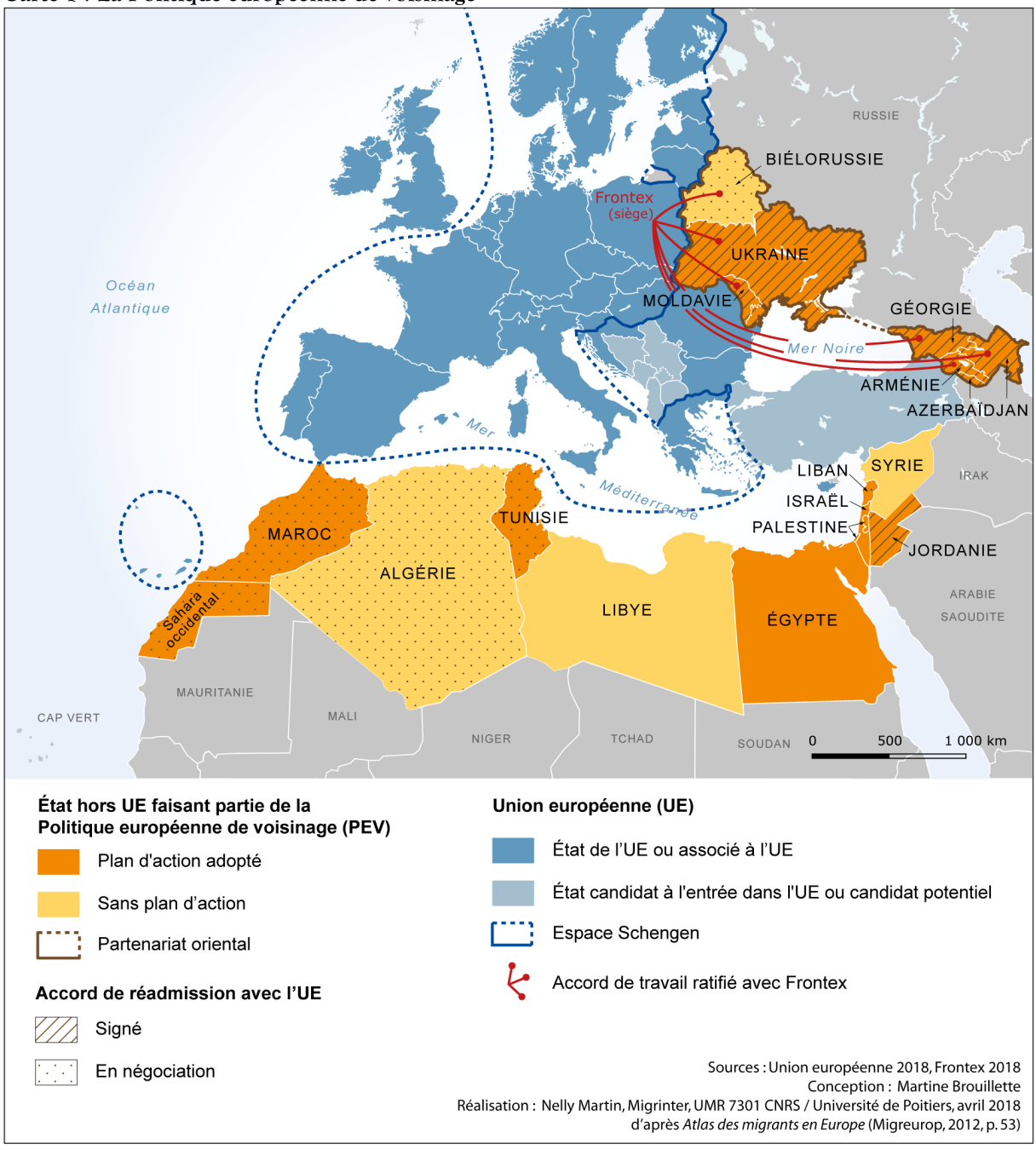
Des plans d'action bilatéraux sont élaborés dans le cadre de cette politique et établissent les priorités de l'Union européenne et du pays signataire en matière de coopération. Puisque les régions du voisinage sont dépeintes comme porteuses d'insécurité pour la stabilité de l'Union (Jeandesboz, 2007, Lavenex, 2010), l'UE propose dans ces plans d'action un agenda de coopération axé pour une part significative sur la thématique de la sécurité, incluant le contrôle des frontières et des migrations. Une gouvernance en réseau se met progressivement en place pour procéder à des transferts de compétences au travers notamment des programmes de jumelage institutionnel, alors que la Commission européenne procède à l'évaluation des progrès réalisés par chacun des pays partenaire sur la base de mesures de « *benchmarking* » contenues dans chacun des plans d'action. L'instrument de la Politique européenne de voisinage (ENPI) remplace les instruments géographiques TACIS et MEDA et soutiendra le financement de projets liés entre autres à la « consolidation des capacités » en matière de contrôle des flux migratoires dans cet espace, définie par les institutions européennes comme le développement des capacités autonomes des gouvernements et de la société civile par le renforcement de leur savoir, de leurs compétences et de leur attitudes (Cour des comptes européenne, 2016, p.5).

Seize pays[14] situés aux marges de l'UE ont accepté d'adhérer à la Politique européenne de voisinage sans pour autant tous conclure de plans d'action. La carte suivante illustre les pays partenaires de la Politique européenne de voisinage ainsi que ceux qui ont adopté un plan d'action avec l'UE. Elle met également en relief les pays qui ont conclu un accord de réadmission avec l'UE ainsi que des accords de travail avec Frontex. Au regard de cette carte, on aperçoit une tendance importance auprès des pays du voisinage oriental à souscrire aux

[14] Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Lybie, Moldavie, Maroc, Syrie, Palestine, Tunisie, Ukraine.

instruments de contrôle des migrations proposés par l'UE, alors que ces derniers soulèvent davantage de controverses dans les pays du pourtour méditerranéen.

Carte 1 : La Politique européenne de voisinage



1.2.2. Changer le regard institutionnel sur les migrations : la proposition de la Commission européenne pour une nouvelle approche plus équilibrée

Les évènements de 2005 et 2006 auront une incidence sur le discours tenu par l'Union européenne sur la question de la migration. La mort médiatisée de migrants tentant de rejoindre l'enclave de Ceuta et Melilla, la multiplication de rencontres intergouvernementales sur les migrations internationales (Initiative de Berne, Commission globale sur les migrations internationales entre autres) et la prise de conscience du déclin démographique des nations de l'UE génèrent une transformation dans la rhétorique de l'UE sur la gestion des migrations. Pour freiner les migrations irrégulières, la Commission européenne propose d'instaurer une politique encourageant la migration légale vers le territoire de l'UE, en soumettant l'idée que les gouvernements nationaux émettent des quotas d'immigration selon les catégories socioprofessionnelles avec des besoins de main-d'œuvre. Bien que cette suggestion ne soit pas retenue par les États membres, craignant de subir une réduction de leur pouvoir décisionnel sur l'entrée de personnes au sein de leur territoire national, ces derniers acceptent tout de même l'ouverture d'un dialogue sur la question. Le nouvel objectif de la politique migratoire européenne est de combattre la migration irrégulière tout en encourageant activement les bénéfices liés à la migration légale (Nellen-Stucky, 2011, p. 6). Aussi, cette prise de position vient en soutien à l'avancement de négociations pour la conclusion d'accords communautaires de réadmission, puisqu'un accroissement des possibilités de migration légale ainsi que la facilitation des procédures pour l'obtention de visas Schengen sont envisagées comme des contreparties efficaces (Garcia-Jourdan, 2005, p. 270).

L'inspiration pour l' « Approche globale sur la question des migrations » émerge de ce nouveau contexte, préconisant à la fois l'adoption de mesures sécuritaires et l'ouverture d'un dialogue compréhensif auprès des pays tiers, renforçant les liens de causalité entre le développement socioéconomique et la mobilité des individus. Réuni à Hampton Court au Royaume-Uni pour un Conseil européen informel, les chefs d'État européens énoncent les orientations de ce nouveau cadre politique ayant vocation à gouverner la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. L'action de l'UE en matière de gestion des migrations doit être « globale », c'est-à-dire prendre en considération tous les aspects liés au phénomène des migrations internationales. La coopération avec les pays voisins doit également tenir compte du « double rôle » de ces derniers, à la fois « pays d'origine et pays de transit » (Commission européenne, 2005c, p. 8). Au lendemain des processus d'élargissement de 2004 et de 2007 et du déplacement subséquent des frontières extérieures de l'UE, les chefs d'État européens aspirent à étendre leur gouvernance sur le contrôle des migrations au sein des pays composant son nouveau voisinage, perçus comme la principale source des flux de migrations irrégulières. À l'image des procédures encadrant l'adhésion d'un État candidat à l'UE, les mêmes outils seront déployés au sein de pays tiers pour y transformer leur approche sur la gestion des migrations afin de l'uniformiser avec le « modèle » européen.

Aspirant à modifier l'approche unilatérale et restrictive jusqu'à ce moment prédominante dans l'évolution de sa politique migratoire, la Commission européenne lance donc en 2005 l'« Approche globale sur la question des migrations ». Elle est définie par la Commission européenne comme « la dimension extérieure de la politique de l'UE en matière de migrations. [...] L'Approche globale sur la question des migrations représente le passage d'une approche centrée sur la sécurité à une approche plus transparente et équilibrée, qui serait guidée par une meilleure compréhension de tous les aspects liés aux migrations et faisant de la mobilité et des migrations des forces positives pour le développement. L'action de cette politique répond à la nécessité d'associer l'action de la Communauté à celle des États membres et des pays tiers » (Commission européenne, 2008a, p. 3). La conclusion d'accords communautaires de réadmission et la lutte contre la migration irrégulière demeurent au centre de l'Approche globale, mais cette dernière doit prendre la forme de partenariat avec les pays tiers à travers la mise en place de nouveaux dialogues différenciés.

Ce cadre politique s'insère dans les relations extérieures de l'UE auprès des pays tiers, notamment dans la Politique européenne de voisinage. Cette disposition inclut une mosaïque d'initiatives et vise à proposer des solutions favorables (« *win-win-win* ») à toutes les parties impliquées dans le phénomène, soit les pays de destination, les régions ou pays d'origine et de transit, et auprès des migrants eux-mêmes. Le schéma proposé par l'Approche globale sur les migrations se divise en trois piliers : la facilitation de la migration légale sur le territoire de l'UE, la lutte contre l'immigration illégale et le renforcement des synergies entre la migration et le développement. L'UE affirme son adhésion à la corrélation positive entre la migration et le développement, en soutenant l'hypothèse qu'un accroissement du développement national des pays d'émigration freinera les motivations économiques responsables de l'immigration. Prenant conscience du volume de transferts de fonds réalisés par les migrants vers leur pays d'origine, les décideurs politiques vont, dans les années 1990, commencer à élaborer des politiques visant à « maximiser » les effets de ce capital sur le développement des pays d'origine des migrants. Bien que critiquée par de nombreux chercheurs pour son biais utilitariste (voir par exemple les travaux de Hein de Haas 2006, ou Thomas Lacroix 2009), la construction du lien entre la migration et le développement est progressivement devenue un puissant référentiel, une « *doxa* internationale » qui diffuse un « ensemble de croyances et de pratiques désormais considérées comme normales, prises pour acquis et qui ne sont plus à questionner » (Bréant, 2013, p. 3). Cette conjecture se traduit par l'instrumentalisation de l'aide au développement à la politique migratoire européenne, exigeant de la part des pays tiers l'adoption de normes et standards définis par l'UE.

L'Approche globale sur les migrations innove au regard des politiques européennes précédentes et propose un cadre qui prétend adresser l'intégralité des aspects liés à la migration. Elle aspire également à engendrer de nouvelles synergies entre les politiques nationales des États membres. Cette architecture politique qui doit orienter l'action européenne opérationnalise un discours international émergent qui appréhende le phénomène migratoire sous l'angle proposé par la Commission européenne. Pour ainsi dire, la matrice cognitive de l'Approche globale sur les

migrations n'est pas le produit unique d'une construction européenne de savoir sur les migrations, mais elle s'intègre plutôt à un courant de pensée qui prolifère depuis le début des années 2000 et qui est porté par certaines organisations intergouvernementales. Lorsque l'on observe les rapports produits par quelques unes de ces organisations, publiés au cours de la première moitié des années 2000, l'on y retrouve les mêmes préceptes, inscrits sous la forme d'un modèle conceptuel permettant une meilleure gestion des migrations. Ainsi, le guide rédigé par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) à l'attention des décideurs politiques « *Essentials of Migration Management* » énonce les mêmes piliers devant servir à la formulation de politiques migratoires (migration et développement, facilitation de la migration légale, la lutte contre les migrations irrégulières et les migrations forcées) (OIM, 2004). En se fondant sur l'analyse de données relatives aux migrations et à leurs conséquences, ce discours, produit par certaines organisations internationales, est diffusé dans le cadre de rencontres intergouvernementales de haut niveau et s'institutionnalise dans l'élaboration de politiques publiques correspondant à ses principes. En fournissant un cadre de valeurs et de croyances validé par des recherches préparées par ces organisations et perçues comme objective, le discours produit une matrice normative qui indique aux États les dispositifs à adopter pour réguler les mouvements de population. Il participe de la compartimentation du phénomène migratoire qui a pour vocation de fournir aux États d'une part, une simplification des enjeux liés aux migrations et d'autre part, des solutions techniques veillant à en traiter chacun des aspects. L'innovation politique ainsi proposée par la Commission européenne semble d'une part en rupture avec le référentiel du tout-sécuritaire jusqu'à ce moment promu par l'UE dans sa gestion du phénomène migratoire, mais d'autre part, en continuité avec le discours global sur les migrations qui foisonne depuis quelques années. Pour autant, ce discours ainsi que l'Approche globale sur les migrations, préconisant une gestion « ordonnée » des flux migratoires, ne sont guère en contradiction avec le maintien d'une logique sécuritaire de contrôle des flux migratoires. En complément de mesures coercitives visant à freiner les migrations irrégulières, de nouvelles propositions sont pensées pour endiguer le même phénomène, mais reposant cette fois sur des mécanismes horizontaux et proclamant agir sur les aspects dits bénéfiques des migrations.

La Commission européenne poursuit sa quête de la communautarisation de la politique migratoire européenne en incitant les États membres à prolonger leurs stratégies de gestion des flux migratoires sous ce cadre, et à lui concéder le dialogue et la conclusion d'accords avec les pays tiers. À l'origine, la Commission européenne et le Conseil de l'UE en matière de Justice et Affaires intérieures souhaitent aiguiller cette politique dans l'objectif de « renforcer la coopération sur la question des migrations entre les États membres, accroître le dialogue et la coopération avec l'Afrique et les pays du Sud de la Méditerranée et promouvoir la création d'un cadre pour le financement et l'application des stratégies de gestion des migrations » (Van Criekinge, 2009, p. 4). Ce cadre politique se veut de nature informelle et flexible puisqu'il est juridiquement non-contraignant pour les États membres (« *soft law* ») et n'engage de leur part qu'une participation volontaire aux programmes d'action qui en sont dérivés. Par contre, il s'accompagne implicitement de mesures juridiquement astreignantes pour les États partenaires

qui manifestent leur intérêt à bénéficier de la coopération communautaire et à ouvrir un dialogue sur la mobilité. La zone d'intérêt de l'Approche globale sur les migrations s'élargit peu de temps après sa mise en place « compte tenu des graves problématiques que posent ces routes migratoires [à la frontière à l'Est et au Sud-Est de l'Union] » (Commission européenne, 2006, p. 3). Elle tente ainsi d'offrir une « balance géographique » dans le déploiement de ses initiatives, répondant à valeur égale aux besoins exprimés à l'Est et au Sud de ses frontières.

1.2.3. Le Partenariat pour la mobilité : opérationnaliser l'Approche globale sur les migrations

Afin de concrétiser les objectifs énoncés, deux instruments politiques sont pensés pour opérationnaliser l'Approche globale sur les migrations : le « Partenariat pour la mobilité » et « l'Agenda commun pour la migration et la mobilité », prenant tous deux la forme de déclarations non-contraignantes œuvrant au déploiement d'initiatives dérivées des trois piliers de l'Approche globale au sein de pays tiers « partenaires ». L'agenda commun est prévu pour ouvrir la voie au dialogue auprès de pays tiers situés hors de la zone de la Politique européenne de voisinage, qui jusqu'à ce moment, ne coopèrent pas avec l'UE en matière de gestion des migrations, alors que le PPM, forme plus approfondie de coopération, s'adresse d'abord spécifiquement aux pays du voisinage. Selon la déclaration du Partenariat pour la mobilité conclu avec la République de Moldavie :

> « *The Mobility Partnership will have the purpose of facilitating legal migration including circular and temporary migration, in particular for development purposes, within the limits of the respective competences of the Signatories and taking into account their labour market and socio-economic situation, establishing cooperation on migration and development, and preventing and combatting illegal immigration and trafficking in and smuggling of human beings, as well as promoting an effective readmission and return policy, while respecting human rights and the relevant international instruments for the protection of refugees and taking into account the situation of individual migrants and the socio-economic development of the Signatories*» (Conseil de l'UE, 2008).

La précédente définition met en exergue la singularité de cet outil, dont le contenu doit correspondre aux spécificités des régions d'application. Il est le résultat de la volonté européenne de faire coïncider les dispositions sécuritaires de la politique migratoire et les mesures utilitaires permettant d'accroître les bénéfices liés à la migration. La transformation de la terminologie employée pour évoquer des phénomènes migratoires révèle un effort de changement idéologique. En faisant notamment référence à des « partenariats » avec les pays tiers, il est insinué une contractualisation égalitaire des parties impliquées ainsi que l'établissement d'une relation d'échange équilibrée. Présenté comme une forme approfondie de dialogue, ils laissent penser à l'inclusion d'une plus grande diversité d'acteurs, à une gouvernance de type « horizontale » attachée au point de vue des pays tiers partenaires, mais de

par leur nature non-contraignante, ne sont pas « soumis à un véritable contrôle politique (parlementaire) ou judiciaire (Crépeau, 2000, p. 17). Le « discours du partenariat » pour reprendre l'expression de Rahel Kunz, évoque « un esprit de coopération, basé sur une « responsabilité partagée », la définition d'« intérêts communs », de « bénéfices et de confiance mutuels », où l'accent est placé sur la volonté politique et les bénéfices mutuels. Il recadre la migration comme un enjeu pouvant être géré, avec l'implication de nouveaux acteurs, de nouvelles solutions, sous un principe de responsabilité partagée, avec pour effet de « dépolitiser » la question » (Kunz, 2011, p. 292). Dans ce sens, et bien que le PPM ait été développé de façon unilatérale par la Commission européenne, sa connotation induit une nouvelle forme de gouvernance prônant une plus grande participation des pays tiers partenaires et l'établissement de relations plus équilibrées, basées sur l'échange et à l'écoute des priorités de chacun.

La « mobilité » des individus, telle qu'entendue dans l'intitulé des Partenariats pour la *mobilité*, correspond quant à elle davantage à la réalité de l'ère de la globalisation et à la facilitation des possibilités de migration légale sur le territoire de l'UE, à travers des mesures de facilitation des procédures d'obtention de visas Schengen et des schémas préférentiels de migration circulaire. Ces éléments consistent en mesures d'incitation puissantes auprès des pays tiers pour souscrire à des PPM, bien que les États membres, demeurent réticents à l'idée de concrétiser l'accroissement de possibilités de migration légale sur leur territoire et souhaitent garder la maîtrise du déroulement de cet aspect de la politique, au détriment de la Commission européenne.

La déclaration d'un PPM rassemble les grandes lignes directrices qui orienteront la coopération européenne sur le territoire. Elle marque l'ouverture d'un dialogue et d'une collaboration à long-terme entre ce triangle relationnel (Commission européenne, États membres signataires et pays tiers sélectionné), en maintenant toujours la flexibilité et l'informalité de la participation, signifiant que les États membres sont libres de s'y ajouter ou de s'en retirer, qu'aucune évaluation de leur engagement n'est de mise et que les discussions peuvent survenir de façon unilatérale, hors de l'enceinte institutionnelle européenne. Pourtant, puisque le PPM se retrouve souvent imbriqué à d'autres instruments européens de coopération, la même flexibilité ne semble pas allouée aux pays tiers participants. À titre d'exemple, le PPM a été utilisé dans le cadre de l'application du Plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen en Moldavie puis en Géorgie, et sa mise en œuvre a donc été fortement imprégnée de la conditionnalité politique exercée par l'UE. Ce document est accompagné d'une annexe qui met au jour les besoins énumérés par les parties impliquées en fonction desquels les projets soumis à la mise en œuvre du partenariat seront sélectionnés. Cet ajout contient de nombreuses propositions d'actions, regroupées sous les mêmes trois piliers représentatifs de l'action de l'Approche globale sur les migrations. L'accès à une migration légale, adaptée aux besoins du marché des États membres, ainsi que la nécessité de sécuriser le territoire national, en limitant les migrations illégales et en encourageant le retour, incarnent l'essence de cet instrument. À la lecture des déclarations et des annexes de PPM avec plusieurs pays tiers, l'on constate une

tendance à l'uniformisation des « besoins » et des pistes d'action. Ces derniers correspondent de moins à moins à la réalité du contexte local, mais davantage à la compréhension de l'UE sur la gestion des flux migratoires et sur ce qui doit être mis en place dans les pays voisins pour réguler les mouvements de population.

Afin d'être considéré pour un PPM, le pays tiers doit consentir à prendre les dispositions nécessaires pour accomplir certains engagements énumérés par la Commission européenne qui sont :

> « l'engagement de réadmettre effectivement ses propres ressortissants [...], l'engagement de réadmettre, dans des circonstances clairement définies, les ressortissants des pays tiers et les apatrides arrivé dans l'UE par le territoire du pays concerné [...], des initiatives ciblant à décourager les migrations clandestines, des efforts en vue d'améliorer le contrôle aux frontières avec l'appui éventuel de la coopération opérationnelle avec les États membres et/ou Frontex, des efforts pour améliorer la sécurisation des documents de voyage [...], l'engagement de coopérer et d'échanger des informations avec les autorités compétentes des États membres de l'UE [...], des mesures et des initiatives pour lutter sérieusement contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains [...] et l'engagement de favoriser la création d'emplois productifs et le travail décent, et de manière plus générale, d'améliorer l'environnement social et économique devrait également être exigé du pays tiers concerné car il peut contribuer à réduire les incitations à la migration clandestine » (Commission européenne, 2007a, p. 4).

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

> « [pourvoir] davantage de possibilités de migration légale pour les ressortissants du pays tiers [selon les besoins de main d'œuvre des États membres intéressés et en respectant le principe de préférence communautaire[15]], d'assister les pays tiers afin de les aider à développer leur capacité de gestion des flux migratoires légaux, [de mettre en place] des mesures pour faire face au risque de fuite des cerveaux et encourager les migrations circulaires ou les migrations de retour et d'améliorer ou d'assouplir les procédures de délivrance des visas de court séjour aux ressortissants de pays tiers » (Commission européenne, 2007a, pp. 5-8).

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

Ces divers engagements énoncés par la Commission européenne illustrent une asymétrie significative qui peut déjà être constatée, avant même l'ouverture de négociations pour la conclusion d'un PPM. Autrement dit, des engagements précis sont exigés du pays tiers avant même que celui-ci ne participe à cette nouvelle forme de coopération, alors que l'UE hésite à mettre sur la table des propositions concrètes qui pourraient servir de contreparties. La Commission européenne est chargée de la négociation de ces ententes auprès des pays tiers et use des mesures d'incitation disponibles sous ce cadre pour persuader de l'utilité de cette nouvelle politique. Les critères d'éligibilité définis par la Commission européenne prennent en considération le volume des flux migratoires en provenance du pays tiers envisagé, la propension de ce dernier à coopérer dans les domaines de la réadmission et de la lutte contre les migrations irrégulières et la volonté des États membres de l'Union à coopérer avec cet État (Ayet Puigarnau, 2009). L'intérêt des pays tiers à rejoindre un partenariat est variable, mais dans la plupart des cas, l'évocation d'un rapprochement avec l'Union, d'une mobilité facilitée vers le territoire européen ou alors d'un dialogue privilégié, a été un facteur déterminant dans la conclusion d'une déclaration. L'idée d'une « européanisation » des normes et standards a été mise à profit dans la négociation des PPM auprès des pays de l'Europe de l'Est qui aspirent à une éventuelle intégration dans l'UE. Cette mesure d'incitation n'est pas utilisée dans les négociations auprès des pays du continent africain.

La lecture des communications de la Commission européenne et des communiqués suivant les réunions du Conseil de l'UE révèlent des divergences dans le positionnement de chacune de ces entités sur la voie à suivre dans l'application de l'Approche globale sur les migrations. Alors que la Commission semble adopter un regard holistique sur le phénomène migratoire et souligne la nécessité d'offrir aux pays tiers partenaires des possibilités accrues de migration légale vers l'espace européen (Commission européenne 2005c, 2007b), le Conseil perdure dans son orientation sécuritaire en exigeant une place de premier plan pour l'agence Frontex dans la mise en œuvre de l'Approche globale et en insistant pour le maintien d'une forte conditionnalité de l'assistance européenne à l'engagement des pays tiers dans la lutte contre les migrations irrégulières (Communiqué de presse, Conseil de l'UE, octobre 2006). Dans cet ordre d'idées, ce dernier souhaite concentrer l'action de l'approche globale sur l'Afrique et la région méditerranéenne et de fixer les priorités sur « la gestion des frontières, l'identification des contrefaits, les accords de réadmission, le retour volontaire, le renforcement des capacités d'assistance technique, la prévention de l'immigration clandestine avec Frontex, le renforcement du droit d'asile et la protection des réfugiés » (Communiqué de presse, Conseil de l'UE, juin 2008).

La plupart des chercheurs ayant travaillé sur le PPM ont mis au jour sa propension à poursuivre les objectifs traditionnels de contrôle des flux migratoires souhaités par les États membres (Reslow, 2010, Geiger et Pécoud, 2010, Nellen Stucky, 2011, Kunz et Maisenbacher, 2013, Hernandez i Sagrera et Korneev, 2012, Carrera, den Hertog et Parkin, 2012, Limam et Del Sarto, 2015, El Qadim, 2015). En observant les lignes directrices qui orientent cet instrument, l'implication des États membres et de la Commission européenne ainsi que les financements

des projets, ces derniers ont démontré la persistance du prisme sécuritaire dans les initiatives découlant de ce que certains ont même dénommé le partenariat « pour l'insécurité » (Carrera et Hernandez i Sagrera, 2011). L'asymétrie des relations entre d'une part, l'UE et les États membres et d'autre part, les pays partenaires, contribuant à la dissémination effective des mesures d'externalisation des contrôles migratoires est au cœur de ces travaux. Dans cet ordre d'idées, Sandra Lavenex et Rachel Nellen-Stucky soutiennent que le Partenariat pour la mobilité poursuit les orientations prises au cours des deux dernières décennies par l'UE en termes de contrôle des migrations (Lavenex et Nellen-Stucky, 2011, p. 117), alors que Sergio Carrera et Raul Hernandez i Sagrera ajoutent que l'évocation d'opportunités de migrations circulaires contenues dans cet instrument politique sert l'objectif d'accroître la coopération en matière de lutte contre les migrations irrégulières (Carrera et Hernandez i Sagrera, 2011, p. 105). Au sujet de la négociation des plus récents PPM avec les pays du pourtour méditerranéen, Mohamed Limam et Raffaella A. Del Sarto avancent l'hypothèse que l'UE a usé du contexte politique instable de la région pour faire progresser ses intérêts en marchandant notamment l'aide au développement au déploiement de mesures concrètes pour contrer les flux de migrations irrégulières (Limam et Del Sarto, 2015).

En se concentrant sur l'élaboration des politiques de l'UE, leur contenu et leurs possibles implications, ces travaux soutiennent l'idée d'une action cohérente de l'UE, réfléchie en adéquation avec ses intérêts. Pourtant, en se détachant d'une perspective d'analyse euro-centrique qui accorde trop souvent une rationalité implicite à l'action européenne, il est possible de constater l'ampleur des renégociations qui se réalisent au fur et à mesure que les acteurs européens entrent en contact avec ceux des pays tiers, accordant ainsi à ces derniers un rôle plus important que simples « récepteurs » de ces politiques. Ces interactions peuvent conduire à des redéfinitions, à des adaptations ou à la confrontation des objectifs diffusés par les instruments politiques de l'UE, rappelant l'importance d'observer la phase de mise en œuvre d'une politique et aussi de rendre compte de la perspective des pays tiers dans l'analyse. Nous avançons plutôt l'idée que la matrice cognitive et normative des PPM se construit au fil de sa mise en œuvre et donc que son référentiel peut être redéfini pour aboutir à une transformation de ses objectifs initiaux. Alors qu'une multiplicité d'acteurs est impliquée dans sa mise en œuvre et que des savoirs concurrents peuvent ainsi s'opposer, variant selon son lieu d'application, le PPM peut conduire à une éventuelle institutionnalisation de son contenu mais également à sa transformation ou encore à son rejet total.

Néanmoins, l'Approche globale sur les migrations représente l'effort le plus abouti jusqu'à ce moment fourni par l'UE pour inclure les pays de son voisinage dans son agenda politique (Wunderlich, 2013) et appelle à l'utilisation de tous les instruments politiques développés par l'UE dans sa mise en application (instruments politiques, légaux, opérationnels) (Commission européenne, 2011a). Portée par la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne, elle fait tout de même appel à une multitude d'autres acteurs européens, que ce soit au niveau des directions générales de la Commission européenne (Coopération internationale et Développement international, Voisinage et Négociations

d'élargissement) ou des agences européennes (Service européen pour l'action extérieure, délégations de l'UE, agence Frontex, « *European Training Foundation* »), mobilisés pour la mise en œuvre des projets dérivés des PPM.

Confirmant l'objectif initial de respecter une « balance géographique » entre les voisinages du Sud et de l'Est de l'UE dans la mise en œuvre de l'Approche globale sur les migrations, la Commission européenne conclut ses premiers PPM avec la République de Moldavie et le Cap-Vert en 2008. La sélection de ces pays tiers pour expérimenter ce nouvel instrument politique repose sur le postulat qu'il est d'abord préférable de le mettre en application auprès de pays représentant *a priori* de faibles enjeux pour les États membres de l'UE (entretiens, *Policy Officers*, DG HOME, Commission européenne, 2012, 2015). Le troisième chapitre éclairera les motivations des autorités moldaves à souscrire à un PPM, mais il est possible déjà de noter que le gouvernement national a multiplié les efforts de persuasion auprès de l'UE, appuyé par la branche locale de l'OIM, pour rejoindre cette initiative, perçue comme une opportunité unique de rapprochement avec la communauté européenne. La Présidence portugaise du Conseil de l'UE en 2007 avait pour sa part insisté pour l'inclusion du Cap-Vert à cette nouvelle forme de coopération, pays du continent africain ne présentant pas d'importantes problématiques en termes de flux migratoires aux yeux de l'UE. La Commission européenne souhaite à ce moment ouvrir des négociations avec deux pays tiers qu'elle estime stratégiques, l'Ukraine et l'Égypte, mais ces derniers se montrent peu réceptifs à engager ce dialogue, n'y percevant que peu d'avantages pour leurs intérêts nationaux.

Les pays du voisinage oriental se montrent plus enclins à participer aux premiers PPM, comme l'atteste l'adhésion de la Géorgie et de l'Arménie en 2009 et 2011 à cette initiative. En parallèle, la Commission européenne peine à persuader les autorités de pays tiers situés sur le continent africain à enjoindre cet effort. Des négociations sont lancées avec le Sénégal et le Ghana sous la recommandation du Conseil de l'UE. La Commission européenne y déploie des missions d'experts pour élaborer conjointement avec les autorités locales une liste des priorités à inscrire dans une éventuelle déclaration de PPM. Au contraire des pays du bloc de l'Est, certains pays tiers du continent africain possèdent déjà une expérience de coopération bilatérale en matière de migrations, notamment avec des États membres de l'UE et ont déjà élaboré des politiques migratoires nationales. Selon les propos de chercheurs ayant interrogé les représentants des institutions sénégalaises impliqués dans la négociation d'un PPM avec la Commission européenne, ces derniers peinent à voir la valeur ajoutée de cet outil de coopération et s'étonnent des faibles mesures incitatives pour encourager leur participation (Van Criekinge, 2009, p.24). Pour ces raisons, le Sénégal et le Ghana se retirent de ces négociations.

L'échec des négociations pour la conclusion de PPM avec le Sénégal et le Ghana ainsi que le contexte international agité de l'année 2011 marqué par les bouleversements du Printemps arabe, éveillent les craintes de flux migratoires vers le territoire de l'espace Schengen er démontrent les limites de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Les lacunes des principes de « partage des responsabilités » et de « solidarité » des États membres

induits dans la politique migratoire européenne apparaissent inefficaces en temps de crise. Dans la foulée de ces évènements, l'Approche globale sur les migrations est reformulée afin de la réinvestir des intérêts stratégiques de l'Union et prend le nom de l' « Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité ». Son engagement de « refléter plus fidèlement les objectifs de l'UE en propositions concrètes » (Commission européenne, 2011a, p. 3) se traduit par l'introduction d'un principe de différentiation préférentielle et d'une approche dite centrée sur les migrants. Elle annonce que la politique migratoire européenne doit dorénavant être intégrée dans l'ensemble des politiques extérieures de l'UE, et ne plus perdre de vue les priorités européennes dans les dialogues et formes de coopération qu'elle chapeaute. En d'autres termes, le nouveau cadre général de la gouvernance extérieure de l'UE en matière de migrations tente de fusionner les échelles d'approches microscopique et macroscopique, se préoccupant à la fois de la mobilité des personnes, de leurs droits et de leur « *empowerment* », tout en priorisant des efforts thématiques, stratégiquement localisés, visant à enrayer les « causes profondes » des migrations et protéger la sécurité intérieure de l'espace Schengen. Le concept de mobilité, ajouté à l'intitulé de cette politique, oscille d'ailleurs entre ces échelles d'analyse. Il désigne concomitamment une mobilité encadrée et une prise en compte des aspirations individuelles des migrants. Il promeut la migration circulaire de catégories spécifiques de voyageurs afin d'éviter l'installation permanente de ces derniers et de minimiser les effets de l'exode des cerveaux pour le pays d'origine, et répond à la stratégie européenne pour l'année 2020 qui précise que le « but des migrations est de contribuer à la vitalité et à la compétitivité de l'Union européenne » (Commission européenne, 2011a, p. 4).

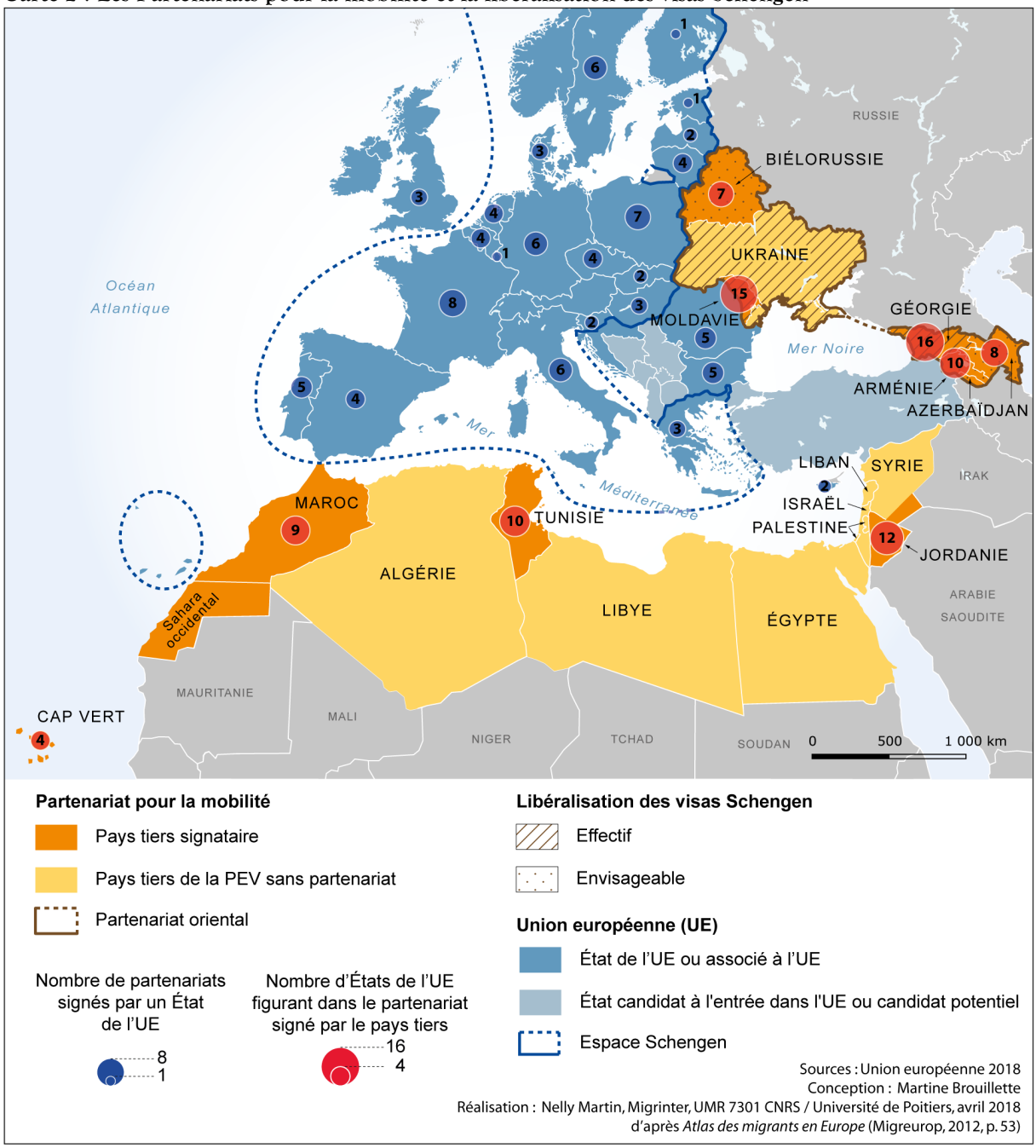
Alors que le PPM subsiste en tant qu'instrument opérationnel de cette nouvelle politique, ses visées se recentrent sur les priorités de l'UE. Il implique désormais, dès la phase initiale de l'ouverture du dialogue, le renforcement de la sécurité du territoire du pays partenaire et exige la conclusion d'un accord de réadmission. Consciente de la nécessité d'offrir des contreparties intéressantes pour le pays tiers dans la phase de négociation d'un accord communautaire de réadmission, la Commission et le Conseil s'accordent pour concéder en parallèle un accord pour la facilitation de l'octroi des visas Schengen aux ressortissants du pays tiers en question, tout en élargissant le spectre des contreparties à d'autres domaines non-connexes tels le commerce, l'entreprise et l'industrie (Commission européenne, 2014, p. 19). Le contenu du PPM doit toujours s'élaborer en fonction des intérêts mutuels des parties adhérentes, mais se développe sous une logique différente de celle qui a orienté les précédents partenariats pilotes. L'aphorisme « *More for More* » introduit par Cécilia Malmström, Commissaire européenne de la direction générale de la Justice et des Affaires intérieures (aujourd'hui Migration et Affaires intérieures) de 2010 à 2014 modifie le processus de négociation entre la Commission européenne et les pays limitrophes incités à conclure ces ententes, en restreignant la disponibilité des mesures d'incitation, en fonction d'un nouveau principe de proportionnalité. Respectant le principe de la conditionnalité dite positive, cette expression signifie que plus la subordination des pays tiers au prisme sécuritaire de la politique migratoire européenne sera importante, plus l'investissement européen sera conséquent. Par ailleurs, un quatrième pilier est introduit à la structure du PPM qui pour le reste demeure inchangé, et a pour objet le

« renforcement des capacités » de protection des migrants selon les normes internationales, dans le but de concrétiser l'externalisation de l'asile souhaité par l'UE (Commission européenne, 2011a, p. 23). Finalement, un second outil de coopération est mis sur pied dans le cadre de cette politique, soit l'« Agenda commun sur les migrations et la mobilité[16] » afin d'ouvrir un dialogue sur ces questions avec un pays tiers, dans une situation où « l'une ou l'autre des parties n'est pas disposée à assumer l'ensemble des obligations et engagements » (Commission européenne, 2011a, p. 13) inclus dans les PPM.

Le Partenariat pour la mobilité initie progressivement les pays limitrophes de l'Union européenne à un nouveau type de coopération qui demeure non-contraignant (« *soft law* ») pour les États membres. Il disposerait d'une capacité pédagogique (Kunz et Maisenbacher, 2013) véhiculant un sens commun sur la gestion des migrations, lui permettant d'orienter l'européanisation des politiques, des pratiques et des normes sur la question des migrations dans les pays tiers. La structure de cet outil propose une intervention réticulaire jusqu'à maintenant inédite, afin d'apporter des solutions dites équilibrées et compréhensives aux problématiques migratoires. L'Approche globale sur la question des migrations et de la mobilité impose un réajustement de cette politique et accentue l'eurocentrisme de sa mission et de ses objectifs. Cette actualisation peut compromettre l'essence même de la signification d'un partenariat, impliquant une certaine équité dans le respect des priorités de chacun. La carte suivante illustre la participation à des PPM dans les pays du voisinage de l'UE. Elle met en exergue l'importante activité de l'UE dans les pays du voisinage oriental, qui ont pour la majorité conclu un PPM et pour qui la libéralisation des visas Schengen est estimée envisageable par l'UE. Finalement, cette carte indique la participation des différents États membres de l'UE à des PPM, illustrant l'engouement de certains et le désintérêt d'autres pour cette forme de coopération.

[16] À ce jour, trois pays ont signé un Agenda commun sur les migrations et la mobilité : l'Éthiopie, le Nigéria et l'Inde.

Carte 2 : Les Partenariats pour la mobilité et la libéralisation des visas Schengen



Sources : Union européenne 2018
Conception : Martine Brouillette
Réalisation : Nelly Martin, Migrinter, UMR 7301 CNRS / Université de Poitiers, avril 2018
d'après *Atlas des migrants en Europe* (Migreurop, 2012, p. 53)

1.3. La fin de l'Approche globale et le retour du discours sécuritaire ?

Afin de répondre aux « tragédies humaines dans la Méditerranée » dans le contexte de la « crise » migratoire syrienne, le Parlement européen demande par une résolution du 17 décembre 2014 une nouvelle approche « holistique » des migrations. La nouvelle Commission Junker répondra à cet appel par la formulation de « l'Agenda européen des migrations » en mai 2015 avec une feuille de route qui combine des éléments de la politique intérieure et extérieure de l'Union européenne. Construit sur quatre piliers comme la précédente Approche globale sur les migrations et la mobilité, l'Agenda européen des migrations cible la réduction des incitations à la migration irrégulière, en s'attaquant notamment aux réseaux de passeurs et en renforçant la politique du retour au sein de l'UE ; une meilleure gestion des frontières extérieures de l'UE ; la consolidation d'une politique commune de l'asile en se fondant sur un principe de solidarité entre les États membres ; le développement d'une nouvelle politique pour faciliter la migration légale pour faire face aux futurs défis démographiques de l'UE (Commission européenne, 2015). Focalisé sur la lutte contre les flux migratoires irréguliers, le nouvel agenda triple les capacités de l'agence Frontex, développe le dispositif de « *hotspots* » pour « trier » les demandeurs d'asile aux frontières extérieures de l'UE, déploie davantage d'officiers de liaison immigration dans les pays caractérisés de transit par l'UE et ajoute la migration comme composante à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE. L'Agenda européen des migrations ne fait aucunement mention du cadre politique le précédant, l'Approche globale sur les migrations et la mobilité, et semble, de par son orientation définitivement sécuritaire, revenir sur la logique de contrôle qui fût longtemps l'apanage de l'UE dans ses relations avec les pays tiers (Brozca et Paulhart, 2015). Tout de même, malgré l'absence de mention de l'Approche globale, les Partenariats pour la mobilité y sont évoqués pour rappeler qu'ils peuvent être un outil intéressant pour engager un pays tiers à coopérer en matière de gestion des migrations. Dans ce nouveau contexte, le PPM perd son cadre conceptuel, l'Approche globale sur les migrations, et se voit donc détaché de repères quant à l'identification de ses objectifs et de ses actions. Un seul PPM a depuis ce changement de politique été conclu (avec la Biélorussie) et le contenu de sa déclaration ne semble guère diverger des orientations précédemment empruntées par les différents PPM.

1.3.1. Vers une multiplication des initiatives de coopération destinées aux pays tiers

En parallèle aux instruments politiques propres à la dimension extérieure de la politique migratoire européenne se développent d'autres dialogues de coopération qui proposent des éléments liés au contrôle des flux migratoires. Ainsi, les pays situés à l'Est de la frontière extérieure de l'espace européen bénéficie depuis mai 2009 du « Partenariat oriental », proposé par l'UE afin d'encourager six pays de l'ancien bloc soviétique (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Ukraine) à poursuivre leur trajectoire de modernisation qui les amènent à se rapprocher de l'Union européenne (Commission européenne, 2008b, p. 2). Au lendemain de l'intervention armée de la Russie sur le territoire géorgien en août 2008, l'UE

appelle à une accélération des travaux pour la conclusion du Partenariat oriental afin de démontrer son soutien et sa solidarité à cette région.

Le Partenariat oriental a pour ambition d'aligner les cadres législatifs et règlementaires des pays partenaires sur l'acquis communautaire, pour « faire profiter pleinement nos voisins d'Europe orientale de l'expérience de l'intégration européenne » (Commission européenne, 2008b, p. 20). Sans pourtant mentionner une perspective d'adhésion à la communauté européenne, le Partenariat oriental fait miroiter comme mesures incitatives un éventuel accord d'association, un accord de libre échange complet et approfondi et la perspective d'un régime libéralisé des visas Schengen pour les pays qui montreront le plus de progrès dans la conduite de leurs réformes. Les principes moteurs énoncés par la Commission européenne dans la mise en œuvre de ce nouveau cadre de dialogue sont la différentiation et la conditionnalité, signifiant des relations différenciées par pays ainsi que la promesse de l'ouverture de nouveaux dialogues une fois certaines exigences accomplies (Gromadski, 2015, p.7). En effet, la Commission européenne mentionne dans sa communication sur ce nouveau cadre de coopération que « le niveau d'ambition de la relation entre l'UE et ses partenaires orientaux tiendra compte de la mesure dans laquelle ces valeurs se reflètent dans les pratiques et la mise en œuvre des politiques au niveau national » (Commission européenne, 2008b, p. 3).

Divisé en quatre secteurs d'activités, le Partenariat oriental appelle à des réformes dans les domaines de la démocratie, de la bonne gouvernance et la stabilité ; l'intégration économique et la convergence avec les politiques de l'UE ; la sécurité énergétique ; et finalement l'accroissement des contacts interpersonnels (« *people-to-people contact* »). Bien qu'invisibles dans les intitulés des secteurs de réforme, la mobilité et le contrôle des flux migratoires représentent un enjeu primordial dans les relations établies par l'UE avec son voisinage oriental dans ce cadre politique, tel qu'attesté par la Commission européenne qui affirme « que la mobilité représente un test décisif en ce qui concerne leur engagement [des partenaires orientaux] vis-à-vis de l'UE » (Commission européenne, 2008b, p. 6). Dans cet ordre d'idée, les partenaires sont appelés à contribuer, entre autres, à « la lutte contre les migrations irrégulières, à mettre en conformité leurs structures d'asile avec les normes de l'UE et à mettre en place des structures de gestion intégrée des frontières conformes à l'acquis communautaire » (Commission européenne, 2008b, p. 6). Un moyen de réaliser ces objectifs est la constitution du « Panel du Partenariat oriental pour la migration et l'asile », prenant la forme de groupes de travail réunissant des représentants des partenaires orientaux et des États membres de l'UE, ainsi que des membres du personnel de l'Organisation internationale pour les migrations, pour faciliter l'approximation des normes de ces pays aux standards internationaux. Ce réseau d'acteurs se réunit de façon régulière plusieurs fois par année et aborde en son sein diverses thématiques ayant pour vocation de stimuler une émulation normative (Börzel et Lebanidze, 2016, p. 19). Le Partenariat pour la mobilité est perçu dans ce cadre comme un outil privilégié permettant aux pays du Partenariat oriental de réaliser leur programme de réformes dans ce domaine.

D'autres plateformes de dialogue moins formalisées et extérieures aux cadres de coopération proposés par la dimension extérieure de la politique migratoire européenne participent également de la socialisation d'acteurs autour de la question des migrations, notamment les « processus consultatifs régionaux sur la migration » mis en place par l'UE dans les pays postsoviétiques dès 1991. Fonctionnant de façon informelle et non-contraignante, ces processus veillent à encourager les échanges sur différents enjeux liés à la migration avec une approche comparative afin de contribuer à la convergence des normes et des pratiques en matière de gouvernance des migrations. Le Processus de Budapest, institué en 1991 à la demande de l'Allemagne et de l'Autriche en réponse à la crainte de flux migratoires accrus en provenance des pays d'Europe de l'Est suite à l'effondrement de l'Empire soviétique, regroupe 49 États et cherche à « définir les limites d'un espace régional au sein duquel les mouvements de population pourraient être mieux gérés et contrôlés » (Thouez et Channac, 2006, p. 376). Ces forums de dialogue portent le nom de « processus » pour souligner leur caractère répétitif et la longue durée de la relation qu'ils souhaitent établir entre les participants. Les organisations internationales y jouent un rôle primordial. Le « Centre international pour le développement des politiques migratoires », mieux connu sous son acronyme ICMPD, a d'ailleurs été créé dans ce contexte, en 1992, par les autorités autrichiennes et suisses, afin d'analyser les tendances migratoires et les politiques, puis pour servir de cadre à ces dialogues, en prenant le secrétariat du Processus de Budapest sous sa responsabilité. L'OIM, l'ICMPD ainsi que le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés des Nations Unies (HCR) sont conviés à ces dialogues pour y apporter leur expertise, mettre en œuvre des projets liés aux migrations et « renforcer les capacités » de certains États dans ce domaine. Leur apport dans la diffusion des idées liées à la gouvernance des migrations est indéniable dans ce contexte.

Le Processus de Prague, initié sous la Présidence tchèque de l'Union européenne en 2009, a compté pour sa part 50 pays membres et également vu son secrétariat confié à l'ICMPD. Il s'adresse aux États de la même région que le Processus de Budapest, c'est-à-dire les pays du bloc de l'Est, afin de poursuivre les dynamiques devant conduire à une « convergence dans les perceptions et les attentes pour harmoniser les politiques et des pratiques » (Thouez et Channac, 2006, p. 370). En effet, selon l'OIM, l'objectif recherché par la mise en place de ces processus est de « définir les enjeux de façon commune et les placer sur l'agenda politique, construire un consensus et une convergence dans les positions puis provoquer des changements dans les lois, les politiques et les pratiques en matière de migrations auprès des partenaires orientaux » (OIM, 2010). Bien que motivés par différents intérêts, Thouez et Channac avancent que les pays partenaires du voisinage oriental se retrouvent, à travers cette forme de socialisation informelle, au cœur d'échanges avec des experts européens de façon répétitive, de sorte à éventuellement absorber les idées et les perceptions relatives à la coopération dans le domaine de la gestion des flux migratoires. Ainsi, ils en viennent graduellement à partager des idées communes, à modifier leur compréhension des enjeux liés aux migrations et à harmoniser leurs savoirs (Thouez et Channac, 2006, pp. 380-386). Puisqu'ils s'adressent aux acteurs du service public provenant des institutions nationales et non aux décideurs politiques, les processus consultatifs régionaux sur la migration sont ainsi de nature plus technique, évacuant

de ce fait les questionnements politiques au cœur du phénomène des migrations internationales. La somme des instruments politiques proposés par l'UE aux pays tiers composant son voisinage manifeste une volonté de transmettre dans ces espaces d'où proviennent, selon le discours de l'UE, les flux de migrations irrégulières, une connaissance sur le phénomène migratoire afin qu'elle intègre les schémas de pensée des décideurs politiques de ces pays et devienne progressivement un « sens commun » activé lorsque l'on pense ces enjeux. Associé à une importante production normative, ce savoir est accompagné d'outils conçus pour « mettre aux normes » de l'UE les politiques et les pratiques des pays tiers intégrés à ces formes de coopération.

Depuis l'entrée en vigueur de la Politique européenne de voisinage et de la mise en application de ses plans d'action, de la création des processus consultatifs régionaux et de l'adoption de l'Approche globale sur les migrations, l'UE fait de plus en plus référence au terme de « gouvernance externe » pour définir son action extérieure dans le champ des migrations. Sans être précisément défini et à vocation performative, ce discours renvoie dans l'imaginaire à une coordination des acteurs, évoluant dans le cadre de relations horizontales, « en vue d'atteindre des objectifs définis collectivement » (Hassenteufel, 2008, p. 289). Cette compréhension de la gouvernance, telle qu'également entendue dans certains programmes de coopération Nord-Sud, notamment dans le domaine du développement, emprunte des outils de gestion provenant du milieu de l'entreprise et porte un regard prétendument neutre sur un objet éminemment politique aidé par le déploiement d'experts, de techniques, de mesures ou d'outils tous désignés comme solutions au problème social (Boudreault, Dressler, 2011). Trouvant son origine dans les institutions internationales, la « gouvernance des migrations » fait référence à un discours normatif qui prescrit les « bonnes » normes, standards, pratiques et politiques lié à une gestion dite « efficace » des migrations. À l'échelle de l'UE, certains chercheurs estiment que la définition de la gouvernance externe est la tentative des institutions européennes «d'inclure les pays tiers dans la poursuite de ses objectifs de politiques intérieures» (Lavenex, 2010, p. 119) et que l'UE, en tant que créateur et diffuseur de ces normes, parviendrait ainsi à exercer une « autorité extraterritoriale » en ce qui a trait aux politiques de contrôle des flux migratoires (Betts, 2011, p. 32). Notre analyse des différents instruments politiques présentés dans le cadre de ce chapitre démontre pourtant que le discours sur la gestion ordonnée des migrations dépasse le seul cadre de l'UE pour inclure les organisations internationales et d'autres États, rassemblés lors de rencontres intergouvernementales, participant de l'internationalisation de ce discours et de ses préceptes. L'Europe qui adhère à ce dernier dans le contexte de la dimension extérieure de sa politique migratoire, veille donc à en diffuser le contenu et les normes auprès des pays de son voisinage, même si elle peine à agir d'une seule voix et de façon cohérente. En effet, l'évolution de la dimension extérieure de ces politiques démontre les luttes internes qui divisent l'UE sur l'approche à adopter dans ses relations avec les pays tiers, alternant entre des politiques exclusivement centrées sur l'aspect sécuritaire de contrôle des migrations, puis ouvrant la voie à des propositions alternatives qui encouragent entre autres la facilitation de la mobilité, mesures qui n'éveillent que peu d'intérêts auprès des États membres. Le retour sur une vision sécuritaire des migrations opéré par la Commission européenne en 2015, acté par la

formulation de l'Agenda européen des migrations, manifeste la préséance de ce référentiel qui perdure depuis l'élaboration des premières politiques et instruments ciblant spécifiquement la coopération en matière de gestion des migrations avec les pays tiers. D'ailleurs, la reformulation perpétuelle des politiques et des instruments européens, au gré des changements de présidence des institutions européennes ou des bouleversements géopolitiques, interroge la cohérence de l'action européenne qui se voit en constante redéfinition afin de correspondre au moment politique. Ainsi, l'Agenda européen des migrations n'apparaît pas en réponse à une évaluation des conséquences ou des résultats de l'Approche globale sur les migrations, mais bien pour apporter une solution politique et une légitimation de l'action européenne dans sa gestion d'une « crise » qui met avant tout à mal sa propre crédibilité.

1.3.2. Des moyens croissants mis à l'usage de la coopération en matière de contrôle des migrations et des frontières

De fil en aiguille et à travers l'adoption de ces cadres politiques, l'UE s'est dotée de 26 instruments servant la mise en œuvre de la dimension extérieure de sa politique migratoire. Regroupés en trois principales catégories, ces instruments, de nature politique, légale ou opérationnelle, ont permis l'institution de dialogues bilatéraux et multilatéraux et de plans d'action avec les pays tiers, la conclusion d'accords de réadmission et de facilitation des procédures pour l'obtention de visas Schengen, le déploiement d'experts européens à travers des programmes de jumelages institutionnels ou de « renforcement des capacités » des institutions et des administrations nationales, le financement des programmes consultatifs régionaux et le soutien à de nombreux projets mis en œuvre par les agences européennes ou les États membres pour veiller au transfert de connaissances sur la gestion des flux migratoires (Commission européenne, 2014). La question des migrations est devenue progressivement un enjeu central dans les relations extérieures de l'UE, principalement avec les pays de son voisinage.

À son origine, la direction générale Migration et Affaires intérieures ne disposait pas d'une ligne budgétaire spécifique pour utiliser de façon autonome les instruments de l'Approche globale sur les migrations. En effet, il lui est ainsi impossible d'offrir des mesures incitatives financières dans son action extérieure auprès des pays tiers. Les instruments financiers de l'UE sont planifiés lors de la conception des programmes multi-annuels par le Conseil de l'UE et les fonds sont gérés par différentes directions générales, notamment « DEVCO » ou « NEAR ». Il existe donc plusieurs instruments qui peuvent servir au financement de projets liés à la dimension extérieure des politiques migratoires européennes et non un seul instrument centralisé auprès de la direction générale Migrations et Affaires intérieures (Den Hertog, 2016). La dispersion des ressources financières européennes parmi les différentes directions générales de la Commission ne facilite pas la cohérence, la rationalité et la transparence de l'action européenne dans ce domaine. Tel que relevé dans un rapport publié par la Cour des compte européenne en 2016, aucune instance centrale ne supervise l'utilisation de ces fonds qui

répondent à des objectifs souvent vaguement formulés mais respectent tout de même le champ de compétences de chacun (Cour des comptes européenne, 2016). La Cour des comptes européenne relève tout de même qu'au moment de la rédaction de son rapport en 2016, plus de 800 projets liés à la coopération extérieure sur la question des migrations avaient été financés dans les pays du voisinage européen (Cour des comptes européenne, 2016).

Les instruments développés dans les programmes financiers multi-annuels de l'UE sont soit à caractère thématique ou géographique. Leur malléabilité ainsi que le caractère flou de leurs objectifs ont fait en sorte qu'il a été possible de puiser dans ces ressources pour mettre en place des projets relevant des intérêts de la direction générale Migrations et Affaires intérieures, institution influente auprès des autres directions de la Commission européenne. L'on constate une nette progression au cours des dernières années à la fois des instruments financiers et des montants alloués à leur budget, ainsi que la spécialisation de leurs objectifs. Les programmes de coopération TACIS et MEDA qui ont vu le jour dans les années 1990 s'adressant respectivement aux pays du voisinage oriental et méridional de l'UE, avaient pour principaux objectifs de faciliter la transition économique et politique de ces États, bien que la question des migrations se retrouva au cœur de la coopération. En parallèle à ces programmes, une ligne budgétaire nommée B7-667 est venue renforcer l'action de coopération menée par la Commission européenne dans ce domaine, en prônant notamment d'enjoindre les pays tiers dans l'effort de gestion des flux migratoires et de lutter contre les migrations irrégulières, tout en encourageant des initiatives en lien avec la migration et le développement, la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine et la protection internationale. Sous la responsabilité de la direction générale « DEVCO», les actions menées sous ce cadre doivent respecter les valeurs de cette instance, malgré les objectifs de contrôle énoncés dans les cadres de coopération politique. Ainsi, la direction-générale « DEVCO» partage une vision du monde et par conséquent du phénomène migratoire qui diffère de celle véhiculée par la direction générale en charge des questions de Migration et des Affaires intérieures.

Les programmes AENEAS (programme d'assistance technique et financière aux pays tiers dans le champ de la migration et de l'asile), le programme thématique pour la coopération avec les pays tiers dans le champ de la migration et de l'asile (TPMA) et l'instrument de la Politique européenne de voisinage (ENPI) sont venus se substituer aux précédents et ont vu leur champ d'action s'élargir. Toujours placés sous la responsabilité de la direction générale « DEVCO», ces instruments, pensés pour mettre en œuvre les cadres de coopération tels la Politique européenne de voisinage, se sont principalement concentrés sur la lutte contre les migrations irrégulières et la conclusion d'accords de réadmission (31 % des financements à ces objectifs dans le cadre de l'instrument TPMA et 68 % du budget de l'ENPI en 2013) (den Hertog, 2016). Ainsi l'on constate que malgré la diversité d'acteurs impliqués, la ligne directrice des affaires intérieures est progressivement parvenue à dominer l'orientation et l'utilisation des ressources financières de l'UE à travers ses différents instruments financiers.

Avec l'élaboration du nouveau cadre financier multi-annuel de l'UE pour la période 2014-2020, la direction générale « migrations et affaires intérieures » s'est vue attribuer une compétence financière dans le domaine de l'action extérieure de l'UE. Elle est dorénavant en charge du fond pour l'asile, la migration et l'intégration, du fond pour la sécurité intérieure et de la gestion de la « facilité pour le Partenariat pour la mobilité », représentant une enveloppe budgétaire de 6,5 milliards d'euros, de loin la plus importante dans ce champ d'action. Pour sa part, le programme thématique de coopération dans le domaine de la migration et de l'asile reconduit, se voit finalement attribuer un budget très limité et doit couvrir des actions à l'échelle de la planète. Les tableaux suivants détaillent les instruments financiers développés au fil des années par l'UE utilisés dans le cadre de ses relations extérieures en matière de migrations. L'on y observe une spécialisation des actions à mener qui ciblent chacune des objectifs de plus en plus précis. Alors que les programmes TACIS et MEDA avaient une large portée géographique et thématique, les plus récents instruments tels que le Fonds Asile Migration et Intégration proposent des solutions techniques à des problèmes identifiés en amont de la coopération. Par ailleurs, la prolifération de ces instruments au fil des années est révélatrice de la place grandissante qu'a prise la question des migrations dans l'agenda politique de l'UE depuis les années 2000 et de l'attention qui s'est progressivement dirigée vers les pays tiers dans la gestion de ce phénomène.

Tableau 4 : Instruments financiers géographiques en lien avec la dimension extérieure de la politique migratoire européenne TACIS et MEDA

	1991-1999	1996-1999	2000-2006	2000-2006
Instruments	TACIS	MEDA	TACIS II	MEDA II
DG responsable	Relations extérieures	Relations extérieures	Relations extérieures	Relations extérieures
Objectifs	- Formation - Énergie - Transports - Services financiers - Distribution alimentaire	- Ajustements structurels - Transition économique - Développement - Projets régionaux	- Réformes institutionnelles, juridiques et administratives - Aide au développement économique et aux conséquences sociales de la transition - Réseaux infrastructures - Gestion ressources naturelles - Sûreté nucléaire	- Soutien à la transition économique - Discussions pour la mise en place d'accords de libre-échange et accords d'association
Budget	1,2 milliard €	3,4 milliards €	3,138 milliards €	5,3 milliards €
Régions ciblées	11 membres de la Communauté des États indépendants	12 pays pourtour méditerranéen	11 membres de la Communauté des États indépendants	12 pays pourtour méditerranéen
Principales actions	Assistance technique, transfert de savoir faire, échange d'expériences	Programmes d'ajustements structurels Assistance technique, *Capacity-building*, prêts	Assistance technique, achat matériel, coopération industrielle, transfert connaissances	Programmes d'ajustements structurels, assistance technique, *Capacity-building*, prêts

Tableau 5 : Instruments financiers géographiques et thématiques en lien avec la dimension extérieure de la politique migratoire européenne 2001-2020

	2001-2003	2004-2006	2007-2013	2014-2020
Instruments	Ligne budgétaire B7-667 *Multi-Annual Framework*	AENEAS (*Programme for financial and technical assistance to third countries in the field of migration and asylum*)	1) ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) 2) Programme thématique pour la coopération avec les pays tiers migration et asile 3) *a) External Border Funds,* *b) European Return Fund,* *c) European Refugee Fund,* *d) European Fund for the integration of refugees*	1) *Thematic Programme on Migration and Asylum* 2) *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)* 3) *Internal Security Fund – Borders and Visa Instrument (ISF)* 4) *Mobility Partnership Facility (MPF)* 5) *European Neighbourhood Instrument (ENI)* 6) *Partnership Instrument*
DG responsable	Développement et coopération	Développement et coopération	1) Développement et coopération 2) Développement et coopération 3) Migration et affaires intérieures	1) Développement et coopération 2) Migration et affaires intérieures 3) Migration et affaires intérieures 4) Migration et affaires intérieures – Gestion du fond : ICMPD 5) Élargissement et voisinage 6) Service des instruments de politique étrangère

Objectifs	- Développer la coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations - Gestion des flux migratoires - Prévention immigration clandestine - Réinsertion migrants dans leur pays d'origine - Lien migration-développement - Protection internationale	- Stimuler lien migration-développement - Gestion efficace migrations - Lutter contre la migration clandestine - Faciliter la réadmission - Protéger migrants contre exploitation	1) Soutien à la transition démocratique, à la transition économique, promotion du développement durable, coopération dans les politiques d'intérêts communs. 2) Stimuler lien migration-développement, gestion efficace des migrations, lutter contre la migration clandestine, faciliter la réadmission, protéger les migrants contre exploitation. 3) a) Soutien au renforcement des frontières extérieures de l'UE ; b) Soutien au retour des ressortissants en situation irrégulière vers leur pays d'origine ; c) Échanges entre pays sur l'intégration et la diversité culturelle.	1) Migration-développement, gouvernance des migrations et gestion des flux migratoires. 2) promouvoir les « meilleures pratiques », campagnes d'information, soutien au retour et à la, soutien aux PPM et CAMM, développement d'une approche commune européenne sur la migration et l'asile. 3) Faciliter le franchissement légitime des frontières, assurer un haut niveau de sécurité dans l'UE, soutien à la stratégie de sécurité de l'UE, gestion des frontières extérieures, coopération policière. 4) Soutien aux PPM et CAMM. 5) Renforcer État de droit et bonne gouvernance, intégration progressive dans le marché de l'UE, gestion de la mobilité, encourager le développement, sécurité et prévention des conflits. 6) Faire avancer et promouvoir les intérêts de l'UE en soutenant la dimension extérieure de ses politiques intérieures .
Budget	42,5 millions €	120 millions €	1) 11,2 milliards 2) 384 millions 3) 3,75 milliards	1) 344 millions 2) 3,8 milliards 3) 2,76 milliards 4) 5,5 millions – part du budget des fonds AMIF et ISF. 5) 15,4 milliards 6) 954,8 millions

À la lumière de ce survol des principaux instruments financiers dédiés à la dimension extérieure de la politique migratoire européenne dans les pays du voisinage, il est possible de constater l'évolution des ressources allouées, la spécialisation des objectifs et la multiplicité des acteurs impliqués. En observant pour chacun les projets mis en œuvre sous leur égide, l'on remarque tout de même une régularité dans les principales actions menées : le rapprochement des cadres législatifs et règlementaires des pays tiers à ceux de l'UE, le « renforcement des capacités » institutionnelles et administratives, les programmes de jumelage institutionnel, l'ouverture de dialogues de coopération, le transfert de connaissances et l'échange de « bonnes pratiques ». De surcroît, ces instruments financiers ont participé à la socialisation croissante des acteurs nationaux impliqués dans la gestion des migrations avec leurs homologues de la Commission européenne et des États membres, participant ainsi à coup de projets financés pour plusieurs millions d'euros, à la diffusion d'idées, de valeurs, de croyances et de normes sur « ce qu'est la migration et comment elle doit être gérée » (Geiger et Pécoud, 2010).

Pour ce qui est du financement de l'instrument politique à l'étude dans le cadre de notre recherche, aucune source de ressources propres n'était dédiée au PPM avant la mise en place de la « Facilité pour le Partenariat pour la mobilité » en 2014. Il était à l'origine prévu que les États membres signataires de déclarations de Partenariats pour la mobilité financent les initiatives qu'ils souhaitaient mener, alors que la Commission européenne devait contribuer à une part du financement des initiatives à l'aide de différents instruments budgétaires (programme thématique de coopération avec les pays tiers pour la migration et l'asile ou l'instrument de la Politique européenne de voisinage). Devant la faible participation financière des États membres dans la mise en œuvre des projets dérivés des Partenariats pour la mobilité et constatant la faible mobilisation suscitée par la conclusion de nouveaux Partenariats avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan, la Commission européenne a élaboré avec l'organisation ICMPD ce fond pour permettre la mise en œuvre rapide d'initiatives de faible portée et peu coûteuses (Commission européenne, 2014). La proximité de certaines organisations internationales avec les différentes directions générales de la Commission européenne explique qu'une organisation telle ICMPD, bien implantée à Bruxelles et entretenant des relations régulières avec les acteurs de la direction générale Migration et Affaires intérieures, ait pu participer à la création de ce fond et de ses modalités puis se retrouve au commande de la gestion de ce nouvel outil, sous la gouverne de la DG Migrations et Affaires intérieures, sans qu'aucun appel ouvert à d'autres propositions n'ait été pensé (den Hertog, 2016, p. 46).

Conclusion

L'analyse de l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne permet de saisir le poids de l'héritage des précédentes politiques et de leur référentiel qui pèse sur la volonté de renouvellement exprimée par l'Approche globale sur les migrations. La question migratoire ayant été complètement laissée aux acteurs chargés de la sécurité et des affaires intérieures de l'UE, elle a évolué sous un cadre de pensée conduisant à des modes opératoires propres à ce champ d'action. Prenant tout de même conscience qu'il lui était impossible d'œuvrer seule à la diminution des flux migratoires vers son espace et qu'une politique d'immigration « zéro » était intenable, l'UE a choisi dès 1999 de placer au cœur de ses priorités la coopération avec les pays tiers dans ce domaine. Tiraillée entre les propositions d'initiatives promues par la Commission européenne pour l'adoption d'une approche « équilibrée » avec les pays tiers, exigeant de plus grandes possibilités de migration légale, et le prisme sécuritaire du Conseil de l'UE souhaitant davantage de mesures de contrôle des flux migratoires, la dimension extérieure de la politique migratoire européenne apparaît aujourd'hui comme le fruit de ce dilemme.

À travers le développement de cadres politiques et d'outils tels la Politique européenne de voisinage, les programmes TACIS et MEDA, les programmes consultatifs régionaux et l'Approche globale sur les migrations, l'UE a souhaité rapprocher les pays des voisinages européens de « modèles » de gestion des migrations. Aidée de programmes de jumelages institutionnels, d'efforts de « renforcement des capacités » des autorités nationales, de constitution de réseaux transnationaux de politique publique visant à socialiser les acteurs et à transférer des connaissances, l'UE procède ainsi progressivement à l'européanisation des législations, des normes et des pratiques liées à la gestion des migrations au-delà de ses frontières. En ce sens, le Partenariat pour la mobilité poursuit les efforts de l'UE vers ces objectifs, alors que son contenu se retrouve imbriqué entre des mesures sécuritaires et restrictives et l'ouverture d'un dialogue compréhensif, tenant compte des aspects dits positifs des migrations. Il apparaît dans le cadre d'un moment politique où l'UE chercher à redéfinir son action extérieure en matière de migrations devant le constat de l'inefficacité de ses précédentes politiques et de la montée en puissance d'un nouveau référentiel qui invite à penser autrement la gestion du phénomène migratoire. Le discours global émergent sur les migrations dans lequel s'insère le PPM participe de la compartimentation du phénomène migratoire avec l'objectif de le simplifier pour le rendre propice à l'action publique et produit une série de recettes que les décideurs politiques devraient mettre en œuvre afin d'arriver à reprendre le contrôle sur les mouvements migratoires.

La dimension extérieure de la politique migratoire européenne contribuerait à ce que Sabine Hess a nommé la « globalisation de la rationalité de la gestion des migrations » (Hess, 2011, p. 234). Cette rationalité de l'action de l'UE peut toutefois être interrogée au regard de la multitude d'acteurs européens impliqués dans la mise en œuvre des cadres politiques et des instruments financiers, chacun agissant selon leur logique institutionnelle propre, mais aussi de

la rapide succession et imbrication des cadres de coopération. En proposant de nouveaux instruments novateurs lors de l'élaboration de chaque programme multi-annuel afin de répondre à la situation pressante du moment, le Conseil laisse finalement peu de temps à la mise en œuvre de ces derniers et à en observer les effets sur les flux migratoires. Alors que l'UE aspire à européaniser les politiques et les pratiques de gestion des migrations au sein de pays tiers à travers le déploiement de ses instruments politiques, il est possible de s'interroger sur l'existence même d'un sens commun qui serait partagé entre les acteurs européens sur la gestion des migrations. L'observation de l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne met plutôt au jour une action parfois incohérente qui traduit les dissonances entre acteurs européens sur la direction à emprunter. L'innovation politique pourrait en ce sens répondre davantage à une exigence « symbolique » pour reprendre l'expression de Patrick Hassenteufel, impliquant que leur objectif n'est pas tant de « produire des décisions concrètes qu'à agir sur la représentation d'un problème et montrer que les gouvernants se sentent concernés par un enjeu dans une logique d'affichage politique » (Hassenteufel, 2008, p. 13).

Le prochain chapitre propose d'explorer les contextes moldaves et géorgiens en ce qui a trait à l'évolution de leur approche sur la question des flux migratoires afin de saisir l'impact de la coopération avec l'UE dans ce domaine. Autrefois peu enclines à administrer cette question, les autorités nationales de ces pays ont progressivement inscrit ces enjeux à leur agenda politique national, alors que leur activité dans ce domaine s'est accélérée dans le cadre de leurs relations évolutives avec les institutions européennes et les États membres. Nous retracerons donc les principales étapes ayant conduit à ces évolutions ainsi que les motivations des acteurs nationaux justifiant une transformation de leur gestion des flux migratoires.

Chapitre 2 : L'émergence d'une gouvernance nationale des migrations sous influence européenne – exemple de la Géorgie et de la République de Moldavie

Introduction

Une analyse de l'évolution de la dimension extérieure des politiques migratoires européennes permet de constater le poids des traditions et de la dépendance au sentier qui pèse sur l'innovation politique et peuvent empêcher des transformations paradigmatiques dans la prise en charge de la question des migrations internationales. Souvent élaborées en contextes dits de « crise », les politiques migratoires européennes répondent à l'urgence perçue aux frontières extérieures de l'Union. Au début des années 1990, l'Union européenne se concerte pour réfléchir collectivement aux mesures à prendre pour éviter un afflux de migrants en provenance du bloc de l'Est suite au démantèlement de l'Union soviétique. Inquiètes de voir arriver sur leur territoire un nombre important de migrants, l'Autriche et l'Allemagne sollicitent l'aide de l'Union pour lutter contre les flux de migrations irrégulières et renforcer les frontières extérieures. De nouvelles relations de coopération sont pensées auprès des nouveaux États indépendants de l'espace post-soviétique par l'UE qui développe ainsi des « zones tampons » à ses marges (Gabrielli, 2007, p. 157). Plus de 10 000 kilomètres de nouvelles frontières émergent sur le continent européen au cours des années 1990, entraînant une réflexion sur la signification même de la notion de frontière. Dans ce contexte foisonnant, des chercheurs comme Malcolm Anderson se penchent sur l'objet de la frontière pour la penser non pas comme un tracé sur une carte, mais en tant qu' « instrument d'exclusion et d'inclusion, comme marqueur d'identité et comme instrument de défense culturelle » (Anderson, 1997, p. 3).

Cette façon de percevoir l'objet de la frontière met l'accent sur l'aspect évolutif et imaginé de cette dernière et de sa propension à cristalliser les rapports de pouvoir et la construction identitaire qui s'effectuent ou s'opposent des deux côtés de la frontière (Popescu, 2011 pp. 11-24). Dans cet ordre d'idées, au lendemain de l'indépendance des pays du bloc soviétique, c'est donc la définition même du continent européen qui est interrogé. Où s'arrêtent l'Europe et les processus d'intégration liés à la construction de l'UE ? Existe-t-il un « noyau dur » européen entouré « d'Europes périphériques » (Anderson, 1997, p. 6) ? Alors que certains nouveaux États indépendants aspirent à de nouvelles opportunités de mobilité pour leur ressortissants et à un « retour à l'Europe », l'UE entame avec ces derniers des « processus variés d'intégration, d'association ou de réciprocité », se présentant ainsi comme « une puissance organisatrice et civilisatrice à l'échelle régionale » (Balibar, 2001, p. 88) sans pour autant prôner l'unification du continent. Pour reprendre les propos d'Étienne Balibar, la zone tampon mise en place par l'UE à sa frontière orientale implique l'existence d'une Europe « vraie » opposée à « l'Europe extérieure qui demande encore à être européanisée » (Balibar, 2001, p. 305).

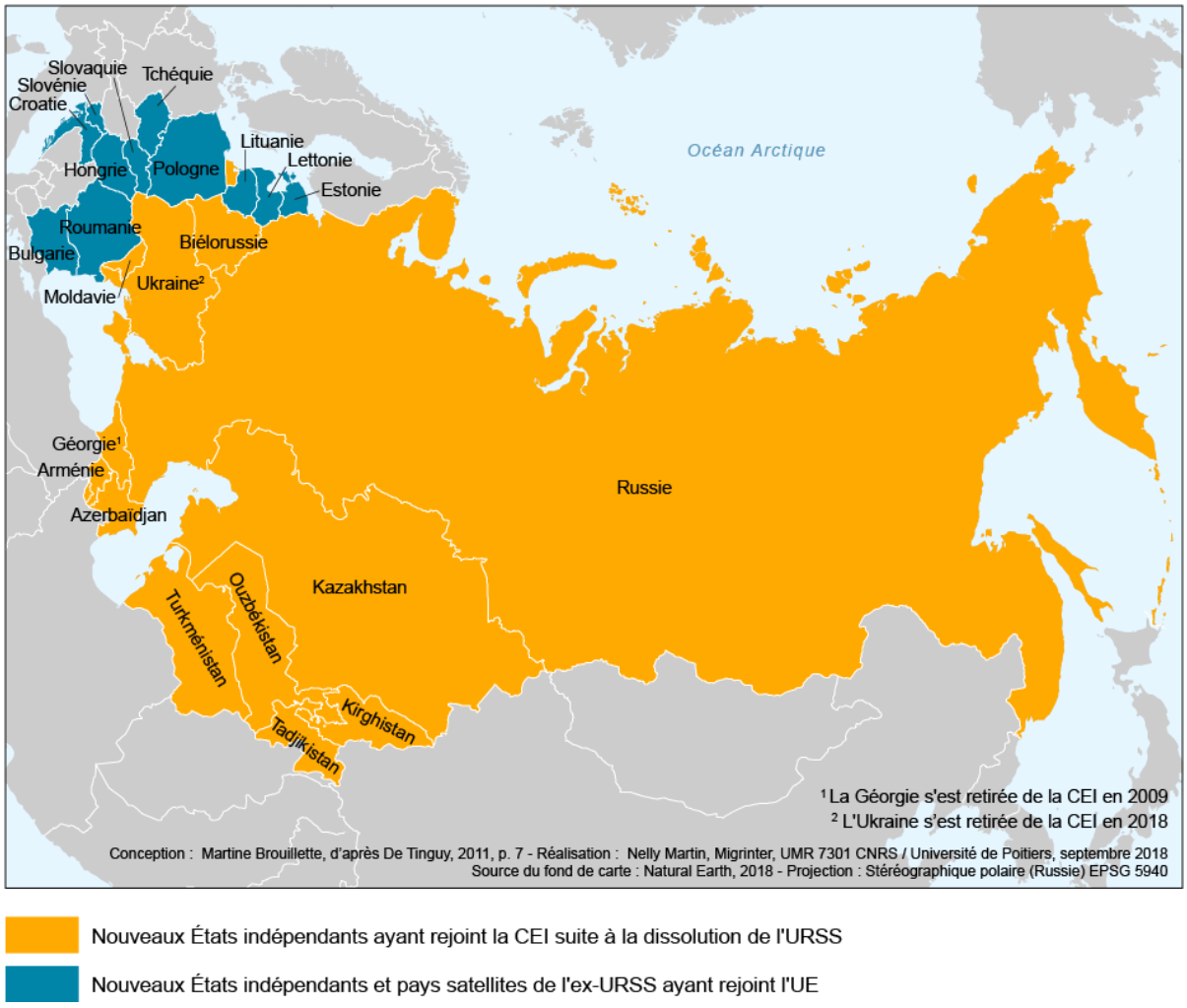
L'UE a joué et continue à remplir un rôle fondamental dans les transformations des États post-soviétiques, que ce soit au niveau économique, politique ou sociétal (Fert-Malka et Gonzalez-Piloyan, 2016, p. 81). Son influence dans les processus de réformes visant la modernisation des administrations, des institutions et des économies nationales est grande et se reflète également dans l'élaboration des politiques migratoires ayant vu le jour dans la région. Toutefois, l'héritage des structures soviétiques, les aspects géopolitiques ainsi que les facteurs domestiques sont également à prendre en considération dans une analyse approfondie de la problématisation des enjeux migratoires dans ces espaces.

L'objectif de ce chapitre est d'analyser à partir des exemples de la Géorgie et de la République de Moldavie l'émergence d'une gouvernance nationale des migrations orientée par le développement d'un savoir local qui a dessiné les contours des premières politiques migratoires de ces États au lendemain de leur indépendance. Une première partie mettra au jour les transformations qui ont marqué le système migratoire de la Communauté des États indépendants (CEI) depuis les années 1990, conduisant à une structuration progressive du contrôle des flux migratoires dans cet espace. L'éclatement de l'URSS amène chacun de ces nouveaux États à définir leurs politiques de contrôle des migrations, dynamique dans laquelle s'insèrent les développements politiques géorgiens et moldaves dans ce domaine. En second lieu, nous analyserons de plus près l'évolution des politiques migratoires et des pratiques de gestion des migrations mises en œuvre en République de Moldavie et en Géorgie, amenées à se transformer radicalement à la suite de la montée en puissance de l'UE sur la scène migratoire de cet espace. Ainsi, nous pourrons mettre au jour le passage de ces deux États vers un « modèle » européen de gestion des migrations qui suscite une nouvelle problématisation des enjeux migratoires et participe de l'exclusion du savoir local et de l'appréhension des dynamiques régionales.

2.1. Structurer les mouvements migratoires au lendemain de la dissolution du bloc soviétique – passage d'une logique régionale à une logique européenne

Au lendemain de la dissolution de l'URSS, quatorze nouveaux États voient le jour et entrent dans une période de transition politique et économique. La réorganisation politique qui s'opère dans cet espace témoigne des différentes orientations empruntées par chacun pour aller vers une modernisation de leur État. Rapidement, des jeux d'alliance se forment, certains nouveaux États indépendants vont rejoindre la Communauté des États indépendants créée à l'initiative de la Russie, de l'Ukraine et de la Biélorussie, alors que d'autres vont préférer s'éloigner de l'espace post-soviétique pour plutôt approfondir des liens avec leurs voisins européens. La carte ci-dessous illustre les alliances politiques qui se développent dans ce contexte.

Carte 3 : Réorganisation politique de l'espace post-soviétique



2.1.1. Des mouvements de population majoritairement internes à cet espace

La « grande migration » qui a suivi le démantèlement de l'Empire soviétique et la création des nouveaux États indépendants a été perçue par les puissances occidentales comme un mouvement massif de population se dirigeant principalement vers l'Europe de l'Ouest (De Tinguy, 1998). Or, bien que la chute de l'URSS ait restauré l'ouverture des frontières et la liberté de choix des destinations, suspendue pendant plusieurs décennies sous le régime soviétique, la majorité de la population migrante s'est déplacée vers d'autres pays nouvellement indépendants de la région. Contrairement aux idées reçues et malgré la fermeture des frontières de l'URSS vers l'Ouest, il existait tout de même au sein de cet espace d'importants mouvements de populations. On estime lors du recensement de 1989 à 30 millions le nombre de « migrants internes » à l'Empire soviétique, c'est à dire résidant dans une autre République socialiste que celle de leur naissance (Choudinovskikh et Denissenko, 2013 et la Banque Mondiale, 2006), représentant environ 20 % de sa population totale. À la dissolution de l'Empire soviétique, les nouveaux États indépendants se sont constitués sur la base des origines ethniques de leurs habitants, suivant le modèle établi par l'URSS. Ainsi, les ressortissants de cet espace qui s'étaient établis dans une République différente de celle de leur naissance ou de leurs origines se retrouvent du jour au lendemain en situation d' « étranger ». Le plus important mouvement migratoire qui a suivi la chute de l'URSS est donc celui qui fait référence au retour de ces ressortissants répartis à travers la région vers leur pays d'origine. La prédominance des origines ethniques dans la constitution des nouveaux États est à l'origine de la création de « minorités nationales » et de nombreux conflits politiques et territoriaux, engendrant également d'importants mouvements de populations, à l'interne comme vers l'extérieur. Pour n'en nommer que quelques uns, nous pouvons prendre pour exemple le conflit du Haut-Karabagh (1991-1994) qui a éclaté entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, la guerre en Abkhazie (1992-1993) et en Ossétie du Sud (1991-1992) pour la Géorgie ainsi que le conflit armé opposant la Transnistrie à la République de Moldavie (1992). Suite à ces conflits, plus de 1,3 millions de personnes ont obtenu le statut de réfugié ou de « déplacé interne ». On estime à 3 millions le nombre de personnes ayant quitté l'espace post-soviétique pour migrer vers l'Europe de l'Ouest, mais les chercheurs précisent qu'il s'agit pour la plupart d'Allemands et de Juifs, se dirigeant vers l'Allemagne, Israël et les États-Unis (De Tinguy, 1998).

Ainsi, c'est donc à l'intérieur de l'espace post-soviétique que se dirigent les principaux mouvements de populations suite aux déclarations d'indépendance et de la naissance des nombreux conflits qui ont bouleversé la région dans la première moitié des années 1990. La Russie demeure, comme à l'époque soviétique, le principal pôle d'attraction des migrants de la région. Le tableau suivant précise les mouvements de population qui ont suivi la dissolution de l'Union soviétique pour chacun des nouveaux États. Ce tableau, produit à partir des données rassemblées par la Banque mondiale, révèle qu'entre 1989 et 2004, la Russie a accueilli près de 6 millions de migrants, principalement originaires des pays de l'espace post-soviétique, alors que le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan ont, selon ces estimations, vu de un à 3 millions de leurs ressortissants migrer à l'étranger. Toutefois, la comptabilisation des mouvements

migratoires demeure lacunaire dans la région, compte tenu notamment de la liberté de circulation qui y prévaut pendant une certaine durée, de l'irrégularité de la situation administrative de nombreux migrants et de l'absence d'enregistrement de ces données par les institutions nationales.

Tableau 6 : Changements démographiques des nouveaux États indépendants, 1989-2004 (milliers de personnes)

Pays	1989	2004	Total	Accroissement naturel	Solde migratoire
Russie	147,4	144,534	-2,866	-8,635	5,769
Ukraine	51,707	47,442	-4,265	-3,482	-782
Biélorussie	10,152	9,849	-303	-332	29
Moldavie	4,338	4,247	-91	147	-238
Lettonie	2,667	2,319	-347	-149	-199
Lituanie	3,675	3,446	-229	6	-235
Estonie	1,566	1,351	-215	-62	-153
Arménie	3,449	3,212	-236	399	-635
Azerbaïdjan	7,021	8,266	1,245	1,476	-232
Géorgie	5,401	4,544	-857	242	-1,099
Kazakhstan	16,465	14,951	-1,513	1,892	-3,406
Kirghizistan	4,254	5,037	783	1,174	-390
Tadjikistan	5,109	6,64	1,531	2,302	-771
Turkménistan	3,518	5,158	1,64	1,269	371
Ouzbékistan	19,882	25,707	5,825	7,125	-1,3

Source : Rapport de la banque mondiale 2006

2.1.2. Diversification des flux migratoires et appréhensions politiques de leur contrôle

Engagés dans des processus de transition démocratique et vers l'économie de marché, les nouveaux États indépendants traversent d'importantes difficultés économiques, notamment du fait de l'héritage soviétique. L'exemple de la Moldavie illustre ce propos. Autrefois utilisée comme territoire agricole de l'URSS, la Moldavie s'est « désindustrialisée » pendant cette période, produisant les matières premières afin de les envoyer vers les autres Républiques socialistes pour leur transformation. Au lendemain de son indépendance, elle doit composer avec une économie nationale désuète, une dépression économique s'inscrivant dans la durée, un taux de chômage alarmant, une forte dette extérieure et de faibles salaires. Tout comme la Moldavie, la Géorgie et le Tadjikistan ont vu leur PIB par habitant chuter de 70 % au cours des années suivant leur indépendance, fortement touché par la crise économique (Tishkov, Zayinchkovskaya et Vitkovskaya, 2005, p. 7). La situation économique déplorable dans ces États convainc une part de leurs ressortissants à quitter leur pays pour trouver un emploi à l'étranger.

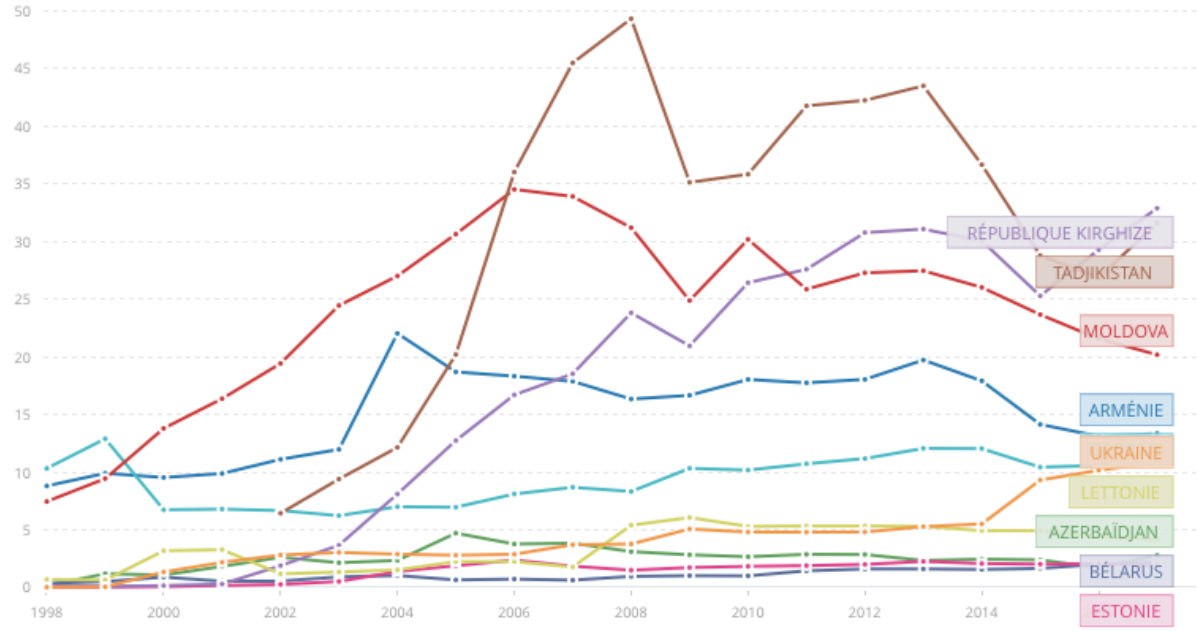
À partir du milieu des années 1990, de nouvelles migrations de travail prennent forme, motivées à la fois par l'instabilité politique et la dépression économique mais aussi par la facilité à circuler dans l'espace post-soviétique et l'émergence dans certains endroits de l'économie de marché et de besoins en main-d'œuvre à satisfaire (Tishkov, Zayinchkovskaya et Vitkovskaya, 2005, p. 2). La facilité de circulation est rendue possible par l'absence d'un régime de visa et de contrôle des entrées et des sorties au sein des pays composant la Communauté des États indépendants. Cette communauté, créée en 1991, regroupe les anciennes Républiques soviétiques de l'Arménie, de la Biélorussie, du Kazakhstan, du Kirghizistan, de la Moldavie, du Tadjikistan, du Turkménistan, de la Russie et de l'Ukraine. L'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan et la Géorgie rejoindront dans les années suivantes la communauté qui assure un régime de « frontières ouvertes et de liberté de circulation » pour les ressortissants des Républiques y ayant pris part (article 5 de l'Accord de la création de la Communauté des États Indépendants), mesure consolidée par l'Accord de Bichkek conclu en 1992.

Malgré cette volonté initiale d'encourager la libre circulation des ressortissants de la Communauté des États indépendants, des obstacles se dressent progressivement sur la route des travailleurs migrants. A la fin des années 1990, ces États voyant d'un mauvais œil la progression des flux de migrations de travail se pressent pour freiner la mobilité des travailleurs migrants, au point où l'accord de Bichkek « cesse virtuellement d'exister » (Tishkov, Zayinchkovskaya et Vitkovskaya, 2005, p. 35). Malgré la facilité qu'ont les migrants à circuler entre les pays de la CEI et à trouver un emploi dans les secteurs de l'économie informelle, de nouvelles barrières administratives se dressent telles l'adoption de nouvelles législations (par exemple l'adoption d'une nouvelle loi en Russie en 2002 sur le statut des étrangers), la limitation de la durée de séjour permise, la mise en place de quotas sur les permis de travail, et des procédures de plus en plus longues pour régulariser la situation administrative des travailleurs migrants. Les épisodes de crise qui se sont déroulés entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 ont encouragé les travailleurs migrants de l'espace de la CEI à diversifier leur parcours et à se diriger vers d'autres destinations que le pôle d'attraction principal jusque là, la Russie. L'émergence d'un sentiment xénophobe dirigé à l'encontre de certains ressortissants de la CEI prend de l'ampleur en Russie, l'éclatement de la guerre de Tchétchénie et les politiques restrictives sur le travail produit par les migrants sont autant d'éléments qui ont conduit à une diminution de la mobilité vers la Russie, qui demeure malgré tout encore aujourd'hui la principale destination des travailleurs migrants de cet espace. Le système migratoire de l'espace post-soviétique est donc caractérisé depuis le milieu des années 1990 par une mobilité régionale temporaire et de travail qui, malgré les contraintes administratives, perdure dans la durée et vers son principal pôle d'attraction, la Russie.

L'apport de cette migration de travail est considérable lorsque l'on observe les données liées à l'envoi de remises vers les pays d'origine des migrants. Tishkov, Zayinchkovskaya et Vitkovskaya (2005) rappellent dans leur article qu'une famille sur trois en Azerbaïdjan, Arménie, Kirghizistan et Moldavie touche les remises envoyées par un membre de leur famille en migration, alors que la proportion est d'une famille sur dix en Russie, en Ukraine et au

Kazakhstan. Le tableau suivant, produit à partir des données de la Banque mondiale, démontre l'importance de ces envois pour certains de ces États, en mettant en lumière la proportion des remises financières des migrants au regard du produit national brut des nouveaux États indépendants principaux récipiendaires de ces fonds.

Figure 2 : Pourcentage des remises par rapport au PNB des principaux récipiendaires parmi les nouveaux États indépendants 1998-2017



Source : Banque mondiale, 2018

2.1.3. L'émergence des relations entre les États de la CEI et l'UE : un voisinage contesté

Pendant la période de transition qui suit l'indépendance des États suite à la dissolution de l'Union soviétique, les gouvernements nationaux entament d'importants processus de réformes afin de moderniser leur pays et d'intégrer l'économie de marché et la mondialisation économique. Le rapprochement avec l'Europe semble pour certains être le moyen le plus sûr d'accomplir ces objectifs et de se dégager de l'emprise de la Russie sur les affaires internes (Rupnik, 2014, Radvanyi, 2011). Les organisations internationales telles le FMI et la Banque mondiale s'engagent dans des programmes de soutien aux réformes économiques qui conduiront dans certains cas à améliorer la situation macroéconomique mais pèseront en contexte de crise économique. L'UE se rapproche de certains de ces nouveaux États afin de leur offrir un nouveau cadre de coopération : l'accord de partenariat et de coopération. La Russie, l'Ukraine, la Moldavie, les trois pays du Caucase du Sud et trois pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan et Ouzbékistan) souscrivent à ces accords avec l'UE qui reposent sur de multiples propositions d'actions. L'UE souhaite à travers ces accords instaurer un dialogue politique avec ces États, promouvoir le commerce et les investissements, consolider la

démocratie, compléter la transition vers l'économie de marché et poser ainsi les bases d'une coopération élargie en matière législative, économique, sociale, financière et culturelle (Union européenne, Accord de partenariat et de coopération UE-Moldavie, 1994). Au regard de ses inquiétudes sur l'augmentation du nombre de migrants en provenance de ces États sur son territoire, l'UE demande également dans le cadre de ces accords à la coopération dans le domaine de la prévention des activités illégales et de la prévention de l'immigration clandestine, bien que ces éléments soient mentionnés sans plus de détails sur les formes que prendra cette coopération. Le programme TACIS est alors pensé pour apporter le soutien technique nécessaire à la réalisation de ces objectifs dans la région. Les transformations qui s'opèrent dans les pays nouvellement indépendants à l'Est de l'Europe évoluent en parallèle des développements qui concernent les relations extérieures de l'UE. La région du voisinage oriental est perçue par les décideurs politiques européens comme une zone tampon composée d'États désorganisés dont les ressortissants aspirent à rejoindre le territoire de l'UE, imaginaire pourtant en inadéquation avec les réalités de ce système migratoire. Les relations extérieures de l'UE sont dans ce contexte d'abord pensées pour accomplir ses objectifs de sécurité intérieure, proposant une assistance à ces États dans le but de maintenir les flux de migrations irrégulières hors des frontières extérieures de l'Union (Delcour, 2013a).

Malgré les progrès accomplis au cours de la première décennie de la transition, soutenus par l'aide apportée par l'UE, les États-Unis et les organisations internationales, de nombreux défis restent à relever pour les pays de la Communauté des États indépendants. Leur population souffre d'un taux de chômage élevé, d'une hausse de la pauvreté, d'une baisse des salaires et de la corruption qui s'immisce dans tous les secteurs d'activités. Au niveau institutionnel, la privatisation a conduit à la captation des actifs par une oligarchie qui concentre la richesse, les réformes économiques peinent à porter leurs fruits, les institutions étatiques demeurent faibles et les régimes politiques sont souvent corrompus (Lemierre, 2001, Kacerevic, 2016). Les pays de la CEI souffrent d'un retard significatif dans leur transition, au regard des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) qui s'engagent dans les réformes nécessaires pour adhérer à la communauté politique et économique de l'Union européenne. Portée par l'ambition de se rapprocher du « modèle » occidental de développement et de l'UE, les populations des pays de la CEI vont se soulever au cours des années 2000 pour exiger d'importants changements politiques, institutionnels, sociaux et économiques, mouvement connu sous l'appellation des « révolutions de couleur »[17]. Pour reprendre l'expression de Vaclav Havel, les « révolutions de 1989 furent des révolutions contre le communisme alors que les révolutions de couleur sont des révolutions contre le post-communisme que l'on peut définir comme mélange de régime autoritaire et de capitalisme mafieux » (Rupnik, 2014, p. 45). Au lendemain des résultats d'élections estimées frauduleuses, la « Révolution des Roses » géorgienne de 2003 et la « Révolution *Twitter* » moldave de 2009 vont renverser les gouvernements au pouvoir et exiger une orientation européenne et occidentale dans la conduite des affaires nationales. Afin de

[17] La Révolution des Roses de 2003 lance le mouvement en Géorgie, suivie de la Révolution Orange en Ukraine en 2004, la Révolution des Tulipes au Kirghizistan et la Révolution en jean en Biélorussie au cours de l'année 2005, puis la Révolution *Twitter* de 2009 en Moldavie.

s'éloigner de l'influence toujours présente de la Russie, les populations de ces deux États et surtout la jeunesse pro-européenne vont placer à la tête de leur nouveau gouvernement des représentants « pro-européens » défendant un agenda de réformes libérales. Les photos suivantes démontrent l'ampleur de ces mouvements en Géorgie puis en Moldavie.

Photo 1 : Manifestation du 22 novembre 2003, Tbilissi

Source : refl.org, 21 novembre 2013 « 10th anniversary of the Rose Revolution »

Photo 2 : Manifestation devant le Parlement moldave, Chisinau, 2009

Source : The New York Times, 7 avril 2009

En parallèle à ces mouvements et en prévision de l'adhésion à l'UE de 10 nouveaux États membres dont plusieurs en provenance de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale, l'UE lance sa Politique européenne de voisinage en 2003 qui repose sur la même base idéologique que les mécanismes d'adhésion, mais sans accès aux institutions européennes, avec l'objectif de « réguler les externalités négatives de sécurité nées de l'élargissement » (Balzacq, 2007, p. 32). Elle propose ainsi un nouveau cadre de coopération privilégiée et différenciée à chacun des pays composant son voisinage, accompagné de plans d'action établis sur la base des priorités d'action de l'UE dans cet espace, poussée par l'idée que « l'adoption des normes de l'UE devrait entraîner un mouvement de modernisation et des investissements pour créer de l'emploi et améliorer le niveau de vie des populations concernées » (Rupnik, 2014, p. 90). À travers les plans d'action élaborés pour certains des pays prenant part à la Politique européenne de voisinage, l'UE tente d'agir comme « puissance transformatrice » et « d'imposer sa logique économique, sécuritaire et politique à son environnement » (Rupnik, 2014, p. 25) en mettant en place les outils nécessaires à l'approximation des normes et des législations nationales sur le modèle de l'acquis communautaire (Korneev, 2008). Les revendications portées majoritairement par la jeunesse pro-européenne et les efforts déployés par l'UE dans la région pour accroître sa présence et son influence rencontrent une forte opposition de la part de la Russie, ayant refusé de faire partie de la Politique européenne de voisinage, inquiète de perdre son emprise auprès de ses « étrangers proches[18] ». Les pays de la CEI qui choisissent de s'orienter vers l'UE en paient le prix et subissent des sanctions de la part de leur puissant voisin, telles la fermeture des marchés russes, « la menace ou la mise en place de régimes de visas, des coupures de gaz ou des mesures de rétorsion commerciale » (Braux, 2015, p. 52). En ce qui a trait aux évolutions de la coopération en matière de migrations, l'UE accorde dorénavant plus de moyens, financiers et humains, à ce domaine, comme en témoigne ses instruments financiers (ligne B7-667, la reconduite du programme TACIS et l'instrument de la Politique européenne de voisinage).

Au cours des dix premières années suivant la chute de l'URSS, l'UE demeure relativement peu impliquée dans le soutien aux nouveaux États indépendants. Mis à part la signature d'accords de partenariat et de coopération et la mise en place de programmes ciblés de soutien, l'Europe ne joue pas encore un rôle significatif dans les processus de transition que traversent ces États. Chacun d'entre eux, confronté à la restructuration de leur appareil étatique et de leurs institutions, et cherchant à intégrer l'économie mondiale, met en place ses propres stratégies nationales. La création de la Communauté des États indépendants dès le début des années 1990, à laquelle adhèrent onze de ces nouveaux États avec la Russie, témoigne de la logique régionale qui perdure dans la création d'alliances et dans l'établissement de relations de coopération. Au-delà du niveau politique, les mouvements migratoires qui se forment au lendemain de la dissolution du bloc soviétique se concentrent également à l'échelle de la région. La liberté de circulation qui est maintenue entre ces pays, la proximité linguistique, le

[18] Selon Adeline Braux, cette expression utilisée en Russie désigne les anciennes républiques soviétiques et « témoigne du caractère particulier des relations entretenues par l'ancien centre avec ces dernières » (Braux, 2015, p. 52).

développement économique de certains et la facilité de trouver un emploi dans l'économie informelle sont quelques-uns des facteurs qui expliquent que la Russie et les pays de la CEI demeurent les principaux pôles d'attraction des travailleurs migrants provenant de la région. Progressivement, les premières politiques de contrôle des flux migratoires vont voir le jour dans ces États, motivées par la crainte d'une baisse de la démographie pour certains (à l'exemple de l'Arménie) ou en réponse à un contexte de plus en plus défavorable à l'arrivée de travailleurs migrants (à l'exemple de la Russie). Alors que la situation politique et économique stagne dans plusieurs de ces nouveaux États et est loin de refléter les attentes de la population, de nombreuses révolutions secouent la région, exigeant une accélération des processus de réformes et plaçant au pouvoir de nouveaux chefs d'État favorables à un rapprochement avec l'UE et les États-Unis. Au même moment, l'UE s'apprête à réaliser un élargissement de sa communauté, y intégrant trois nouveaux États indépendants (Estonie, Lituanie, Lettonie) et d'anciens pays satellites à l'URSS, servant de puissante incitation à revoir la trajectoire de modernisation empruntée jusqu'à maintenant par les États de la CEI. Avec le report de ses frontières extérieures suite à l'élargissement, une considération accrue est portée par l'UE vers les pays composant désormais son nouveau voisinage. Le contexte dans lequel émerge la Politique européenne de voisinage coïncide avec les bouleversements qui secouent la région et qui réclament entre autres un rapprochement vers l'Europe.

À la lumière de l'analyse des principales caractéristiques du système migratoire de l'espace post-soviétique et des transformations qui ont bouleversé la région au cours de la période de transition, il apparaît désormais pertinent de porter notre attention sur nos deux cas d'étude, la Géorgie et la République de Moldavie, afin de saisir comment ces transformations se sont opérées de l'intérieur et comment les politiques structurant les mouvements migratoires de ces deux pays ont pris naissance.

2.2 La Géorgie – Le passage du « modèle de Singapour » à un « modèle européen » de gestion des migrations

Petit pays du Caucase du Sud (69 700 km2), la Géorgie partage ses frontières avec la Russie au Nord puis avec la Turquie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Théâtre de nombreuses guerres au cours de son histoire de par sa situation géographique privilégiée attisant la convoitise des empires voisins (Perse, Ottoman, Russe), la Géorgie revendique une unité culturelle et historique nationale qui aurait pris naissance dès le 5e siècle. Elle devient une République socialiste soviétique en 1921 et retrouvera son indépendance le 9 avril 1991. Le découpage du territoire de la Géorgie sous l'empire soviétique fixe les nouvelles frontières de cet État qui devra composer au lendemain de son indépendance avec plusieurs mouvements sécessionnistes qui conduiront à des épisodes de guerres civiles (traité de paix avec l'Abkhazie signé en 1994 et avec l'Ossétie du Sud en 1992) puis à l'auto-proclamation des territoires de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, soutenus tous deux par la Russie voisine. La carte ci-dessous, élaborée par Adeline Braux, illustre les conflits qui ont bouleversé, et bouleversent encore aujourd'hui, la région du Caucase du Sud depuis l'accession à l'indépendance de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

Carte 4 : États et territoires du Caucase

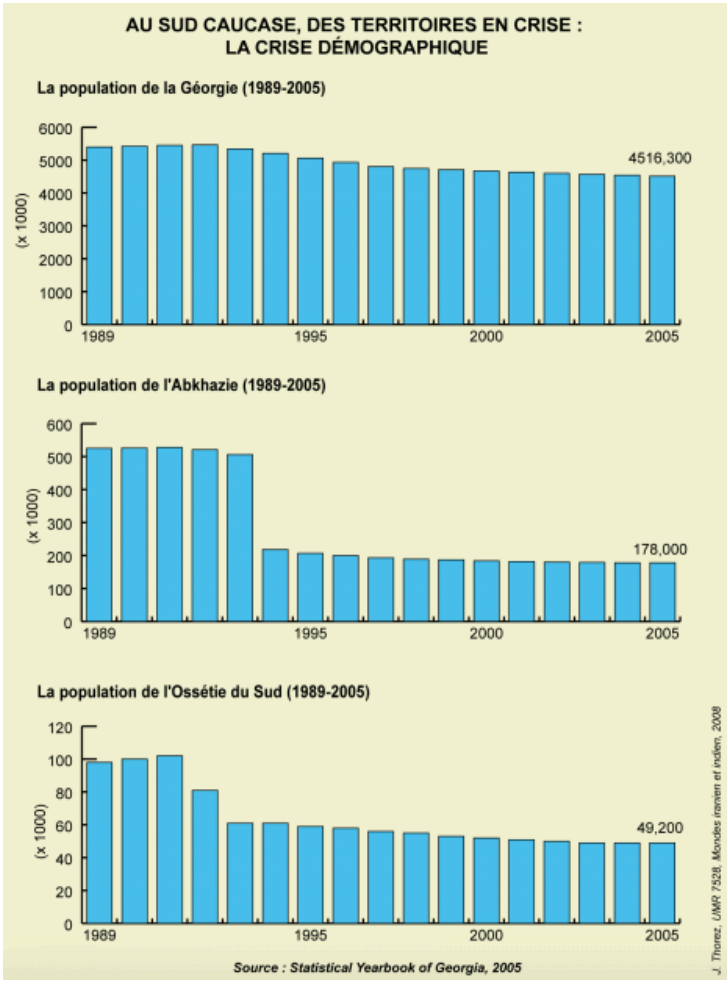
Les dynamiques régionales ainsi que les conflits internes provoquant l'exil de centaines de milliers de ressortissants géorgiens vont être déterminants dans l'appréhension politique des mouvements de population. La période de transition qui suit l'indépendance de ce nouvel État

sera marquée par des bouleversements politiques qui porteront au pouvoir une succession de gouvernements favorables à un rapprochement de l'UE et des États-Unis. En quête de modernisation, le gouvernement géorgien adopte des réformes libérales, y compris dans le domaine de l'immigration, et met en place une approche singulière inspirée du « modèle de Singapour » pour ouvrir le territoire à l'immigration, perçue comme moteur de développement économique. Contestée par l'UE, cette approche sera abandonnée lors d'un changement de gouvernement qui prônera cette fois l'adoption du « modèle européen » de gestion des migrations. La présente partie analyse le savoir qui s'est produit localement sur les enjeux liés aux migrations et qui ont marqué l'évolution de la politique migratoire géorgienne. Nous mettrons également en exergue l'influence exercée par l'UE dans cette dynamique qui est parvenue à transformer radicalement la vision partagée par les autorités géorgiennes sur le phénomène migratoire.

2.2.1 La centralité de la question des déplacés internes dans l'appréhension politique des flux migratoires

Les recensements de 1989 puis de 2002 indiquent un déclin de la population sur le territoire géorgien estimé à près d'un million de personnes (GeoStat, 2013). La plus grande partie des départs concerne les migrations de « retour » évoquées dans la précédente partie. Ce sont donc principalement les « minorités ethniques » composant le nouvel État géorgien (Russes, Arméniens, Ukrainiens, Juifs et Grecs) qui ont en premier lieu quitté ce territoire à la dissolution de l'URSS. Il faut aussi prendre en considération que les territoires séparatistes auparavant inclus dans le recensement de 1989 ne sont plus comptabilisés par la suite, ce qui équivaut à une perte d'environ 280 000 personnes dans le recensement de 2002 (Chumburidze *et al.*, 2015). Les institutions nationales, bien qu'encore limitées dans leur capacité à comptabiliser les flux démographiques, estiment donc à environ 126 000 personnes le nombre de Géorgiens ayant quitté leur pays à ce moment pour diverses raisons. Lors de la première décennie suivant la dissolution de l'URSS et l'indépendance de la Géorgie se produisent également d'importants mouvements de population internes. Les guerres dans les territoires disputés entraînent l'exode des Géorgiens habitant ces régions. Entre 200 000 et 300 000 personnes sont déplacées entre les années 1991 et 1992, auxquelles s'ajouteront 130 000 nouveaux déplacés suite au conflit avec la Russie à la frontière de l'Ossétie du Sud en 2008. Le tableau suivant, produit par Julien Thorez dans son étude sur la guerre de 2008 opposant la Russie à la Géorgie, démontre la chute de population qui a suivi l'éclatement des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud, en plus de mettre en exergue le déclin de la population qui s'observe en Géorgie depuis son indépendance. Ainsi, l'Abkhazie a perdu plus de 60 % de sa population depuis 1989 alors que ce déclin est estimé à 30 % pour l'Ossétie du Sud.

Figure 3 : Changements démographiques en Géorgie et dans les territoires de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud



Source : Thorez, 2009

Le gouvernement au pouvoir dans les années 1990 doit trouver une solution pour l'accueil des déplacés internes, ce qui soulève d'épineux enjeux. Edouard Chevarnadze, alors chef de l'État géorgien, promulgue la loi de 1996 concernant les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays avec l'aide de Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le Comité international de la Croix-Rouge et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui n'alloue finalement que très peu de moyens au règlement de cette question. Une modique allocation est remise aux déplacés internes (28 laris géorgiens par mois alors que selon l'Organisation internationale du Travail, le salaire moyen de l'époque varie entre 55 et 112 laris) et ces derniers ont l'autorisation de s'installer dans des bâtiments publics ou abandonnés. La situation est perçue par le gouvernement comme temporaire, puisqu'une résolution du conflit est espérée afin de permettre aux personnes déplacées de retrouver leur logement. La plupart des déplacés internes s'installent dans la capitale, à Tbilissi (96 694 personnes) ou dans les régions frontalières aux conflits (86 677 personnes dans la région de Samagrelo-Zemo Svaneti) (Rapport de mission de l'OFPRA en Géorgie, 2013). La photographie suivante illustre

les conditions d'hébergement des déplacés internes qui occupent une tour hôtelière dans la capitale du pays au cours des années 1990.

Photo 3 : Habitations des déplacés internes à Tbilissi suite au conflit avec l'Abkhazie

Source : Catherine Brun, 2015, « Home as a critical value : From shelter to home in Georgia »

Au-delà des conflits internes, la Géorgie nouvellement indépendante accueille ses premiers demandeurs d'asile suite à la guerre en Tchétchénie contre la Russie. Il est estimé qu'entre 1994 et 1999, 7000 Russes originaires de Tchétchénie se sont installés sur le territoire géorgien pour fuir la guerre. Aussi, afin de respecter les conditions de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie doit organiser le retour des Meskhètes sur son territoire. Cette minorité musulmane et turcophone installée autrefois dans la région géorgienne de la Meskhétie à la frontière turque a été complètement déportée sous Staline en 1944 vers d'autres République soviétiques d'Asie centrale. Cette condition posée par le Conseil de l'Europe soulève d'importantes contestations. D'une part, le gouvernement géorgien ne se considère pas

responsable de la politique soviétique et ne souhaite pas déplacer les Géorgiens qui se sont depuis installés dans la région d'origine des Meskhètes. Le gouvernement insiste d'ailleurs sur le fait qu'il ne pourra réinstaller les Meskhètes qu'une fois les conflits internes ayant été réglés (Tournon, 2007, p. 100). D'autre part, cette population soulève une inquiétude identitaire, puisque la religion et la langue parlée par les Meskhètes seraient « incompatible avec l'idée que les nationalistes se font de leur géorgianité » (Tournon, 2007, p. 100). De par ces raisons, peu d'efforts ont donc été entrepris depuis pour réinstaller cette population d'environ 300 000 personnes sur le sol géorgien.

Les mouvements de population qu'a connu la Géorgie dans la première décennie qui a suivi le démantèlement de l'Union soviétique s'expliquent en partie par le contexte politique national qu'il importe ici de rappeler afin d'expliquer les dynamiques au cœur de la construction de ce nouvel État-nation. Cet effort permet également de saisir le rôle des grandes puissances (Russie, États-Unis et Union européenne) dans la détermination des orientations politiques en matière de migrations empruntées par les gouvernements successifs. Le gouvernement national démontre qu'il se préoccupe néanmoins en amont de cette coopération étrangère des mouvements de population qui sont propres à sa situation politique et au contexte géopolitique régional. Ainsi, on assiste à l'émergence de lois, de politiques et de structures institutionnelles qui entreprennent d'encadrer les mouvements de population internes provoqués par les conflits mais aussi qui s'attachent à formuler les procédures d'accueil de demandeurs d'asile et le retour des Meskhètes.

2.2.2. Une période de transition empreinte de bouleversements politiques

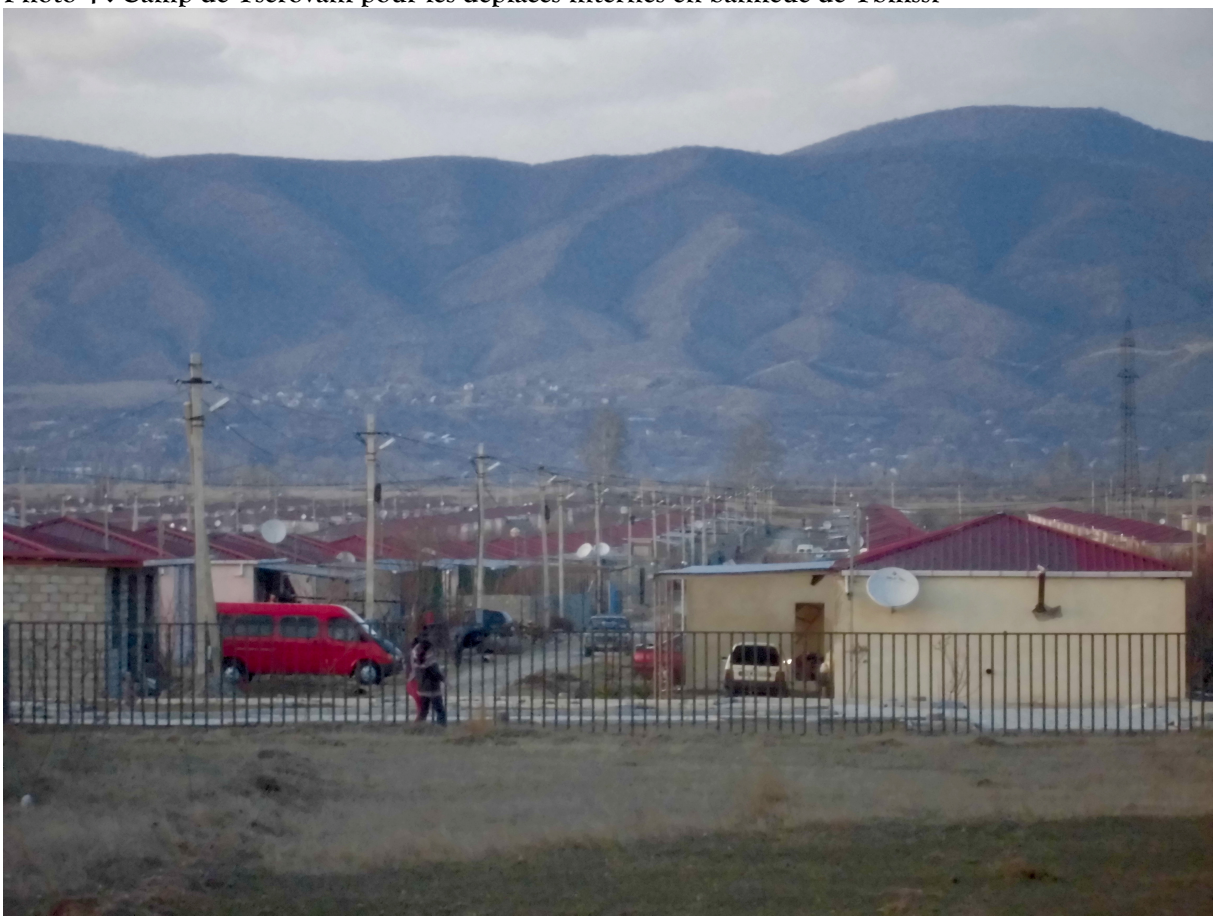
Zviad Gamsakhourdia est le premier président élu démocratiquement en Géorgie, un mois après l'indépendance du pays. Ce nationaliste, qui a participé au soulèvement de la population géorgienne avant la dissolution de l'URSS, souhaite rendre « la Géorgie aux Géorgiens » et amorce des mesures pour procéder à la « dé-russification » du pays qui attisent le conflit avec les « minorités » abkhazes et ossètes (Romer, 2011). Ce dernier ne restera toutefois que peu au pouvoir, évincé lors d'affrontements militaires et poussé à l'exil dès janvier 1992. C'est Edouard Chevarnadze, figure importante du régime soviétique (il était ministre des Affaires étrangères de l'URSS de 1985 à 1990) et grand rival de Gamsakhourdia, qui se retrouvera élu à la tête du pays de 1992 à 2003. Proche du gouvernement russe, ce dernier souhaite normaliser les relations avec la Russie, en appelant notamment à son soutien pour la résolution des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud, soutien qui jusqu'à ce moment, avait été accordé aux territoires sécessionnistes. Chevarnadze, pour prouver ce désir de rapprochement, signera l'adhésion de la Géorgie à la Communauté des États indépendants en 1993, et obtiendra en retour la signature de traité de paix avec l'Abkhazie en 1994 à Moscou (Bortoli, 1996). En parallèle, souhaitant « donner un vernis libéral et démocrate à son gouvernement afin de bénéficier du soutien de Washington pour contenir les pressions russes dans le Caucase » (Genté, 2011, p. 76), Chevarnadze établira en 1994 les premiers liens de la Géorgie avec l'Organisation du Traité de

l'Atlantique Nord et avec l'UE avec la conclusion d'un accord de partenariat et de coopération (signé en 1996, entré en vigueur en 1999) et rejoindra le Conseil de l'Europe en 1999, mais se détournera progressivement de l'Occident. Miné par un régime rongé par la corruption, par une économie stagnante et une grande opacité politique, des manifestations vont s'organiser dans les rues de la capitale pour demander son départ. C'est dans ce contexte qu'a lieu la « Révolution des Roses » portée par Mikheïl Saakachvili et des opposants au régime de Chevarnadze qui mènera à la prise de pouvoir des révolutionnaires, Saakachvili en tête. L'objectif premier de la révolution est de sortir la Géorgie du modèle « soviétique » comme le rappelle Jacques Rupnik (Rupnik, 2014), en mettant la Géorgie sur les rails de l'occidentalisation en « important » le modèle démocratique et libéral américain (Genté, 2011). Dans cet ordre d'idées, « le vrai moteur de l'action politique de l'équipe révolutionnaire au pouvoir à Tbilissi est la sortie de l'orbite russe et l'intégration, dans un premier temps, à l'OTAN puis à l'Europe » (Genté, 2011, p. 75).

L'instabilité politique qu'a connu la Géorgie dans les années qui ont suivi son indépendance se reflète dans les relations qu'a pu entretenir ce pays avec l'UE. Une première phase de transition agitée avec un gouvernement nationaliste, suivi d'un régime favorable à Moscou, a certes permis l'ouverture d'une brèche dans les relations avec l'UE, mais ces dernières se sont considérablement approfondies avec l'arrivée du parti « pro-occidental » de Saakachvili au pouvoir au lendemain de la « Révolution des Roses ». L'UE y envoie en 2003 un représentant spécial pour la région du Caucase du Sud et décide d'inclure la région dans la nouvelle Politique européenne de voisinage de 2004. Ce nouveau contexte d'ouverture à l'influence des puissances occidentales reçoit également un écho favorable de la part des États-Unis, intéressés notamment par la possibilité de construire au travers du territoire géorgien un corridor pour transporter les gisements caspiens et par la volonté exprimée par le gouvernement géorgien de combattre le terrorisme international (Eisenbaum, 2011). Déjà impliqués dans le financement de programmes humanitaires, les États-Unis augmenteront au cours de la première décennie des années 2000 leur investissement en Géorgie, pour appuyer notamment la construction d'infrastructures et la formation du personnel militaire. Portée par la reconnaissance des progrès qui lui est accordée, le gouvernement de Saakachvili ambitionne désormais rejoindre rapidement l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord puis se rapprocher de l'UE afin d'éventuellement adhérer à cette communauté politique, ce que la Russie voisine perçoit comme une menace sur sa zone traditionnelle d'influence.
C'est dans un contexte de tension croissante qu'éclate en août 2008 une guerre entre la Russie et la Géorgie avec pour terrain l'Ossétie du Sud que le gouvernement de Saakachvili souhaitait récupérer. En cinq jours, les Russes avancent considérablement sur le territoire de la Géorgie et défont l'armée géorgienne qui n'a pu compter sur le soutien de ses nouveaux alliés. Environ 130 000 Géorgiens se retrouvent déplacés internes à la suite de ce conflit. La stratégie nationale pour l'accueil des déplacés internes évolue dans ce contexte et bénéficie d'un important soutien de la communauté internationale pour la relocalisation de ses individus. Des villages entiers sont construits dans les banlieues des villes, avec notamment l'appui financier de l'agence américaine pour le développement international (USAID) pour y loger les déplacés internes qui

sont placés sous la responsabilité du « ministère pour les Déplacés internes, l'Hébergement et les Réfugiés » (MRA) géorgien, évitant ainsi l'appropriation de bâtiments publics dans les villes par cette population.

Photo 4 : Camp de Tserovani pour les déplacés internes en banlieue de Tbilissi



Source : Martine Brouillette, 3 mars 2015

Cette défaite militaire coïncide avec un changement de politique adoptée par les Américains au lendemain de l'élection de Barack Obama. Souhaitant effectuer un « *reset* » de leurs relations avec la Russie, les Américains délaissent peu à peu la Géorgie, avec pour conséquence de placer à l'arrière-plan les ambitions géorgiennes de rejoindre l'OTAN. C'est alors qu'évoluent les priorités nationales de la Géorgie, l'adhésion à l'Union européenne prenant désormais le pas sur celle à l'OTAN, apparaissant comme une possibilité plus plausible et rapprochée. Comprendre l'évolution du contexte politique national est essentiel pour saisir l'orientation résolument pro-européenne empruntée par le gouvernement géorgien depuis le début des années 2000, perçue comme indispensable à la survie de la nation, menacée par le voisin russe avec lequel les relations se sont fortement dégradées. Alors que peu d'attention était portée à la question des migrations en Géorgie, mise à part la question des déplacés internes, le gouvernement de Saakachvili, en procédant à des réformes ultra-libérales, apporte

d'importantes modifications à la législation relative aux migrations et amorce une politique de « porte ouverte » en Géorgie. Inspiré du modèle de modernisation économique libéral de Singapour, le gouvernement géorgien met en place des politiques économiques favorables à l'investissement étranger et réduit les régulations, logique qui se retrouve dans la loi sur le statut des étrangers adoptés en 2006 (Delcour, 2013b). Afin d'attirer des investisseurs et des travailleurs étrangers, les ressortissants de 118 pays peuvent séjourner en Géorgie sans visa, pour une durée renouvelable de 360 jours et y travailler sans permis de travail. Cette mesure est pensée pour favoriser la diversification de l'origine des flux migratoires vers la Géorgie, attirant notamment des investisseurs chinois et indiens qui feront l'acquisition de terres et y implanteront leurs entreprises (CIPDD, 2011).

Ce modèle est à l'époque dénoncé par l'Union européenne et les organisations internationales présentes sur le territoire géorgien qui le perçoivent « trop libéral au regard des standards internationaux » (CIPDD, 2011, p. 48). L'UE œuvre avec la Géorgie à la mise en place de son plan d'action dans le cadre de la Politique européenne de voisinage qui veille entre autres à appliquer les principes de l'UE dans la gestion des migrations en insistant sur la nécessité d'élaborer une stratégie nationale relative aux migrations, à favoriser l'intégration des migrants, à mieux protéger les réfugiés et à combattre le trafic des migrants (CIPDD, 2011, p. 35). Le représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud accompagne quant à lui les réformes réalisées au sein du ministère géorgien de l'Intérieur, établissant le nouveau département de la police des frontières (CIPDD, 2011), initiative également soutenu par les agences américaines. Au lendemain de la guerre de 2008, l'UE accélère le processus pour conclure un Partenariat oriental avec 6 anciennes républiques soviétiques, dont la Géorgie, qui contient également des éléments liés au « renforcement des capacités » nationales en matière de gestion des migrations. En ouvrant la possibilité d'accéder à un dialogue sur la libéralisation des visas Schengen aux pays partenaires dans ce cadre de coopération, l'UE exerce une pression importante pour que ces derniers transforment leurs politiques et leurs pratiques dans le domaine des migrations. Elle parvient également à conclure en 2009 un Partenariat pour la mobilité avec la Géorgie afin d'ouvrir davantage à la coopération la question de la gestion des mouvements migratoires. Alors que certains aspects relevant de la gestion des migrations promus dans la coopération menée par l'UE trouvent résonnance auprès des autorités nationales, notamment en ce qui a trait au renforcement des frontières et des capacités institutionnelles, d'autres sont déclinées. La Géorgie ne souhaite guère harmoniser certains aspects de sa politique migratoire avec celle de l'UE afin de maintenir l'approche libérale qu'elle estime bénéfique à son développement.

Les élections de 2012 mettront fin au mandat de Saakachvili, signalant ainsi une transformation dans l'approche prônée jusque là par les autorités. Souhaitant une normalisation des relations avec la Russie mais aussi poursuivre dans la trajectoire européenne entamée précédemment, le nouveau gouvernement de Bidzina Ivanichvili s'engage dans un agenda de réformes pour conduire à la libéralisation des visas Schengen, conclure un accord d'association et un accord de libre-échange complet et approfondi avec l'UE. L'approche ultra-libérale en matière de migrations jusque là préconisée cèdera la place à une approximation

croissante du cadre législatif national, des politiques et des pratiques administratives avec le « modèle » européen. En ce sens, les standards « internationaux » ou « européens » en matière de gestion des migrations seraient inévitablement liés à des mesures de contrôle et une approche restrictive de l'immigration, en contradiction avec la politique plus souple jusqu'alors en vigueur en Géorgie. Ce sont donc deux façons de comprendre le phénomène migratoire et de s'en saisir qui se confrontent sur la scène politique géorgienne, opposant des référentiels en concurrence qui reposent sur des valeurs, des normes et des algorithmes en contradiction. Pour la Géorgie, l'immigration, perçue positivement, doit être encouragée afin de favoriser la croissance économique du pays, alors que pour l'UE, elle doit être régulée et s'inscrire dans une logique de contrôle et de filtrage des flux migratoires.

Pour les acteurs européens rencontrés sur place, l'approche géorgienne n'était pas une « politique » en soit, mais plutôt perçue comme une négligence des autorités étatiques, incapables de contrôler le phénomène migratoire et mettant en danger la sécurité du territoire. En référence au « modèle de Singapour » qui a inspiré la gouvernance des migrations sous l'administration de Saakashvili, un gestionnaire de projet du « *Danish Refugee Council* » établi à Tbilissi affirme que le choix du gouvernement de l'époque s'explique par sa méconnaissance du phénomène migratoire : « *When we started in 2007, there was very, very little understanding of what migration is. So the foreign initiatives and foreign expertise played a very important role in getting these public officials educated on what migration is* » (entretien, V. Gestionnaire du programme Migration, *Danish Refugee Council*, Géorgie, 2015). Entendu à de nombreuses reprises lors de nos séjours sur le terrain, ce type de légitimation pourvu par les acteurs européens renvoie à leur perception de l'immaturité du gouvernement géorgien qui dans ses efforts de modernisation, doit également œuvrer à « moderniser » son régime de contrôle des migrations, tel que l'énonce le représentant de la branche locale de l'ICMPD : « *Regulating your migration policy will modernize your country. It will ensure that you have better systems, better opportunities for people* » (entretien, Z. Représentant national, ICMPD, Géorgie, 2015). Pour autant, cette insistance sur la méconnaissance des autorités géorgiennes sur les migrations néglige de prendre en considération l'alternative qui est plutôt pensée par ces dernières sur la façon de se saisir politiquement de cet objet. Les « experts » européens et internationaux qui soutiennent la transition de la gouvernance géorgienne des migrations vers un modèle européen ignorent dans leur action la production locale de sens sur la gestion des migrations qui s'est accumulée depuis l'indépendance du pays.

Dès 2013, une nouvelle loi sur le statut des étrangers sera formulée (entrée en vigueur le 1er septembre 2014), rompant catégoriquement avec la précédente en limitant à 90 jours la durée de séjour permise sans visa pour les ressortissants d'une liste de pays fortement réduite, complétée par la loi sur la migration de travail régulant entre autres l'accès au marché du travail des ressortissants étrangers. Ces lois introduisent une approche plus restrictive de l'immigration, annonçant les mesures à prendre pour procéder à l'expulsion de ressortissants se trouvant en situation irrégulière sur le sol géorgien et la mise en place de la rétention administrative.

2.2.3. Vers une intervention croissante de l'État dans la gestion des enjeux liés aux migrations

La politique libérale menée par le gouvernement Saakachvili a rendu difficile la comptabilisation des flux migratoires dans le pays puisqu'il est impossible à cette période de différencier les migrants s'installant dans ce pays des visiteurs. De plus, les Géorgiens résidant à l'étranger perdent leur nationalité géorgienne s'ils ne se déclarent pas dans l'ambassade de leur pays d'origine dans les deux ans suivant leur installation dans leur nouveau lieu de résidence. Peu de migrants géorgiens se déclarent dans leur ambassade, notamment du fait de l'irrégularité de leur séjour ou de la temporalité de celui-ci. Ainsi, une part importante des flux migratoires vers la Géorgie est composée de ressortissants géorgiens ayant perdu leur nationalité au cours de leur migration, mais de retour dans leur pays d'origine. Depuis 2001, l'institut national des statistiques indique que le solde migratoire annuel de la Géorgie est souvent négatif, fluctuant au gré des événements politiques et du fait de la conjoncture économique.

Tableau 7 : Solde migratoire de la Géorgie depuis 2001

Année	Solde migratoire (en milliers)
2001	-32,6
2002	-27,8
2003	-27,5
2004	5,5
2005	76,3
2006	-12,1
2007	-20,7
2008	-10,2
2009	34,2
2010	18,1
2011	20,2
2012	-21,5
2013	-2,6
2014	-6,5
2015	-3,4
2016	-8,1

Source : Institut national de la statistique de Géorgie (GeoStat)

Malgré un discours politique local insistant sur l'augmentation des flux migratoires vers la Géorgie, les statistiques nationales semblent plutôt indiquer une certaine régularité dans le nombre d'entrées de migrants enregistrées sur le territoire géorgien depuis 2012. Le recensement de 2002 faisait état de 74 434 individus ayant migré en Géorgie alors que les données de 2014 indiquent la présence d'un peu plus de 69 000 personnes dont la première nationalité sont les Géorgiens (migrants de « retour »). Le tableau suivant fait état de l'évolution

des volumes concernant l'immigration en Géorgie en mettant en lumière les cinq principales nationalités d'origine des migrants.

Tableau 8 : Évolution de l'immigration en Géorgie et cinq principales nationalités des migrants 2012-2016

Année/ Nationalité	Nombre d'immigrants
2012	**69063**
Géorgie	29173
Arménie	10724
Turquie	6959
Russie	7475
Ukraine	1853
2013	**92458**
Géorgie	46079
Russie	10427
Turquie	10007
Arménie	7043
Azerbaïdjan	32111
2014	**82161**
Géorgie	49706
Russie	9692
Turquie	4672
Arménie	3856
Azerbaïdjan	2163
2015	**92557**
Géorgie	50924
Russie	10552
Turquie	5810
Arménie	4143
Azerbaïdjan	2839
2016	**90228**
Géorgie	47086
Russie	11185
Turquie	6294
Arménie	6241
Azerbaïdjan	3420

Source : Institut national de la statistique de Géorgie (GeoStat)

L'analyse de ces données met en exergue le peu de variations dans le volume des flux migratoires en direction de la Géorgie mais aussi la faible diversification nationale de ces derniers, contrairement à ce qui avait été annoncé avec l'introduction de la politique libérale du précédent gouvernement et dans le discours politique ambiant qui perdure depuis. La question des migrations n'a que rarement été débattue au niveau politique et apparaît à peine dans les programmes des partis politiques (Makaryan, 2013a). Quoi qu'il en soit, et malgré le peu de

données disponibles, les acteurs politiques ont progressivement intégré cet enjeu dans leurs discours, reprenant souvent les formules d'organisations internationales. Les rapports produits par les organisations internationales présentes sur le terrain (ICMPD et OIM) signalent la récente transition de la Géorgie, qui serait devenue au cours des dernières années une terre d'immigration avec des flux d'origines de plus en plus variées (SCMI, 2015).

Lors de nos entretiens menés auprès des acteurs institutionnels géorgiens, la plupart d'entre eux nous ont rappelé que la Géorgie, de par sa politique de rapprochement de l'UE menée depuis plus de dix ans, attirait de plus en plus de migrants et devenait une zone de transit pour les migrants en direction de l'UE, d'où la nécessité d'œuvrer au renforcement des contrôles migratoires et des frontières. Pourtant, les données de l'institut national des statistiques sont loin de confirmer ces fausses évidences et rappellent même qu'une large proportion de ces immigrants sont en fait des nationaux géorgiens de retour au pays (6 « immigrants » sur 10 en 2014, Geostat, 2015). La politique libérale du gouvernement Saakachvili, dénoncée par les organisations internationales et la Commission européenne, a cédé la place à une politique restrictive, illustrant le désir du gouvernement actuel de rompre catégoriquement avec l'héritage de Saakachvili. En parallèle à ces discours, des mouvements ultra-nationalistes géorgiens ont pris naissance, réclamant lors de marches anti-migrants l'expulsion de certains étrangers et un durcissement de la politique migratoire. La médiatisation croissante de la présence étrangère a également contribué à « façonner » une image négative des migrants, mettant l'accent sur l'appropriation des terres agricoles par les migrants chinois ou indiens, ou alors la construction de mosquées par des migrants musulmans. La prolifération de ce sentiment anti-migrant parmi la population a conduit le gouvernement à suspendre la vente de terres agricoles aux étrangers[19] puis à refuser l'entrée sur le territoire à de nombreux migrants originaires du Moyen-Orient[20] pour cause de menace à la sécurité nationale.

Outre la législation sur le statut des étrangers, la Géorgie a adopté depuis son indépendance plusieurs lois concernant les enjeux liés aux migrations. Elle vote sa première loi sur les réfugiés en 1998 puis adhère à la Convention de Genève en 1999. Encore une fois, peu de données sont disponibles sur le nombre de demandeurs d'asile et de réfugiés présents en Géorgie jusqu'en 2009, bien que les rapports produits par les organisations internationales avancent que la majeure partie d'entre eux proviennent de la Tchétchénie. La responsabilité de l'accueil des réfugiés incombe au ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés (MRA), alors que la mission première de cette institution est la prise en charge des victimes des conflits internes qui ont marqué ce pays au cours des années 1990. Une nouvelle loi sur le

[19] Depuis 2013, le Parlement géorgien essaie d'introduire un amendement législatif afin d'empêcher la vente de terres agricoles à des étrangers dans le but de « préserver l'indépendance politique et économique ainsi que l'héritage culturel et historique du pays ». Cet amendement a finalement été adopté par le Parlement en date du 16 juin 2016 (communiqué de *Transparency International Georgia* du 28 juin 2017).

[20] Plusieurs organisations internationales et médias rapportent d'un nombre important de refus injustifiés de visas pour des ressortissants provenant pour la plupart de l'Arménie et des pays du Moyen-Orient depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le statut des étrangers de 2013. Ces ressortissants se voient refuser l'entrée pour cause de « menace à la sécurité nationale » (communiqué de *Transparency International Georgia* du 4 mars 2015 et de *Democracy and Freedom Watch*, 16 octobre 2014).

statut de réfugié et de la protection humanitaire est adoptée en 2011 et met en place les procédures nécessaires pour assurer la protection internationale des individus sur le territoire géorgien. Depuis 2010, l'origine des demandeurs d'asile s'est diversifiée, du fait des conflits qui ont marqué les régions voisines (Ukraine, conflit en Syrie) et leur nombre s'est considérablement accru. Selon les données du MRA, le volume de demandeurs d'asile est passé de 43 en 2009 à 1792 en 2014. Le tableau suivant indique la progression du nombre de demandeurs d'asile par année selon la nationalité des demandeurs et le taux de rejet à l'attribution du statut de réfugié.

Tableau 9 : Nombre de demandeurs d'asile en Géorgie et répartition selon leur nationalité 2009-2015

	Nombre d'applications						
Pays d'origine	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**
Irak	1	1	0	438	478	1070	650
Ukraine	-	-	-	1	2	419	404
Syrie	-	-	-	17	60	79	n/d
Egypte	-	-	-	26	79	41	31
Russie	14	32	33	36	28	30	n/d
Iran	7	4	31	41	26	44	32
Autre	22	17	15	40	44	109	n/d
Total	43	57	79	599	717	1792	1449
Reconnaissance statut	6	5	16	44	31	n/d	n/d

Sources : SCMI, 2015 et Chumburidze et al., 2015

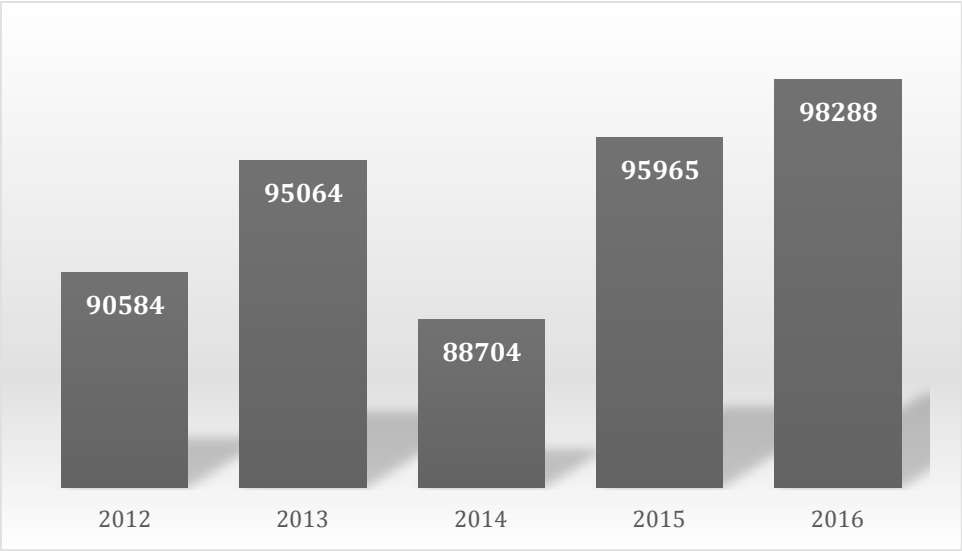
Au regard des données disponibles depuis 2010, le taux de refus des demandes d'asile est élevé, bien que nous n'ayons pu trouver les données les plus récentes concernant le taux d'acceptation des demandes d'asile pour les années 2015 à 2017. À titre indicatif, seulement 31 personnes ont obtenu le statut de réfugié sur les 717 demandes déposées en 2013. Selon le MRA, la Géorgie comptait 357 réfugiés sur son territoire en février 2014. Le premier centre d'hébergement pour demandeurs d'asile a vu le jour en 2010 pouvant héberger jusqu'à 60 personnes, alors que la construction d'autres centres est prévue dans diverses régions de la Géorgie avec le soutien financier des donateurs internationaux dont l'UE et le HCR.

Le durcissement de la politique migratoire géorgienne qui s'est opéré au cours des dernières années s'est accompagné de la comptabilisation des migrations et notamment des migrants interceptés en situation irrégulière, peu contrôlés sous l'ère de Saakachvili. La nouvelle loi sur le statut des étrangers entrée en vigueur en 2014 annonce des changements significatifs en matière de lutte contre les migrations irrégulières, avec notamment l'introduction de la rétention administrative, de visas nécessaires pour les étrangers séjournant en Géorgie ainsi que des mesures de contrôle et de lutte contre les migrations irrégulières. Avant le passage de cette loi, le franchissement illégal des frontières était considéré comme une faute pénale en Géorgie alors que le séjour irrégulier n'était que rarement contrôlé au moment de la sortie du territoire et pouvait conduire au paiement d'une pénalité pour régulariser la situation administrative. Suite à l'adoption de la nouvelle loi, ces deux types d'infraction subissent désormais le même

traitement, c'est-à-dire la rétention administrative de l'individu pris en faute, suivi de son expulsion et d'une interdiction de séjour sur le territoire. Le ministère géorgien de l'Intérieur indique qu'environ une centaine d'individus franchiraient les frontières géorgiennes de façon illégale à chaque année. Dans la plupart des cas, il s'agit de ressortissants de pays voisins, bien que ce soit les ressortissants géorgiens au moment de leur « retour » qui représentent la première nationalité concernée par les franchissements illégaux de frontières (Chumburidze *et al.*, 2015). Le ministère de l'Intérieur répertorie annuellement en moyenne 2500 individus qu'il considère migrants en situation irrégulière (si l'on observe les données de 2010 à 2013). Bien qu'il y ait eu une augmentation du nombre de migrants considérés en situation irrégulière et du nombre de refus d'entrée au pays par le Ministère de l'Intérieur en 2014 (3570 migrants en situation irrégulière, 4700 personnes refusées d'accès sur le territoire géorgien dans les six premiers mois de 2014), il est impossible de connaître les raisons de cet accroissement et des refus d'entrée. L'introduction en hâte du visa suite à l'adoption de la loi de 2014 pourrait expliquer en partie l'accroissement du nombre de refus d'entrée sur le territoire géorgien, si l'on considère que de nombreux voyageurs n'avaient pas été informés de l'introduction de cette nouvelle mesure.

L'analyse des données prélevées des recensements, des rapports d'organisations internationales et des institutions étatiques, bien que comportant de nombreuses lacunes, permet de relativiser le contenu des discours politiques convoyés à la fois par les autorités nationales, l'UE et les organisations internationales sur l'immigration en Géorgie. Le récent effort de comptabilisation des mouvements migratoires ne permet pas de confirmer que la Géorgie est devenue une terre d'accueil pour les migrants, considérant que les flux migratoires n'ont finalement que peu fluctués vers ce territoire depuis les dix dernières années. Au regard du solde migratoire, la Géorgie demeure déficitaire depuis l'accès à son indépendance en 1991 et voit sa population décroître lors de chaque recensement de population. Plus difficiles encore à estimer que les migrations à destination de la Géorgie sont les départs des ressortissants géorgiens qui ont fait l'objet d'estimations d'organisations internationales et fluctuent grandement dans leurs résultats. Ainsi, pour l'année 2010, l'agence onusienne pour les affaires économiques et sociales (UN-DESA) estime à 734 065 le nombre de Géorgiens résidant à l'étranger alors que la Banque mondiale évalue plutôt ce nombre à 1 058 300. L'institut national des statistiques chiffre quant à lui à 94 000 la moyenne des départs en migration de Géorgiens entre 2012 et 2016. Le graphique suivant indique en premier lieu les départs annuels en migration des Géorgiens enregistrés par l'institut national des statistiques entre 2012 et 2016, alors que le tableau qui suit dresse le portrait des stocks de migrants géorgiens en 2010 selon leur pays de résidence.

Figure 4 : Émigration annuelle des Géorgiens 2012-2016



Source : Institut national des statistiques (GeoStat 2017)

Tableau 10 : Émigrants géorgiens selon leur lieu de résidence 2010

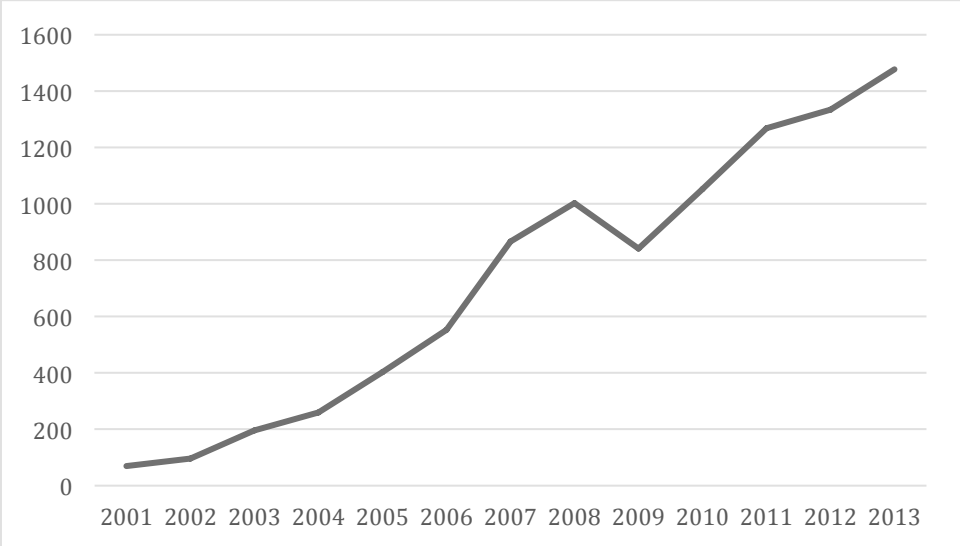
	Organisations internationales	
Pays de résidence	**UN-DESA**	**Banque Mondiale**
Russie	441 793	644 390
Ukraine	68 386	72 410
Grèce	36 628	41 817
Arménie	36 329	75 792
Ouzbékistan	23 288	-
Chypre	13 388	13 497
Etats-Unis	14 386	25 310
Allemange	13 255	18 164
Espagne	10 168	10 702
Turquie	8 740	7 295
Israël	9 328	26 032
UE -28	100 313	95 992
Total	734 065	1 058 300

Source : SCMI, 2015

Malgré les récents conflits et l'introduction d'un régime de visa pour les ressortissants géorgiens, la Russie demeure la principale destination pour ces derniers, bien qu'il soit difficile de chiffrer le volume de migrants compte tenu de la circularité et de l'irrégularité de certains séjours. L'UE est devenue progressivement une destination de plus en plus attrayante, notamment pour les femmes qui trouvent de l'emploi en Italie ou en Grèce dans le domaine du « *care* » et de l'industrie touristique. Prenant conscience de l'ampleur de la migration de ses ressortissants et adoptant une nouvelle posture à leur égard, le gouvernement a créé en 2008 un secrétariat d'État chargé des relations avec la diaspora qui a notamment pour objectif de maintenir les

liens avec les ressortissants géorgiens établis à l'étranger afin de les inciter au retour et à investir leurs économies dans leur pays d'origine. Il s'agit d'un changement de position à l'égard des Géorgiens résidant à l'étranger qui contraste avec l'approche précédemment prônée qui portait un regard négatif sur les migrants originaires de la Géorgie, auxquels le gouvernement pouvait retirer la nationalité. Les remises financières envoyées par les migrants géorgiens représentent une part importante des revenus des ménages ayant un membre en migration et ont considérablement augmenté au cours des dernières années. Le tableau suivant fait état du volume de remises envoyées annuellement par les migrants géorgiens tel qu'estimé par la Banque nationale de Géorgie.

Figure 5 : Montant des remises financières envoyées annuellement par les migrants géorgiens (en millions de dollars)



Source : Chumburidze et al., 2015

Les remises financières des migrants sont, pour la plus large part, envoyées de Russie vers la Géorgie et sont passées de 69 millions de dollars en 2001 à près de 5 milliards de dollars en 2013. Il est indiqué que la majeure partie de ces sommes (80 %) est utilisée pour la consommation personnelle des ménages, alors qu'il est rare que ces dernières soient investies dans des projets d'entreprenariat (Chumburidze *et al.*, 2015, p. 47-48).

Signataire d'un accord communautaire de réadmission en 2010, la Géorgie applique, selon les évaluations de la Commission européenne, de façon « très satisfaisante » cet accord. L'analyse de risque produite par l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex) en 2015 sur les pays du voisinage oriental indique une diminution significative du nombre de franchissements illégaux des frontières effectués par des Géorgiens (de 645 en 2012 à 376 en 2014) et du nombre de migrants géorgiens interceptés en situation irrégulière dans l'UE (de 4187 en 2012 à 2465 en 2014). Avec un nombre total de migrants établis dans les 28 États membres de l'UE évalué à environ 100 000 individus, la

Géorgie n'est pas un pays d'origine particulièrement important dans le décompte des migrants présents dans l'UE. Le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants géorgiens a tendance à varier selon les années, avec un pic atteint en 2009 d'environ 15 000 demandeurs d'asile, un an après la guerre opposant la Géorgie à la Russie. Selon les données du HCR, la France, l'Allemagne et la Pologne sont les principales destinations des demandeurs d'asile en provenance de la Géorgie. Toujours selon les chiffres du HCR, en moyenne, 10 000 demandes d'asile sont déposées annuellement par des ressortissants géorgiens, bien que le taux de reconnaissance menant à l'attribution du statut de réfugié ne cesse de décroître pour ces derniers (SCMI, 2015).

Cette description des mouvements migratoires à destination et en provenance de la Géorgie se révèle essentielle dans notre tentative d'analyser la construction de la politique migratoire géorgienne, sous l'influence de l'Union européenne. Les bouleversements politiques qu'a connus ce pays expliquent la direction résolument pro-européenne que poursuit le gouvernement géorgien depuis plus d'une dizaine d'années et ont des répercussions dans la façon de percevoir et de traiter les enjeux liés au phénomène migratoire. La question du contrôle des migrations a pris une place importante sur l'agenda politique national au moment où elle a été élevée au titre de priorité dans les programmes de soutien des organisations internationales et de la communauté européenne. L'assistance européenne dans ce domaine prend diverses formes que nous explorerons en profondeur dans les prochains chapitres mais déjà, il est possible de relever son influence dans la transformation qu'elle a provoqué dans la façon d'appréhender le phénomène migratoire en Géorgie. Au cours des premières années de son existence, l'État géorgien a conçu une approche singulière dans son traitement des mouvements migratoires. Il s'est d'abord intéressé à répondre aux enjeux propres à sa situation politique, les migrations de populations causées par les conflits, puis a construit une politique inspirée du modèle d'ouverture de Singapour en vue de favoriser son développement économique. Cette politique est le fruit d'une décision politique nationale qui a conduit à l'institutionnalisation d'une vision particulière du phénomène migratoire qui a été opposée par l'UE et sa propre compréhension des enjeux migratoires. La construction de cette politique reflète un référentiel propre au gouvernement géorgien de l'époque qui voyait ainsi d'un œil favorable l'installation d'étrangers sur son territoire de sorte à développer l'industrie touristique, à attirer des investissements étrangers et à dynamiser l'économie locale. L'UE, appuyée par certaines organisations internationales, a proposé dans son offre de coopération un référentiel concurrentiel à celui développé par le gouvernement géorgien en matière de gestion des migrations, qui n'a d'abord pas reçu un accueil favorable. C'est au lendemain d'un changement de gouvernement ouvrant la voie à la remise en question du précédent régime que l'UE a pu réellement participer du transfert de son référentiel vers la Géorgie qui a finalement adopté le « modèle européen » de gestion des migrations. Ainsi, contrairement à ce qui a été rapporté par les organisations internationales et certains chercheurs (Makaryan, 2013b), la première politique migratoire de la Géorgie n'a donc pas vu le jour en 2013 avec l'introduction de la loi sur le statut des étrangers mais bien dès 2006, avec la mise en œuvre d'une politique d'accueil libérale.

La prochaine partie propose d'effectuer une analyse similaire pour notre second cas d'étude, la République de Moldavie, afin de pouvoir saisir comment cet État a mis en place la structuration des mouvements migratoires à la suite de son indépendance. Ainsi nous souhaitons mettre au jour la compréhension locale des enjeux liés aux migrations qui a orienté la formulation de la politique migratoire ainsi que l'influence des acteurs étrangers dans ces processus.

2.3. La République de Moldavie – la fabrique d'une politique migratoire en conformité aux normes européennes

Indépendante depuis août 1991, la République de Moldavie demeure confrontée à de multiples défis politiques et économiques fragilisant les conditions de vie de ses ressortissants. Située à la marge de puissances expansionnistes rivales au siècle dernier (l'URSS et l'Allemagne nazie), elle se retrouve désormais enclavée entre la Roumanie et l'Ukraine, aux confins de nouvelles aires d'influence, au sein desquelles elle souhaite s'affirmer par le tissage de relations de voisinage stratégiques. Ses espoirs d'intégration européenne sont contrariés par la persistance de sa situation de dépendance avec la Russie, notamment nécessaire à sa subsistance énergétique. Elle éprouve les plus importantes difficultés économiques structurelles du continent (Indice de développement humain le plus bas d'Europe) et connaît une émigration d'ampleur de ses ressortissants, si bien qu'il est estimé que plus du quart de sa population active se retrouve engagée dans un parcours migratoire (Rapport de l'OIM 2008). Les migrations de travailleurs moldaves s'internationalisent depuis la dernière décennie et s'éloignent de leur pôle d'attraction traditionnel, la Russie et les anciennes républiques soviétiques. L'analyse de la mobilité moldave démontre à quel point il s'agit d'un enjeu économique, politique et social d'importance pour cet espace. La présente partie met au jour les particularités du système migratoire moldave depuis l'indépendance de cet État ainsi que la problématisation des enjeux migratoires qui a mené au développement d'un cadre politique et législatif national pour encadrer ce phénomène. Au contraire de la Géorgie qui a conçu une politique migratoire originale fondée sur une vision utilitaire des migrations, la Moldavie a construit sa gouvernance des migrations en puisant son inspiration dans les normes européennes en la matière. Conscient de la considération accordée par l'UE à cette thématique, le gouvernement moldave s'est saisi de l'objet des migrations pour approfondir ses relations avec l'UE, respectant l'orientation « pro-européenne » de son agenda politique de la dernière décennie et élaborant dans ce contexte sa première politique migratoire.

2.3.1. Un territoire multiethnique et multiculturel longtemps disputé

Au cours des deux derniers siècles écoulés, la Moldavie a connu de nombreux transferts politiques entre puissances étrangères par le biais de conquêtes militaires et de traités, moteurs de profondes transformations démographiques, sociales, politiques et territoriales. Sous domination ottomane jusqu'en 1812, une fraction de ce territoire, renommée Bessarabie, est cédée à l'Empire Russe, occasionnant l'arrivée d'un flux important de migrants pour y consolider le pouvoir de ce dernier. La Bessarabie proclame son indépendance en 1918, et avec la Principauté voisine de la Valachie, participe cette même année à la création du Royaume de la Roumanie. Pendant la Seconde Guerre Mondiale, la Bessarabie, située aux marges de l'Empire soviétique et de la Roumanie alliée à l'Allemagne nazie, passera par trois fois sous l'autorité de l'un et de l'autre, avant de devenir la République socialiste soviétique de Moldavie en 1940. Certaines de ses régions seront occupées par la Roumanie jusqu'en 1944 puis

réintègreront la République socialiste soviétique de Moldavie à la suite de l'intervention des troupes soviétiques. Alors que les migrations vers l'ouest sont de plus en plus inaccessibles, de nombreux déplacements forcés et volontaires prennent place au sein du champ migratoire qu'est l'URSS. Ainsi, de nombreux Moldaves quittent leur région d'origine pour des motifs économiques et se dirigent vers les autres républiques pour travailler dans l'industrie, alors que plus d'un million et demi de Russes et de ressortissants des républiques voisines affluent vers les usines moldaves, répondant aux incitations du gouvernement central. Aussi, soucieuse de restreindre l'éveil d'un nationalisme roumain auprès de la population roumanophone de la République socialiste soviétique de Moldavie, l'Union soviétique encourage le développement d'une identité moldave distincte et entreprend de modifier la composition de la population sur ce territoire en déportant des milliers de roumanophones vers d'autres républiques, la remplaçant par une population russophone (Parmentier, 2004). Le contexte de la *perestroïka* des années 1980 favorise en Moldavie l'affirmation de son identité roumaine, conduisant à la confirmation de la langue roumaine comme langue officielle du territoire et à un désir de rapprochement avec la Roumanie. Cette affirmation identitaire en provenance du groupe roumanophone majoritaire donne lieu à de profondes dissonances avec les groupes de descendances slaves (Ukrainiens, Russes et Bulgares) et turques (Gagaouzes) partageant également ce territoire.

La dissolution de l'Empire soviétique, puis la création du nouvel État indépendant de la République de Moldavie le 27 août 1991, engendrent un important mouvement migratoire composé des Moldaves disséminés dans l'ex-URSS ainsi que des départs des ressortissants d'ex-républiques soviétiques. Au moment de l'éclatement de l'URSS, plus d'un demi-million de Moldaves résident dans les républiques soviétiques avoisinantes mais il est impossible de préciser combien effectuent le retour vers leur territoire d'origine. Une crise politique et identitaire succède à la création du nouvel État. La majorité des Moldaves roumanophones localisée à l'ouest souhaite pour une part se rattacher à la Roumanie et pour l'autre part, consolider l'État souverain de la Moldavie. Parallèlement, la population turcophone située au sud du pays, dans la région de la Gagaouzie, réclame son autonomie, de même que la population russophone de l'est, frontalière avec l'Ukraine, située en Transnistrie. Ces populations s'inquiètent d'un éventuel rattachement de la Moldavie à la Roumanie et réclament plutôt un rapprochement avec la Russie. Cette dernière région est à l'origine d'un conflit qui a mené à l'auto-proclamation en décembre 1991 de la République moldave du Dniestr, non-reconnue par la communauté internationale. Cet évènement provoque le départ de plus de 100 000 réfugiés, et entraîne la coupure des liens avec le reste de la Moldavie. Au lendemain de son indépendance, la Moldavie doit donc composer avec une identité nationale fragmentée, qui se matérialisera par la formation de deux territoires dissidents en son sein (Unité territoriale autonome de Gagaouzie et Transnistrie). De plus, elle hérite d'un territoire fragmenté, d'une économie centrée sur l'agriculture (les industries ont été concentrées en Transnistrie pendant la période soviétique) et conséquemment, d'une main-d'œuvre rurale et peu qualifiée. Ce sont les débats identitaires qui définiront le paysage politique moldave dans les années de transition, au détriment des réformes économiques et du processus de

démocratisation (Parmentier, 2004). Sous l'effet de l'ensemble de ces recompositions territoriales et des mouvements migratoires successifs, le paysage humain se modifie profondément. Les évolutions politiques expliquent donc qu'en 1924, la parcelle de territoire reconnue sous le nom de République socialiste autonome de Moldavie regroupe 30 % de Moldaves, 48,5 % d'Ukrainiens, 8,5 % de Russes, et 8,5 % de Juifs, alors que selon le recensement de la population de 2004, le territoire actuel de la République de Moldavie est composé de 75,8 % de Moldaves, 8,4 % d'Ukrainiens, 5,9 % de Russes et 4,4 % de Gagaouzes (Brouillette, 2015).

Les premières années suivant l'indépendance de la Moldavie amènent au pouvoir des figures connues de l'apparatchik soviétique, enterrant de ce fait les ambitions unionistes avec la Roumanie d'une part de la population. Mircea Snegur, premier Président de la République de Moldavie, est l'ancien chef du Soviet Suprême de la République. Un des premiers actes qu'il réalise est l'adhésion de la Moldavie à la nouvelle Communauté des États indépendants dès décembre 1991, qui définira en grande partie la politique étrangère moldave des années à venir. Il signale ainsi sa volonté de rester dans la zone d'influence de la Russie, tout en envoyant un message clair de rupture au voisin roumain. En dépit de cette orientation géopolitique, Snegur est conscient de la nécessité pour la Moldavie de se rapprocher de l'Europe et répond positivement aux propositions européennes visant la stabilisation de la région et la transition économique vers l'économie de marché. Ainsi, il orchestre la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération avec l'UE en 1994 qui, comme pour la Géorgie, a pour objectifs d'approfondir le dialogue politique entre les protagonistes, de promouvoir le commerce et l'investissement, d'encourager la coopération dans différents secteurs d'activités et de soutenir la transition économique et la consolidation de la démocratie en Moldavie (Lynch, 2004). Dans la même veine, il négocie l'insertion de la Moldavie dans le Conseil de l'Europe en 1995, premier État de la CEI à adhérer à l'organisation. Pour autant, l'UE se garde de parler d'une éventuelle adhésion de la République de Moldavie à sa communauté politique et économique, alors que les buts de cette coopération ne sont que vaguement définis. Petru Lucinschi, anciennement Premier secrétaire du Parti communiste moldave sous le régime soviétique, prend la relève de Snegur comme Président du pays en 1996 et poursuit dans la ligne tracée par son prédécesseur en tentant de maintenir l'équilibre entre l'approfondissement des relations avec la Russie et un rapprochement avec l'Europe.

Une décennie suivant l'indépendance de la Moldavie, le pays est au prise avec une situation de crise : la population s'appauvrit, les industries tardent à se développer, une part importante de Moldaves quitte le pays pour trouver du travail et la classe politique met progressivement en place une structure oligarchique (Lynch, 2004). C'est dans ce contexte qu'est élu Vladimir Voronin en 2001, candidat du Parti communiste de Moldavie, avec un programme « pro-russe », susceptible au mieux à son avis de servir les intérêts du pays et de résoudre l'impasse du conflit avec la Transnistrie. Malgré les craintes que suscitent ce changement de présidence à la tête du pays pour la Roumanie et l'UE, Voronin maintient le cap des stratégies de rapprochement avec l'UE et tâche à nouveau de faire progresser des relations étrangères

ambigües entre la Russie et la CEI et l'Occident d'autre part. Il instaure en 2003 un département au sein du ministère des Affaires étrangères chargé des questions de l'intégration européenne. L'échec des négociations menées par la Russie pour la résolution du conflit en Transnistrie, portant sur la fédéralisation du territoire moldave, annonce un refroidissement des relations russo-moldaves. Voronin brisera l'orientation initialement donné à son programme politique lors de la campagne électorale de 2005 où il prend ses adversaires politiques par surprise en empruntant plusieurs de leurs éléments de discours, notamment sur la nécessité d'approfondir les relations avec l'Occident et d'envisager l'intégration européenne de la Moldavie. Il souhaite obtenir pour la Moldavie une feuille de route de la part de l'UE en vue d'un accord d'association et de stabilisation se fondant sur l'exemple des pays des Balkans.
L'UE s'était finalement peu intéressée à la situation de la Moldavie au cours des années 1990. Mis à part l'accord de partenariat et de coopération, peu d'efforts ont été investis à la transition économique et politique de ce pays.

C'est au début des années 2000, à la veille des nouvelles phases d'élargissement que l'UE développe un intérêt particulier pour cet État aux prises avec un conflit « gelé » qui se retrouvera bientôt à sa frontière. La communication de la Commission européenne sur l'Europe élargie et la subséquente Politique européenne de voisinage viennent affirmer le souhait de l'UE de se rapprocher de ses nouveaux voisins afin d'assurer la stabilité de la région. Les candidats et les nouveaux États membres, dont la Pologne et la Roumanie, souhaitent également attirer l'attention de l'UE sur la situation de leurs voisins, notamment l'Ukraine et la Moldavie. La Roumanie en tant que pays candidat à l'UE a dû mettre en place l'acquis communautaire et transformer la gestion de sa frontière avec la Moldavie. Malgré le message de rejet perçu par les autorités et les citoyens moldaves devant la fermeture de la frontière avec la Roumanie et le refus par l'UE de reconnaître pleinement les ambitions européennes de la Moldavie (Tomescu-Hatto et Hatto, 2005), Voronin énonce pour la première fois dans le contexte du lancement de la Politique européenne de voisinage sa volonté de se distancer de la Russie, affirmation qui donnera suite à la suspension des importations des produits moldaves et à des coupures d'approvisionnement en gaz par Moscou. Étonnamment, sous le gouvernement de Voronin, la Moldavie s'engage dans « les mêmes préparatifs institutionnels que ceux des États candidats à l'UE » (Van Meurs, 2004, p. 149), même si elle n'est toujours pas candidate officielle à l'adhésion. En ce sens, elle adopte une politique proactive et crée une commission chargée de développer la stratégie d'accession, en plus d'élaborer un programme pour faciliter l'adoption de l'acquis communautaire (Van Meurs, 2004). Les autorités ukrainiennes et moldaves font appel à l'Union européenne pour aider à la résolution du conflit transnistrien et pour favoriser une meilleure gestion de leur frontière commune, divisée par le territoire séparatiste. C'est dans ce contexte qu'est créée la mission d'assistance à la frontière EUBAM, toujours en œuvre aujourd'hui, qui, au-delà de la résolution du conflit avec la Transnistrie, a aussi pour objectifs de combattre les passeurs et les trafics, d'améliorer la coopération entre les deux pays et de rapprocher leurs pratiques de gestion des frontières à celles promues par l'UE (Huff, 2011, p. 20). Entièrement financée par l'UE, la mission avait pour partenaire le Programme des Nations unies pour le Développement jusqu'à ce que l'OIM prenne le relais.

Elle compte sur l'aide d'experts de 13 États membres qui, en plus des objectifs énoncés précédemment, participent également à l'élaboration des lois et des politiques liées à la gestion des frontières pour la Moldavie. Elle est d'ailleurs intervenue pour aider les autorités nationales à rédiger leur stratégie pour la gestion des frontières intégrées ou pour faciliter la restructuration des services de gardes frontaliers en 2006.

La Moldavie sera secouée par une importante crise politique en avril 2009, au lendemain de nouvelles élections qui reportent le gouvernement de Vladimir Voronin au pouvoir. La jeunesse moldave pro-européenne conteste le résultat de ces élections et descend dans les rues de la capitale pour demander la démission du gouvernement de Voronin. Après une répression sanglante des manifestants, le gouvernement est forcé à la démission et de nouvelles élections sont organisées, qui permettront cette fois-ci à une coalition de partis politiques pro-européens d'accéder au pouvoir. Depuis 2009, les coalitions pro-européennes se succèdent dans la formation du gouvernement, bien que Igor Dodon, communiste ayant fait campagne sur la base d'un rejet des projets d'association avec l'UE et de la normalisation des relations avec la Russie ait été élu Président de la République en 2016. Cette situation inédite place un socialiste pro-russe au poste de Président, alors que le pays est gouverné par un Premier Ministre et une équipe de dirigeants pro-européens. À ce jour, la cohabitation est ardue, ayant même conduit à une suspension temporaire du Président de ses fonctions (janvier 2018) à la suite de son refus de reconnaître les ministres nommés par le gouvernement.

Le retour en force des communistes témoigne de la lassitude de la population moldave devant les exigences européennes et l'incapacité des gouvernements en poste depuis 2009 à réformer en profondeur les institutions et les pratiques des autorités. Bien que des progrès notoires aient été accomplis par les coalitions pro-européennes dans leur agenda de réformes formulé dans le cadre de la coopération avec l'UE, ces dernières ont vu leur réputation gravement entachée lors du scandale financier qui a frappé le pays en 2014, menant à l'arrestation de l'ancien Premier Ministre, Vlad Filat[21]. À la suite de ces évènements, l'UE, la Banque Mondiale et le Fond monétaire international (FMI) suspendent toute aide financière à la Moldavie, suspensions qui ont depuis été levées. L'ombre d'un influent oligarque, perçu comme l'homme le plus riche du pays, plane sur la coalition pro-européenne, que ce dernier dirigerait pour favoriser ses intérêts[22]. Les réformes engagées jusqu'à maintenant pour respecter les engagements européens de la Moldavie ont permis de cibler certains secteurs d'activités, notamment économiques, alors que la lutte contre la corruption ou les réformes institutionnelles attendues ont été négligées. Les manifestations que les médias qualifient de pro-européennes ou pro-russes se multiplient,

[21] Il est estimé que plus d'un milliard de dollars a disparu de trois banques moldaves par le biais de transferts vers des comptes "*offshore*", soit l'équivalent de 8 à 12 % du Produit intérieur brut de la Moldavie. De nombreux responsables politiques sont impliqués dans ce vol, notamment l'ancien Premier Ministre Vlad Filat qui a été jugé coupable de fraude.

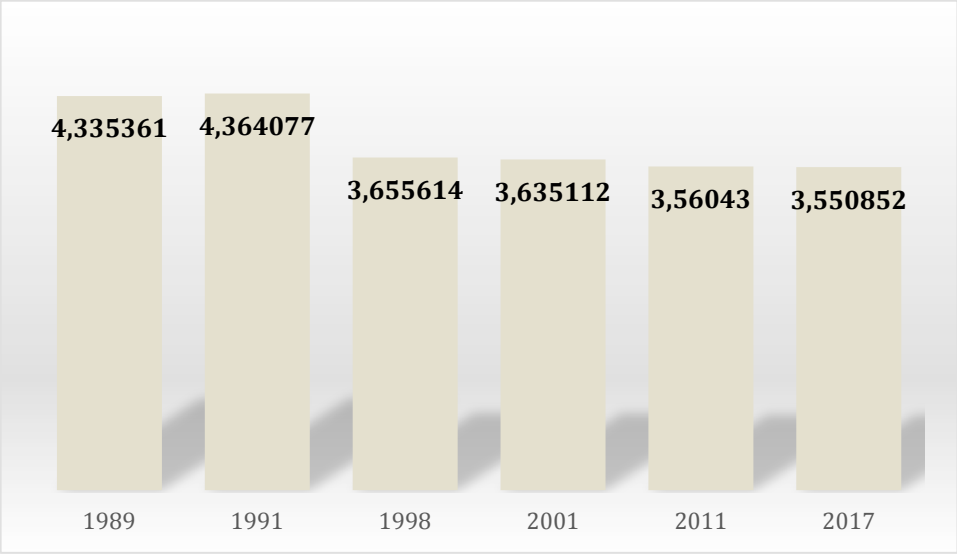
[22] De nombreux articles de la presse internationale témoignent de la situation d'emprise qu'exercerait l'oligarque Vlad Plahotniuc sur la gouverne du pays. À titre d'exemple : « *Vlad Plahotniuc : Man in the shadows* » (Open Democracy, Février 2016), « *Moldova is rattled as Washington welcomes a feared tycoon* » (New York Times, 3 juin 2016) et « *With corrupt elites at the helm, Moldova drifts off course* » (Freedom House, 30 juin 2015).

alors que les individus, avant d'adhérer à une position géopolitique, exigent avant tout la fin de la corruption endémique qui caractérise la politique moldave, peu importe l'étiquette du parti. La division « Est-Ouest » a accaparé le débat politique national, au point de reléguer au second rang les enjeux prioritaires pour la modernisation du pays. Dans ce contexte, le soutien de la population à l'intégration européenne du pays ne cesse de décroître, alors qu'il se tourne progressivement vers l'adhésion de la Moldavie à l'Union eurasienne économique, perçue comme plus avantageuse dans un avenir rapproché. Ainsi, selon le baromètre de l'opinion publique de l'institut des politiques publiques de Moldavie, le soutien à l'intégration européenne du pays est passé de 75 % en 2007 à 40 % en 2015.

2.3.2. La mise sur agenda du contrôle de l'immigration en réponse à des arrivées pourtant limitées

La première phase de gestion des migrations de la jeune République de Moldavie (1990-1994) est marquée par la rédaction des premières lois sur l'immigration qui établissent des quotas migratoires. Le regard porté par les autorités à ce moment sur les migrations concerne davantage les flux migratoires à destination de la Moldavie plutôt qu'à l'égard des départs de leurs ressortissants. Pourtant, depuis son indépendance, la population de la République de Moldavie ne cesse de décroître, au point où elle compte en 2017 près d'un million de ressortissants en moins qu'en 1991. Il faut prendre tout de même en considération que le recensement effectué par les institutions nationales moldaves ne tient plus compte du territoire de la Transnistrie depuis 1998, évaluée en 2015 à 505 153 habitants (populationdata.net). Le tableau suivant fait état de cette diminution de la population totale du pays depuis le recensement de la population de 1989.

Figure 6 : Population totale de la République de Moldavie (en millions)



Source : Institut national de la statistique, République de Moldavie

Les autorités fixent à 0,05 % de la population totale le taux annuel de certificats d'immigration disponibles. Le nombre d'immigrants s'installant sur le territoire moldave depuis 2001 n'a jamais dépassé ce taux. La Banque mondiale indique une diminution constante du stock d'immigrants présents en Moldavie depuis l'effondrement de l'Empire soviétique. Comme pour la Géorgie, cet évènement a causé le départ de nombreux ressortissants provenant d'autres républiques soviétiques, soudainement étrangers dans leur pays de résidence. Par conséquent, une part importante de ces étrangers désormais comptabilisés en tant qu'immigrants, bien qu'il soit impossible de la chiffrer, est composée d'individus ayant fait le choix de rester sur le sol moldave, souvent pour des motifs familiaux. Les données suivantes mettent en lumière le nombre de personnes d'origine étrangère résidant en Moldavie entre 2009 et 2014 et le nombre d'immigrants comptabilisés pour la même période, tous deux reflétant des fluctuations relativement faibles.

Tableau 11 : Nombre de personnes d'origine étrangère et d'immigrants en Moldavie, 2009-2014

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'étrangers résidant en Moldavie	18 563	20 099	19 678	20 191	21 092	21 685
Nombre d'immigrants	2010	2512	2704	3093	3349	4187

Source : « Registru » Ministère des Technologies de l'information et des communications

La première collecte des données sur l'immigration en Moldavie réalisée en l'an 2000 est fragmentaire. Les chiffres disponibles ne font ressortir aucune tendance notable sur le taux d'émission de certificats d'immigration ou de visas de séjour. À l'époque, les ressortissants des États voisins de la CEI ne nécessitent pas de visas pour entrer et séjourner en Moldavie. La comptabilisation des individus ne se fait qu'au moment des recensements de population. Lorsque l'on observe les données de l'institut national de statistiques, certaines « nationalités » d'origine sont indiquées plutôt sous la forme d'appartenance ethnique, religieuse ou linguistique (Arabes ou Hébreux, par exemple). Cette pratique non-conventionnelle est toujours d'actualité même si les institutions nationales reçoivent des formations particulières organisées par l'OIM depuis l'élaboration du profil migratoire de la Moldavie publié par cette organisation en 2008. Alors que la comptabilisation des migrants fait l'objet d'une considération particulière dans le cadre de la coopération avec l'UE puisqu'elle est pensée nécessaire à l'élaboration de politiques fondées sur « les évidences » (« *evidence-based policy-making* »), force est de constater l'inattention portée par les acteurs européens sur les résultats de ces actions. Ainsi, l'OIM développe ses profils migratoires sur les migrations moldaves depuis 2008 (avec plusieurs versions additionnelles publiées depuis) et se base sur les données fournies par les institutions nationales pour réaliser ce travail. Elle a œuvré au développement d'une série d'indicateurs en collaboration avec divers experts européens (notamment académique), mais ces derniers s'appliquent principalement à l'étude de l'émigration des ressortissants moldaves. Certaines comparaisons permettent tout de même de dresser un portrait général de

ces flux à destination de la Moldavie. Les principales nationalités d'origine n'ont guère varié au cours des dix dernières années et concernent presque en totalité des individus provenant des pays voisins - Russie, Ukraine, Roumanie et Turquie - principalement pour cause de regroupement familial et de travail. L'on remarque aussi dans les principales « nationalités » enregistrées les « Arabes », dont on ne connaît le pays d'origine.

Tableau 12 : Nombre d'immigrants enregistrés en Moldavie selon la nationalité 2012-2016

Année/Pays d'origine	Nombre d'immigrants
2012	**3093**
Arabes	422
Roumains	457
Russes	321
Turcs	334
Ukrainiens	361
2013	**3349**
Arabes	473
Roumains	600
Russes	344
Turcs	445
Ukrainiens	366
2014	**4187**
Arabes	497
Roumains	856
Russes	532
Turcs	421
Ukrainiens	472
2015	**4209**
Arabes	549
Roumains	643
Russes	580
Turcs	338
Ukrainiens	668
2016	**4080**
Arabes	563
Roumains	461
Russes	712
Turcs	290
Ukrainiens	671

Source : Institut national moldave de la statistique, République de Moldavie

La comptabilisation des statistiques relatives à l'immigration relève également depuis 2006 le nombre de citoyens rapatriés (appellation utilisée par le gouvernement moldave en référence aux retours volontaires et forcés hors du cadre de l'accord communautaire de réadmission) et réadmis (suite à l'accord de réadmission signé avec l'UE en 2007), le nombre de réfugiés et de

demandeurs d'asile, le nombre de violations du droit de séjour enregistrées sur le territoire moldave et le nombre d'étrangers résidant au sein du centre d'hébergement temporaire. Ces nouvelles données révèlent qu'entre 2009 et 2014, 10 845 ressortissants moldaves ont été rapatriés, alors que pour la même période, 633 individus étaient réadmis en Moldavie. Plus de 2700 violations du droit de séjour ont été en moyenne annuellement répertoriées, incluant selon les institutions moldaves, les migrants irréguliers en transit vers l'Union européenne. L'agence Frontex, qui opère sur le territoire moldave et de paire avec les agences étatiques relevant de son champ de compétences depuis la conclusion d'un « accord de travail » en 2008 relève toutefois que la Moldavie ne peut être considérée comme un pays de transit de migrants qui seraient sur la route de l'UE (OIM, 2013, p. 27). Le gouvernement moldave tente de conclure ses propres accords de réadmission auprès des pays tiers d'où proviennent les migrants interceptés en situation irrégulière. Le centre d'hébergement temporaire de ressortissants étrangers, érigé aux frais de la Commission européenne, accueille les migrants irréguliers en attente d'un jugement.

La République de Moldavie a conclu dès 2007 un accord communautaire de réadmission avec l'UE qu'elle applique depuis de façon satisfaisante selon les rapports de la Commission européenne. Cet accord s'est accompagné de celui sur la facilitation pour les procédures d'obtention du visa Schengen pour les ressortissants moldaves. Le ministère de l'Intérieur moldave publie les données sur le nombre de Moldaves rapatriés à chaque année ainsi que le nombre d'individus réadmis dans le cadre de l'accord de réadmission. Le tableau suivant indique ces données pour les années 2009 à 2014.

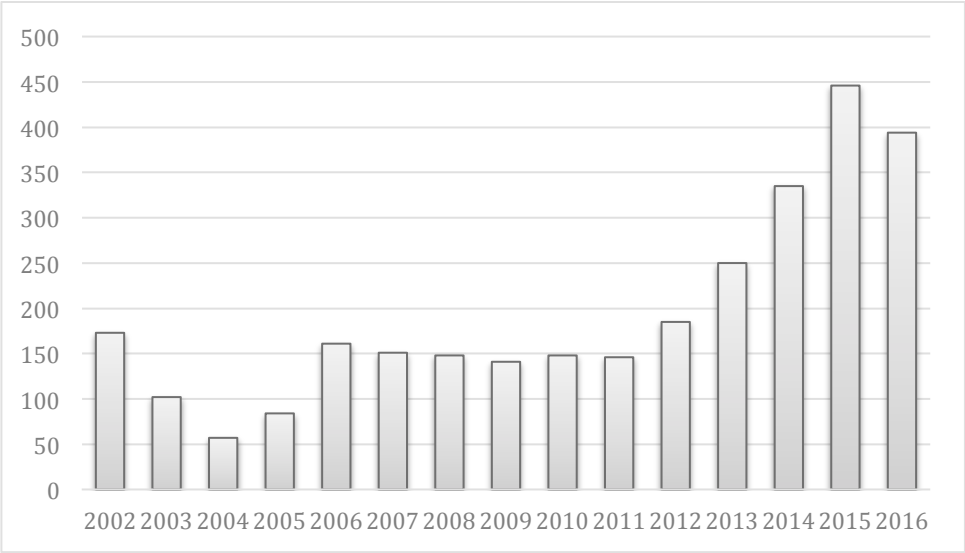
Tableau 13 : Nombre d'individus rapatriés et réadmis en Moldavie 2009-2014

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'individus rapatriés	2152	1679	1730	1488	1585	2211
Nombre d'individus réadmis (dans le cadre de l'accord de réadmission avec l'UE)	88	110	126	54	88	69

Source : Bureau for Migration and Asylum, ministère moldave de l'Intérieur

Le nombre de statuts de réfugié octroyés a stagné entre 2006 et 2012, avant d'augmenter depuis, notamment du fait du conflit en Ukraine et de la guerre en Syrie. Les aspirations moldaves à éventuellement rejoindre l'UE incitent le gouvernement à modifier sa législation nationale pour la rendre conforme à l'acquis communautaire. Ainsi, depuis la loi sur la migration de travail de 2008 jusqu'à celles sur l'intégration des étrangers et de la police frontalière de 2011, la Moldavie s'est inspirée de la législation et des normes européens pour réguler l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire. Le tableau suivant fait état de l'évolution du nombre de réfugiés en Moldavie selon les données répertoriés par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Figure 7 : Nombre de réfugiés en Moldavie 2002-2016



Source : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2018

Les origines des réfugiés et demandeurs d'asile présents en Moldavie se sont diversifiées au cours des dernières années. Les Afghans, Arméniens, Irakiens et Syriens sont les principaux récipiendaires du statut de réfugié, alors qu'avant 2012, la Moldavie accueillait principalement des demandeurs d'asile des pays de la CEI, dont la Russie, le Kirghizistan, l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Aidé par l'UE, le gouvernement inaugure en 2001 un Service d'État aux Migrations responsable de l'élaboration des politiques publiques en matière de migrations, de lutter contre les flux migratoires irréguliers et d'améliorer la protection des droits des migrants moldaves à l'étranger. Le gouvernement moldave a ensuite formulé de nouvelles législations sur les migrations avec l'aide d'experts européens. À l'origine, elles ne régulent que l'entrée, le séjour et la sortie du territoire et le statut des étrangers et des apatrides (1994). Depuis, la Moldavie a adopté en 2008 une loi sur l'asile (après avoir ratifié la Convention de Genève en 2002) et une loi sur la migration de travail qui régule à la fois le travail à l'étranger des ressortissants moldaves (notamment la protection de leurs droits sociaux) et le travail des étrangers en Moldavie. Elle a également revu sa législation sur le statut des étrangers en Moldavie afin qu'il reflète les régulation européennes dans la matière et a ajouté une loi sur l'intégration des étrangers. De nombreuses régulations gouvernementales sont venues s'ajouter pour appuyer ce cadre législatif, par exemple celle indiquant les procédures d'expulsion et de réadmission des étrangers (2011) ou encore celles régulant les modalités d'usage du centre de rétention et du centre d'accueil pour demandeurs d'asile (2011 et 2012).

Au lendemain de l'indépendance de la Moldavie, le gouvernement moldave a mis en place les premières mesures de contrôle de l'immigration, même si au regard des données reflétant la présence étrangère en Moldavie, l'on remarque une augmentation peu significative de l'arrivée de migrants sur ce territoire jusqu'à aujourd'hui. Inspirées des cadres législatifs et politiques

européens en la matière, les autorités nationales ont développé les premières lois, politiques et pratiques centrées sur le contrôle des entrées, le travail des étrangers, la protection internationale ainsi que les retours forcés. Au contraire de la Géorgie, où une réflexion nationale a conduit à l'élaboration d'une politique singulière, la Moldavie a plutôt opté pour le transfert des normes européennes afin de construire la structure nationale encadrant les mouvements migratoires. Pourtant, à pareille époque, l'émigration des ressortissants moldaves, bien plus significative, s'est déroulée avec peu d'encadrement administratif. Le développement des relations avec l'UE sera déterminant dans la conception des mesures visant cette fois-ci à contrôler les départs et à encourager les retours vers la Moldavie.

2.3.3. L'évolution des projets migratoires des Moldaves

Au lendemain de l'indépendance de la République de Moldavie, la chute brutale du produit national brut et du niveau de vie, l'ouverture des frontières extérieures et les difficultés éprouvées par le nouveau gouvernement à stabiliser ses institutions démocratiques, ont occasionné de nouvelles dynamiques migratoires. Depuis le milieu des années 1990, nous constatons une augmentation du taux d'émigration de la Moldavie, bien que la collecte de statistiques sur ce phénomène fasse défaut. Même si les premiers mouvements d'émigration ont augmenté de façon significative depuis les années 1990, ces derniers se sont déroulés sans aucun encadrement administratif de la part des autorités publiques. En effet, depuis la fin des années 1990, le nombre de Moldaves ayant quitté leur territoire pour trouver du travail a triplé.

Encore aujourd'hui, il est difficile de préciser le nombre exact de Moldaves impliqués dans un parcours migratoire et ce, malgré le renforcement des contrôles aux frontières. Ainsi, pour l'année 2004, le recensement national décompte 273 000 émigrés, alors que les médias moldaves font état de près d'un million de personnes engagées dans un projet migratoire. Les résultats d'enquêtes menées par l'OIM en collaboration avec la Banque mondiale tendent d'ailleurs à confirmer ces dernières données en annonçant le nombre de 705 533 émigrants résidant à l'étranger pour l'année 2007 (OIM, 2013), estimation qui serait toujours d'actualité selon les services frontaliers moldaves. Le ministère français des Affaires étrangères comptabilise pour sa part 500 000 migrants moldaves, dont 260 000 en Ukraine et estiment à près de 40 % la part des 25-40 ans inscrits dans un parcours migratoire. Des organismes tels que Frontex et l'OIM font état d'importantes « vagues » de migrants irréguliers moldaves, mais l'impossibilité d'avoir des statistiques fiables sur ce phénomène relativise la portée de ces affirmations. La même imprécision s'applique à l'évaluation du nombre, sans doute significatif, de victimes de la traite d'êtres humains. Pour réaliser le profil migratoire de la Moldavie et évaluer le plus justement possible le nombre de ressortissants moldaves engagés dans un parcours migratoire, l'OIM a procédé à la triangulation des données institutionnelles provenant de diverses sources. L'institut national de la statistique n'enregistre que les départs déclarés, ce qui est largement en dessous du nombre total de ressortissants moldaves en migration. La police aux frontières transmet quant à elle le nombre de franchissement des frontières réalisé par des Moldaves au

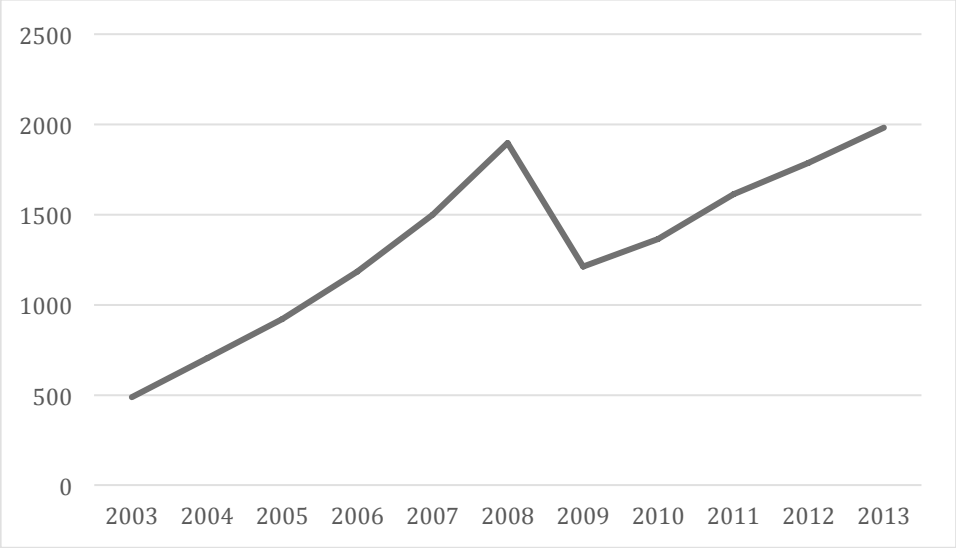
cours de l'année, ce qui ne peut également permettre de quantifier les flux migratoires. Finalement, les États membres de l'UE signalent pour leur part le nombre de ressortissants moldaves enregistrés sur son territoire. Depuis la publication du profil migratoire, il n'y a pas de nouvelles données disponibles permettant d'estimer les mouvements migratoires des ressortissants moldaves, ce qui aurait permis d'effectuer une actualisation de ces nombres.

Une part importante des migrations moldaves actuelles est circulaire et d'une durée moyenne inférieure à une année. La majeure partie des migrants sont des hommes (51 %) et des femmes (49 %) âgés de 25 à 54 ans provenant des régions rurales et se dirigeant vers la Russie et la Communauté des États Indépendants afin d'y occuper des emplois dans la construction et l'agriculture (IASCI et CIVIS, 2010). La proximité linguistique et culturelle, l'existence de filières déjà établies dans ces régions, mais aussi la facilité de déplacement vers cet espace influent dans le choix de la destination. Cependant, l'UE attire de plus en plus de Moldaves qui souvent, mobilisent les relations historiques entretenues avec la Roumanie pour obtenir, par la revendication de liens de filiation, le passeport roumain, ouvrant ainsi la porte à la liberté de circulation sur le territoire européen. Malgré la difficulté d'accès, ils trouvent dans cet espace des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail et œuvrent principalement dans les secteurs informels de l'économie, notamment en Italie, Espagne, Turquie, Grèce et au Portugal (OIM, 2013). Les facteurs encourageant la migration sont multiples. Les écueils liés à la période de transition s'ajoutent à une situation économique défavorable persistante. Cette dépression économique prolongée a contribué à l'appauvrissement de la population et à l'affaiblissement des institutions nationales, en particulier dans les services sociaux, l'éducation et les soins de santé. Par ailleurs, les trois quarts des travailleurs moldaves sont des travailleurs vivant sous le seuil de la pauvreté. La migration apparaît comme une solution à la faible valeur des salaires et au chômage structurel.

Les effets de la migration se font ressentir sur la réalité socioéconomique et démographique de la Moldavie. La réduction du nombre de travailleurs, accompagnée de l'exode d'une main-d'œuvre spécialisée, pèse sur la croissance de l'économie nationale. Conséquemment, ces mouvements importants de population se concrétisent, dans certains villages, par l'absence de femmes en âge de travailler. En contrepartie, les remises envoyées par les migrants permettent la plupart du temps de satisfaire les besoins de la cellule familiale restée au pays et encouragent les investissements dans l'économie locale. Selon l'institut national de la statistique, les migrants moldaves font parvenir en moyenne annuellement 2100 dollars américains à leur famille. Le volume de ces transferts monétaires augmente annuellement, et a atteint en 2012, selon la Banque mondiale, 1,7 milliards de dollars américains, représentant environ le quart du produit intérieur brut de la Moldavie, la plaçant dans le groupe des plus grands pays récepteurs de sommes remises par habitant. Plus de la moitié (56 %) de ce montant provient de la Russie et de l'Ukraine, alors qu'un cinquième est envoyé à partir de l'UE (principalement de l'Italie et de l'Allemagne). Les deux tiers des ménages moldaves dépendent de cette source de financement et le revenu mensuel de ces derniers est presque deux fois plus élevé que celui des ménages dont tous les membres sont sédentaires. Les remises financières ont, selon l'OIM, permis une

diminution notable de la proportion d'individus vivant dans la pauvreté absolue et sous le seuil de la pauvreté extrême. Les effets multiplicateurs des transferts financiers doivent également être pris en considération pour leurs contributions à la création d'emplois, à la consommation de biens et de services et à l'effervescence des entreprises locales. Les données exposées ci-dessous proviennent des statistiques de la Banque mondiale sur l'envoi des remises des migrants moldaves et illustrent la progression de ces envois qui, bien qu'ayant ralenti suite à la crise économique de 2008, n'ont depuis cessé de progresser.

Figure 8 : Remises financières envoyées par les migrants moldaves 2003- 2013 (en millions de dollars)



Source : Banque mondiale 2017

Les projets migratoires des individus sont élaborés en majeure partie en réponse à des conditions socio-économiques défavorables, que le gouvernement moldave souhaite traiter à travers des stratégies nationales et une plus grande coopération internationale. La réorientation récente des flux migratoires vers l'espace économique européen est à l'origine d'un désir croissant de collaboration en matière de gestion des migrations soutenue par l'UE. Les autorités nationales commencent à s'intéresser au phénomène de l'émigration de leurs ressortissants au début des années 2000, alors que la question de la gestion des migrations moldaves apparaît de façon croissante dans les programmes d'action des bailleurs de fonds internationaux, dont l'UE.

Dès la seconde moitié des années 2000, sous la pression de l'UE et avec son assistance, les institutions moldaves commencent à aborder le phénomène de la migration de travail. Les programmes développés dans le cadre de la coopération avec l'UE dans ce domaine concernent le développement socio-économique censé freiner l'émigration, l'appui à l'entreprenariat, l'encouragement au retour des travailleurs migrants, le renforcement des institutions et infrastructures nationales, la capitalisation des remises financières, ainsi que la prestation

d'assistance aux candidats à l'émigration et aux migrants moldaves à l'étranger. En termes de politique extérieure, les efforts du gouvernement se concentrent sur la négociation d'une protection sociale pour leurs ressortissants auprès des principaux États d'accueil, tout comme sur la conclusion d'accords bilatéraux et de réadmission. Le premier accord à être signé entre la Moldavie et l'UE est l'accord de partenariat et de coopération de 1998, ayant pour but de consolider la démocratie et de développer l'économie nationale. Il instaure également une coopération dans le domaine de la prévention des activités dites « illégales », notamment l'immigration clandestine. Afin de développer des relations avec les pays limitrophes suite à l'élargissement des frontières de 2004, l'UE lance la Politique européenne de voisinage qui implique notamment la Moldavie. Les priorités définies dans le plan d'action de cette politique auquel souscrit la Moldavie présentent une panoplie de réformes structurelles à accomplir, sous l'égide de l'UE, afin de réguler diverses problématiques, telles que l'émigration de ses nationaux. Avec l'aide d'organismes tels que Frontex, et l'EUBAM (« *European Union Border Assistance Mission* »), et du fait de l'assistance technique aux diverses instances gouvernementales moldaves, la « sécurisation » des frontières se fait selon les normes de l'UE. Le Partenariat oriental est un autre instrument de l'UE proposé à ses voisins de l'Est en 2009 qui place aussi parmi ses activités la lutte contre les migrations irrégulières. La Moldavie est l'un des deux premiers signataires de Partenariats pour la mobilité, outil de coopération qui a été fondamental dans la transformation de la gestion des migrations qui s'est opérée dans le pays depuis 2008. De par son assiduité à accomplir les réformes proposées par l'UE dans ces différents cadres de coopération, la Moldavie s'est vu offrir un Plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen de court séjour, exigeant cette fois-ci sous le bâillon de la conditionnalité, de profondes transformations dans les lois, les politiques et les pratiques de contrôle des flux migratoires afin d'obtenir la levée du régime des visas Schengen pour ses ressortissants détenteurs de passeports biométriques. Suite aux rapports d'évaluation positifs de la Commission européenne, le Parlement européen a accordé à la Moldavie l'exemption au régime des visas Schengen, décision qui a pris effet en avril 2014.

La Moldavie est, selon l'OIM, le pays le plus actif des États de la CEI dans le domaine de la gestion des migrations (OIM, 2013, p. 39). En plus des accords signés, cette jeune République participe activement aux différents forums internationaux tels le Forum Global sur les Migrations et le Développement, en plus d'être membre de diverses plateformes de coopération régionales telles le Processus de Prague et le Processus de Budapest. Une dizaine d'organisations intergouvernementales (principalement l'OIM, l'ICMPD, le HCR et le PNUD) sont associées aux efforts des autorités dans la mise en œuvre des projets liés aux migrations financés par les bailleurs de fonds internationaux (principalement l'UE). Plus de 200 de ces projets ont été mis en œuvre en Moldavie entre 2007 et 2012, 85 d'entre eux sous l'égide du Partenariat pour la mobilité (OIM, 2013).

Diverses institutions au niveau national se partagent les responsabilités liées à la question des migrations. Le principal acteur de cette architecture institutionnelle est le ministère de l'Intérieur qui regroupe la Police aux frontières ainsi que le Bureau pour la migration et l'asile.

Ce département a vu le jour en 2006, prenant le pas au Service d'État pour les Migrations, et applique les politiques liées à la migration et à l'asile. Le ministère de l'Intérieur veille également à la gestion des migrations sur le territoire moldave, travaillant de paire avec plusieurs organisations internationales et experts européens. Un expert de haut niveau de l'UE a d'ailleurs été mandaté au sein du Bureau pour la migration et l'asile sur une période de cinq ans (2010-2015) afin d'aider au renforcement des capacité de cette nouvelle entité institutionnelle et à mettre en place ses pratiques administratives. Le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne est pour sa part responsable des affaires consulaires, mais également de la coordination des instruments européens, dont le Partenariat pour la mobilité avec l'UE. Il encourage fortement la participation des autorités moldaves aux forums internationaux. Le ministère du Travail, de la Sécurité sociale et de la Famille œuvre quant à lui à la négociation d'accords bilatéraux pour la protection des droits sociaux des travailleurs moldaves résidant à l'étranger et est également investi dans les instruments de coordination des politiques migratoires à l'échelon local. Placé sous la gouverne directe du Président de la Moldavie, le Bureau pour les relations avec la diaspora moldave a vu le jour en 2012 et a pour mission de maintenir des liens avec les Moldaves établis à l'étranger afin notamment d'attirer leurs épargnes dans des projets d'investissements locaux. D'autres ministères et agences gouvernementales se sont progressivement greffés à ces efforts et ont intégré à leurs activités des actions et programmes liés aux migrations (ministère de l'Économie et du Commerce qui encourage le retour et la réintégration des ressortissants moldaves par l'entreprenariat, le Service d'information et de sécurité organise des campagnes d'informations pour lutter contre la migration irrégulière, etc.). Somme toute, une grande partie de l'administration nationale a intégré les enjeux liés aux migrations internationales dans son champ d'action et a bénéficié d'une aide internationale considérable pour ajuster ses pratiques aux normes européennes promues dans le cadre des instruments européens de coopération.

Au cours des quinze dernières années, une pléthore de commissions d'État a vu le jour pour allouer des rencontres interministérielles réunissant tous les acteurs locaux impliqués dans le domaine des migrations. La Commission sur la lutte contre le trafic d'êtres humains, la Commission pour la planification stratégique, la Commission pour la coordination de certaines activités liées aux migrations ne sont que quelques exemples des dispositifs ainsi mis en œuvre pour faciliter la diffusion d'informations sur les activités de chacun et pour réfléchir collectivement aux enjeux prioritaires. Ces Commissions répondent au besoin de concertation qui est apparu nécessaire au regard de la multiplicité des projets mis en place par des organisations étrangères sur le territoire moldave qui œuvrent souvent en vase clos avec leur interlocuteur local.

Dans le cadre de la coopération européenne, la Moldavie a développé un dispositif législatif et politique conséquent en matière de gestion des migrations. Les gouvernements successifs ont saisi l'enjeu des migrations internationales, inscrit à l'agenda des programmes de coopérations européens, et mis en place une variété de mesures permettant de contrôler les mouvements de population vers et hors de leur territoire. L'analyse de la mobilité moldave démontre à quel

point il s'agit d'un enjeu économique, politique et social de taille pour cet espace. Le volume de migrants moldaves, bien que difficile à comptabiliser, est conséquent et l'envoi de leurs remises constitue une ressource essentielle pour les membres de la famille restés au pays. La coopération européenne dans le domaine des migrations a offert aux autorités locales un modèle sur lequel construire son cadre législatif et ses politiques. L'analyse de leur mise en œuvre effective fera l'objet des prochains chapitres. La question des migrations, centrale dans les instruments de la coopération européenne proposés à la Moldavie, est devenue un tremplin que le gouvernement a pu utiliser afin d'approfondir ses relations avec l'UE et ses États membres.

Conclusion

Afin de cerner le contexte dans lequel le Partenariat pour la mobilité est venu s'insérer autant au niveau européen que celui des pays partenaires, le présent chapitre a présenté les principales étapes et processus à l'œuvre dans la construction d'une politique migratoire, au prisme de la coopération grandissante de ces États avec l'UE. On y apprend que l'UE a joué un rôle fondamental dans les transformations de certains États post-soviétiques, que ce soit au niveau économique, politique ou sociétal et qu'elle dispose d'une influence considérable dans les grandes orientations politiques adoptées par ces derniers. Néanmoins, cette influence se confronte à l'héritage des structures soviétiques, à des enjeux géopolitiques et à des facteurs domestiques qui affectent la problématisation des migrations au sein de cet espace. L'appréhension politique des migrations dans les nouveaux États indépendants s'est d'abord réalisée dans le cadre d'une dynamique régionale, alors que le développement d'un savoir local a orienté la fabrique des premières politiques migratoires. En réponse à des mouvements migratoires majoritairement internes à l'espace post-soviétique, temporaires et pour des motifs de travail, les contours des premières politiques nationales sont venus structurer progressivement le contrôle des flux migratoires dans l'espace de la Communauté des États indépendants. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les premières procédures entamées par les gouvernements moldaves et géorgiens pour réguler la mobilité vers et hors de leur territoire.

Les exemples de la Géorgie et de la République de Moldavie utilisés dans ce chapitre renforcent la démonstration que les flux migratoires au lendemain de la dissolution de l'Union soviétique et pendant les années de transition répondent avant tout à une logique régionale. Que ce soit pour les mouvements dits de « retour » ou de migration circulaire de travail, le pôle d'attraction principal demeure la Russie et la Communauté des États indépendants. Bien que les destinations récentes des migrants moldaves et géorgiens se soient diversifiées, pour inclure désormais les États membres de l'UE, les flux migratoires en provenance de cet espace vers l'UE sont finalement peu significatifs. Pourtant, cette réalité semble peu prise en compte dans les politiques pensées par l'UE qui reposent sur l'imaginaire d'un voisinage en mal de gouvernance qui laisserait la voie ouverte aux migrants en transit vers l'UE. La coopération avec l'UE en matière des migrations concentre donc son action avec l'aide de différents instruments politiques sur le renforcement des contrôles migratoires et frontaliers. L'exemple de la Géorgie illustre les tensions qui peuvent naître lorsque la vision restrictive sur le phénomène migratoire promue par l'UE n'est pas partagée par le pays partenaire. Souhaitant encourager la venue d'étrangers sur le territoire pour y investir ou pratiquer une activité économique, la Géorgie avait adopté une politique migratoire prônant l'ouverture. Ainsi, malgré l'orientation pro-européenne empruntée par le gouvernement, un savoir local s'est construit sur les migrations qui s'oppose à la compréhension européenne centrée sur le contrôle du phénomène. En réponse à cette politique nationale, les acteurs européens de la coopération ont blâmé la méconnaissance et l'immaturité des autorités géorgiennes, illustrant les logiques de pouvoir qui sous-tendent l'action européenne. Les compréhensions alternatives sur le phénomène migratoire se retrouvent rapidement discréditées puis ignorées, alors que l'UE maintient que la

régulation des migrations à l'image de sa vision correspond au processus de modernisation de l'État, légitimant ainsi la diffusion de son savoir sur la gestion des migrations. C'est avec l'arrivée d'une nouvelle coalition aux commandes du gouvernement géorgien en 2012 que l'UE a pu faire avancer de façon significative son agenda de réformes en matière de migrations et ainsi transformer progressivement le discours politique national sur les migrants et poursuivre l'harmonisation des politiques sectorielles. Au contraire de la Géorgie, la Moldavie a construit sa compréhension du phénomène migratoires et ses premières politiques sectorielles dans ce domaine en se fondant sur le modèle européen. Ainsi, malgré des flux migratoires peu significatifs à destination de son territoire, le gouvernement moldave s'est d'abord affairé à encadrer l'immigration, mettant en place des politiques et pratiques de contrôle, alors que l'émigration des ressortissants moldaves s'est, jusqu'au début des années 2000, déroulée sans encadrement administratif. La coopération de l'UE avec la Moldavie en matière de migrations a pris son envol au cours des années 2000 dans le contexte de l'adoption de la Politique européenne de voisinage puis suite à la conclusion du Partenariat pour la mobilité. Elle insiste sur des mesures de contrôle des migrations qui, même si peu adaptées à la réalité locale, amène le gouvernement moldave à se saisir de cette opportunité de coopération afin de faire progresser l'agenda politique national prônant un rapprochement de l'UE.

L'analyse réalisée dans ce chapitre permet de concevoir le contexte dans lequel le Partenariat pour la mobilité s'est introduit en Géorgie et en Moldavie. Confronté dans le cas de la Géorgie à une compréhension divergente du phénomène migratoire alors que pour la Moldavie, il concrétise une volonté de rapprochement du modèle européen, cet instrument politique signale l'attention croissante portée par l'UE à la gestion des migrations dans les pays de son voisinage. Il apparaît dans un moment politique particulier où ces deux États s'engagent dans un agenda de réformes correspondant à leur volonté d'emprunter une voie européenne de modernisation. Cet effort de contextualisation s'additionne à celui réalisé dans le premier chapitre qui met en lumière le contexte européen dans lequel émerge cet instrument politique. La préséance du référentiel sécuritaire dans l'appréhension politique des migrations par l'UE depuis l'origine de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne est remise en question par l'introduction du Partenariat pour la mobilité qui annonce une volonté de rupture avec ce référentiel. Ainsi, après avoir procédé à l'étude des contextes politiques qui expliquent la mise en sens de cet instrument puis ses lieux d'application, le prochain chapitre souhaite ouvrir la « boîte noire » du Partenariat pour la mobilité et observer les dynamiques internes qui ont conduit à son transfert en Moldavie puis en Géorgie. En détaillant le processus de sélection des pays tiers pour un Partenariat pour la mobilité, ses modalités de négociations, ainsi que la définition de son contenu, l'on constate des logiques de pouvoir et des asymétries qui font surface en amont de la conclusion d'une entente, interrogeant l'apparente neutralité politique de cet instrument de coopération.

Chapitre 3 : Définir les Partenariats pour la mobilité : concilier des intérêts divergents afin de construire un sens commun sur la gestion des migrations

Introduction

Depuis le début des années 2000, le discours sur une « gestion ordonnée des migrations » domine la narration employée dans les politiques publiques développées par l'UE pour justifier de nouvelles initiatives laissant notamment la place à une coopération accrue entre les États, un rôle important aux organisations internationales et la mise en œuvre de nouveaux instruments politiques. Puisque « l'action publique est tributaire de la façon dont le « problème » qu'elle est censée résoudre est construit » (Borraz et Guiraudon, 2010, p. 26), il est pertinent d'analyser le schéma d'interprétation sur les migrations qui est véhiculé par l'entremise des Partenariats pour la mobilité, outil opérationnel de l'Approche globale sur les migrations de l'UE. L'analyse de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne réalisée dans le premier chapitre permet d'appréhender les cadres de pensée qui ont orienté l'action publique européenne au cours des étapes constitutives de sa construction. Autrefois définie par un regard strictement sécuritaire posé sur le phénomène migratoire, cette politique correspond aujourd'hui à une logique de « gestion » des migrations, évoquant une neutralité et une technicité qui se veut universelle. Cette logique entraînerait une « dépolitisation » de la question des migrations qui pourrait simplement être ordonnée par des outils techniques veillant à la maximisation des gains, tels le PPM.

Alors qu'il pose « les protagonistes comme des partenaires » (Moreau Defarges, 2000, p. 43), le partenariat peut « être le lieu de négociation des paramètres de la conciliation des intérêts généraux des divers partenaires » (Crépeau, 2000, p. 17). C'est avec l'ambition de mettre au jour les processus de conciliation des intérêts divers entre l'UE et les autorités nationales pressenties pour la conclusion d'un Partenariat pour la mobilité, ainsi que l'asymétrie des relations qui naissent de ses processus, que le présent chapitre abordera les modalités de sélection des pays tiers potentiels ainsi que les négociations qui précèdent à leur conclusion. Car au-delà du discours neutre entourant l'instrument politique à l'étude, l'UE, tout comme les pays tiers pressentis pour un Partenariat pour la mobilité, poursuivent dans l'action publique la satisfaction de leurs intérêts et de leurs stratégies. L'analyse de ces processus éclaire la problématisation des enjeux liés à la migration, participant à la compréhension de la construction des politiques migratoires dans les espaces étudiés.

3.1. Des logiques contradictoires à l'œuvre dans la sélection des premiers pays partenaires de Partenariats pour la mobilité

Les premières communications portant sur l'Approche globale sur les migrations par la Commission européenne soulignent l'importance d'œuvrer avec les pays d'origine et de transit des migrants pour résoudre les problématiques liées aux migrations, en se fondant sur la notion de « route migratoire » (Commission européenne, 2007a). La région qui suscite une attention particulière de l'UE est celle du Sud de la Méditerranée, région à partir de laquelle proviennent, selon les mots employés par les membres du Conseil de l'UE, de façon « constante de nombreux immigrés clandestins » (Communiqué de presse, Conseil de l'UE, octobre 2006). En dépit de cette préférence géographique, les États membres de l'UE sont peu enclins à discuter d'un éventuel accroissement des possibilités de migration sur leur territoire et rejettent rapidement l'idée de proposer à ces pays les premiers PPM. Ainsi, malgré la volonté stratégique de l'UE de diriger sa coopération en matière de gestion des migrations vers les pays du pourtour méditerranéen, les États membres manifestent leurs premières hésitations sur le PPM qu'ils associent à l'ouverture de canaux légaux de migration en échange de mesures de lutte contre les migrations irrégulières. Dans l'élaboration de la liste des pays tiers pressentis pour conclure un PPM, le Conseil de l'UE doit donc composer avec la réticence des États membres à mettre en application la stratégie européenne de l'Approche globale dans son champ d'application géographique privilégié. Par conséquent, les pays tiers sélectionnés reflètent un compromis légitimé par la volonté de l'UE d'expérimenter son nouvel instrument politique d'abord auprès de pays tiers plus ouverts à la coopération avec l'UE, avant de le rediriger vers la région qui correspond à ses intérêts stratégiques.

3.1.1. Vers un nécessaire compromis pour faire gagner en visibilité le Partenariat pour la mobilité

Selon les propos rapportés par les membres du personnel de la direction générale Migrations et Affaires intérieures interrogés, le Conseil de l'UE a ciblé dès le départ les pays tiers avec lesquels il souhaitait instituer cette forme de coopération, dans un premier temps sous la forme de projets-pilotes. Avec l'objectif de maintenir une collaboration géographiquement équilibrée, l'identification des pays tiers pressentis se fait parmi ceux aux frontières de l'UE, en maintenant la balance entre la frontière à l'Est et celle au Sud. L'objectif est tout d'abord d'expérimenter les premiers partenariats dans chaque région d'application, pour ensuite poursuivre la conclusion de nouveaux accords avec des pays voisins, en s'appuyant sur les expériences des premiers. Les PPM doivent pouvoir offrir à chacune des parties des gains significatifs. Pour les États membres de l'UE, les avantages se situent au niveau du contrôle des flux migratoires en provenance du pays tiers, obtenus en échange de mesures d'incitation, telles que le soutien au développement. Au-delà de la « balance géographique » entre le voisinage oriental et méridional, les autres critères de sélection pour la conclusion d'un PPM sont le volume des flux migratoires en provenance du pays pressenti vers l'UE, l'intérêt des États membres à coopérer avec cet État et

la volonté de ce dernier à coopérer en matière de lutte contre les migrations irrégulières et de réadmission (Ayet Puigarnau, 2009). L'ambition des pays tiers à participer au Partenariat doit se traduire par une volonté de se soumettre à de nouvelles règles de régulation de la migration, ce qui met en relief la prédominance de la sécurité dès la sélection des pays tiers.

Le groupe de travail « Migration et asile » du Conseil de l'UE a élaboré une liste de pays prioritaires avec qui la Commission devait ouvrir des négociations pour un PPM, sur laquelle les États membres devaient indiquer leur choix de préférence. L'Ukraine figurait comme premier choix de pays partenaire du voisinage oriental par les membres de ce groupe, étant perçu comme un pays d'origine et de transit de migrants avec qui il était nécessaire pour l'UE de coopérer. Néanmoins, les premières tentatives de rapprochement de la Commission auprès des autorités ukrainiennes pour présenter ce nouvel outil politique se sont révélées infructueuses. Selon les propos rapportés par les *Policy Officers* de la direction générale Migration et Affaires intérieures en poste lors des premières négociations, le travail à entreprendre auprès des autorités ukrainiennes semblaient à leurs yeux trop important pour poursuivre les négociations, alors que les Ukrainiens n'arrivaient pas à saisir le gain qu'ils pouvaient retirer de cette initiative européenne. Des discussions informelles au sein du groupe de travail du Conseil ont amené les participants à rediriger l'attention vers la République de Moldavie comme première expérience du PPM. Toujours selon les propos rapportés par les *Policy Officers* de la même direction générale, la Moldavie s'avérait un choix « facile » puisqu'elle était dirigée par des autorités prêtes à saisir toute proposition provenant de l'UE. Le passage suivant, énoncé lors d'un entretien avec un ancien fonctionnaire européen alors en poste, explique la logique qui a orienté la décision du Conseil de l'UE en faveur de la sélection de la Moldavie : « *So he said at one of the meetings, we should think about Moldova, they will take everything, whatever we offer. This is a pilot and we don't know how it works, so let's take small and easy countries to see if it works. Don't do Ukraine, it's too big and they are more difficult to deal with* » (entretien, A., anciennement *Policy Officer* DG HOME, Commission européenne, Ottawa, 2015). Le Cap-Vert a été sélectionné rapidement et sans apparente hésitation pour devenir le premier pays du Sud à expérimenter un PPM. Le choix de ce pays serait dû à l'insistance de la Présidence portugaise du Conseil de l'Union européenne de l'époque mais aussi du fait de son faible poids politique et de l'absence de flux migratoires significatifs en provenance de ce territoire vers les États membres de l'UE. Au regard de ces éléments, les deux premiers pays sélectionnés par l'UE contreviennent en partie aux critères d'éligibilité établis pour déterminer de la sélection d'un pays tiers au PPM. C'est donc l'idée de l'expérimentation de cet instrument politique sur des pays perçus comme « faciles » par le Conseil de l'UE qui a été déterminante dans le choix de la Moldavie et du Cap-Vert et non le volume des flux migratoires qui concernent ces pays.

Les entretiens réalisés auprès des fonctionnaires de la Commission européenne chargés des négociations pour la conclusion de PPM révèlent l'informalité dans laquelle se déroulent les discussions sur la sélection des premiers pays partenaires mais aussi le flou qui entoure cet instrument. Selon les enquêtés, les communications de la Commission européenne annonçant l'avènement de l'Approche globale sur les migrations et de son Partenariat pour la mobilité ont

avancé les grandes lignes de cette nouvelle architecture politique, sans qu'une plus grande réflexion sur ses modalités d'application n'ait encore eu lieu. La Commission européenne cherche, au travers de la mise en œuvre de ses premiers PPM, à démontrer l'utilité de cet outil de gestion des migrations afin d'enjoindre d'autres pays à demander le leur. Dans ce contexte, il s'agit de rendre visible des résultats positifs de cette forme novatrice de coopération afin d'éventuellement pouvoir l'exploiter auprès d'États correspondant davantage avec les intérêts stratégiques des États membres. C'est dans cette optique qu'est légitimée la sélection des premiers pays partenaires plutôt que dans la mesure des impacts de cet outil sur les flux migratoires (Weinar, 2011).

3.1.2. L'ambition moldave : se saisir du Partenariat pour la mobilité

Le second chapitre a mis au jour la volonté des autorités nationales moldaves d'effectuer un rapprochement avec la communauté politique européenne au cours des années 2000. Le gouvernement communiste en place, malgré son orientation politique initiale tournée vers la Russie, opère un changement drastique au cours de la campagne électorale de 2005 en annonçant envisager une éventuelle intégration de la Moldavie dans l'UE. Le ministère des Affaires étrangères devient dans ce contexte le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne. Alors que l'on cherche de nouvelles ressources pour engager un processus de réformes visant l'harmonisation du cadre législatif, des politiques et des normes du pays au modèle européen, les premières communications de la Commission européenne sur le PPM voient le jour et amènent les autorités nationales à vouloir se saisir de ce nouvel instrument. Une des personnes interrogées ayant travaillé dans le gouvernement moldave à cette époque souligne que l'intitulé de cet instrument politique représentait en soi une opportunité à saisir, qu'il était politiquement judicieux de prendre part à un « partenariat » avec l'Europe, au-delà des questions parallèles de « mobilité » (entretien, G., Gestionnaire des projets Migration et Développement, OIM Moldavie, 2012). En parallèle de la réflexion entamée au niveau du groupe de travail du Conseil de l'UE sur la pertinence du choix de la Moldavie comme premier pays partenaire de l'UE pour expérimenter cette initiative, les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne moldaves travaillent quant à eux avec l'aide de l'OIM à l'élaboration d'une demande pour y adhérer.

Les fonctionnaires moldaves rencontrés ont mentionné suivre de près les communications de la Commission européenne afin d'adapter leurs demandes aux exigences exprimées dans ces documents qui indiquent au mieux les intérêts et les objectifs de l'UE. Toujours selon les formules employées par les personnes interrogées, les autorités moldaves aurait « pris conscience » de l'ampleur du problème de la migration moldave récemment avec l'aide de l'UE et de l'OIM et, reconnaissant qu'il est impossible de freiner entièrement les flux migratoires, aurait cherché de nouveaux moyens afin de les gérer (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). Les négociations pour la conclusion d'un accord communautaire de réadmission et de facilitation

des visas Schengen ouvertes en 2006 laissent les autorités moldaves avec le sentiment qu'il importe désormais de se concentrer sur des projets plus ambitieux afin d'aboutir à l'ouverture d'un dialogue sur la libéralisation des visas Schengen.

Rapidement, un triangle relationnel a vu le jour, réunissant le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne moldave, la Délégation de l'UE en Moldavie et la direction-générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne, pour négocier le Partenariat pour la mobilité moldave. Les premières discussions concernent principalement trois personnes issues de ces trois institutions, particulièrement actives pour permettre à la Moldavie de conclure son PPM. Ainsi, la représentation moldave auprès des institutions européennes à Bruxelles aurait été particulièrement dynamique pour définir en lien avec la Commission européenne le contenu attendu dans le PPM. La fonctionnaire du ministère moldave des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne impliquée dans cette négociation initiale explique: « *When that communication appeared, we went to the Commission, Home Affairs, and we said, look, you have this in the communication. What does it exactly mean? We are interested. We want to be a pilot country, to test it, try it. What should we do? And they said, this was published two days ago… They said, come with something concrete, like why you think you are ready. And we went home and in one week, we came with a non-paper saying exactly why we consider that the EU should consider us as a pilot* » (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). Ce passage souligne le flou qui semble encore régner au niveau de la Commission européenne sur la définition de la substance du PPM. Ainsi, la réponse apportée par les fonctionnaires européens à la requête de la fonctionnaire moldave fait reposer sur les autorités moldaves la responsabilité d'élaborer une proposition pour indiquer leur propre compréhension de cet instrument de coopération et comment ils souhaitent le mettre en œuvre. Au contraire des affirmations des fonctionnaires européens obtenues dans le cadre des entretiens, l'énoncé précédent met aussi en lumière le rôle d'entrepreneur joué par les autorités moldaves dans la sélection de leur pays pour un PPM, qui coïncide avec l'avancement de la réflexion du Conseil de l'UE sur le choix de la Moldavie.

Dans la capitale moldave, des fonctionnaires de deux ministères (ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne et ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille) aidés par la branche locale de l'OIM travaillent ensemble à l'élaboration d'un premier « *non-paper* » pour expliquer les motivations moldaves à s'engager dans un PPM. L'utilisation du terme de « *non-paper* » illustre encore une fois l'informalité du processus de négociation initiale, le terme faisant référence à un document non-officiel, n'ayant pas vocation à être connu du public. Ce document d'une page fait état des priorités du gouvernement moldave en vue d'une éventuelle coopération avec les institutions européennes et les États membres au regard des possibilités énoncées dans les documents de cadrage de l'Approche globale sur les migrations. Dans cet ordre d'idée, les autorités moldaves demandent le soutien de l'expertise européenne pour « renforcer les capacités » des institutions nationales et pour obtenir un plan d'action nécessaire à l'ouverture d'un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen, tout en informant souhaiter collaborer pleinement à la lutte contre les migrations

irrégulières et le trafic d'êtres humains avec les agences européennes Frontex, Europol et celles des États membres. Aussi, elles affirment le souhait de bénéficier de possibilités de migrations légales temporaires vers les États membres et la volonté de conclure rapidement et d'appliquer de façon efficace l'accord de réadmission en cours de négociation avec l'UE. Selon les acteurs interrogés, l'OIM apporte à l'élaboration de ce document l'expertise nécessaire afin de faire coïncider les objectifs moldaves aux priorités européennes. Ainsi, leur rôle est de « filtrer » les propositions et de définir les priorités moldaves en matière de gestion des migrations et d'exclure les objectifs qui seraient inopportuns pour l'UE (entretien, S., Coordonnateur de programme, OIM Moldavie, 2016).

Ayant en main la première version du « *non-paper* » explicitant les objectifs moldaves dans cette nouvelle forme de coopération, la représentation de la Moldavie auprès des institutions européennes à Bruxelles obtient le feu vert pour solliciter les États membres à souscrire au projet. Étonnamment, cette tâche revient principalement aux autorités moldaves tel qu'indiqué par une fonctionnaire moldave qui a œuvré à cet effort de persuasion : « *One week later, we came back with a non-paper and we said we're ready. These are the reasons. And they said, humm… good. But you need to convince the Member States now. And I remember even now, it was in May 2007 when we had the first discussion, and it took us the whole summer and the beginning of fall to convince the Member States and we went to every Member State representation and said, look, these are the reasons, we are ready. I was working in our mission in Brussels and I was doing this kind of « tour de table ». We also had a coordinating position for the capital, but the main work to convince the Member States was done in Brussels* » (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016).

Au regard des propos recueillis dans le cadre des entretiens menés auprès des fonctionnaires européens et moldaves chargés de la négociation du PPM, il est possible de percevoir à la fois l'informalité des discussions et les hésitations de chacun sur la façon de procéder. Avant même de lancer les négociations sur le contenu de cet instrument politique, la simple sélection du pays partenaire soulève certaines interrogations. Que ce soit au niveau de la direction générale de la Commission européenne chargée de sa mise en œuvre, des États membres de l'UE ou des potentiels pays partenaires, peu semblent informés de la raison d'être de cet outil, encore moins de ses objectifs. La fonctionnaire moldave impliquée dans le « tour de table » des États membres de l'UE pour les inciter à soutenir le PPM moldave nous explique : « *Some of the Member States were really interested, but for example, we really wanted to have the Netherlands, and they said it was interesting but not for them since they don't have Moldovan migrants there. And they asked why should they participate? We have just 600 Moldovan migrants and it's not worth getting involved. We had to talk about what the Global approach to migrations means. Every Member State looked from a different persepctive on their participation. Some of the Member States, it depends on the expert who worked at that time in the capital, but there are actually just a few persons who really understood about the GAM* » (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016).

Dans la même veine, plusieurs acteurs interrogés ont rapporté par exemple l'attitude négative de l'Autriche à l'égard de cet instrument politique, potentiellement vecteur à ses yeux de nouveaux mouvements migratoires. Ils avançaient aussi que la Commission européenne avait dû redoubler d'efforts pour expliquer aux États membres qu'elle n'empiétait pas sur leur souveraineté en proposant un instrument qui promeut la mobilité sur le territoire européen. Des enjeux géopolitiques pourraient également expliquer la réaction des États membres à la sollicitation du pays tiers. Il est ainsi rapporté que les « amis » traditionnels de la Moldavie (par exemple la Roumanie, la Pologne, la Suède, la République Tchèque ou la Hongrie) ont rapidement souhaité soutenir l'initiative moldave, alors que d'autres États membres cherchent plutôt à réduire l'implication de l'UE dans le voisinage oriental afin de ne pas froisser le voisin russe. Le travail réalisé par les autorités moldaves pour convaincre les États membres à soutenir leur pays pour la sélection d'un PPM s'apparente davantage à un effort d'information auprès de ces derniers finalement peu au fait de la substance de l'Approche globale sur les migrations et de la portée de son instrument politique. Ce sont donc les autorités de ce pays tiers et non la Commission européenne qui recueillent les hésitations des États membres sur la mise en œuvre des PPM et qui ajustent leur discours et leurs objectifs en fonction de ces retours.

Ainsi, en réponse aux appréhensions des États membres, les autorités moldaves poursuivent dans leurs efforts en produisant deux nouveaux « *non-papers* », soutenues par la branche locale de l'OIM qui cette fois, mettent l'accent sur la volonté moldave de s'engager dans un profond projet de réformes dans le domaine des migrations, retirent toute mention de possibilités de migrations circulaires vers les États membres de l'UE et formulent comme priorité le retour des ressortissants moldaves à l'étranger. Ces documents soulignent le souhait d'aligner les politiques et la législation nationales en matière de migrations à l'acquis communautaire, tout en portant une attention significative aux engagements liés à la lutte contre les migrations irrégulières et le trafic d'êtres humains. Les efforts consentis par le gouvernement moldave ont porté leurs fruits puisque les conclusions du Conseil de l'UE de novembre 2007 soulignent la sélection de la Moldavie et du Cap Vert et ainsi l'ouverture des négociations pour la conclusion de PPM. Les témoignages des personnes impliquées dans ce processus, que ce soit au niveau de la Commission européenne ou des autorités moldaves, laissent à voir une certaine improvisation dans la conduite de l'action publique qui indique la construction évolutive de cette politique, dont la mise en œuvre se révèle nébuleuse.

3.1.3. La sélection de nouveaux pays tiers après la Moldavie et le Cap Vert – le faible pouvoir de persuasion de la Commission européenne

À l'instar de l'exemple moldave, la Géorgie, également à la recherche d'opportunités de rapprochement avec l'UE, s'intéresse au Partenariat pour la mobilité. Par ailleurs, au lendemain de sa défaite en cinq jours contre l'armée russe pour la reprise du territoire de l'Ossétie du Sud, les États membres cherchent un moyen de démontrer leur soutien à l'orientation résolument européenne empruntée par le gouvernement de Saakachvili. Au contraire de l'exemple

moldave, peu de sollicitations sont nécessaires pour inciter les États membres à proposer un PPM à la Géorgie, qui peut ainsi compter sur la signature de 16 États membres européens à sa déclaration de partenariat. Conclu environ un an après la signature du PPM avec la Moldavie, le partenariat géorgien ne fait pas suite à des demandes précises du gouvernement formulées sous la forme de « *non-papers* ». Le contenu de la déclaration de ce document diffère d'ailleurs de l'exemple moldave, ne comprenant pas les annexes expliquant en détail les actions à entreprendre sous l'égide de cette nouvelle forme de coopération.

En maintenant l'objectif de préserver un équilibre entre l'Est et le Sud, la Commission européenne entreprend parallèlement des négociations avec le Sénégal et le Ghana, pays d'intérêts pour les États membres européens dans la coopération sur le contrôle des flux migratoires. Après le passage de plusieurs missions d'évaluation de la Commission européenne, chargées d'établir conjointement avec les autorités locales les priorités de collaboration pour l'ouverture des négociations pour un PPM, les gouvernements sénégalais et ghanéen n'ont pas donné suite aux efforts menés par la Commission européenne. Cette dernière a porté le blâme de l'échec de ces négociations sur les autorités locales, à son avis trop peu organisées et peinant à comprendre la plus-value d'une coopération exclusive avec l'UE en matière de gestion des migrations. Les fonctionnaires de la Commission européenne expliquent : « *There was a sort of internal disagreement, or lack of coordination, or something… changes in the country, political, and at the end, they seemed to have lost interest in having it, because at the end, this idea was basically a pretext to put them working with the EU in fighting illegal migration and nothing else. This was the perception that proponed in the internal discussions in the country. And with Ghana, we had some contacts and we could feel that there was also this reading of the instrument, which is partially true, I'm not trying to sell it, but I think the Mobility Partnership is more than that* » (entretien, A., *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2012). Selon ces explications, les autorités sénégalaises et ghanéennes auraient perçu la prédominance sécuritaire du PPM dans les premières discussions entamées avec la Commission européenne et auraient refusé de collaborer conjointement avec l'UE dans la lutte contre les migrations irrégulières, ne percevant pas l'avantage de cette coopération. De plus, l'avantage de la collaboration avec l'acteur « UE » plutôt qu'avec ses États membres semble incertain pour les pays du Sud de la Méditerranée qui ne possèdent pas de perspective d'intégration, comme le souligne un autre fonctionnaire européen rencontré : « *Senegalese are used to work with Member States when it comes to migration, and not directly with the EU, so for them, maybe it was not clear the added-value, third countries may get more, in terms of money, through an uncoordinated approach with the Member States. Also Member States are in general less inclined to offer a lot the further South you go…* » (entretien, C., *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2012).

Les propos véhiculés par les fonctionnaires de la Commission européenne chargés des missions pour l'ouverture de négociations pour un PPM semblent faire abstraction du contexte national du pays pressenti. Pour le Sénégal, le chargé de mission de la Commission européenne évoque un possible changement politique qui aurait amené les autorités nationales à changer d'avis sur un rapprochement avec l'UE. Peu de considération semble être accordé à ce changement de

contexte, ni aux motivations des autorités locales. Aussi, l'approche de la Commission semble avoir évolué, présentant un outil plus construit et orienté vers la lutte contre les migrations irrégulières omettant de mentionner l'ouverture d'opportunités de migrations circulaires puisque les États membres sont peu enclins à offrir de telles possibilités au Sud, pour reprendre les mots du fonctionnaire européen. Des chercheurs ont émis l'idée que la balance entre les piliers de l'Approche globale européenne s'est effondrée lors des discussions avec les pays tiers du continent africain, amenuisant ainsi les chances pour la conclusion d'un accord. Autrefois intéressées par les questions liant la migration et le développement local et l'ouverture de canaux de migration légale, les autorités locales auraient ainsi déchanté devant l'insistance de la Commission sur les aspects sécuritaires des migrations (Van Criekinge, 2009, Chou et Gilbert, 2012). Les communications de la Commission européenne et le Conseil de l'UE rappellent leur attachement à la conclusion d'accords communautaires de réadmission dans le cadre de l'Approche globale sur les migrations, annonçant qu'un PPM ne peut se conclure qu'avec un pays tiers volontaire à ouvrir des négociations pour la conclusion d'un accord de réadmission. Alors que cette question n'a soulevé que peu d'inquiétudes du côté de la Moldavie et de la Géorgie, elle apparaît épineuse dans les relations avec les voisins du Sud.

L'échec des négociations avec le Sénégal et le Ghana et les évènements du printemps 2011 touchant les États d'Afrique du Nord amènent l'UE à rediriger son attention sur les voisins directs de l'Union, rejetant la possibilité de s'étendre avec cet outil hors du « voisinage » européen. La Commission européenne reformule son Approche globale sur les migrations qui devient l'Approche globale sur les migrations et la mobilité et cible comme partenaires potentiels le Maroc, la Tunisie, la Libye et l'Égypte. Les missions de la Commission européenne auprès des autorités nationales des États pressentis approchent désormais ces dernières avec un « modèle » de Partenariat, lié à certains éléments fondamentaux pour déterminer s'il peut y avoir ou non coopération en matière de migrations. De plus en plus standardisé, cet outil sera diffusé à de nouveaux États situés à l'Est de l'Europe sans grandes difficultés (Arménie en 2011, Azerbaïdjan en 2013 et Biélorussie en 2016), alors qu'il bénéficie d'une importante visibilité auprès des pays du pourtour méditerranéen qui le signent (Maroc en 2013, Tunisie en 2014 et Jordanie en 2014) et entraîne dans certains cas une mobilisation de la société civile à son encontre.

3.2. Des négociations asymétriques pour la formulation d'un contenu aux Partenariats pour la mobilité

Tout comme il a été possible de le constater en analysant la sélection des pays tiers pour la participation aux premiers Partenariats pour la mobilité, la confusion qui entoure cet outil se fait également ressentir lors des négociations pour la définition de son contenu. Alors que les États membres semblent peu au fait de son existence et de sa raison-d'être, les pays tiers partenaires et la Commission européenne travaillent à les convaincre de son utilité et de son potentiel. Puisqu'il s'agit d'un instrument politique de « *soft law* », le PPM doit s'appuyer sur « la volonté participative de s'accorder par délibération collective sur des normes, procédures, modes de régulation et objectifs politiques communs » (Saurugger, 2009, p. 251). Néanmoins, les négociations qui lui sont liées établissent dès le départ des relations de pouvoir asymétriques. La présente partie abordera les objets de la négociation pour la définition du contenu des PPM conclu avec la Géorgie et la Moldavie afin de mettre au jour sa contribution à la problématisation des enjeux migratoires mais aussi sa participation à l'établissement de relations asymétriques entre l'UE et les pays tiers partenaires.

3.2.1. Un instrument au service des intérêts des États membres participants – l'exemple du Partenariat pour la mobilité moldave

L'assiduité avec laquelle les autorités moldaves suivent les actualités européennes à travers la publication des communications de la Commission européenne indique leur volonté de se saisir d'une opportunité de rapprochement. Leur connaissance des modalités de l'Approche globale sur les migrations et la présence de ses objectifs dans les « *non-papers* » soumis à la Commission européenne pour encourager la sélection de leur État démontre bien la capacité d'un instrument politique à « objectiver un phénomène en fournissant une grille d'interprétation des causes du phénomène, en orientant le choix des mesures de gestion » (Lascoumes, 2007, p. 88). Dans ce cas, les enjeux liés aux migrations sont analysés sous l'angle du cadre politique de l'Approche globale, c'est-à-dire comme un phénomène qu'il est possible de « gérer » de façon ordonnée, à travers des mesures qui selon la Commission européenne, adresseraient tous les enjeux des migrations (lutter contre les migrations irrégulières, favoriser la relation entre la migration et le développement et faciliter les possibilités de migration légale).

Les « *non-papers* » qui ont soutenus la candidature de la Moldavie, conçus avec l'aide de l'OIM, illustrent l'adoption du discours sur la gestion des migrations par les institutions moldaves et internationales, ainsi qu'une croyance partagée quant aux moyens mis de l'avant par l'Approche globale sur les migrations pour traiter les diverses facettes de ce phénomène. À ce sujet, le langage employé dans les « *non-papers* » évolue au fur et à mesure de l'avancée des négociations autour de la signature de cet objet qui présentent d'ailleurs un contenu exponentiellement détaillé. Alors que le premier document d'une page annonce les intentions du gouvernement moldave, modelées sur la communication de la Commission européenne, les

documents consécutifs, plus étoffés, semblent répondre directement aux hésitations soulevées par les États membres et formuler des solutions pour amortir leurs appréhensions. Le premier « *non-paper* » mentionne quatre thématiques d'importance pour les autorités nationales : de nouvelles opportunités de migration légale, le « renforcement des capacités » des institutions en matière de migrations et une coopération accrue avec l'UE dans ce domaine, obtenir l'ouverture d'un dialogue sur la libéralisation des visas Schengen et lutter avec l'UE et ses agences contre la migration irrégulière et le trafic d'êtres humains. Le second évoque quant à lui le travail déjà entamé par le gouvernement moldave avec l'aide d'organisations internationales (OIM et Organisation internationale du Travail) pour réformer le système de gestion des migrations et rappelle aux institutions européennes que la question des migrations est devenue une priorité nationale en mentionnant les développements réalisés au cours des dernières années, notamment la restructuration du ministère de l'Intérieur qui a conduit à la création d'un Bureau chargé de la migration et de l'asile et la coopération des autorités dans le cadre de la mission EUBAM. Le troisième « *non-paper* » écarte entièrement la question de la facilitation de la migration légale en mettant plutôt l'accent sur le renforcement du lien entre la migration et le développement, la lutte contre les migrations irrégulières et la gestion du retour des migrants moldaves dans leur pays d'origine. Le passage suivant, répété sous des formes semblables tout au long du texte, résume bien l'effort entrepris par les autorités moldaves pour arriver à faire correspondre leurs objectifs avec ceux priorisés dans le cadre de l'Approche globale sur les migrations : « *The Moldovan side evaluates the Mobility Partnership as an opportunity for developing and consolidating a cooperation platform on migration area, beneficial on both sides, especially in terms of efficiency, sustainability and adjustment to European standards* » (« *Non-paper* » *Moldovan Proposals on the EU-Moldova Mobility Partnership*, Chisinau, Mai 2009). Reprenant les éléments du discours global sur une gestion ordonnée des migrations, ce passage met l'accent sur la nécessaire balance à atteindre entre les bénéfices liés aux migrations et ses inconvénients, qu'il importe de réfréner à l'aide de mesures restrictives de contrôle.

À la suite de la signature de la déclaration du PPM avec la Moldavie, le Conseil de l'UE indique qu'il est urgent d' « axer les actions prioritaires de l'Approche globale sur les migrations sur l'amélioration de la gestion des frontières, la formation à la détection de faux documents, les accords de réadmission, le retour volontaire, de « renforcer les capacités » d'assistance technique, de prévenir l'immigration clandestine avec l'agence Frontex et de renforcer le droit d'asile et la protection des réfugiés au sein des pays tiers » (communiqué de presse, Conseil de l'UE, 5 juin 2008). Les priorités ainsi détaillées par le Conseil ne font pas référence à celles énoncées dans le document cadre de l'Approche globale et ne font aucunement attention au maintien d'un équilibre entre les différents piliers qui la composent en prônant avant tout la mise en œuvre de mesures sécuritaires de contrôle des migrations. Ces déclarations du Conseil, ayant vocation à servir de ligne directrice aux actions de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne, se retrouveront dans les négociations entre les acteurs politiques de niveau « intermédiaire ». En effet, ces négociations ne sont pas de « haut niveau », c'est-à-dire qu'elles ne concernent pas les chefs de gouvernement mais bien plutôt les fonctionnaires haut placés de certaines directions.

La relation triangulaire regroupant un fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures, une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne moldave et un agent de la Délégation de l'UE en Moldavie, évoquée lors de la phase de sélection de la Moldavie comme pays partenaire au PPM, est encore une fois très active dans la négociation de son contenu. Le ministère des Affaires étrangères moldave met en place des réunions pour réfléchir avec les autres institutions étatiques aux objectifs de cette coopération. Rapidement, au niveau national, ce sont les ministères des Affaires étrangères, de l'Intérieur et du Travail (Travail, Protection sociale et de la Famille) qui prennent le *leadership* sur les questions liées aux migrations dans le cadre de la coopération européenne (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). À l'échelle politique nationale, les représentations liées au PPM soulèvent également des inquiétudes. La présidence du pays et certaines institutions nationales estiment compromettant d'afficher un soutien à une plus grande mobilité des ressortissants moldaves, alors qu'ils sont confrontés à un exode considérable de leur population en âge de travailler. Un fonctionnaire rencontré pour un entretien explique : « *There was so much misperception about what this legal migration is. Because the main objective was and still is to have our Moldovans back. Not to promote migration. And we've been so afraid of this* » (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016).

Les liens avec la Commission européenne sont maintenus par des contacts réguliers de la représentation de la Moldavie auprès des institutions européennes à Bruxelles qui élaborent ensemble la maquette du Partenariat moldave. Les modalités de sa coordination sont ainsi élaborées, mettant en place une « plateforme de coopération nationale » ayant vocation à réunir annuellement tous les acteurs étatiques, représentants des États membres, Délégation de l'UE et représentants de la Commission européenne à Chisinau, ainsi qu'une réunion de « haut-niveau » à Bruxelles, qui doit quant à elle réunir aussi à hauteur d'une fois par année, une délégation de ministres moldaves, des membres de la Commission européenne, les représentations des États membres participants au Partenariat moldave et les dirigeants de certaines agences européennes dont Frontex et la Fondation européenne pour la formation (ETF). La plateforme de coopération nationale doit offrir à ses participants la possibilité de discuter des avancées du Partenariat et de ses projets et un espace pour définir collectivement les priorités nationales dans le domaine des migrations, afin de les présenter annuellement à la réunion de haut-niveau à Bruxelles. C'est donc dans ce contexte que se constitue et se consolide le premier réseau d'acteurs transnational spécialiste des migrations en Moldavie. Le gouvernement moldave a décidé dès 2010 d'élargir le cercle de participants à la plateforme de coopération nationale en y invitant les organisations internationales présentes sur place, impliquées dans la mise en œuvre des PPM, dont l'OIM et l'ICMPD.

Le gouvernement moldave établit de nouveaux postes clés de « points focaux » qui se spécialisent sur la coopération avec l'UE dans le domaine des migrations et qui sont chargés de faire le relais avec toutes les institutions nationales. Une personne travaillant au sein du

ministère des Affaires étrangères devient le « *Migration Technical Consultant*» alors qu'à Bruxelles, cette tâche revient à un des fonctionnaires présents au sein de la délégation moldave sur place. Ce dernier peut ainsi suivre de près les discussions de haut-niveau ayant lieu à Bruxelles, les communications de la Commission européenne, les comptes rendus des réunions du Conseil et informer ses contreparties nationales afin d'adapter leurs discours pour « être sur la même page » que l'UE. Elle relate ainsi : « *It is important to have one person here, because there are things discussed at the Brussels level, the Global Approach reports, the meetings between the Member States… We have the high level meeting here in Brussels, I was present for this and it's important to see the reactions from the EU side, how they see things and how they are assessing our work for the whole year. It's important to have their input, to be on the same line with them* » (entretien, O., *Second Secretary*, Mission de la République de Moldavie auprès des institutions européennes, Bruxelles, 2015).

Malgré l'envoi régulier de « *non-papers* » à la Commission européenne détaillant les priorités souhaités par les autorités moldaves dans ce cadre de coopération, adaptées aux souhaits des États membres et évacuant toute référence à des possibilités de migrations circulaires, la version finale du texte et de son annexe ne reprend que quelques-uns de ces éléments et se concentre principalement sur les intentions de projets pensés par les États membres pour activer ce Partenariat. L'un des négociateur précise : « *In the end, it was not really tailor-shaped to all of our needs, because in our third non-paper, when we had the precise list of projects we wanted, we had many projects on economic empowerment, but it ended up being a shopping list. Because we didn't match the interest or the will of the Member States. We didn't have in our joint declaration what we really wanted to have in the beginning. We just had the things that the Member States were ready to work with us in the beginning* » (entretien, D., Directrice de la direction générale de l'intégration européenne, Moldavie, 2016). Alors que la première communication de la Commission européenne sur l'outil du PPM l'associe à la mise en place de schémas de migrations circulaires vers les États membres, adhérant à l'idée qu'il s'agit par là d'un moyen de légitimer par la suite des mesures de contrôle plus importantes avec les pays tiers (Brocza et Paulhart, 2015), sa concrétisation se libère de toute connotation à cet égard. La promotion de ces éléments par la Commission européenne ne parvient pas à pour autant à les matérialiser en projets, qui doivent être portés par les États membres. Les initiatives proposées qui se retrouvent dans la déclaration finale du PPM correspondent à l'agenda politique de chacun, divergent de celui de la Commission européenne et du pays tiers partenaire, même si, comme évoqué plus haut, la facilitation de la migration ne fut pas une priorité initiale des autorités nationales.

L'image de la « *shopping list* » revient régulièrement dans les entretiens réalisés avec les négociateurs du PPM moldave, pour expliquer les priorités qui se retrouvent dans la version finale de la déclaration qui sera signée par les États membres souhaitant y participer. Cette représentation fait écho à l'incertitude et la discrétion qui caractérisent l'élaboration du contenu devant constituer cet instrument. D'autres vont jusqu'à labéliser la Moldavie comme « laboratoire » des idées liées à la gestion des migrations, où les institutions européennes et les États membres peuvent « tester » de nouvelles initiatives car le gouvernement moldave, dans son empressement à nouer de nouvelles relations avec l'UE, présente une grande ouverture à la

mise en œuvre de politiques et pratiques guidées par l'action de l'UE (entretien, O., Gestionnaire de programme, ICMPD Bruxelles, anciennement en poste à la Délégation de l'UE en Moldavie, Bruxelles, 2015). La volonté moldave semble donc moins concerner la régulation des flux migratoires que l'attribution d'une feuille de route pour la libéralisation des visas Schengen et paver la voie à l'intégration européenne du pays. Un des négociateurs du Partenariat résume en ces mots : « *You know that if you comply with certain standards, if you fulfill the benchmarks, you may get this or that. So I think that the end goal was pretty much clear from the beginnning. And it's also true that since the political aspirations at that time were to integrate the country and to harmonize standards, policies and legislation in line with the EU, there was a lot of interest, but the objective was also to please the EU, to become sort of a best model or example for the East* » (entretien, O., Gestionnaire de programme, ICMPD Bruxelles, anciennement en poste à la Délégation de l'UE en Moldavie, Bruxelles, 2015). C'est donc sans surprise qu'une large place a été accordée aux priorités des États membres participants dans la déclaration et l'annexe du PPM moldave, se concentrant principalement sur les actions à mener dans le domaine de la lutte contre les migrations irrégulières.

3.2.2. Le Partenariat pour la mobilité géorgien : un tremplin vers l'ouverture d'un dialogue privilégié avec l'UE

La Géorgie, au moment des négociations pour la définition du contenu du PPM en 2009, applique toujours la politique d'ouverture aux migrants, en respect de la loi de 2006 sur le statut des étrangers. Pourtant, nos entretiens avec les négociateurs du Partenariat révèlent qu'il y avait à ce moment une préoccupation croissante des autorités envers les migrations, qu'ils expliquent par la diversification des origines des migrants ainsi que par la médiatisation croissante du phénomène. En lien avec ces affirmations, les acteurs institutionnels rencontrés affirment qu'au cours des années 2009 et 2010, la Géorgie est devenue une terre d'accueil des migrants, et qu'elle doit donc désormais appréhender ce phénomène, reprenant les éléments de langage de l'UE sur le contrôle des flux migratoires. Alors que les intentions derrière l'adoption de la politique d'ouverture étaient justement d'encourager la venue d'investisseurs étrangers, certaines institutions de l'État maintiennent qu'il est nécessaire de « filtrer » les mouvements migratoires et d'adopter des mesures restrictives pour freiner certains flux (entretien, T. *Deputy Head EU Assistance Coordination Department* et D., *Deputy Head European Integration Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015). Pourtant, selon l'institut national des statistiques, la Géorgie a en 2009 pour la première fois depuis 2006 un solde migratoire positif, tendance qui sera à nouveau renversée en 2012, sans être prise en compte par nos interlocuteurs. À ce sujet, il est précisé que « *since 2009-2010, we became a destination country so we know exactly what the challenges are. How can you stop migration? It's nonsense, right? However, you can manage it well. We experience quite heavily that inflow of migrants and we know what the EU is actually talking about in that sense* » (entretien, T. *Deputy Head EU Assistance Coordination Department* et D., *Deputy Head European Integration Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015). Le

PPM offre donc aux autorités la possibilité de mettre en place de nouvelles mesures de contrôle des migrations, tout en soulignant l'exponentielle intégration européenne du pays : « *That's our message, always. That first, it's for the country. And then, it just happens that we are moving towards European integration* » (entretien, T. *Deputy Head EU Assistance Coordination Department* et D., *Deputy Head European Integration Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015).

Étonnamment, la précédente politique migratoire géorgienne semble d'une part « oubliée » des interlocuteurs lors des entretiens, ou d'autre part, attribuée à l'immaturité du dernier gouvernement, renversé en 2012. Oubliée car plusieurs acteurs locaux impliqués dans la négociation du PPM mentionnent que c'est dans l'année 2013 que fut adoptée la toute première politique migratoire en Géorgie. D'un autre côté, plusieurs fonctionnaires géorgiens rappellent qu'il était nécessaire de coopérer avec l'UE en matière de gestion des migrations puisque cet enjeu était devenue une priorité placée au haut de l'agenda politique national. Tout comme pour la Moldavie, le rapprochement des politiques et pratiques nationales aux « standards » européens signifie l'adoption de mesures de contrôle des migrations. Dans cet ordre d'idées, une politique libérale axée sur l'ouverture du territoire aux étrangers ne correspondrait pas aux standards internationaux en matière de gestion des migrations, qui exigeraient une « gestion efficace » pour aboutir à une migration « ordonnée ». Bien qu'il soit aujourd'hui difficile de définir précisément le contenu de ces standards internationaux, les gouvernements géorgiens et moldaves s'appuient pour ce faire sur le modèle de l'UE, diffusé notamment à travers ses outils de coopération tel le PPM. En ouvrant les discussions sur la conclusion d'un PPM, l'UE apparaît comme un moteur de réformes dans le champ des migrations, pourvoyant aux autorités nationales l'assistance technique et financière nécessaire pour produire le changement qui semble soudainement indispensable dans ce domaine.

La question des migrations était jusqu'à ce moment laissée sous la responsabilité du ministère pour les Déplacés internes, l'Hébergement et des Réfugiés, qui veillait à l'élaboration des politiques et des stratégies nationales ainsi qu'à l'accueil des migrants. Ce ministère, peu doté en termes de ressources, a vu sa charge de travail augmenter de façon significative au lendemain de la guerre éclair avec la Russie à l'été 2008, à la cause du déplacement de plus de 130 000 Géorgiens que cette institution devait reloger. Toutefois, puisque le PPM représente davantage aux yeux des autorités géorgiennes un outil servant à l'intégration européenne qu'un instrument lié simplement aux enjeux migratoires, la conduite des négociations et la coordination de sa mise en œuvre a été attribuée au Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique. Cette agence étatique est responsable de la coordination des réformes du gouvernement pour favoriser le rapprochement avec l'UE, dans tous les secteurs politiques. Tout comme pour la Moldavie, l'objectif d'ouvrir un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen est au cœur des motivations. À ce sujet, un conseiller à l'ambassade de France en Géorgie nous explique : « *C'est assez clair que leur priorité est la levée des visas, donc la gestion de ces questions migratoires est toujours liée à la levée des visas* » (entretien, X., Premier conseiller, ambassade de France, Géorgie, 2015). La branche locale de l'OIM se met au travail

auprès des autorités géorgiennes afin d'expliquer le potentiel du PPM, encore incompris par ces dernières comme l'atteste un coordinateur de programme de l'OIM rencontré à Tbilissi : « *We jumped on the issue of the Mobility Partnership and performed an advisory role with the government of Georgia, explaining how they could use it, we had Moldovans coming here and explaining it to them. The Georgians initially were not clear on it back then. But they saw that there were some advantages to be in it, plus it was not binding per se. To be honest, the Mobility Partnership is a bit of a hybrid, complex mechanism that I think sometimes the EU fails to explain properly* » (entretien, M., Coordinateur de programme, OIM Géorgie, 2015).

La Commission européenne aborde lors de la négociation pour la définition du contenu du PPM géorgien la nécessité de conclure conjointement un accord communautaire de réadmission et un accord pour la facilitation des visas Schengen. Dans cette optique, le Partenariat pourra servir d'outil pour mettre en œuvre efficacement ces accords. Aux yeux du Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique responsable des négociations du Partenariat, il ne s'agit que d'une étape nécessaire à l'ouverture du dialogue des visas Schengen qui ne pose aucune controverse. Au sein des autres ministères, des interrogations sont soulevées quant à la conclusion de ces accords, perçus comme non-bénéfiques au pays. L'inquiétude porte sur l'incapacité du marché du travail local à absorber les ressortissants de retour, encore moins ceux en provenance de pays tiers. La pression européenne pour la conclusion de ces accords finit par convaincre les autorités que leur mise en œuvre sera bénéfique sur le long terme : « *When I worked at the Ministry of Justice, it was the time when we started the negotiations on readmission. Readmission was very much wanted by the EU and the Member States, they would say it would bring Georgia a more regulated situation and that it's a prerequisite for visa liberalization. There were complaints from certain governmental agencies. They were saying, readmission is not actually good for our people, but everybody understood that it was the basis for starting the visa liberalization negotiation process. One governmental official said, well, if it's actually meeting the requirements of the visa liberalization, then it's making our country modern. It's modernization actually* » (entretien, Z., Représentant national, ICMPD Géorgie, anciennement fonctionnaire au ministère de la Justice, Géorgie, 2015). La question de la réintégration des migrants de retour en Géorgie s'est donc imposée dans ce contexte comme une priorité des autorités géorgiennes, à inclure dans le PPM.

Les motivations géorgiennes pour la conclusion du PPM semblent éminemment politiques. Cet instrument est perçu avant tout comme une nouvelle opportunité de rapprochement avec l'UE, au moment où la Géorgie cherche un soutien des puissances occidentales au lendemain de sa défaite militaire contre la Russie. Le fonctionnaire européen chargé des négociations avec les autorités géorgiennes renforce cette idée en affirmant : « *The Georgians, they didn't do it [le Partenariat pour la mobilité] because they wanted it. They did it because they had the war with Russia in 2008. They needed anything, an agreement with the EU to get their population to calm down. So they didn't really work on it…* » (entretien, A., anciennement *Policy Officer,* DG HOME, Commission européenne, Ottawa, 2015). Cette représentation sur les motivations géorgiennes, partagées par les effectifs de la Commission européenne et des organisations internationales présentes sur le

terrain, expliquerait la réactivité des autorités géorgiennes dans l'activation de leur PPM, contraire à la pro-activité démontrée par les autorités moldaves. Dans cette logique, le gouvernement géorgien est dépeint comme immature et indifférent au traitement des enjeux migratoires, puisque son seul objectif est la réalisation à long terme de son ambition d'intégration européenne, comme le soutient un conseiller de l'ambassade de France rencontré : « *Il y a toujours un problème de réactivité des autorités locales en Géorgie. C'est vrai que bien souvent, il faut les pousser fort pour qu'elles agissent. Le problème des autorités géorgiennes, c'est qu'elles prennent souvent des engagements mais après, quand il s'agit de la mise en œuvre, c'est pas toujours l'idéal* » (entretien, X., Premier conseiller, ambassade de France en Géorgie, 2015). À aucun moment, les ambitions européennes en matière de gestion des migrations ne sont remises en cause, ni d'ailleurs leur concordance avec la réalité locale. D'ailleurs, forte de l'expérience moldave, la Commission européenne présente avec plus d'assurance le potentiel du PPM, contenant désormais des objectifs mieux définis en amont par la Commission et les États membres. Agitant la possibilité de l'ouverture d'un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen si ces objectifs sont effectivement atteints, la Commission use de conditionnalité pour mettre en œuvre le PPM dont le contenu n'est plus à inventer, comme pour la situation moldave. Cette approche semble aller de soi pour plusieurs acteurs politiques géorgiens rencontrés, puisque « *the EU will not form their agendas and their policy priorities based on our interests, that's understandable. We are the ones who have to fit because the migration policy of the EU is a major thing, it cannot be decided based on the Georgian interests* » (entretien, S., Conseillère de la Mission de la Géorgie auprès des institutions européennes, Bruxelles, 2015).

Au contraire de la Moldavie, peu de concertations ont été organisées à l'échelle locale pour réfléchir aux priorités à inclure dans la définition du contenu du Partenariat géorgien. Le Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique a mené de façon discrète les négociations, avec finalement peu d'informations sur les enjeux migratoires placés sous la responsabilité d'autres agences étatiques. À l'échelle nationale, certains fonctionnaires rencontrés expliquent que ce Secrétariat travaille main dans la main avec la Délégation de l'UE en Géorgie, au point d'être perçu comme une « branche » de l'UE au sein du gouvernement national. Bien que reconnaissant son manque de connaissances et d'expertise sur la question des migrations, le Secrétariat n'a pas souhaité inclure d'autres ministères dans les négociations, ou du moins dans la définition des priorités nationales dans l'optique d'une coopération avec l'UE. Ce sont principalement des priorités politiquement populaires qui ont donc été promues par les autorités géorgiennes, dont le « renforcement des capacités institutionnelles », la réintégration des ressortissants de retour, la régulation des migrations par l'élaboration d'une nouvelle politique et stratégie, la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières.

Aux prises avec un voisin menaçant, les autorités géorgiennes insistent sur la nécessaire consolidation d'une « zone tampon » (« *buffer zone* ») aux marges de l'UE et sur leur rôle à jouer dans la protection des frontières, comme le résume le représentant de la branche locale de l'ICMPD rencontré : « *If you are in the buffer zone and if you want to be part of that world, then you*

have to have your borders controlled and you have to know who enters your country, how many people enter your country and you must have all the data related to this » (entretien, Z., Représentant national, ICMPD Géorgie, 2015). Les mesures sécuritaires proposées par l'UE dans le cadre de sa coopération coïncident pleinement avec les intérêts nationaux visant à assurer la sécurité du territoire. À partir de 2009, en Géorgie, les projets liés aux migrations financés par divers donateurs internationaux s'additionnent de façon significative. Les États-Unis soutiennent des initiatives portant sur le trafic des êtres humains, alors que les organisations internationales développent des projets correspondant aux intérêts de leurs bailleurs de fonds (UE et États-Unis). Malgré le lancement du PPM, la plupart de ces mesures se déroulent en dehors de ce cadre de coopération et fonctionnent en huis-clos. Des réunions entre donateurs se tiennent de façon régulière, les organisations internationales rapportent leurs avancées mais aucune coordination n'a lieu entre les agences étatiques. Au contraire de la Moldavie, le Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique chargé de la responsabilité du PPM ne met pas en place une plateforme de coopération nationale. Une certaine incompréhension semble régner au sein de cette institution sur la suite à donner à cet instrument politique. Plutôt que d'organiser une concertation à grande échelle, il ne convoque que sur rendez-vous certaines institutions pour discuter entre autres, de l'avancement des projets.

Les autorités nationales constatent de nombreux cas de doublons dans les projets mis en œuvre par les donateurs internationaux et s'inquiètent de perdre la main sur les objectifs de ces derniers. Pour pallier à ces difficultés, les ministères de la Justice et de l'Intérieur inaugurent en 2010 une Commission d'État sur les enjeux liés aux migrations (« *State Commission on Migration Issues* ») et se partagent la responsabilité de sa direction. Cette Commission inter-institutionnelle regroupe les représentants de treize agences gouvernementales, alors que les organisations internationales, les représentations des États membres et la Délégation de l'UE présentes en Géorgie sont invitées à y participer en tant que consultants. Cinq organisations de la société civile géorgienne sont également conviées aux réunions de la Commission en tant qu'observateurs. Établissant des groupes de travail sur différentes thématiques liées aux migrations, la Commission a pour vocation de coordonner toutes les activités dans ce domaine et se réunit plusieurs fois par année, notamment pour élaborer les politiques, stratégies et projets de loi dans ce domaine, discuter des projets en cours et du soutien international, faciliter le processus d'harmonisation de la législation, des politiques et des pratiques en matière de migrations au modèle européen. Bien que depuis 2010, les projets liés au PPM y soient discutés, le Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique maintient sous son giron la responsabilité de cet instrument et persiste dans sa gestion peu transparente.

3.2.3. Un instrument politique « taillé sur mesure » dont le contenu n'est plus à négocier

Alors que la Commission européenne présente le PPM comme un outil « taillé sur mesure » pour répondre aux besoins du pays tiers partenaire en matière de migrations, l'analyse des négociations pour la définition de son contenu en Moldavie puis en Géorgie démontre une réalité différente. Bien que des missions de la Commission européenne envoyées sur le terrain aient pour objectif d'établir une liste des priorités du pays partenaire en amont de la rédaction de la déclaration du Partenariat, les autorités des pays partenaires se retrouvent souvent perplexes quant aux possibilités offertes par cet outil, qui doivent avant tout correspondre aux intérêts des États membres participants. Pourtant, avec les premiers PPM, la Commission européenne souhaite à travers « l'application de l'Approche globale sur les migrations (qui répond mieux aux questions de mobilité et aux aspects du développement), la possibilité de permettre à l'UE de gagner en crédibilité aux yeux de ses partenaires et d'atteindre avec eux le stade de coopération suivant » (Commission européenne, 2007a).

Au fur et à mesure que se concluent de nouveaux Partenariats pour la mobilité à l'Est et au Sud de l'UE, le contenu de ces derniers prend exponentiellement la forme d'un modèle déjà détaillé sur la base des objectifs européens. Désormais, « *c'est l'UE qui propose un texte et avant de le soumettre au pays partenaire, il y a un premier projet élaboré par la Commission, par la direction générale HOME, ensuite il y a la consultation interne avec les autres services, et une fois que c'est fait, avec les États membres, pour se mettre d'accord sur une proposition où les États membres peuvent soit rajouter ou enlever certains engagements proposés, en fonction de leurs intérêts vis-à-vis tel ou tel pays [...] c'est un peu fait sur mesure des États membres* » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

La conduite de quelques terrains de recherche complémentaires nous a permis d'interroger la perception locale sur le PPM, notamment la compréhension de cet instrument au moment des négociations pour sa conclusion. Une plus grande informalité semble s'être installée dans les négociations en amont de la signature des PPM. Avec l'Arménie, les discussions se sont principalement déroulées par échange de mails entre les acteurs concernés (entretien, C., *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2012) alors que pour la Tunisie, c'est principalement la mission tunisienne auprès des institutions européennes à Bruxelles relevant du ministère des Affaires étrangères qui a été impliquée dans la phase de négociations. Cette façon de procéder expliquerait en partie la faible compréhension de cet outil qui prévaut parmi les acteurs institutionnels nationaux dans plusieurs cas. Alors que le PPM avec l'Arménie a été conclu en 2011, les Services d'État aux migrations nous ont révélé en 2014 attendre toujours une mission de la Commission européenne pour leur faire part de leurs objectifs dans ce « nouveau » cadre de coopération. Aux dires de nos interlocuteurs, la mission initiale de la Commission européenne s'était principalement entretenue avec des représentants du ministère des Affaires étrangères et des organisations internationales. Le même scénario est évoqué pour ce qui est de l'Azerbaïdjan qui a conclu son Partenariat en 2013. La Commission européenne

reconnaît les difficultés liées à l'activation de ces Partenariats pour la mobilité, dont le contenu et le potentiel n'ont finalement été que peu expliqués aux autorités locales chargés des migrations. Par ailleurs, le faible volume de migrants en provenance de ces espaces n'incite pas les États membres à rejoindre cette initiative, alors que la Commission multiplie les efforts pour les persuader d'y adhérer : « *Armenia was a disaster. The Member States were like, we don't really have an interest for Georgia, so you know, what big migration and development projects could we do? With Armenia, it's exactly the same, they have old Armenian diasporas but it's not really new immigrants* » (entretien, A., anciennement *Policy Officer,* DG HOME, Commission européenne, Ottawa, 2015).

L'indifférence de certains États membres envers leur engagement dans un PPM peut étonner les pays tiers partenaires. Comme le rappelle un fonctionnaire de la Commission européenne rencontré, « *sometimes, I know for sure, one Member State signed the Mobility Partnership with a country just because their president went for a visit, so it felt like a good idea to sign a Mobility Partnership just before…* » (entretien, S., *International Cooperation Officer*, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 2015). La signature d'un PPM en amont d'une visite présidentielle sans réflexion sur l'engagement de l'État membre dans cet outil de coopération est aussi révélatrice de la flexibilité préconisée par cet instrument. La signature d'un État membre n'engage en rien ce dernier qui peut à tout moment se soustraire de la coopération. De plus, le désintéressement dont font preuve certains États membres aux PPM qu'ils ont signé pose problème pour la Commission européenne qui s'attend à une contribution financière de ces derniers pour mettre à flot les projets. Le manque d'engagement des États membres et de la Commission européenne à l'égard des PPM conclus en Arménie et en Azerbaïdjan coïncide avec l'adoption de la nouvelle Approche globale sur les migrations et la mobilité, survenue dans la foulée des évènements de l'année 2011 qui ont bouleversé les pays du pourtour méditerranéen. L'attention de l'UE se redirige vers le Sud de la Méditerranée, ce qui expliquerait un certain délaissement du voisinage oriental pour concentrer les efforts sur la zone d'intérêt de l'UE.

Dans ce nouveau contexte, la Commission européenne lance rapidement les négociations pour la conclusion de PPM avec le Maroc et la Tunisie. Désormais, ce dernier est directement lié aux accords juridiquement contraignants pour la réadmission et la facilitation des visas, ce qui signifie que l'ouverture de négociations pour un accord de réadmission doit être inscrite au programme des actions qui se dérouleront dans le cadre des PPM. Les négociations sont ardues avec les autorités tunisiennes qui ne veulent voir apparaître cet élément dans leur déclaration de Partenariat. Malgré tout, il sera signé à Bruxelles en mars 2014. En amont de sa signature, les organisations de la société civile s'organisent pour dénoncer la négociation d'un accord avec l'UE qui, bien que juridiquement non-contraignant, manque de transparence. L'informalité qui caractérise les négociations pour la conclusion d'un PPM pose problème dans le contexte tunisien, où le gouvernement de transition n'a pas le mandat de conclure des accords internationaux. La Commission européenne tente de rassurer les opposants tunisiens envers ce projet, en insistant sur le caractère non-contraignant de cette entente politique, mais certains chercheurs (dont Limam et Del Sarto) émettent l'hypothèse que l'UE aurait « exploité le

contexte politique extrêmement fragile et incertain après le début de l'insurrection pour pousser le Maroc et la Tunisie à signer le Partenariat pour la mobilité » (Limam et Del Sarto, 2015, p. 1). Selon un fonctionnaire européen interrogé, les motivations de la Tunisie se résument à la volonté d'obtenir plus de moyens de la part de l'Europe et un soutien en matière de sécurité : « *In Tunisia, they did that because they need money and that's it. And now they need also a lot of support for the security, very much so. For them, Europe is France. It is so. In Africa, the European flag doesn't mean anything…* » (entretien, A., anciennement *Policy Office,* DG HOME, Commission européenne, Ottawa, 2015).

Avec les changements successifs de gouvernements et de personnel en Tunisie, il est difficile de trouver sur place un acteur du gouvernement prenant position en faveur du PPM. Le Secrétaire d'État aux migrations tunisien rencontré en 2015 insiste sur l'asymétrie de cette entente qui favoriserait la mise en œuvre de mesures de contrôle des migrations au service de la politique européenne. Tenant un discours similaire à celui de la société civile, les autorités tunisiennes ne souhaitent pas discuter de la question de la réadmission avec l'UE mais plutôt de l'ouverture de possibilités de migration légale vers ses États membres. Fortes de leur expérience avec certains États membres de l'UE, elles souhaitent utiliser cet outil à leur avantage et non pour promouvoir la vision sécuritaire du phénomène migratoire associée à l'UE. À ce sujet, la Commission européenne reconnaît son incapacité à ouvrir des canaux légaux de migration vers l'Europe, responsabilité qui repose sur les États membres, alors que la libéralisation des visas Schengen n'est pas envisageable pour les pays tiers du sud de la Méditerranée. Plusieurs fonctionnaires européens rencontrés nous ont fait part de leur impuissance dans les négociations, tel que le reflète le passage suivant : « *Ce qui intéresse les Tunisiens, c'est qu'il y ait des possibilités concrètes pour les Tunisiens de pouvoir travailler en Europe et là… ce n'est pas nécessairement l'instrument qui va permettre ça. S'il n'y a pas la volonté et la disponibilité au niveau des États membres de garantir ces voies de migration légale… Mais un projet et le soutien financier peut être utile pour essayer de renforcer les capacités au niveau tunisien de préparer au départ, de mieux coopérer avec les agences d'emploi en Europe, de mieux lier l'offre et la demande, etc.* » (entretien, S., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

À ce jour, le PPM conclu avec la Tunisie est toujours disputé, bien que les projets mis en route sous son égide soient pour la plupart en continuité avec des initiatives précédemment lancées par certains États membres et que la question de la réadmission n'ait pas encore fait l'objet de négociations. Pour ce qui est des PPM arménien et azerbaïdjanais, nous reviendrons au cours de la prochaine partie sur leur mise en œuvre, qui a dû être laissée aux organisations internationales compte tenu du faible intérêt démontré par les États membres à s'impliquer dans des initiatives. La Commission européenne n'a pas changé son mode opératoire dans la négociation pour la conclusion de PPM, comme en témoignent les plus récentes déclarations de Partenariats conclus avec la Jordanie et la Biélorussie. Cet instrument apparaît désormais standardisé dans sa forme et son contenu, négligeant dans plusieurs cas des piliers entiers de l'Approche globale sur les migrations.

3.3. De l'influence d'un réseau sur la gouvernance et les résultats d'une politique sectorielle

Les processus de sélection des pays tiers partenaires par le Conseil de l'UE et les premières rondes de négociation concernant le Partenariat pour la mobilité démontrent la prépondérance de certains acteurs au détriment d'autres. Dans chacun des cas étudiés, ce sont les Affaires étrangères ou plus précisément les institutions chargées de « l'intégration européenne » du pays partenaire qui négocient les finalités de cette entente avec la Commission européenne. Souvent peu au fait des enjeux liés aux migrations touchant à la fois leurs ressortissants à l'étranger ou les étrangers présents sur leur territoire, ces institutions poursuivent avant tout l'objectif de rapprochement avec l'UE qui est déterminant dans l'élaboration des politiques à l'échelon national. Dès les premières négociations pour la conclusion des PPM en Moldavie et en Géorgie, des réseaux de politique publique voient le jour et seront déterminants dans l'évolution de cet instrument pour chacun des contextes étudiés. Orientés par des acteurs influents, ces réseaux, répondant à des logiques de pouvoir, participent de la diffusion d'une vision du monde sur les migrations et tentent de produire un consensus parmi l'ensemble des acteurs impliqués. La constitution d'un réseau d'action publique autour du PPM fait écho aux dispositifs de la politique migratoire européenne rappelés dans le premier chapitre de notre thèse, qui opèrent de plus en plus en suivant une logique réticulaire, correspondant au « souhait de l'UE de déterritorialiser une partie de ses contrôles migratoires dans l'ensemble des États voisins » (Clochard, 2010, p. 1).

3.3.1. Le réseau de politique publique comme outil de recherche empirique

Le premier chapitre de notre ouvrage a retracé l'influence déterminante des Affaires intérieures dans l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, prônant avant tout l'externalisation des mesures de contrôles de migrations et des frontières. Que le Conseil de l'UE chargé de ces questions soit responsable d'en orienter les lignes directrices, alors que la direction générale Migration et Affaires intérieures procède à leur concrétisation, a imprégné cette politique d'une dimension sécuritaire, reflet de la spécialité partagée par ses membres dans le domaine de la sécurité intérieure. Les valeurs, croyances et façons de faire d'un acteur ou collectif dominant au sein d'un réseau nourrissent, entre autres, la façon de percevoir les enjeux au sein du groupe, leur mise sur agenda et les résultats des politiques. Ainsi, l'étude du réseau apporte une valeur heuristique importante à notre recherche, en contribuant à déconstruire les discours et les institutions par la mise en relief des transactions et des négociations qui s'opèrent au quotidien entre les acteurs et agissent sur la formation d'un consensus autour d'une vision du monde particulière. Notre positionnement pour cette approche coïncide avec notre ambition d'observer la trajectoire d'une politique publique, dans le cas à l'étude le Partenariat pour la mobilité, et l'accent que nous accordons à la phase de la mise en œuvre. En effet, en mettant en lumière le fonctionnement du réseau, l'émergence des acteurs dominants et les schémas interprétatifs qu'il valorise à l'échelle locale, l'on est amené à

questionner l'immuabilité et la verticalité qui peuvent être accordées aux institutions et aux discours.

La position des acteurs au sein d'un réseau et leurs relations expliqueraient la circulation des savoirs (Clairat, 2013), influençant la « gouvernance et les résultats d'une politique donnée » (Foro, 2011, p. 66). Au sein du réseau, la position de chacun est déterminée par des relations de pouvoir qui relèvent des ressources contrôlées et reflète donc l'influence relative qu'un acteur peut exercer sur les autres (Foro, 2011). Ces ressources peuvent être diverses. Dans le cadre de notre étude, elles peuvent faire référence à la proximité des liens d'un acteur local avec les institutions européennes, à l'expertise qu'il possède sur la politique sectorielle, ou encore le capital qu'il détient en termes de moyens financiers et humains. Nos observations démontrent que c'est bien la connaissance du fonctionnement de l'UE, de ses politiques et de ses acteurs, et non la compréhension des questions migratoires qui permet aux acteurs nationaux d'accéder à une position privilégiée au sein du réseau de gouvernance institué autour des PPM. Devant l'incompréhension manifestée par certains sur la formulation des politiques européennes, d'autres maîtrisent ce langage, le fonctionnement des institutions européennes ainsi que les objectifs mis de l'avant dans le cadre de la coopération. Faisons référence à certaines organisations internationales comme l'OIM ou l'ICMPD, clairement avantagées dans ce domaine en comparaison aux organisations de la société civile locale, ou encore au personnel des Affaires étrangères dont les connaissances sur les institutions et les politiques européennes lui permettent de se distinguer des autres institutions d'État.

L'expertise joue dans les réseaux à l'étude un rôle important et légitime la position prépondérante de certains acteurs. Synonyme de compétence dans un domaine particulier, l'expertise renvoie à la détention de la connaissance par certains acteurs (Delmas, 2011) mais aussi à « l'objectivité des savoirs et à la neutralité des participants » (Georgakakis, 2012, p. 204). Les experts en migrations dont il est question dans le cadre de notre étude travaillent au sein de certaines organisations internationales (principalement l'OIM et ICMPD) ou alors sont détachés de leur service par les États membres de l'UE pour œuvrer à la transmission de leurs connaissances et de leur savoir-faire dans le cadre de projets relatifs au PPM ou à d'autres instruments européens de coopération. Malgré une connotation liée à l'objectivité et à la neutralité des savoirs, l'expertise constitue « un enjeu et résulte d'un travail de construction social » (Delmas, 2011). Suivant cette logique, elle répond d'abord à une demande politique et participe de la délimitation des problèmes qui implique donc un lien fort entre politique et expertise (Cusso et Gobin, 2008). Un effet de cadrage est produit par l'expertise qui filtre les savoirs et procède à la diffusion du référentiel dominant. Plus encore, ce sont bien *certains* experts qui sont mandatés par les pouvoirs publics car ces derniers assurent la « reproduction d'un schéma dominant, tout en confirmant une hiérarchie de priorités qui le sous-tend et une production de savoir stratégique d'un point de vue politique » (Cassarino, 2012, p. 251). Les experts dont il est question dans notre recherche se spécialisent non pas dans les particularités des contextes nationaux mais bien dans les enjeux globaux liés aux migrations. La dépolitisation progressive de la gestion des migrations qui s'est réalisée par l'entremise de l'émergence du

discours global sur les migrations et par l'intervention accrue de certaines organisations internationales véhicule des normes qui se veulent universelles et facilement transposables en divers contextes. Ainsi, prônant la diffusion de ces normes de « bonne » gouvernance, les experts « contribuent à l'imposition de formes légitimes d'action » (Delmas, 2011, p. 19) et « banalisent le changement en travestissant les questions politiques du moment en questions techniques, rationnelles, susceptibles de dépasser tout clivage politique » (Delmas, 2011, p. 82). La Commission européenne jouit également de cette expertise en « alimentant la réflexion, en produisant de façon abondante des rapports et en ayant recours à des ressources d'expertise extérieures, ce qui lui confère une plus grande légitimité, la possibilité de dépolitiser les enjeux en les technicisant, de nommer les acteurs légitimes, d'encadrer les discussions avec les États et de mobiliser des soutiens » (Hassenteufel, 2008, p. 231). Les experts européens qui tiennent une place centrale au sein du réseau de gouvernance du PPM et dans son application assument « le rôle de lien entre les différents acteurs de la coopération tant au titre de traducteurs que de courroies de transmission des pratiques » (Cusso et Gabin, 2008, p. 6). Avec l'intention de procéder au transfert de normes de « bonne » gouvernance, qui seraient universellement reconnues, ces experts, agissant en réponse aux impératifs de leurs bailleurs de fonds (dans notre cas d'étude, l'UE) « commandent des réformes profondes aux États, réformes présentées non pas comme des choix de société dont il faut débattre mais comme des impératifs techniques qui correspondraient à la marche « naturelle » des choses » (Cusso et Gabin, 2008, p. 10). La communication de la Commission européenne sur l'Approche globale sur les migrations et les déclarations de Partenariats pour la mobilité qui en résultent, énoncent le « *nomos* » qui doit guider l'action politique, c'est-à-dire le « principe de vision et division fondamental qui a pour enjeu majeur l'énonciation et l'imposition des « bons » principes et qui sont constitutifs de groupes et donc de forces sociales » (Bourdieu, 2000, p. 63). La constitution d'un réseau repose sur ce narratif qui compose une nouvelle identité collective et une mission commune, unissant les acteurs de ce réseau (Fligstein et McAdams, 2012).

Pour saisir les processus au cœur de la fabrique d'une politique migratoire ainsi que les mécanismes qui agissent sur la circulation des idées, des pratiques et des normes sous l'influence du jeu européen, l'analyse du réseau transnational constitué par la mise en œuvre d'un PPM peut fournir certains éléments d'analyse. Considérant que les réseaux impliquent « l'institutionnalisation des croyances et des valeurs, prescrivent des rôles et structurent les stratégies des acteurs » (Hassenteufel, 2008, p. 134), ces derniers pourraient expliquer l'hégémonie de certains postulats liés à la gestion du phénomène migratoire. Le Galès et Thatcher dans leur étude sur le fonctionnement des réseaux de politique publique démontrent que ces derniers contribuent à la mise sur agenda de certains enjeux politiques, privilégient certains acteurs et intérêts et favorisent l'exclusion d'autres groupes, agissant ainsi sur l'émergence d'un consensus au sein du groupe d'acteurs composant le réseau (Le Galès et Thatcher, 1995). Une des force du réseau est qu'il conduit les acteurs en son sein à participer à des apprentissages collectifs, à travers lesquels « les membres d'une collectivité apprennent ensemble, inventent et fixent des nouvelles façons de jouer le jeu social de la coopération et du conflit, acquièrent des capacités cognitives, relationnelles et organisationnelles

correspondantes » (Crozier et Friedberg, 1977, p. 35). Pourtant, ces apprentissages et la socialisation des acteurs sous-tendent des logiques de pouvoir qui agissent sur la légitimité des acteurs au sein du réseau et sur les savoirs qui y sont diffusés. Cette notion d'apprentissage est centrale à l'argumentaire de Bourdieu sur le champ politique, qui rappelle que « plus le champ politique se constitue, plus il s'autonomise, plus il se professionnalise, plus les professionnels ont tendance à regarder les profanes avec commisération [...] L'apprentissage de tous ces savoirs et de tous ces savoir-faire permettent de se comporter normalement » (Bourdieu, 2000, p. 55-59). En ayant notamment recours à l'expertise et à des dispositifs assurant une socialisation soutenue des acteurs, le réseau parvient ainsi à fabriquer des représentations collectives puis à les diffuser. Ces représentations sont produites afin de légitimer l'action publique. Au cœur de l'instrument politique du PPM se retrouvent des représentations qui ont pour vocation d'induire « des éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre, les valeurs qu'il faut respecter dans le traitement de ces problèmes, puis les principes d'action devant orienter l'action publique » (Jouve, 1995, p. 132). La communication de la Commission européenne sur l'Approche globale sur les migrations ainsi que les déclarations de Partenariat pour la mobilité véhiculent une « certaine vision du monde » qui technicise le phénomène migratoire en l'abordant uniquement sous l'angle de quatre piliers d'action, en mobilisant un vocabulaire managérial évacuant toute trace de questionnement politique et en orientant l'action publique par une liste d'activités nécessaires à mener dans le pays partenaire pour « gérer efficacement » ce problème politique. Ce faisant, il ne laisse aucune place à d'autres interprétations du phénomène migratoire, ni à d'autres pistes d'action. Le réseau joue donc le rôle de vecteur de ces représentations auprès de ses membres, en prescrivant notamment les enjeux à l'ordre du jour et la façon de les adresser.

Pour autant, la constitution d'un réseau de politique publique ne va pas de soi et repose sur divers facteurs qui peuvent varier d'un contexte à un autre. Nos observations menées sur les terrains d'étude nous ont permis d'être témoin de la constitution de réseaux, construits autour de l'instrument du Partenariat pour la mobilité. Pour reprendre l'expression de Gaudin, ce n'est pas « le simple frottement entre diverses cultures d'action qui est constitutif de références partagées » (Gaudin, 2007, p. 215), mais le réseau offre le potentiel de conduire à des systèmes d'interprétation partagés, au travers des mécanismes qu'il permet d'instaurer, tels l'apprentissage et la socialisation. Transposer des politiques européennes sur le terrain de pays non membres dépend principalement de facteurs relevant du prisme domestique, parmi lesquels on trouve la capacité et la volonté des acteurs chargés de la mise en œuvre de la politique, une compréhension commune des enjeux et des façons de faire et les ressources disponibles (Wunderlich, 2013). Nous avons souhaité nous saisir du réseau en tant qu'outil empirique, suivant l'approche de Le Galès et Thatcher (1995), afin d'offrir une analyse explicative de sa capacité à participer à la diffusion puis éventuellement à l'institutionnalisation des idées, pratiques et normes liées à une gestion dite « efficace » des migrations auprès des acteurs locaux et de mettre au jour les controverses qui peuvent émerger dans son enceinte.

3.3.2. La constitution d'un réseau européen autour des Partenariats pour la mobilité – le rôle central de la direction générale Migration et Affaires intérieures

Du côté européen comme du côté du pays partenaire, les relations constituées autour du Partenariat pour la mobilité ne sont pas linéaires, c'est-à-dire que de nombreuses circulations existent entre divers acteurs. À l'échelle des institutions européennes, la responsabilité du PPM repose sur la direction générale Migration et Affaires intérieures. La DG HOME serait devenue, selon les propos d'un fonctionnaire employé à cette direction rencontré : « *le chef de file pour la négociation du Partenariat pour la mobilité et ensuite pour toute la coordination au niveau de la mise en œuvre, de l'organisation des réunions, du partage d'information, de la mise à jour du tableau de bord qui est sensé assurer le suivi de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité* » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Toutefois, les actions de cette direction de la Commission européenne dépendent des décisions prises par le Conseil de l'UE, notamment sur le choix des pays tiers avec qui la Commission est mandatée pour ouvrir des négociations, ou sur le type d'actions à mener. Les représentations des États membres à Bruxelles jouent également un rôle dans ces processus puisque leur volonté à coopérer avec un pays tiers est déterminante dans la poursuite de négociations. Les États membres ne s'impliqueront financièrement et opérationnellement qu'auprès des pays tiers qui correspondent à leur agenda national et dans des champs d'action spécifiques. Puisque les négociations pour les PPM sont menées par la Commission européenne, alors qu'il est attendu que ce soit en grande partie les États membres qui contribuent à leur mise en œuvre, la direction générale Migration et Affaires intérieures a dû clarifier cet élément auprès des États membres signataires comme le confirme le même fonctionnaire de cette direction : « *Ça a pu mener à certains malentendus au niveau de certains États membres qui comprenaient que c'était toujours la Commission qui allait financer intégralement les Partenariats pour la mobilité. Déjà, surtout pour les Partenariats où les États membres ne sont pas contraints de signer, pour nous si un État membre signe, c'est qu'il s'engage aussi au niveau bilatéral à y contribuer, y compris financièrement* » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Aussi, cette direction a pour mandat de susciter l'adhésion des États membres envers cette forme de coopération, qui a vocation à offrir un cadre plus cohérent et global sur les migrations, regroupant en son sein les initiatives menées bilatéralement par les États membres. La répartition des tâches, comme l'explique un ancien employé de la Délégation de l'UE en Moldavie, accorde à la Commission européenne « *la définition et la priorisation des besoins, des priorités et des objectifs de la coopération, mais c'est au niveau des États membres qu'il faut mettre en œuvre ces objectifs généraux* » (entretien, O., gestionnaire de programme, ICMPD, Bruxelles, 2015). Cet organe de la Commission européenne a donc la tâche de convaincre les États membres de l'utilité du Partenariat pour la mobilité et de les y rallier.

Ne bénéficiant jusqu'en 2014 d'aucun instrument financier lui permettant de financer de façon autonome la mise en œuvre des PPM, la direction générale Migration et Affaires intérieures doit collaborer de près avec les directions générales Coopération internationale et Développement international (DEVCO) et Voisinage et Négociations d'élargissement (NEAR),

toutes deux en charge des instruments financiers utilisés dans la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Ainsi, malgré la prérogative sécuritaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures, l'utilisation des fonds dans le cadre des PPM doit avant tout correspondre aux mandats des directions générales DEVCO et NEAR, c'est-à-dire pour l'une axée sur le développement et pour l'autre, sur des thématiques régionales. Pourtant, la place de la direction générale Migration et Affaires intérieures demeure centrale dans l'allocation des fonds, comme l'indique une ancienne employée de la direction DEVCO : « *C'est HOME qui gère les négociations avec les pays et ils demandent aussi l'apport de DEVCO et de NEAR pour faire ce qu'on peut faire pour appuyer… quel type de projet on peut appuyer, mais c'est toujours HOME qui va décider à la fin. Pour le Partenariat pour la mobilité, c'est par rapport aux priorités de HOME qu'ils sont négociés* » (entretien, L., Coordinatrice de programme, OIM, anciennement employée à la DG DEVCO, Bruxelles, 2015). Une analyse plus approfondie nous permettra de saisir que les fonds européens déployés dans le cadre des PPM ont tout de même été en grande partie orientés vers les objectifs propres à la direction générale HOME.

Les entretiens menés auprès des acteurs des institutions européennes ont révélé des relations quasi-inexistantes à Bruxelles entre la direction générale HOME et le Service européen de l'action extérieure autour de l'instrument du PPM, bien que la direction générale HOME entretienne des contacts réguliers avec certaines Délégations de l'UE dans les pays tiers rattachées à ce Service. Ainsi, un employé de la direction HOME rencontré nous explique sa perception du rôle des délégations dans le Partenariat : « *actively identifying needs and seeking new projects and new actions at the local level, that's where we expect the delegation to be active and promote this sort of coordination, between local representatives of Member States and the government of the country itself and we cannot forget also international organizations like IOM* » (entretien, C., *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2012). Malgré cette affirmation sur le rôle attendu de la Délégation de l'UE dans le pays tiers concerné, les entretiens sur le terrain ont permis de relativiser la place des délégations dans la coordination locale des PPM et de leur capacité à solliciter les représentations des État membres sur place. Leur fonction varie considérablement selon la présence d'individus dotés d'une volonté d'œuvrer à ces questions en leur sein et des missions prioritaires à leur agenda.

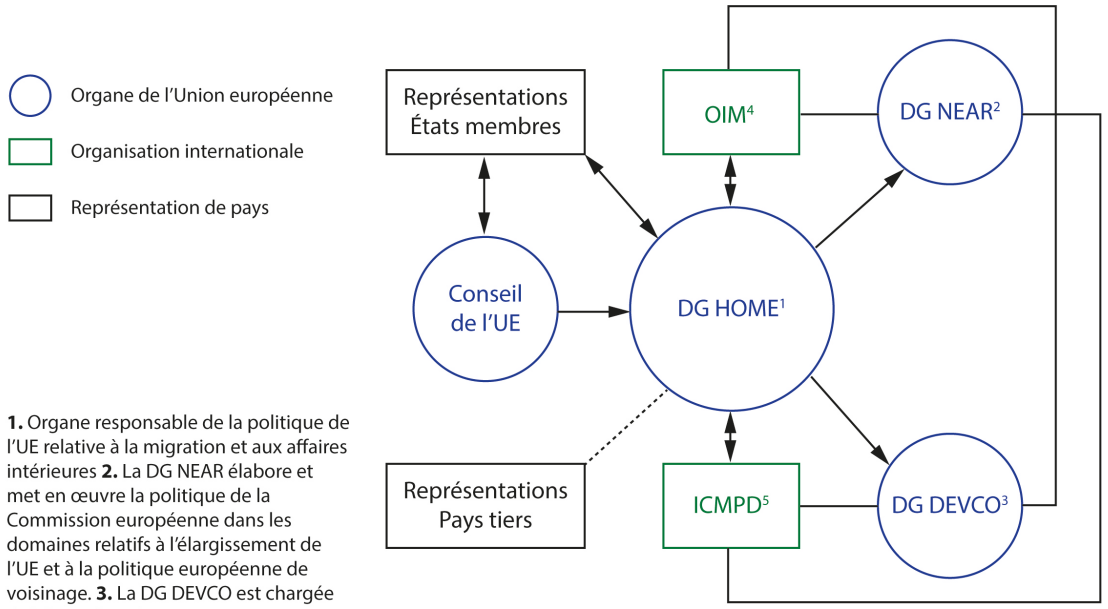
Plutôt que de se rapprocher du Service européen de l'action extérieure ou des Délégations de l'UE dans les pays partenaires, la direction générale Migration et Affaires intérieures se tourne vers certaines organisations internationales afin d'obtenir des informations sur les réalités du terrain, tel que le confirment les propos d'une employée de la branche bruxelloise de l'OIM : « *On suit les Partenariats pour la mobilité, on a des réunions avec DG HOME, DEVCO, NEAR, on a des contacts avec eux sur d'autres matières aussi en termes de migrations. L'OIM jusqu'à présent pour tous les Partenariats signés, a toujours été consulté, et nous avons à chaque fois donné notre input, notre analyse. À chaque fois, DG HOME fait des missions sur le terrain pour rencontrer les différents acteurs et donc à chaque fois aussi, ils rencontrent l'OIM du pays concerné. Notre bureau local. C'est à chaque fois que ça s'est passé comme ça. C'est plutôt un rôle de consultation* » (entretien, L., Coordinatrice de programme, OIM, Bruxelles, 2015). Le soutien de ces organisations paraît central dans la mise

en œuvre des PPM puisque ces dernières fournissent les informations, tendances et données statistiques liées au phénomène migratoire les plus détaillées, en plus d'entretenir, au travers de leur branche locale, des relations de proximité avec les gouvernements nationaux. Une proximité substantielle s'est établie entre les membres du personnel des directions générales de la Commission européenne chargées des PPM et ceux des antennes bruxelloises de l'OIM et de l'ICMPD, comme le souligne un gestionnaire de programme de l'ICMPD à Bruxelles : « *The role of our office here in Brussels lays in the role between the headquarters [à Vienne], different local offices and the European Commission and so of course, we are in touch with the European Commission on an hourly basis you know! We follow closely all the developments at the EU level and we try to feed different institutional in-house processes with information, policy reflections, etc. [...] And in these kind of circumstances, DEVCO approached us. Ok, you have experience in those countries. We would like to prepare a project and document for this project. And then we went together in Jordan. I went to Amman with someone from DEVCO. We go to these countries, we discuss with the government, we discuss with the civil society, and at the end of the mission, we produce a project document which is then submitted to DEVCO for funding* » (entretien, O., gestionnaire de programme, ICMPD, Bruxelles, 2015).

Le schéma suivant illustre les relations entre les différents acteurs du réseau du PPM à l'échelle bruxelloise, tel que nous avons pu l'observer lors de nos terrains de recherche. Bien que la dimension extérieure de la politique migratoire européenne ait depuis évoluée, notamment avec l'adoption de l'Agenda européen des migrations, cette structure de gouvernance des PPM est toujours en place, même si elle accorde désormais un rôle plus important au Service européen de l'action extérieure. La direction générale Migration et Affaires intérieures se retrouve au centre de ce réseau, entourée d'autres institutions européennes avec lesquelles elle se lie, notamment pour avoir accès à des financements. Les flèches indiquées dans ce tableau reflètent les directions des interactions entretenues entre les acteurs. Les représentations locales des États membres, en relation avec le Conseil de l'UE, sont rarement en contact avec cette direction générale et se tournent vers elle principalement pour donner des directives sur leurs préférences. Les organisations internationales OIM et ICMPD sont évidemment incluses dans ce réseau d'acteurs, de par les relations qu'elles entretiennent avec les différentes directions de la Commission européenne, nécessaires au financement de leurs projets, dont les objectifs sont souvent définis à l'aide de leur contigüité avec la DG HOME. Avec la DG HOME, ce sont les acteurs du réseau les plus sollicités et les plus impliqués, répondant à la fois aux requêtes des directions générales mais interpelant également ces mêmes directions pour offrir leurs services. Les directions générales DEVCO et NEAR répondent principalement aux besoins de la DG HOME en termes de financement. Finalement, les missions locales des pays tiers partenaires, détachées des affaires étrangères, sont présentes sur ce tableau, pour le rôle qu'elles peuvent jouer principalement au moment des négociations pour la conclusion des PPM. Tous ces acteurs se réunissent annuellement avec une délégation ministérielle du pays partenaire pour un « *High level meeting* » qui fait le bilan des actions menées dans le cadre des PPM et annonce les priorités prochaines de chacun. L'OIM et l'ICMPD sont désormais invités à participer à ces rencontres, afin d'élaborer des projets qui correspondent au mieux aux objectifs énoncés par les

États membres, la Commission européenne et les pays partenaires, puis pour restituer les résultats des actions menées par leur branche locale dans ce cadre de coopération.

Figure 9 : Réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité à l'échelle des institutions européennes



1. Organe responsable de la politique de l'UE relative à la migration et aux affaires intérieures **2.** La DG NEAR élabore et met en œuvre la politique de la Commission européenne dans les domaines relatifs à l'élargissement de l'UE et à la politique européenne de voisinage. **3.** La DG DEVCO est chargée d'élaborer la politique européenne en matière de développement et de coopération internationale et d'offrir l'aide de l'UE dans le monde entier. **4.** Organisation internationale pour les migrations **5.** International Centre for Migration Policy Development

Conception et réalisation : Martine Brouillette, 2018.
Sources : Commission européenne, enquêtes de terrain Martine Brouillette 2012, 2015.

3.3.3. Des réseaux nationaux en évolution et sous l'influence de l'expertise européenne

À l'échelon national, la coopération autour du PPM ne regroupe à l'origine qu'un nombre très restreint d'acteurs. Que ce soit en Moldavie ou en Géorgie, les négociations pour la définition du contenu du Partenariat ne concernent qu'une institution gouvernementale en relation avec la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne. La Délégation de l'UE fait partie de ce noyau initial en Moldavie, alors que son rôle est complètement effacé en Géorgie à ce stade de la coopération. L'idée d'utiliser le PPM comme instrument permettant la mise en relations de tous les acteurs impliqués au niveau national de près ou de loin dans des enjeux liés aux migrations émerge de la personne en charge des négociations pour la Commission européenne avec la Moldavie et la Géorgie. Cette coopération se mettra rapidement en place en Moldavie, alors que du côté géorgien, il apparaît plus difficile d'assoir autour d'une même table tous ces acteurs. Ce sont des institutions gouvernementales autres que celle ayant négocié le PPM qui parviendront à cette fin dans le contexte géorgien.

De la constitution d'une plateforme nationale de coopération en Moldavie

Au sein des institutions moldaves, c'est le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne qui, aidé de l'OIM, se charge de faire le relais auprès des autres agences de l'État sur la définition des priorités nationales en matière de migrations. Le rôle de cette institution demeure central aujourd'hui dans le réseau local constitué autour du PPM. La première plateforme nationale de coopération voit le jour peu après la signature de l'entente et sa responsabilité est partagée entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille. Un poste de « *Migration Technical Consultant* » est créé au sein des Affaires étrangères pour maintenir le lien entre les moments de rencontre avec des « points focaux migrations » nommés pour chacune des agences étatiques impliquées dans la gestion d'un aspect du phénomène migratoire. À titre d'exemple, une unité est créée au sein du ministère de l'Éducation et des Sciences pour veiller à la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger par les ressortissants moldaves et pour encourager la conclusion de nouvelles ententes de mobilité estudiantine, alors qu'un projet de « co-développement » intitulé « *Pare 1+1* » est placé sous la responsabilité de l'organisation pour le développement du secteur des petites et moyennes entreprises relevant du ministère de l'Économie. Ces unités peuvent être invitées à participer à la plateforme nationale de coopération si elles souhaitent faire le bilan de l'avancement de leurs projets respectifs et maintiennent tout au long de l'année des relations avec le « *Migration Technical Consultant* » chargé de la mise à jour des initiatives locales.

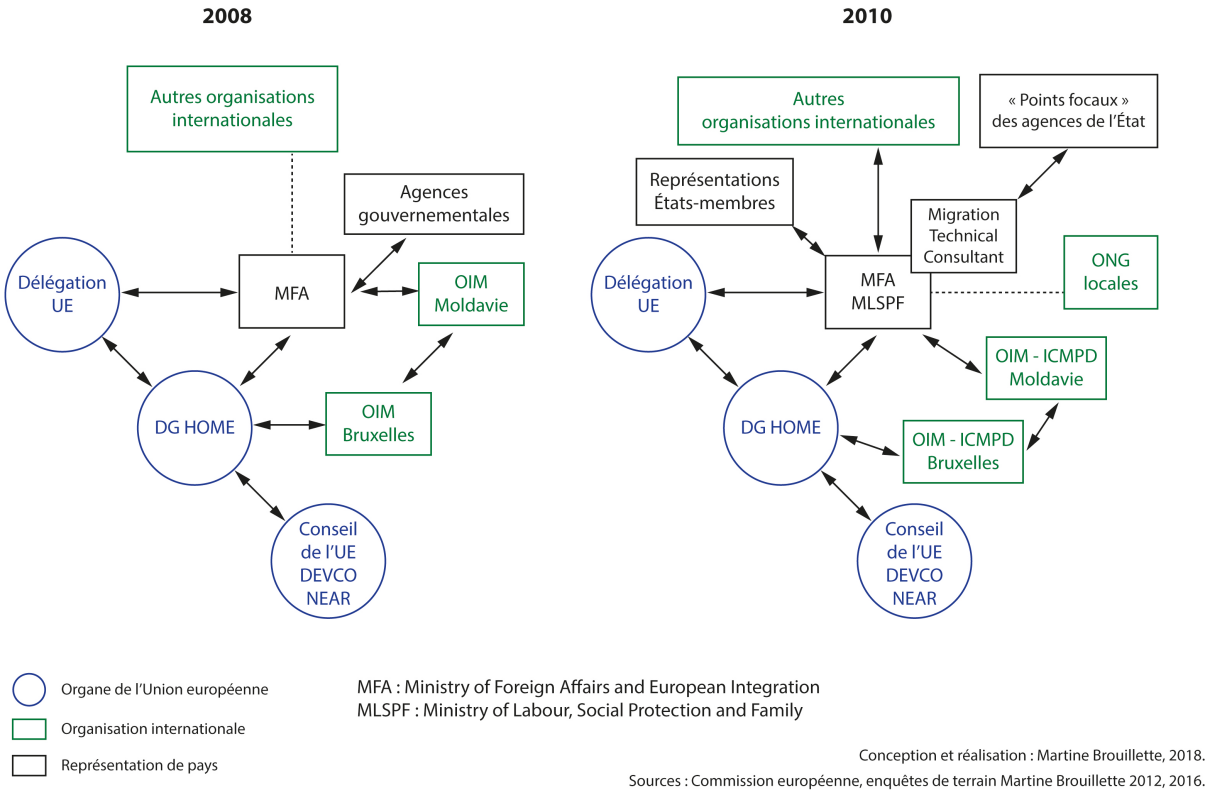
Cet effort de coordination vise avant tout à éviter la duplication d'initiatives financées par des fonds extérieurs au sein de différents ministères, assurer le maintien d'une ligne de conduite cohérente entre les institutions nationales en ce qui a trait aux enjeux migratoires, ouvrir la discussion sur les besoins et les priorités de chacun et situer ces derniers en fonction des objectifs de la coopération européenne. Le ministère des Affaires étrangères souhaite positionner la Moldavie comme le « meilleur élève » de la région dans sa coopération avec l'UE en matière de migrations pour obtenir l'ouverture d'un dialogue sur la libéralisation des visas Schengen. L'OIM s'impose au sein de ce réseau du fait de sa relation privilégiée avec le ministère des Affaires étrangères et de son expertise sur le fonctionnement des institutions européennes. En lien avec l'antenne bruxelloise de l'organisation, la branche locale de l'OIM est chargée de la mise en œuvre de nombreux projets initiaux de ce Partenariat, à réaliser conjointement avec les États membres participants. L'ICMPD deviendra également une organisation majeure dans l'application du Partenariat, notamment du fait de l'évolution de son positionnement à Bruxelles auprès des organes de la Commission européenne. Les autres organisations internationales présentes en Moldavie (UNHCR, OIT, PNUD) ainsi que les organisations de la société civile moldave interviennent de façon sporadique dans les plateformes de coopération, sous l'invitation du ministère des Affaires étrangères. Lors des rencontres de la plateforme nationale de coopération, les représentations des États membres présentes à Chisinau, la Délégation de l'UE ainsi que des membres du personnel de la direction générale Migration et Affaires intérieures sont invités à y participer, non seulement en tant

qu'observateurs, mais aussi pour partager leurs points de vue sur l'état d'avancement des institutions moldaves dans la gestion du phénomène migratoire.

Le ministère moldave de l'Intérieur gagne progressivement en influence au sein du réseau national du PPM, au lendemain de sa restructuration et fort de son expérience dans divers projets internationaux. Chargé de la police aux frontières, de l'élaboration des politiques et stratégies en matière de gestion des migrations et des frontières, de la mission EUBAM, de l'attribution du statut de réfugié, de l'accueil des demandeurs d'asile, de la lutte contre les migrations irrégulières et du trafic d'êtres humains, cette institution étatique bénéficie de nombreuses relations établies avec les États membres européens, les agences européennes (Frontex, Europol), les organisations internationales et d'autres grands donateurs internationaux (par exemple les États-Unis dans la lutte contre le trafic d'êtres humains). Le ministère de l'Intérieur s'est d'ailleurs vu attribuer pour une période de cinq ans un « expert politique de haut niveau » européen qui accompagne au quotidien les actions du nouveau « Bureau pour la migration et l'asile » créé au sein de ce ministère. En parallèle, un roulement de personnel conséquent au sein du ministère du Travail, ainsi que l'essoufflement des initiatives portées par ce ministère, conduisent à son éviction de la codirection de la plateforme nationale de coopération, à l'avantage du ministère de l'Intérieur qui s'y impose désormais. Cette constatation est confirmée lors d'entretiens menés auprès de membres du personnel des institutions étatiques moldaves mais aussi lors de l'observation d'une de ces plateformes à laquelle nous avons été conviés. Ces rencontres se déroulent principalement dans la langue anglaise, afin de faciliter la compréhension des représentants des États membres et des « *Policy Officers* » de la direction générale Migration et Affaires intérieures présents, langue que manient aisément les correspondants des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur, mais pas ceux du ministère du Travail.

Les schémas ci-dessous illustrent l'évolution du réseau de coopération qui s'est consolidé autour du PPM moldave au cours des dernières années, en mettant en lumière les acteurs composant le noyau de la coopération ainsi que les acteurs secondaires. Ces derniers ont été construits sur la base des documents institutionnels fournis par les autorités locales, des données recueillies lors de la passation d'entretiens ainsi que par le biais d'observations conduites lors des rencontres de la plateforme nationale de coopération. Ces données prennent en compte les relations qui se sont forgées au fil du temps entre les acteurs de ce réseau mais ne peuvent affirmer avec une exactitude précise la densité de celles-ci qui auraient pu être appuyée par des volumes de traits singuliers selon la densité précise des relations. Néanmoins, les traits réalisés en pointillé servent à accentuer le caractère *ad hoc* des relations entretenues par ces acteurs avec ceux du noyau de la coopération. La direction des flèches indique quant à elle l'orientation des interactions.

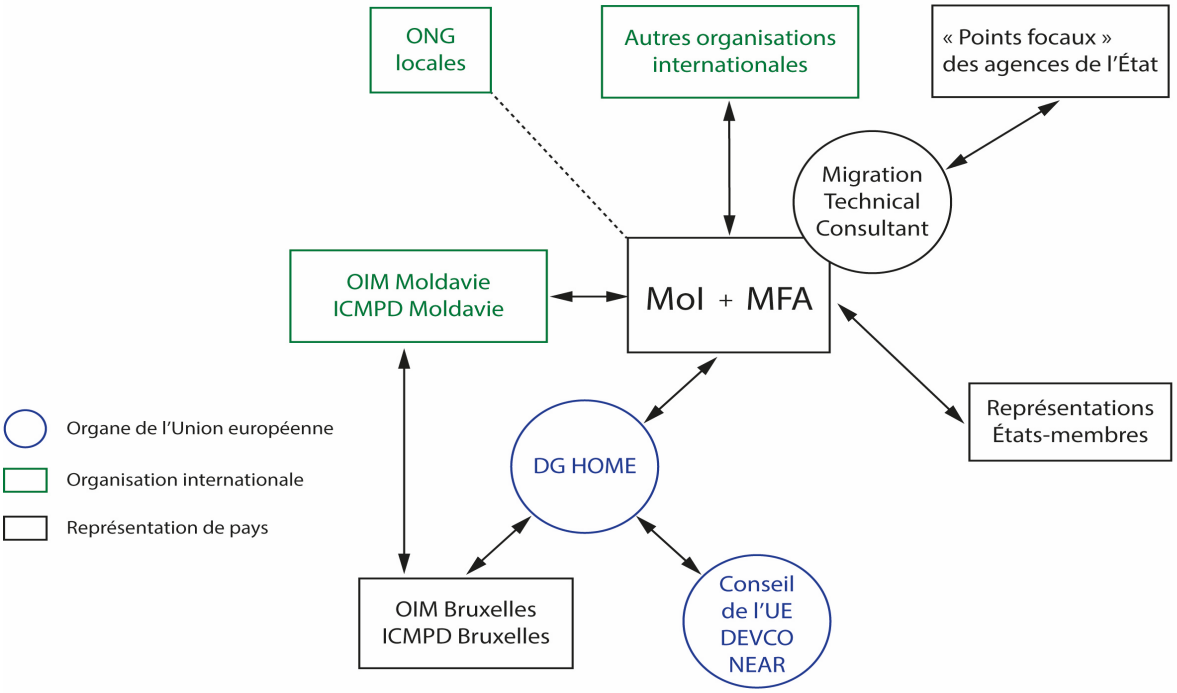
Figure 10 : Évolution du réseau du Partenariat pour la mobilité UE-Moldavie (2008-2010)



MFA : Ministry of Foreign Affairs and European Integration
MLSPF : Ministry of Labour, Social Protection and Family

Conception et réalisation : Martine Brouillette, 2018.
Sources : Commission européenne, enquêtes de terrain Martine Brouillette 2012, 2016.

Figure 11 : Réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité UE-Moldavie en 2012



MoI : Ministère de l'Intérieur. Agences relevant de ce ministère : Bureau for Migration and Asylum ; Information and Security Services ; Border Police ; Center for combating trafficking in human beings

Conception et réalisation : Martine Brouillette, 2018.
Sources : Commission européenne, enquêtes de terrain Martine Brouillette, 2016.

De la constitution d'une commission d'État sur les enjeux liés aux migrations en Géorgie

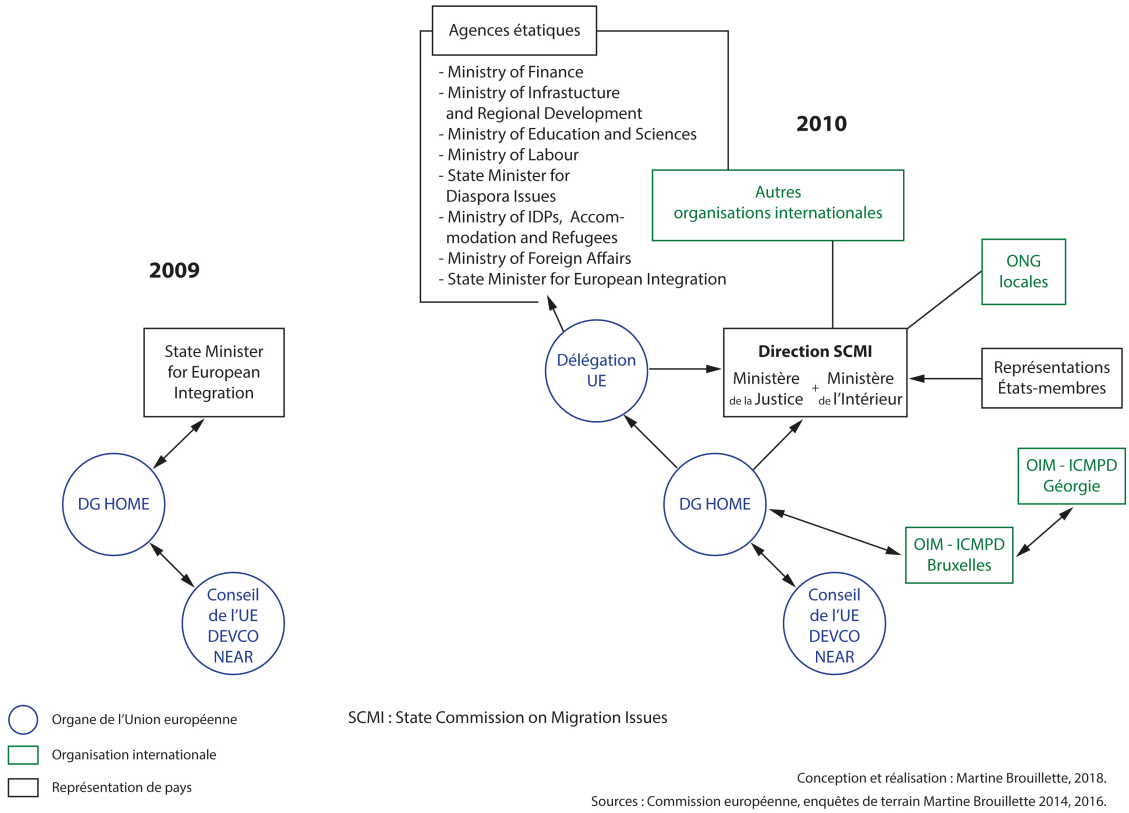
Du côté géorgien, les négociations pour la définition du contenu du PPM se sont déroulées dans une certaine autarcie, focalisées au niveau national au sein du Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, avec peu de circulations auprès d'autres institutions étatiques. Selon les propos des acteurs interrogés sur le terrain, le manque de transparence sur les termes du contenu du PPM explique l'incompréhension initiale des institutions nationales sur les objectifs de ce nouvel instrument de coopération. L'ambition de rapprochement avec l'UE prônée par le Secrétariat d'État domine sur la volonté d'ouvrir un espace de réflexion au niveau national sur les enjeux liés aux migrations. Il s'écoulera une année après la signature du Partenariat géorgien avant que la Commission d'État sur les enjeux migratoires ne voit le jour, en 2010. Entre temps, la direction générale Migration et Affaires intérieures insiste auprès des autorités géorgiennes à ce que le Partenariat serve à la mise en relations des acteurs nationaux sur ces questions. Des délégations moldaves sont sollicitées afin d'échanger sur leur expérience de coordination nouvellement mise en place avec leurs homologues géorgiens et ainsi influencer la constitution d'un réseau semblable en Géorgie.

Des jeux de pouvoir et des rapports de force s'opèrent entre différentes institutions étatiques pour diriger ce processus. Alors que le Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique proclame sa mainmise sur la coordination du PPM, la Commission d'État dirigée conjointement par le ministère de la Justice et le ministère de l'Intérieur s'attribue la responsabilité de gérer tous les aspects relatifs aux migrations à l'échelon national, que ce soit l'élaboration de politiques, de stratégies ou de réformes législatives en matière de migrations, le suivi des projets mis en œuvre par les diverses agences étatiques et financés par les donateurs internationaux, la définition des priorités de l'État dans ce domaine et l'évolution des progrès réalisés par chacun, en lien avec les exigences européennes contenues dans ses divers instruments de coopération. Douze institutions étatiques sont invitées à participer aux réunions biannuelles de la Commission et s'inscrivent, selon leurs champs de compétences, dans les groupes de travail constitués en son sein. Du côté des institutions européennes, la Délégation de l'UE en Géorgie, ainsi que la direction générale Migration et Affaires intérieures sont invitées à y participer pour apporter leurs points de vue sur les travaux menés par la Commission, ainsi que pour apporter leur expertise sur les « meilleures pratiques » européennes. Les représentants des États membres présents à Tbilissi sont également conviés en tant qu'observateurs, bien qu'ils aient la possibilité à tout moment d'intervenir et de partager leurs perspectives.

Comme pour l'exemple moldave, les branches locales de l'OIM et de l'ICMPD sont très actives au sein de ce réseau, apportant leur expertise aux discussions et étant largement impliqués dans certains des projets phares des PPM. Les autres organisations internationales porteuses de projets liés aux migrations ainsi que cinq organisations de la société civile contribuent aux réunions de la Commission d'État à titre d'observateurs. Les organisations internationales ainsi

que les institutions européennes ont un droit de regard sur les travaux de la Commission, c'est-à-dire qu'elles peuvent s'employer à fournir leur expertise dans les groupes de travail instaurés par la Commission et ainsi émettre des commentaires ou des suggestions sur les projets de loi et les politiques dessinés par ces groupes. Le PPM est discuté dans cette enceinte, tout comme les projets qu'il met en œuvre, mais ne bénéficie pas d'une attention particulière en comparaison aux autres initiatives portées par les institutions européennes sous d'autres cadres de coopération. Le Secrétariat d'État pour l'intégration européenne et euro-atlantique soutient avoir mis en place une plateforme nationale de coopération autour du PPM, mais cette dernière semble se résumer, aux dires des interlocuteurs locaux, à quelques réunions exclusives entre une agence étatique ou une organisation internationale avec les membres du personnel du Secrétariat d'État. Il est donc peu aisé dans ce contexte de distinguer avec précision les objectifs et les initiatives qui découlent directement des PPM des autres cadres de coopération (Politique européenne de voisinage, Plan d'action pour la libéralisation des visas), qui s'enchevêtrent les uns aux autres. Le schéma ci-dessous vient illustrer l'évolution de la coopération en matière de migrations en Géorgie, qui s'est progressivement mise en place depuis la signature du Partenariat pour la mobilité. Tout comme pour les schémas dessinés pour représenter le réseau moldave, le sens des flèches indique la direction des interactions entre les acteurs.

Figure 12 : Évolutions du réseau du Partenariat pour la mobilité UE-Géorgie



Conception et réalisation : Martine Brouillette, 2018.
Sources : Commission européenne, enquêtes de terrain Martine Brouillette 2014, 2016.

L'analyse des réseaux politiques mis en place dans le cadre de la coopération européenne en Moldavie et en Géorgie mettent en lumière le rôle instrumental du PPM dans la mise en relations des acteurs à plusieurs niveaux (national, supranational et organisations internationales) pour traiter des questions liées aux migrations. La position de chacun de ces acteurs est déterminée par plusieurs facteurs, dont leur influence relative sur les autres, définie par les ressources en leur possession. Le positionnement des acteurs a une incidence considérable sur la circulation des idées qui s'effectue au sein du réseau mais aussi sur la définition des priorités nationales et sur la mise en œuvre des projets du PPM. Au sein de cette constellation d'acteurs, il apparaît que certaines organisations internationales ont réussi à s'imposer et à devenir des interlocuteurs incontournables. Forte de leurs relations de proximité avec les organes de la Commission européenne et de leur compréhension du fonctionnement des institutions européennes, ces dernières ont stratégiquement mis de l'avant leur expertise et leurs ressources en matière de gestion des migrations, thématique dont elles maîtrisent habilement le langage et les objectifs. La seconde partie de cet ouvrage approfondira l'analyse de cette influence en mettant l'accent sur les processus de diffusion des idées, normes et politiques européennes qui s'opèrent notamment au travers la courroie de transmission que représente le réseau de politique publique.

Conclusion

À la lumière des processus orientant la sélection des pays tiers pour la conclusion d'un Partenariat pour la mobilité, des négociations définissant leur contenu et la mise en place de la constellation des acteurs qui constitueront son réseau de gouvernance, il est possible de constater l'asymétrie des relations qui se sont consolidées sous son cadre. Malgré son apparence neutre du fait de sa focalisation sur la technicité et l'expertise, l'instrument politique du PPM est tout de même l'objet de relations de pouvoir qu'il est possible de cerner dès le processus de sélection des pays tiers effectuée par le Conseil de l'UE. La préférence exprimée par les États membres pour la sélection de pays « faciles » pour expérimenter le PPM manifeste leur hésitation devant la proposition d'action de la Commission européenne. Ainsi, même si la nouvelle approche politique pensée par l'UE devait d'abord cibler les pays voisins représentant un intérêt stratégique pour l'UE (situés au Sud de la Méditerranée), l'incompréhension des États membres sur la substance de cette politique et sur son instrument, conjuguée à leur opposition à ouvrir de nouvelles opportunités de migration légale vers leur territoire, ont favorisé la sélection de pays tiers volontaires à mettre en œuvre des mesures restrictives de contrôle des migrations. Ce compromis réalisé au sein de l'UE sur la sélection des premiers pays tiers partenaires de PPM a conduit à des propositions auprès de la Moldavie et de la Géorgie, non pas par considération pour l'ampleur de leurs flux migratoires, mais bien parce que ces deux États se sont montrés enclins à accepter les termes de la négociation posés par la Commission européenne et les États membres. Les gouvernements moldaves et géorgiens, ambitionnant avant tout à un dialogue approfondi avec l'UE, ont saisi le PPM comme un tremplin ouvrant la voie à un rapprochement de la communauté politique européenne. Les choix géopolitiques orientent au sein de ces espaces l'élaboration des politiques nationales et la voie européenne de modernisation empruntée par les gouvernements de la Moldavie et de la Géorgie se reflète jusque dans les politiques sectorielles, notamment celles liés aux migrations. Le PPM symbolise dans ces deux cas leur volonté de se conformer aux « standards » européens dans ce domaine, volonté qui sera renforcée en Géorgie suite au changement de gouvernement en 2012 et de l'abandon de sa précédente politique d'ouverture à l'immigration.

Au-delà des incompréhensions manifestées par les États membres européens s'ajoutent celles de pays pressentis pour la conclusion de PPM qui peinent à comprendre la valeur ajoutée de cet instrument de coopération avec l'UE. L'échec des négociations menées par la Commission européenne avec le Sénégal et le Ghana atteste du faible pouvoir de persuasion de la Commission auprès d'États plus expérimentés dans la coopération bilatérale en matière de migrations et des modiques mesures incitatives corrélées à la mise en œuvre de cet instrument. Dans le contexte de la reformulation de l'Approche globale sur les migrations en 2011, la Commission européenne a ouvert des négociations pour la conclusion de nouveaux PPM, conclus subséquemment avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Maroc, la Tunisie, la Jordanie et la Biélorussie. Le format du PPM s'est progressivement standardisé, au point d'être devenu aujourd'hui un modèle reproduit à chaque signature, sauf quelques ajustements selon le contexte national. Cette évolution interroge l'ambition initiale d'en créer un instrument « taillé

sur la mesure » des besoins du pays tiers partenaire, alors que nos analyses révèlent plutôt un instrument « taillé sur la mesure » des préférences des États membres.

Notre analyse des réseaux transnationaux des PPM met au jour leur rôle central dans la mise en relations des acteurs autour de la question des migrations. Elle éclaire sur les relations de pouvoir qui ont conduit au positionnement de chacun à l'intérieur de ces réseaux et des facteurs qui ont permis ces ascensions. En ce sens, l'instrument du PPM a représenté pour certains une opportunité à saisir pour asseoir leur influence. À l'échelle des institutions européennes, la direction générale Migration et Affaires intérieures ainsi que des organisations internationales (OIM et ICMPD) forment le noyau de ce réseau de gouvernance et influencent la définition de son contenu, à l'image de leurs intérêts. La constitution de ces réseaux, orientés par des acteurs hégémoniques, agit sur la diffusion d'une certaine vision du monde sur la gestion des migrations qui est déterminante dans la conduite des acteurs. Au niveau des réseaux moldaves et géorgiens des PPM, ce sont les acteurs nationaux les plus familiers des politiques et du fonctionnement de l'UE qui ont gagné en influence et y occupent désormais une place centrale. La prépondérance des experts européens au sein de ces réseaux participe également de la production d'un sens commun sur les questions liées aux migrations et sur les activités et réformes à mener afin de « gérer efficacement » ce phénomène. Agissant comme une courroie de transmission, le réseau du PPM est vecteur de la diffusion des idées, pratiques et normes en matière de migrations dans les pays partenaires.

Conclusion de la première partie

L'action publique dans le domaine de la politique migratoire européenne dérive des représentations partagées par ses décideurs sur le phénomène migratoire et favorise la mise en place de politiques et de pratiques qui reflètent un système de croyances et de valeurs. La Commission européenne tente au début des années 2000 de convier les acteurs responsables de la détermination de la politique migratoire européenne à se détacher de leur tradition sécuritaire afin d'aborder les différentes dimensions de ce phénomène transnational. Pour ce faire, elle incite notamment les États membres à coopérer davantage avec les pays voisins de l'Union dans ce domaine, afin de concilier les aspects sécuritaires avec des mesures encourageant le développement socio-économique des pays d'origine des migrants et la facilitation de la mobilité des individus. C'est dans ce contexte qu'émerge l'Approche globale sur les migrations, destinée à annoncer un changement de paradigme dans la façon de penser les migrations et les solutions qu'elle prescrit. Son instrument opérationnel, le Partenariat pour la mobilité, induit une problématisation particulière des migrations et comporte une matrice cognitive et normative, vouée à être transposée auprès des pays tiers partenaires à cette nouvelle entreprise de coopération européenne.

Pourtant, au regard de l'analyse des évolutions qu'a connues la politique migratoire européenne, force est de constater d'une part la préséance du référentiel sécuritaire dans la vision des décideurs politiques européens, et d'autre part, le caractère éphémère de ces politiques. Élaborées dans la plupart des cas en réponse à des épisodes de « crises » ou dans un contexte de bouleversements, les politiques européennes se succèdent et se retrouvent ainsi constamment redéfinies. Le Partenariat pour la mobilité prend donc naissance dans un moment politique particulier qui indique comment l'UE pense la gestion du phénomène migratoire dans une conjoncture précise. Il est le fruit d'une production locale de savoir imprégné du discours global émergent sur les migrations. Cependant, il ne représente qu'une parenthèse dans le développement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, interrogeant ainsi l'institutionnalisation et la pérennité du savoir dont il sert à la diffusion. C'est sur cet aspect que nous constatons les limites d'une approche analytique qui se fonderait entièrement sur les processus d'européanisation. En effet, il est difficile dans ce contexte d'identifier l'objet de l'européanisation alors que l'analyse de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne met au jour plusieurs points de rupture qui amènent à une redéfinition régulière de ses objectifs. L'étude de la mise en œuvre de cet instrument qui sera réalisée dans la deuxième partie de cette thèse permettra de saisir sa capacité à produire un sens commun sur les migrations entre les acteurs de la coopération, mais aussi les évolutions de cette mise en sens lorsque confrontée à des compréhensions divergentes du phénomène migratoire. Par ailleurs, l'analyse réalisée sur les négociations entre les acteurs européens pour la sélection des pays tiers pressentis pour la conclusion de Partenariats pour la mobilité et pour la définition de son contenu met en exergue les réticences des États membres et du Conseil de l'UE à adhérer au schéma interprétatif de l'Approche globale sur les migrations. Ces hésitations mettent en lumière des visions concurrentielles sur la gestion des migrations qui persistent à

l'échelle européenne, questionnant ainsi davantage l'existence d'un sens commun partagé qui ferait l'objet de processus d'européanisation.

C'est pour répondre aux réserves soulevées par les États membres que ce sont réalisés des compromis dans le choix des premiers pays tiers sélectionnés pour participer à des Partenariats pour la mobilité. Alors que l'Approche globale sur les migrations ciblait spécifiquement une coopération accrue auprès des pays du pourtour méditerranéen, ce sont plutôt des pays tiers perçus comme « faciles » car favorables à l'intervention européenne qui ont été en premier considérés pour la conclusion de Partenariats pour la mobilité. L'accroissement de l'attention portée par l'UE aux pays de son voisinage oriental, notamment en matière de migrations, coïncide avec les orientations favorables à un rapprochement de l'UE adoptées par les gouvernements de la Moldavie et de la Géorgie. Ainsi, le Partenariat pour la mobilité s'inscrit également dans ces contextes dans un moment politique spécifique, alors que ces deux États cherchent de nouvelles opportunités pour approfondir les liens les unissant à l'UE. C'est dans cette logique que les gouvernements de ces pays ont saisi l'enjeu des migrations internationales inscrit dans les programmes de coopération européens leur permettant de faire avancer leur propre agenda politique. À l'exemple de la Géorgie, le passage de ces deux États vers un « modèle » européen de gestion des migrations suscite une nouvelle problématisation des enjeux migratoires et participe de l'exclusion du savoir local dans la formulation de leur politique migratoire. Alors que se négocie la trame du premier Partenariat pour la mobilité avec la Moldavie se dessinent progressivement les contours d'un modèle d'instrument de gestion des migrations correspondant aux intérêts des États membres. Au-delà du discours de neutralité entourant l'instrument politique à l'étude, l'UE, tout comme les pays tiers pressentis pour un Partenariat pour la mobilité, poursuivent dans l'action publique la satisfaction de leurs intérêts et de leurs stratégies. En détaillant le processus de sélection des pays tiers pour un Partenariat pour la mobilité, ses modalités de négociations, ainsi que la définition de son contenu, l'on constate des logiques de pouvoir et des asymétries qui font surface en amont de la conclusion d'une entente.

La prochaine partie propose d'étudier la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité et ainsi d'approfondir l'étude de la « boîte noire » d'un instrument politique européen. L'étude des pratiques ainsi mises en place dans les pays tiers rend compte de la rationalité qui détermine l'action des décideurs politiques européens et nationaux, fondée sur une construction de sens qui privilégie certaines actions et ignore les alternatives qui ne correspondent pas au référentiel dominant. Elle permet également de saisir l'ensemble des transactions qui se réalisent tout au long de la trajectoire d'une politique et qui impliquent des processus de réinterprétation, d'adaptation et d'intériorisation de ses normes, de ses idées et de ses pratiques. En observant les processus d'européanisation ayant lieu dans le cadre des Partenariats pour la mobilité, nous pourrons constater comment s'opère l'institutionnalisation des préceptes européens de la gouvernance des migrations dans les pays tiers partenaires, ainsi que ce qui peut expliquer son évolution différenciée.

Deuxième partie
Le Partenariat pour la mobilité en action : la mise en œuvre des idées européennes sur le terrain

Introduction de la deuxième partie

Depuis les années 1990, l'UE fait usage d'une « diplomatie des migrations » (El Qadim, 2015, Zhyznomirska, 2013), lui permettant d'agir hors de ses frontières afin de réguler les mouvements migratoires, ambitionnant à contrôler les populations extérieures à son périmètre de juridiction. Plusieurs chercheurs (voir par exemple Lavenex et Schimmelfennig, 2009) ont ainsi porté à l'étude la gouvernance externe de l'UE dans le domaine des migrations, expliquant l'attention portée sur la diffusion des politiques et règles prescriptives de l'UE, auprès de pays tiers qui n'ont pas de perspectives d'adhésion. À travers des transferts de politiques, d'expertise et de savoirs (Zhyznomirska, 2013), l'UE parvient à user de son influence, aidée d'une conditionnalité plus ou moins marquée, pour contraindre les pays de son voisinage à assurer à ses côtés la sécurité intérieure de son territoire.

Les études menées sur la gouvernance externe de l'UE impliquent une action cohérente de l'UE dans l'élaboration puis la diffusion de ses politiques sur la base d'objectifs bien définis. Pourtant, au regard de notre analyse en cours du Partenariat pour la mobilité, nous émettons des doutes sur la rationalité de l'action européenne. La première partie de notre ouvrage a mis en lumière les référentiels concurrentiels qui s'opposent à l'échelle européenne malgré l'adoption d'une nouvelle architecture politique et qui impactent la définition des objectifs à atteindre par l'entremise des instruments de coopération de l'UE. Par ailleurs, puisque les objectifs des Partenariats pour la mobilité sont finalement peu définis en amont de la coopération, il est pertinent d'observer comment les idées initiales se traduisent dans l'action qui reformule le savoir sur la gestion des migrations en fonction des intérêts et de la vision des acteurs qui participent à ces processus. Cette analyse peut conclure à un détachement du discours qui oriente la politique avec la réalité observable de sa mise en œuvre. Si l'on considère par exemple le Partenariat pour la mobilité moldave qui a servi à la réalisation de plus de 85 projets ayant pour objectif la mise aux normes de la gestion des migrations dans ce pays au modèle européen, l'on constate de par la multitude d'acteurs impliqués des visions tout autant différentes sur la définition de ce modèle. Ainsi, l'analyse de la mise en œuvre d'un instrument permet d'articuler les idées et les actions, en portant une attention particulière aux pratiques qui contribuent également à la production de sens.

La présente partie souhaite donc interroger d'une part les *objets* de l'européanisation qui se définissent dans les pratiques, et d'autre part, les *processus* d'européanisation dont se servent les acteurs de la coopération pour produire une convergence des pratiques et des politiques nationales avec celles de l'UE. Elle s'intéresse à la capacité transformative de cet instrument politique lorsque déployé dans des contextes extérieurs à sa conceptualisation et illustre les mécanismes utilisés par l'UE pour faciliter la traduction de ses objectifs multiples au sein de pays tiers. Ces dynamiques, loin d'êtres linéaires, peuvent engendrer des ajustements, des controverses, voire même des rejets de la part des participants locaux. L'étude de la mise en œuvre de cet instrument politique questionne donc d'une part la cohérence de l'action

européenne qui doit composer avec une multiplicité d'acteurs porteurs de visions parfois contradictoires sur les migrations, et d'autre part, les transactions qui se réalisent au quotidien dans l'application d'une politique afin de concilier les intérêts de chacun. Ce faisant, elle redonne la parole aux acteurs pour saisir leur perspective et leur capacité d'action dans la production de sens qui structure les politiques de gestion des migrations. En adoptant cette posture, nous sommes en mesure d'appréhender les stratégies d'appropriation et de résistance des acteurs locaux, mais aussi de relever les effets de traductions concurrentes. Aussi, notre démarche permet de mettre en lumière les processus de réinterprétation, d'adaptation et d'institutionnalisation des normes et des idées véhiculées par cet outil, produisant dans certaines instances des « ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs » (Palier et Surel, 2007, p. 39).

Le quatrième chapitre retrace le rôle central joué par le Partenariat pour la mobilité dans la transformation des cadres législatifs, politiques et administratifs liés à la gestion des migrations en Moldavie puis en Géorgie. Bien que la Commission européenne présente le Partenariat pour la mobilité comme un instrument de coopération non-contraignant reposant sur des relations horizontales et doté d'une certaine neutralité politique, sa mise en œuvre révèle une toute autre réalité. Imbriqué aux autres instruments européens de coopération, le Partenariat pour la mobilité a été mis au service de la réalisation d'objectifs relevant d'accords contraignants et s'est retrouvé soumis à la conditionnalité politique exercée par l'UE. En conséquence, on ne peut comprendre les transformations radicales qui se sont produites dans l'appréhension politique des migrations en Moldavie et en Géorgie sans prendre en considération les logiques de pouvoir et les luttes concurrentielles qui ont marqué ces processus et imprégné la mise en œuvre du Partenariat pour la mobilité.

À la suite de notre analyse des changements structurels de niveau macroscopique mis à exécution par l'entremise du Partenariat pour la mobilité, les deux prochains chapitres examinent la réalisation des projets spécifiques à cet instrument politique. Notre approche consiste à considérer ces initiatives au regard de l'architecture en piliers proposée par le Partenariat pour la mobilité, afin de découvrir le sens qui est produit pour chacune de ces thématiques prioritaires par la mise en œuvre des projets. Ainsi, le chapitre 5 porte à l'étude les initiatives concernant les aspects dits « positifs » des migrations, incluses dans les piliers relatifs à la facilitation de la mobilité et au renforcement des synergies entre la migration et le développement. Le chapitre 6 propose une analyse des projets relatifs aux deux autres piliers du Partenariat pour la mobilité concernant les mesures de contrôle des flux migratoires et de consolidation des systèmes nationaux d'asile. Nous serons ainsi en mesure de mettre au jour le changement du regard porté par les autorités de ces pays sur la gestion des migrations au fil de l'évolution de leur coopération avec l'UE ainsi que l'introduction puis l'institutionnalisation de pratiques de régulation des migrations correspondant à celles de l'UE. Dans un même temps, nous porterons une attention particulière aux obstacles qui se dressent sur le chemin de ces processus de traduction dérivant des réticences manifestés à la fois par les acteurs européens et par les acteurs locaux de la coopération.

Chapitre 4 : De l'exportation des « standards européens » dans les législations, politiques et structures administratives nationales. Une mise en œuvre sous contrainte

Introduction

Malgré son apparence non-contraignante, le Partenariat pour la mobilité se retrouve imbriqué dans les autres instruments de coopération européens, servant ainsi de courroie afin de remplir leurs exigences et parfois soumis à une forte conditionnalité. L'exemple du dialogue pour la libéralisation des visas illustre la façon avec laquelle le PPM a été instrumentalisé par les autorités des pays tiers et par l'UE pour réaliser les objectifs fixés dans les plans d'action pour son obtention, mais démontre également que le Partenariat ne peut être complètement dissocié des autres formes et domaines de coopération.

La majorité des nouvelles lois et politiques adoptées sur la gestion des migrations et des frontières en Moldavie et en Géorgie correspondent aux exigences de l'UE dans ses plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen de court séjour. Loin de refléter l'architecture de l'Approche globale sur les migrations et son regard exhaustif sur le phénomène migratoire, le plan d'action pour la libéralisation des visas, remis aux autorités moldaves et géorgiennes après la conclusion de leur PPM, contient une liste d'exigences non-négociables destinées avant tout à faire appliquer une politique restrictive de contrôle des migrations. Divisés en quatre blocs thématiques et en deux phases de mise en œuvre distinctes, ces plans d'action exigent des réformes dans le domaine de la sécurité des documents, y compris par le passage aux données biométriques ; de la « gestion intégrée des frontières », la gestion des migrations et de l'asile ; de l'ordre public et la sécurité ; et des relations extérieures et des droits fondamentaux. La première phase d'application du plan d'action se concentre sur les réformes législatives et politiques à entreprendre alors que la deuxième veille à leur concrétisation. Des missions d'évaluation de la Commission européenne sont régulièrement effectuées et produisent des rapports attestant des progrès effectués par les autorités nationales. Ces derniers permettent de déverrouiller le passage vers la seconde phase puis vers l'aboutissement du plan d'action. Ce processus de réformes qui s'étend sur plusieurs années, selon l'avancement des pays tiers, doit par la suite être approuvé par le Parlement européen avant que le pays tiers puisse bénéficier de la suspension des visas Schengen de court séjour pour ses ressortissants détenteurs de passeports biométriques.

Pressées de franchir les étapes conduisant à une certaine ouverture du régime frontalier de Schengen, les autorités moldaves et géorgiennes, épaulées par divers experts européens, ont ajusté leur cadre législatif respectif, s'inspirant des modèles de certains États membres et ont parfois été contraints de revoir par la suite des lois ainsi adoptées, estimées contraires aux intérêts de la nation ou en décalage avec la réalité locale. C'est également avec l'objectif de respecter les exigences contenues dans les plans d'action pour la libéralisation des visas

Schengen que se sont réorganisées les structures administratives nationales responsables des enjeux liés aux migrations, conduisant dans les deux cas à des réformes au sein des ministères des Affaires intérieures, au transfert de compétences vers certains ministères privilégiés par la coopération européenne, ainsi qu'à la constitution de commissions d'État chargées, entre autres, de placer ces questions au sommet de l'agenda politique national et de veiller sur la réalisation des réformes nécessaires. Le PPM, centralisant dans ces deux pays toutes les initiatives liées à la coopération européenne en matière de migrations, a donc joué le rôle de vecteur des réformes pour l'achèvement des plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen.

4.1. De la transposition des documents de cadrage européens dans les premières stratégies nationales sur les migrations et les frontières

Au lendemain de la conclusion des PPM, les autorités géorgiennes et moldaves ne disposent pas de politiques clairement définies sur le traitement des migrations, concernant à la fois leurs ressortissants résidant à l'extérieur et les étrangers présents sur leur territoire, alors que celles portant sur le contrôle des frontières nationales sont à revoir au regard des exigences européennes. La politique d'ouverture à l'immigration de la Géorgie ne fait pas l'objet d'un document formel prenant la forme d'une stratégie nationale et sera rapidement écartée à l'arrivée d'une nouvelle coalition au pouvoir en 2012. En réponse aux exigences du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, la Géorgie et la Moldavie doivent élaborer des nouvelles stratégies nationales dans le domaine de la gestion des migrations et des frontières qui posent les bases conceptuelles des actions à entreprendre pour les autorités. Le PPM servira de vecteur à ces transformations. L'élaboration de ces nouvelles stratégies nationales participe également de la redéfinition des acteurs clés du gouvernement qui œuvrent dans le champ des migrations et précise les compétences de chacun.

4.1.1. Des stratégies nationales sur les migrations à l'image des propositions de l'Approche globale sur les migrations

Alors que le PPM suggère dans sa déclaration de « renforcer les capacités » institutionnelles afin de mieux gérer les phénomènes migratoires, le plan d'action pour la libéralisation des visas énonce la nécessité d'adopter une stratégie nationale pour les migrations dans chacun de nos cas d'étude comme un des « *benchmarks* » à réaliser. Ainsi, en parallèle aux modifications apportées au cadre légal national se dessinent des plans de stratégies nationales, élaborées avec le soutien d'experts des États membres européens et des organisations internationales, ayant pour vocation de poser les bases conceptuelles et pratiques sur lesquelles reposeront des politiques publiques à venir dans le domaine des migrations, de l'asile et du contrôle des frontières. Les autorités moldaves et géorgiennes participent pour la première fois à ce type d'exercice et vont puiser leur inspiration dans les textes de la Commission européenne et des États membres afin d'aligner le produit de leurs efforts aux normes européennes en la matière.

Du côté moldave, la première stratégie nationale pour les migrations a été élaborée en amont de l'ouverture des négociations pour la libéralisation des visas Schengen, mais dans l'optique d'accomplir de façon proactive les éléments contenus dans le plan d'action qui mène à sa réalisation. Cette stratégie reflète presque symétriquement les postulats de l'Approche globale sur les migrations définis quelques années plus tôt. Selon les propos d'une fonctionnaire ayant contribué aux travaux sur l'élaboration de la stratégie nationale : « *We took the structure of the Global Approach to Migration, of the Mobility Partnership. Everything we're doing is in this logic. In our strategy, we have the pillars, irregular migration, legal migration, migration and development and this international protection part with refugees and asylum seekers* » (entretien, D. Directrice de la

Direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). Le chapitre d'introduction de la stratégie nationale sur les migrations, adoptée pour la période 2011-2020, annonce déjà ces prémisses en précisant d'abord son objectif de « servir à la réalisation des objectifs de l'intégration européenne de la République de Moldavie » (Stratégie sur la gestion de la migration et de l'asile de la République de Moldavie, 2011) puis cite les composantes de la politique migratoire européenne, sur lesquelles la stratégie s'est constituée. Ainsi, le modèle européen fondé sur les éléments énoncés dans ce passage : « *fighting illegal/irregular migration, labour migration and migration and development shall be considered in a holistic manner when developing long-term strategies related to migration and asylum* » se retrouve au cœur de ce document et en annonce les principales lignes directrices (Stratégie sur la gestion de la migration et de l'asile de la République de Moldavie, 2011).

Le choix de vocabulaire employé dans la stratégie élaborée par les autorités moldaves s'inspire de celui utilisé par la Commission européenne dans la formulation de l'Approche globale sur les migrations. S'inscrivant dans la rhétorique du discours global sur la gestion ordonnée des migrations, l'Approche globale de l'UE respecte le même style volontairement flou et abstrait qui permet, selon Antoine Pécoud, de présenter ses recommandations comme universelles, sans soulever de controverses en rendant possible la réconciliation des différents argumentaires sur les solutions à apporter au phénomène migratoire (Pécoud, 2015). Toujours selon ce chercheur, le nouveau paradigme de la « gestion des migrations » fait référence à « de nouvelles façons d'approcher le phénomène des migrations, fondées sur l'hypothèse qu'il s'agit d'une réalité « normale » devant être gouvernée de manière impartiale par les gouvernements et représentant une opportunité plutôt qu'un défi [...] Cette nouvelle approche est en corrélation avec la philosophie du « *New Public Management* » qui adopte une logique managériale pour améliorer le rapport coût-bénéfice, véhicule des objectifs principalement économiques et technocratiques, plaçant l'accent sur la contribution économique des migrants et affirmant avec certitude que la migration est gérable (donc sous contrôle) » (Pécoud, 2015, p. 21). C'est dans ce contexte qu'est venu s'inscrire le PPM, défini par la Commission européenne dans les déclarations pour sa conclusion avec la Moldavie et le Géorgie de la façon suivante : « *The Mobility Partnership will have the purpose of better managing legal migration including circular and temporary migration, in particular for development purposes, within the limits of the respective competences of the Signatories and taking into account their labour market and socio-economic situation, establishing cooperation on migration and development, and preventing and combatting illegal migration and trafficking in human beings, as well as promoting an effective readmission and return policy, while respecting human rights and the relevant international instruments for the protection of refugees and taking into account the situation of individual migrants and the socio-economic development of the Signatories* » (Commission européenne, 2008, 2009).

Prêter attention au discours ne signifie pas seulement une analyse des textes mais également des pratiques qu'il déploie. L'analyse critique du discours appréhende celui-ci en tant que « façons de représenter des aspects du monde – les processus, relations, structures du monde matériel, le « monde mental » des pensées, des sentiments, des croyances et du monde social [...] Les

discours n'offrent pas simplement une représentation du monde tel qu'il est (où comme il est perçu) mais ils sont également des projections, associés à des imaginaires, représentant des mondes possibles qui diffèrent du monde actuel et liés à des projets pour transformer le monde et l'entraîner vers des directions particulières » (Fairclough, 2003, p. 124). À la lecture des documents définissant l'Approche globale sur les migrations de l'UE, les phénomènes migratoires sont décomplexifiés afin de fournir aux États membres de l'UE et aux institutions européennes des clés de lecture révélatrices de la façon avec laquelle l'UE se représente les enjeux migratoires. Ainsi, comme nous l'avons mentionné, ces enjeux pris séparément et désormais épurés de références politiques deviennent « gérables ». L'Approche globale sur les migrations est avant tout l'énonciation d'une stratégie de production de sens qui formule des représentations sur les migrations, sur ce qu'elles devraient être, et prescrit des solutions et des comportements à adopter pour traiter les enjeux. Suivant cette logique, le discours est donc un objet et une pratique (Phillips, Sewell et Jaynes, 2008). Loin d'être immuable, le discours évolue à travers des pratiques sociales et discursives qui lui permettent d'être réinterprété, réapproprié, disséminé et recontextualisé (Fairclough, 2003, p. 11). Son analyse permet de mettre au jour les logiques dominantes sur lesquelles reposent un discours hégémonique qui « crée de la consistance dans l'action et des similitudes dans le comportement des gestionnaires, opérationnalisées en utilisant des méthodes qui révèlent les structures cognitives partagées par l'ensemble, inscrites dans les discours » (Phillips, Sewell et Jaynes, 2008, p. 776)

Le schéma de pensée de l'Approche globale sur les migrations compartimente le phénomène migratoire en trois piliers, auxquels un quatrième viendra s'ajouter lors de la reformulation de l'Approche globale en 2011 (facilitation de la migration légale, lutte contre l'immigration irrégulière, migration et développement et protection internationale) qui, si efficacement traités, seront porteurs de bénéfices pour le triptyque d'acteurs concernés par les migrations (pays de destination, pays d'origine et migrant lui-même). Bien qu'aucune référence ne soit explicitement mentionnée par la Commission européenne pour légitimer ses croyances en ces postulats détaillés dans les communications parues en amont de la conclusion des premiers PPM, au-delà de mentions éparses aux « évidences » et à la « recherche », il apparaît, toujours au regard de ces publications, qu'aucune alternative autre que celle proposée par l'Approche globale sur les migrations ne soit désormais possible pour penser le phénomène migratoire.

La lecture de l'objectif principal de la stratégie moldave est révélatrice de son adhésion à ce discours : « *The main objective of the strategy is to ensure comprehensive regulation of migration and asylum management ; connecting with the* ***general universal principles unanimously recognised*** *and Community acts signed by the Republic of Moldova ; regulation of population movement, meant to serve as a contribution to the social and economic development ; security, including social, country's security, respect for human rights and humanitarian obligations assumed by the country and achieving the objectives of European integration* » (Stratégie sur la gestion de la migration et de l'asile de la République de Moldavie, 2011). Plusieurs éléments de la première communication de la Commission européenne sur l'Approche globale sur les migrations apparaissent dans ce passage, sous une nouvelle formulation. En effet, la communication de la Commission

européenne insiste sur « *the importance of taking a balanced and comprehensive approach, aimed at promoting the synergies between migration and development and based on a long-term strategy to address the root causes of migration* » (Commission européenne, 2005c), ce à quoi le Conseil européen ajoute que « *the Global Approach to Migration underlines the need for a balanced, global and coherent approach, covering policies to combat illegal immigration and, in cooperation with third countries, harnessing the benefits of legal migration [...] Action must be taken to reduce illegal migration flows and the loss of lives, ensure safe return of illegal migrants, strengthen durable solutions for refugees, and build capacity to better manage migration, including through maximising the benefits to all partners of legal migration, while fully respecting human rights and the individual's right to seek asylum* » (Conclusions de la Présidence du Conseil européen, 15-16 décembre 2005). En plus de proposer une « gestion équilibrée » de la migration et de l'asile, dont les fondements se trouverait dans les piliers de l'Approche globale traitant « tous les aspects liés aux migrations », le phénomène migratoire est présenté dans la stratégie nationale moldave comme apte à contribuer au développement économique et social du pays. Un second passage renforce cette idée en énonçant que « *being properly and efficiently managed, migration can bring benefits to migrants and society. Thus, the strategy can be an investment in economic and in the welfare of society and must be applied on the long-term* » (Stratégie sur la gestion de la migration et de l'asile de la République de Moldavie, 2011). La formulation de ces énoncés ne diffère peu de ceux employés dans les textes des organisations internationales telles l'ICMPD ou l'OIM ainsi que de ceux provenant des communications de la Commission européenne, insistant sur la nécessité de changer de regard sur le phénomène migratoire afin de capitaliser sur ses bénéficies. La volonté d'harmoniser les politiques migratoires nationales sur le modèle de l'Approche globale sur les migrations est explicitement mentionnée dans la « *newsletter* » publiée par le ministère des Affaires étrangères moldave suivant l'adoption de la stratégie et témoignerait, du moins au niveau des décideurs politiques nationaux, d'une certaine convergence idéologique sur les enjeux liés aux migrations.

Tenant compte de ces éléments introductifs formant la base conceptuelle de cet outil politique, les priorités développées dans le cadre de la stratégie nationale moldave ne font que reprendre en grande partie celles présentées dans la déclaration du PPM et se retrouvent dans des plans d'action, développés à intervalle de quatre ans pour mettre la stratégie en application. Divisés en quatre thématiques (migration contrôlée, lutte contre la migration irrégulière, les outils de contrôle des migrations et le support informationnel), les objectifs de la stratégie moldave énumèrent en grande partie les attentes européennes dans le dialogue pour la libéralisation des visas Schengen et dans le PPM. En conséquence, la thématique « migration contrôlée » regroupe des propositions d'initiatives sur la promotion de schémas de migration circulaire, la maximisation des bénéfices de la migration et la mise en place de mesures nationales pour gérer l'immigration d'étrangers. La thématique « lutte contre les migrations irrégulières » énonce quant à elle les besoin du pays en termes de prévention de mouvements migratoires importantes vers la Moldavie, de mécanismes de surveillance des flux migratoires irréguliers et d' « accroître les capacités » des services d'État à détecter et assurer l'expulsion des migrants jugés « illégitimes ». Finalement, les deux dernières thématiques de la stratégie énumèrent les outils pouvant servir à la mise en application de ces mesures. On y recense la politique des visas,

la sécurité des documents de voyage, le retour et la réadmission, la « gestion intégrée des frontières » et les campagnes d'information à destination des autorités et des migrants potentiels.

La plupart des objectifs de la stratégie demeurent tout de même très flous et il semble improbable qu'ils se réalisent avec la mise en application de la stratégie nationale en question. À titre d'exemple, le premier objectif énoncé dans la thématique « migration contrôlée » propose de faire la « promotion de la migration circulaire et d'améliorer les effets positifs de la migration pour les individus, les pays d'origine et les pays de destination » (Stratégie sur la gestion de la migration et de l'asile de la République de Moldavie, 2011). Au-delà de l'adhésion des autorités moldaves à la rhétorique européenne de la gestion des migrations, ces dernières ont peu de marge de manœuvre quant à la possibilité de réaliser de tels objectifs. Le plan d'action pour la période 2016-2020 permet de constater le suivi effectué par les autorités moldaves sur l'évolution du discours européen sur la gestion des migrations. En lien avec les nouveaux développements de ce discours, le plan d'action moldave lance de nouvelles pistes pour accroître les synergies entre la migration et le développement, en proposant notamment de diffuser (« *mainstreaming* ») l'enjeu des migrations dans tous les domaines de politique publique nationale pour favoriser le développement économique et social.

Un scénario semblable se reproduit dans l'élaboration de la stratégie nationale géorgienne, également soutenue par des représentants de l'ICMPD et de l'OIM présents en Géorgie. Le premier document, construit par le groupe de travail œuvrant sur la stratégie nationale de la Commission d'État sur les enjeux liés aux migrations, couvre la période 2013-2015 et annonce que la gestion du phénomène migratoire est désormais une des priorités principales du gouvernement géorgien. La stratégie affirme sa rupture avec la précédente approche d'ouverture pour favoriser une politique de contrôle, reprenant les objectifs de l'Approche globale sur les migrations comme ligne directrice. Dans un vocable proche de celui de la Commission européenne, la stratégie nationale géorgienne énonce que « *the activities will be implemented to facilitate mobility through circular migration* ; *country development driven through the positive effects of the migration process* ; *reintegration of Georgian citizens* ; *activities implemented to combat irregular migration and trafficking and support the development of the asylum system and the integration of refugees* » (Stratégie nationale de la Géorgie sur la migration 2013-2015). Les objectifs ainsi énoncés font directement écho à la structure en quatre piliers de l'Approche globale sur les migrations. Le plan d'action subséquent, divisé comme pour la Moldavie en quatre thématiques, fait de la migration légale, la lutte contre la migration irrégulière, l'amélioration du système de protection internationale et le soutien au retour et à la réintégration des Géorgiens ses priorités d'actions pour les années à venir. Les objectifs mentionnés pour chacune de ces thématiques sont similaires à ceux présents dans la stratégie moldave. Sous la dimension « migration légale », la stratégie géorgienne insiste sur la nécessité d'encourager les migrants géorgiens à emprunter des voies légales de migration afin de lutter contre les migrations irrégulières et sur la création d'un système de données central partagé entre les autorités géorgiennes pour contrôler l'immigration vers le territoire géorgien. Le pilier « lutte

contre les migrations irrégulières » repose également sur des campagnes d'information, sur la coopération institutionnelle et sur l' « accroissement des capacités » des services de l'État pour détecter et faciliter le retour de migrants en situation irrégulière. Les deux dernières thématiques de la stratégie géorgienne sont moins étoffées d'objectifs et de cibles précises et concernent quant à elles l'amélioration du système national d'asile et le soutien au retour et à la réintégration des citoyens géorgiens.

La seconde stratégie, élaborée pour la période 2016-2020, attribue à la migration le potentiel de pourvoir à la sécurité et à la stabilité du pays sur le long terme, en plus de contribuer au développement économique et social (Stratégie nationale de la Géorgie sur la migration 2016-2020). Elle ajoute trois dimensions aux quatre déjà présentes dans la stratégie précédente, soit le renforcement du lien entre la migration et le développement, le développement approfondi de la gestion des migrations au niveau politique et la sensibilisation du public aux enjeux liés aux migrations. Pour les acteurs œuvrant dans le domaine des migrations en Géorgie, la stratégie nationale est le document de référence sur lequel doivent se fonder les politiques et pratiques dans le domaine, puisqu'elle indique les priorités nationales et établit les rôles de chacun. Aux dires des acteurs interrogés, elle imbrique les intérêts nationaux avec les défis de la coopération européenne et s'appuie sur l'expertise des organisations internationales et sur les recommandations qu'elles fournissent (entretien, T., Gestionnaire de projet, *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development*, Géorgie, 2015). Ses plans d'action, davantage détaillés que ceux de la Moldavie, font état de tous les projets liés à la gestion des migrations qui sont en œuvre dans le pays, la plupart du temps réalisés sous l'égide d'instruments de coopération européenne tels le Partenariat pour la mobilité.

Le PPM joue différents rôles dans ces stratégies nationales. Il a d'abord créé l'élan nécessaire qui a servi à la mise en relation des acteurs locaux autour des migrations. C'est effectivement suite à sa conclusion que se sont constitués en Géorgie comme en Moldavie les dispositifs de coordination des différentes agences nationales et internationales liées de près ou de loin au phénomène migratoire, leur offrant ainsi le lieu pour négocier les termes de la stratégie. Ensuite, par ses ressources financières, il permet l'intervention d'experts européens et des organisations internationales en soutenant leurs missions pour aider à la discussion sur l'élaboration de cette stratégie politique. Finalement, il sert également à la mise en application de ces stratégies en soutenant, financièrement et opérationnellement, des projets qui se retrouveront dans leurs plans d'actions. Que ce soit pour la stratégie nationale moldave ou géorgienne, le but de leur élaboration, tel qu'explicitement mentionné dans ces documents politiques, est avant tout de répondre aux objectifs d'intégration européenne. Elles font suite à la demande précisée dans le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen reçu par le gouvernement moldave puis géorgien. En intégrant les éléments du discours de l'Approche globale sur les migrations pour orienter le développement de ses politiques, chacun de ces gouvernements fait preuve de sa volonté d'adhérer aux principes européens sur la gestion des migrations, évinçant toute référence à d'autres façons d'appréhender le phénomène migratoire. Le discours européen sur la gestion des migrations, empruntant un langage de normes

universelles, se retrouve ainsi réapproprié par les instances locales, puis institutionnalisé dans les documents de cadrage politiques nationaux. Cette transposition des préceptes européens se produit tout de même avec contrainte puisque reliée à l'obtention puis à la réalisation du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen.

4.1.2. De la projection du « modèle » européen de « gestion intégrée des frontières » en Moldavie et en Géorgie

Bien que les thématiques de la gestion des migrations et de la gestion des frontières soient souvent regroupées dans les instruments politiques de coopération de l'UE mis en place avec les pays du voisinage oriental (plans d'action de la Politique européenne de voisinage, Partenariat oriental, Partenariat pour la mobilité et plan d'action pour la libéralisation des visas), la coordination de chacun de ces éléments diffère tant au niveau des acteurs internationaux impliqués qu'à l'échelle nationale. Aspect prioritaire dans la coopération de l'UE avec la Moldavie et la Géorgie, la gestion des frontières revêt une importance particulière pour ces pays aux prises avec des problématiques transfrontalières procédant de conflits « gelés » ou de la présence de voisins menaçants. L'établissement de lignes directrices claires sur la gestion des frontières nationales est une pré-condition du plan d'action pour la libéralisation des visas. La construction de politiques nationales dans ce domaine coïncide avec les intérêts nationaux moldaves et géorgiens qui priorisent un rapprochement avec l'UE, voire avec l'OTAN dans le cas de la Géorgie, ainsi qu'une affirmation de leur souveraineté sur leur territoire respectif.

Le concept de « gestion intégrée des frontières » est introduit dans ces espaces à travers le soutien européen. Conçu par l'UE et inspiré des réformes de l'administration américaine au lendemain des événements de septembre 2001, ce concept a d'abord été mis en vigueur dans l'action extérieure de l'UE auprès des pays d'Asie centrale et des Balkans de l'Ouest dès 2002. Il implique la coordination des agences étatiques impliquées dans les contrôles frontaliers ainsi que la coopération internationale entre services étatiques. Selon la définition proposée dans le cadre du projet européen « *Eastern Partnership Integrated Border Management Capacity Building Project* », l'essence de ce concept repose sur une nécessaire coordination à trois niveaux (intra-agence, inter-agences et internationale) pour « filtrer » les passages frontaliers. Le concept de « gestion intégrée des frontières » répond à la volonté européenne de conjuguer « la relation entre mobilité et sécurité » (Martin-Mazé, 2015, p. 1292) c'est-à-dire d'avoir des frontières extérieures ouvertes à la circulation d'individus perçus comme légitimes, mais aussi sécuritaires pour restreindre les déplacements de ceux perçus comme indésirables. Incarnée entre autres par l'agence Frontex, la « gestion intégrée des frontières » repose sur des moyens technologiques permettant la mise en relations des États membres et de certains pays tiers pour faciliter l'échange d'informations et de données collectées par chacun sur les individus. Dès la conception de sa stratégie sur la « gestion intégrée des frontières », l'UE prévoit une projection à l'international de son nouveau modèle et « pense la circulation de ces savoirs hors de l'espace Schengen » (Le Chêne, 2017, p. 118). À l'intérieur comme à l'extérieur de l'UE, la « gestion

intégrée des frontières » se traduit par une mise en réseau des données et des pratiques des États qui veille à accroître la surveillance des individus dans une logique proactive et préventive de la migration irrégulière. Elle suit une approche qui relève du renseignement (« *intelligence-led policing* ») qui aspire à lutter contre la criminalité organisée et les migrations irrégulières et accorde donc une importance particulière à la police aux frontières pour mener des enquêtes sur ces phénomènes.

Dans l'exportation de ce modèle hors de l'UE, cette stratégie a joué un rôle essentiel dans la restructuration administrative de pays tiers, incitant les autorités à transférer le contrôle des frontières de la Défense à l'Intérieur afin de dépasser la seule protection du territoire et concrétiser cet impératif d'investigation et de surveillance (Le Chêne, 2017). Pour faciliter l'exportation des savoirs liés à la « gestion intégrée des frontières », l'UE et ses agences ont contribué à la production de manuels et de guides sur les « bonnes pratiques » et ont déployé au sein de pays tiers des experts afin de les soutenir dans leurs processus de réformes dans ce domaine. Qualifiée de « modèle » par l'UE, la « gestion intégrée des frontières » exportée à l'international à travers ses programmes de soutien fait référence au transfert de normes et de « bonnes » pratiques et sa circulation repose en grande partie sur des experts internationaux. Alors que plusieurs organisations internationales, comprenant l'importance de ce secteur d'activités pour l'UE, se spécialisent dans la « gestion intégrée des frontières », les acteurs ainsi formés « jouent un rôle de traducteurs du modèle à l'international » (Le Chêne, 2017, p. 125). De par la prolifération des experts, Elen Le Chêne relève dans son étude sur l'exportation du modèle européen de « gestion intégrée des frontières » en Turquie, une concurrence « dans la revendication du monopole des savoirs sur les frontières » (Le Chêne, 2017, p. 127) qui se traduit par une grande diversité des approches. En observant la transposition de ce modèle en Géorgie et en Moldavie, nous arrivons au même constat. Cette thématique, centrale aux programmes de coopération européens en cours dans ces pays, est mise en œuvre par des experts provenant d'agences européennes (notamment Frontex), de missions spéciales (EUBAM pour la Moldavie et Représentant spécial de l'UE pour la région du Caucase du Sud), des États membres et d'organisations internationales (OIM, ICMPD, PNUD) qui véhiculent chacun leur propre savoir et se concertent peu pour coordonner leurs actions.

La question de la gestion des frontières est sur l'agenda politique de la coopération européenne avec la Géorgie depuis maintenant plus d'une décennie. La situation particulière de ce pays, aux prises avec deux territoires séparatistes et un voisin russe qui contestent le tracé des frontières nationales, est sous la loupe des organisations internationales depuis son indépendance (OIM, UNHCR, OCDE, entre autres). L'UE y déploie en 2005 un Représentant spécial pour la région du Caucase du Sud qui a pour principales missions d'apporter un soutien aux autorités géorgiennes dans leurs réformes en matière de gestion des frontières et de pacifier les relations entre la Géorgie et la Russie. Le plan d'action pour la Géorgie dans le cadre de la Politique européenne de voisinage précise la priorité de la gestion des frontières nationales et énonce comme objectif la nécessité pour les autorités nationales de développer une stratégie sur la

gestion des frontières en coopération avec le Représentant spécial de l'UE pour la région du Caucase du Sud. (Plan d'action EU-Géorgie, Politique européenne de voisinage, 2006).

Parmi les réformes envisagées par l'UE, la première concerne la restructuration des services de police aux frontières, en adéquation avec le modèle européen de la « gestion intégrée des frontières ». Autrefois sous la compétence du ministère de la Défense, le département de la défense des frontières devient en 2006 la police aux frontières de la Géorgie et passe donc sous la responsabilité du ministère des Affaires intérieures. Elle devient ainsi une agence des forces de l'ordre et non plus une institution militaire. Cette réforme soulève des inquiétudes auprès des membres du gouvernement qui, au regard des tensions avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, hésite à démilitariser les services de gardes frontaliers. Une équipe d'experts détachés des services de police aux frontières d'États membres et œuvrant auprès du Représentant spécial de l'UE est déployée au sein du Conseil national de la sécurité, du ministère des Affaires intérieures et des services de garde-frontières pour faire pression afin que se réalisent ces réformes à l'image de la volonté européenne. Un employé d'une organisation internationale autrefois mandaté auprès du Représentant spécial de l'UE explique : « *Border management started to feature extensively in the Government of Georgia's priority list when the first European Neighbourhood Policy Action Plan came [...] To have the border management agencies transformed from being rather military-style organizations into law-enforcement bodies... It took quite a lot of time to persuade the Georgian officials let's say, that this was the right way to go in terms of border management because you know, Georgia had problems with the occupied territories, problems of not controlling enough the border so they were, in the first place, they were afraid to do something new in order not to aggravate the situation at the borders* » (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015). À la suite de cette réforme, deux ministères sont chargés des contrôles frontaliers : le ministère du Revenu et son service des douanes et le ministère des Affaires intérieures avec sa police aux frontières et son service de gardes frontaliers. Les standards et procédures des agents frontaliers sont élaborés sur la base des manuels de référence européens avec l'aide des experts du Représentant spécial de l'UE qui assure également, avec l'OIM et le Programme des Nations Unies pour le Développement, la formation du personnel. Le Département de la Défense américain est également impliqué dans le « renforcement des capacités » des gardes frontaliers et fournit une assistance financière conséquente pour l'achat de technologies nécessaires à la surveillance des frontières et entraîne des équipes, notamment dans le domaine de la criminalité transfrontalière. Bien que les acteurs interrogés aient vanté la complémentarité des actions européennes et américaines en matière de renforcement des frontières, l'intervention du Département de la Défense américain prône une approche militarisée des contrôles frontaliers axée sur la lutte contre le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive, en divergence avec le modèle européen. Cette configuration d'acteurs extérieurs porteurs de prérogatives diverses et parfois en contradiction illustre le faible consensus qui existe sur l'idée d'un « modèle » de gestion des frontières et sur l'exemplarité de l'UE dans ce domaine. Par ailleurs, le modèle privilégié par l'UE fait abstraction de la situation politique du pays pour prioriser la lutte contre la criminalité transfrontalière (les migrations irrégulières), alors qu'au regard du gouvernement géorgien, le

contrôle des frontières doit avant tout servir à sécuriser le territoire. Malgré ces oppositions, les autorités géorgiennes procèdent à la mise aux normes européennes de leur système de gestion des frontières afin d'avancer dans la coopération avec l'UE, notamment dans le cadre du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen.

C'est aussi avec le soutien du Représentant spécial de l'UE qu'est définie la première stratégie nationale de la Géorgie pour la gestion des frontières entrée en vigueur en 2008, qui emprunte les éléments de langage des agences européennes en affirmant son objectif d' « accroître la coopération interinstitutionnelle et internationale, d'assurer des frontières sécurisées et contrôlées mais également ouvertes aux mouvements légitimes de personnes et de biens et d'appliquer une gestion efficace des contrôles frontaliers devant toutes les possibles menaces » (*Office of the State Minister for European and Euro-Atlantic Integration*, 2014). Au soutien apporté par le Représentant spécial de l'UE s'ajoutent de nombreuses initiatives portées par des donateurs internationaux au travers différents instruments politiques. Le Partenariat oriental soutient financièrement plusieurs projets ciblant la gestion des frontières dans les pays partenaires, dont les objectifs sont de renforcer les systèmes de « gestion intégrée des frontières » dans les pays du Caucase du Sud et de « renforcer les capacités » des institutions étatiques dans ce domaine. D'ailleurs, l'initiative phare du Partenariat oriental pilotée par l'agence Frontex est centrée sur la « gestion intégrée des frontières » et s'étend à l'ensemble des pays partenaires. Le concept de « gestion intégrée des frontières » fait une entrée progressive dans les intitulés de projets portés par l'UE et ses agences et dans la terminologie employée par les autorités locales. Pourtant, au moment de l'élaboration de la première stratégie, les acteurs locaux rencontrés confirment qu'il existe peu d'exemples sur lesquels se fonder puisque peu d'États membres de l'UE ont adopté ce concept (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015). Le Partenariat pour la mobilité sert aussi au soutien, financier et technique, d'initiatives liées à la « gestion intégrée des frontières ». À titre d'exemple, le projet « *More for More* » financé par l'UE et mis en œuvre par l'OIM en Géorgie veille à la formation du personnel des agences frontalières notamment dans les domaines de la sécurité des documents de voyage, dans les analyses de risques sur le modèle de l'agence Frontex et dans la coopération transfrontalière. Il sert aussi à fournir l'équipement nécessaire pour effectuer la surveillance des frontières, appuyé dans cette démarche par le Programme des Nations Unies pour le Développement.

Au contraire de la stratégie nationale sur la migration, celle sur la gestion des frontières s'élabore au sein d'un groupe d'acteurs restreint. Alors que la première stratégie est élaborée avant la création de la Commission d'État sur les enjeux liés aux migrations, la seconde, qui entre en vigueur en 2014, ne sera pas pour autant discutée au sein de cette enceinte puisque la thématique de la gestion des frontières est, à l'échelle nationale, séparée de celle sur la gestion des migrations. Un groupe de travail se met plutôt en place dans le cadre d'un conseil temporaire inter-agences, qui regroupe les départements liés aux enjeux de la sécurité du territoire. Appuyé par l'UE dont son Représentant spécial de l'UE pour la région du Caucase du Sud, l'OIM et le Programme des Nations Unies pour le Développement, la seconde stratégie

maintient les objectifs de la première et aligne ses actions avec ce que les acteurs locaux présentent comme les « obligations et standards internationaux » (entretien, M., *Head of EU Integration Unit*, ministère des Affaires intérieures, Géorgie, 2015). La nouvelle stratégie et son plan d'action se concentrent sur le développement d'un système d'analyse des risques pour la police aux frontières, la mise en application des standards d'opérations et des procédures aux points de passage frontaliers ainsi qu'à la délimitation du territoire géorgien avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Turquie, le processus de délimitation du territoire avec la Russie étant impossible du fait des conflits localisés à cette frontière et des tensions entre ces deux États. Le plan d'action est pensé pour fournir un cadre d'intervention, définissant pour les acteurs de haut-niveau les normes dans le domaine ainsi que les instructions pratiques pour les acteurs sur le terrain (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015).

L'action de l'UE a été un vecteur décisif de changement dans les politiques géorgiennes en matière de gestion des frontières. En contribuant à la réforme des agences gouvernementales chargées de la protection des frontières nationales, ainsi qu'à l'élaboration des stratégies politiques et des plans d'action, elle a su imposer son modèle d'une « gestion intégrée des frontières » auprès des autorités nationales, qui aujourd'hui affirment qu'il s'agit d'un processus irréversible tant il est ancré dans les actions des ministères (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015). Les divers outils européens de coopération actifs sur le territoire géorgien, tels le Partenariat pour la mobilité, ont servi à la diffusion de ce modèle, en soutenant financièrement et opérationnellement des initiatives relevant de ce domaine et en mettant à disposition des experts européens.

La Moldavie a connu un développement similaire, bien que plus tardif que la Géorgie, quant à l'élaboration de sa stratégie nationale pour une « gestion intégrée des frontières ». Également inscrite au titre des « *benchmarks* » à accomplir dans le cadre du plan d'action pour la libéralisation des visas avec la Moldavie, la nécessité d'élaborer la première stratégie nationale pour une « gestion intégrée des frontières » devient, dès 2010, une priorité pour les autorités nationales. Tout comme en Géorgie, la Moldavie bénéficie d'un soutien européen important dans la rédaction de cette stratégie et dans le processus de réformes qui y est associé à travers la mission européenne d'assistance aux frontières (EUBAM). Ainsi aidée, la stratégie moldave reprend les éléments clés de la définition européenne du concept de la « gestion intégrée des frontières » et propose donc elle aussi de renforcer la coopération interinstitutionnelle et internationale, en procédant notamment à la réforme de la police aux frontières. Comme pour la Géorgie, il est recommandé que les services de gardes frontaliers soient transférés du ministère de la Défense au ministère des Affaires intérieures et se « démilitarisent ». Le passage d'une approche militaire à une approche civile du contrôle des frontières traduit la compréhension européenne de la « gestion intégrée des frontières ». Ce modèle donne un ancrage policier à la surveillance et au contrôle des individus, même si la technologie et les moyens mis à disposition par les donateurs internationaux peuvent donner à voir une militarisation de la frontière. Dans ce processus de réformes, l'EUBAM développe le cadre légal

de la nouvelle police aux frontières, aide à l'organisation de son département au sein du ministère des Affaires intérieures et contribue au « renforcement des capacités » de cette nouvelle entité. La première stratégie nationale pour une « gestion intégrée des frontières » voit le jour en 2011 et établit une liste d'objectifs dont un meilleur contrôle sur l'immigration irrégulière à destination de l'UE et la volonté d'assurer un environnement stable et sécurisé dans la région (*Poliţia de Frontieră,* République de Moldavie).

De multiples acteurs internationaux prennent également une place significative dans les réformes nationales menées dans le domaine de la gestion des frontières. Au-delà de l'équipe d'experts de l'EUBAM, l'agence Frontex organise plusieurs séances de formation auprès du personnel des agences frontalières moldaves afin de les familiariser avec ce qu'elle désigne comme « meilleures pratiques internationales ». L'OIM, l'ICMPD et des experts de certains États membres sont également impliqués, à travers des projets du PPM, dans la formation du personnel à l'analyse de risques, à la détection des faux documents de voyage, aux pratiques en vigueur dans l'espace Schengen, que ce soit lors de séances organisées sur place ou alors par des visites au sein des ministères de l'Intérieur des États membres. De nouvelles technologies sont introduites ainsi que la constitution de bases de données ayant vocation à être mises en réseau et partagées, afin de faciliter la surveillance des individus dans une logique de prévention des flux migratoires irréguliers à destination de l'espace européen.

Dans le cadre des réformes menées en matière de gestion des frontières en Géorgie et en Moldavie, le PPM a joué un rôle de second plan. Il n'a pas été l'élément déclencheur des transformations mais a assuré une continuité dans la volonté européenne de réformer les contrôles frontaliers dans les pays de son voisinage. Ce sont plutôt les plans d'action, particulièrement celui lié à la libéralisation des visas Schengen, qui ont inscrit ces réformes à l'agenda de la coopération européenne et ont traduit le concept de « gestion intégrée des frontières » dans les normes et les pratiques nationales. En ce sens, le PPM a plutôt été mis à la disposition de ces plans d'action afin de faciliter, par le financement et la mise en œuvre de projets, le processus de réformes nationales. Malgré des approches différenciées portées par les nombreux acteurs de la coopération, les principes représentatifs du modèle européen de « gestion intégrée des frontières » ont intégré les documents politiques de cadrage géorgiens et moldaves servant à orienter les actions du gouvernement en la matière. Ainsi, la restructuration administrative relative à la gestion des frontières accorde une importance significative au ministère des Affaires intérieures qui a, soutenu par des experts européens, transformé l'appréhension du contrôle des frontières pour cibler la lutte contre la criminalité organisée et la surveillance des individus, par l'entremise de nouvelles technologies, du développement de bases de données, par la mise en relation des agences nationales et par leur mise en réseau avec les agences européennes et les services des États membres.

4.1.3. Vers une refonte des structures administratives chargées des questions liées aux migrations

L'adoption des stratégies nationales en matière de gestion des migrations et des frontières par les gouvernements géorgien et moldave pose les bases de nouvelles normes et pratiques à l'image de celles véhiculées par l'UE. Ces cadres politiques éclairent également la nouvelle architecture administrative qui doit se mettre en place. Au moment de l'élaboration des stratégies, la gestion des migrations et des frontières regroupe diverses compétences réparties au sein de multiples départements institutionnels. Aussi, il apparaît impératif de créer de nouvelles structures à même de prendre en charge ces responsabilités. Notre analyse a montré le poids de l'influence européenne dans les réformes entamées dans chacun de ces pays afin de restructurer la police aux frontières et parvenir à la transférer dans le giron du ministère des Affaires intérieures. C'est d'ailleurs ce ministère qui sera récipiendaire de la majorité des responsabilités définies dans les stratégies nationales sur les migrations et ainsi, des efforts entrepris sous l'égide d'instruments de coopération européenne.

En amont de la coopération avec l'UE en matière de migrations, le ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés était en Géorgie la principale institution chargée des questions liées aux migrations. Puisque la migration n'y était que peu contrôlée, cette agence s'occupait principalement des déplacés internes ainsi que des demandeurs d'asile et des réfugiés et devait conseiller le gouvernement sur les politiques en matière de migrations. Le ministère de la Justice était, quant à lui, chargé de l'enregistrement des migrants présents sur le territoire géorgien alors que le ministère de la Défense, puis des Affaires intérieures avait le mandat de protéger les frontières nationales. Il n'existait pas de mécanismes de coopération établis entre ces agences ou plus largement, à l'échelle gouvernementale, sur les questions liées aux migrations. Depuis l'introduction du PPM, nous avons vu dans le second chapitre que les ministères de la Justice et des Affaires intérieures ont mis en place une instance de coopération nationale, la Commission d'État chargée des questions liées aux migrations, et ont élargi leur champ de compétences dans ce domaine. La passation de nouvelles lois légiférant davantage le phénomène migratoire a créé de nouveaux besoins et instauré de nouvelles normes, notamment en ce qui a trait à la lutte contre les migrations irrégulières ou à la délivrance de visas et de permis de travail pour les étrangers présents en Géorgie.

Ainsi, en parallèle de la restructuration du service de la police aux frontières, un département chargé des migrations voit le jour au sein du ministère des Affaires intérieures avec un impressionnant portfolio de tâches. Soutenu dans sa création par des experts des États membres européens et des organisations internationales, il doit veiller à la détection des migrants en situation irrégulière, à gérer les expulsions ainsi que leur placement dans le centre de rétention, inauguré en 2014, assurer l'efficacité de l'accord communautaire de réadmission et fournir des propositions législatives et politiques en matière de migrations. Le ministère des Affaires intérieures inaugure également une unité au sein de ses services responsable de la lutte contre le trafic d'êtres humains. Avec l'établissement des nouvelles lignes politiques, ce

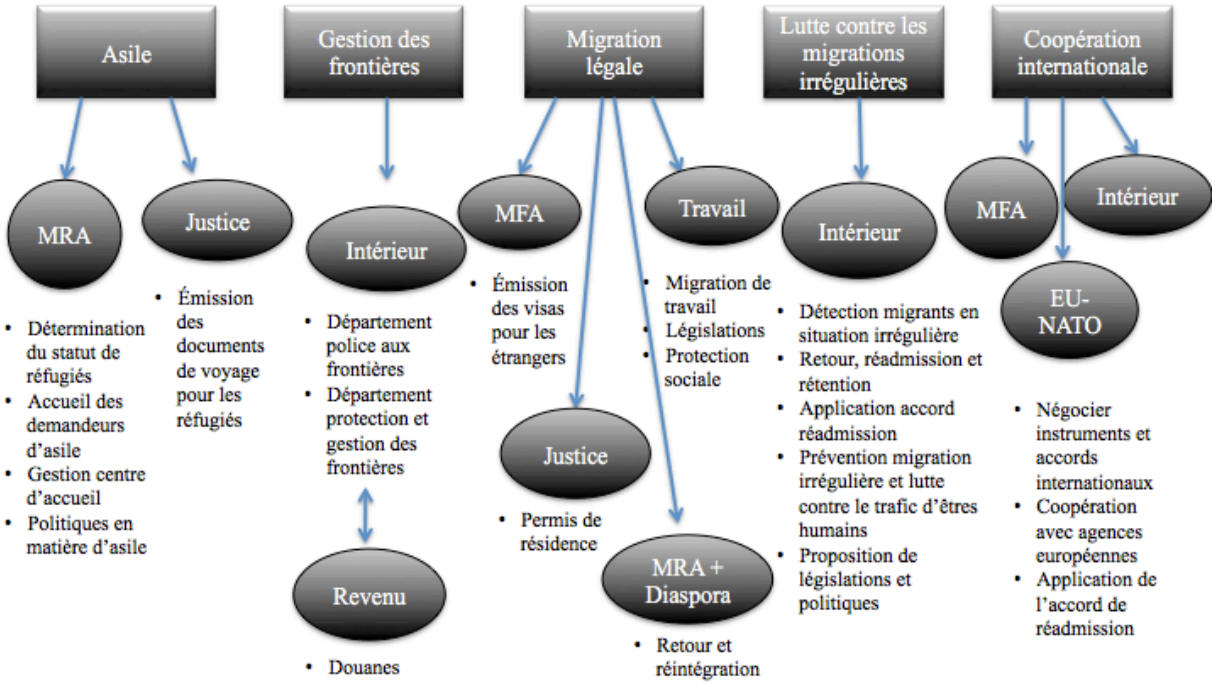
ministère devient donc le principal organe étatique responsable des enjeux liés aux migrations et aux frontières. Avec l'introduction de la nouvelle législation sur le statut des étrangers, le ministère de la Justice voit aussi ses compétences s'accroître puisqu'il lui revient la charge d'émettre les permis de résidence aux étrangers présents sur le territoire géorgien. Le ministère du Travail crée également un département rattaché aux questions de migrations, aidé dans cette démarche par la présence d'un expert européen dans ses locaux, qui doit veiller aux enjeux liés à la migration de travail et la protection sociale des migrants. Finalement, le gouvernement annonce la création d'un nouveau service relevant directement de la chancellerie, le Secrétariat d'État chargé des relations avec la diaspora, qui conçoit des programmes pour entretenir des liens avec les ressortissants géorgiens établis à l'étranger, encourager leur retour et la réintégration au pays ainsi que l'investissement de leurs ressources dans des projets nationaux.

Le paysage administratif moldave se transforme de façon similaire, au fur et à mesure qu'évolue la mise en œuvre des instruments de coopération européenne. La majorité de l'attention est portée sur le ministère des Affaires intérieures qui doit lui aussi créer une nouvelle structure chargée des migrations et accroître ses compétences en la matière. Le « Bureau pour la migration et l'asile », créé en 2006, est finalement inauguré en 2014 au sein du ministère des Affaires intérieures. Épaulé par un expert européen de haut-niveau avec un mandat de cinq années, il est responsable d'une part, de l'accueil des demandeurs d'asile, de la détermination du statut de réfugié, de la gestion du centre d'accueil pour demandeurs d'asile, des droits et de l'intégration des réfugiés, et d'autre part, de la détection des migrants en situation irrégulière, des procédures de retour et d'expulsion, et de la rétention administrative. De par l'amplitude de ses tâches, ce bureau devient le principal organe étatique responsable de la question des migrations et veille à l'élaboration des nouvelles politiques et projets de loi dans la matière. Les réformes au sein de l'administration moldave suivent un développement semblable à celles effectuées en Géorgie : un département « migrations » est constitué au sein du ministère du Travail, chargé de la migration de travail et de la protection sociale des migrants à l'étranger, et le Bureau pour les relations avec la diaspora voit le jour afin de maintenir les liens avec la communauté moldave à l'étranger afin d'encourager leur retour et leurs investissements au pays.

Toute la structure administrative se transforme en Géorgie et en Moldavie afin de répondre aux nouveaux besoins énoncés dans les stratégies nationales élaborées avec le soutien d'experts européens. Cette refonte se concentre autour de cinq thèmes principaux (asile, gestion des frontières, migration légale, lutte contre les migrations irrégulières et coopération internationale) et les tâches sont divisées entre divers ministères, entraînant même parfois la création de nouvelles unités au sein de ces derniers. Le « renforcement des capacités » devient une priorité de la coopération européenne, de sorte à ce que ces institutions puissent progressivement mettre en place de façon autonome les objectifs des stratégies nationales et ainsi, harmoniser leurs façons de faire avec celles en vigueur dans l'UE. Les schémas suivants représentent le fonctionnement actuel des structures administratives géorgiennes et moldaves

dans leur approche des enjeux liés aux migrations, constitués partir des décrets gouvernementaux et des données recueillies sur le terrain.

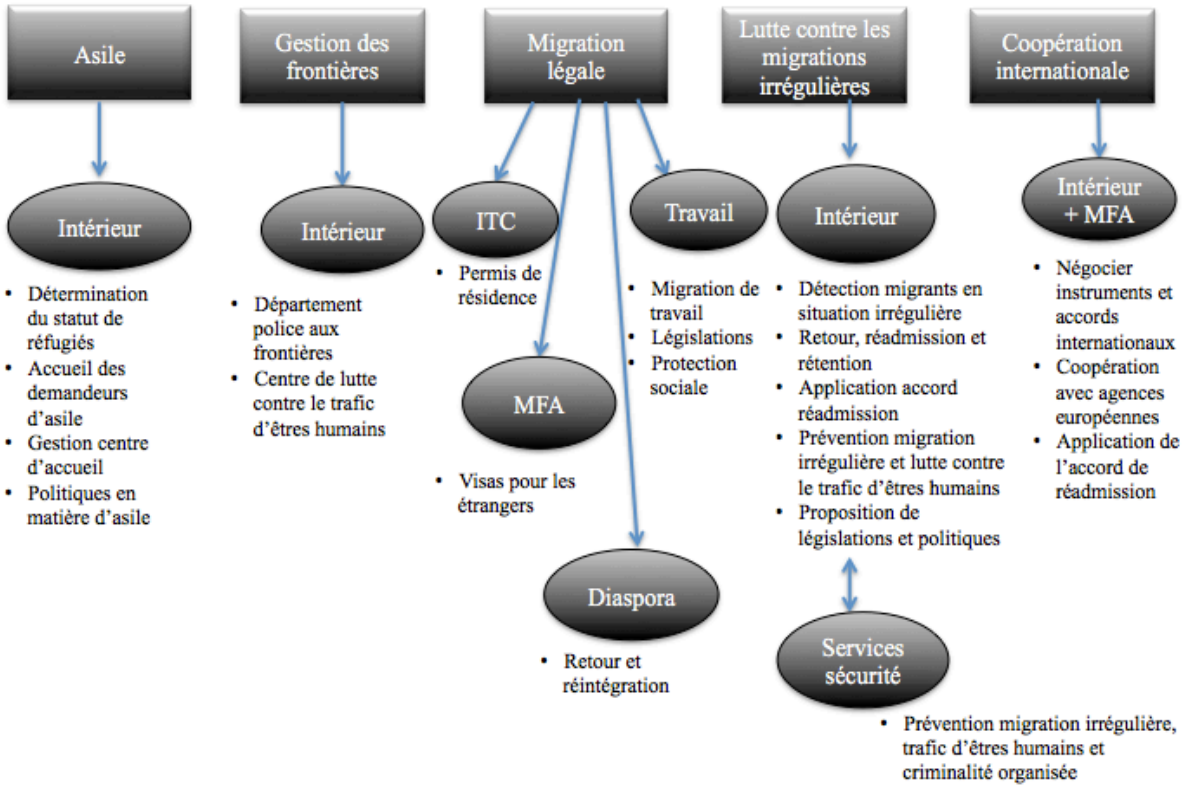
Figure 13 : Structure administrative de la gestion des migrations en Géorgie[23]



Sources : enquêtes de terrain 2014-2016, SCMI

[23] Par souci de lisibilité du schéma, nous avons utilisé les abréviations des ministères. Ainsi, « MRA » fait référence au ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés, « MFA » au ministère des Affaires étrangères et « EU-NATO » au Secrétariat d'État chargé de l'intégration européenne et euro-atlantique.

Figure 14 : Structure administrative de la gestion des migrations en Moldavie[24]



Sources : enquêtes de terrain 2012-2016, Bureau for migration and asylum

La montée en puissance du ministère des Affaires intérieures dans nos deux cas d'étude témoigne d'une certaine vision du phénomène migratoire, transmise par l'UE et rendue visible dans la nouvelle architecture politique et législative. Par son pouvoir de persuasion et par un usage stratégique de conditionnalité politique, les objectifs sécuritaires de l'UE se sont retrouvés traduits dans les politiques et les lois géorgiennes et moldaves, introduisant au sein de ces espaces des mesures restrictives et des dispositifs de contrôle des migrations, reposant sur le champ de compétences des Affaires intérieures. Ainsi, d'autres ministères qui pouvaient autrefois porter la charge des enjeux liés aux migrations, tels le ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés en Géorgie, se sont vu progressivement évincés de ce champ d'action. Pour en saisir la portée, il suffit de se référer au réseau d'action publique mis en place autour des instruments européens, notamment du Partenariat pour la mobilité, et d'observer la concentration des efforts déployés au travers de ces instruments politiques sur certains domaines d'activités au détriment d'autres.

[24] Les abréviations « ITC » et « MFA » font référence respectivement au ministère de l'Information, de la Technologie et des Communications et au ministère des Affaires étrangères.

4.2. De la « mise aux normes » des législations nationales en matière de migrations : une épreuve sous pression

Les déclarations de Partenariats pour la mobilité ne font que peu référence au cadre légal des pays tiers partenaires. D'ailleurs, leur formulation est, selon les dires des membres du personnel de la Commission européenne interrogés, volontairement floue, de sorte à accorder une grande flexibilité aux États membres dans la mise en œuvre du Partenariat. Elles contiennent les termes de la négociation, définis en objectifs assez larges, permettant de tracer les contours de futurs projets. Par exemple, sous le pilier « migration et développement », un des objectifs des PPM moldave et géorgien est « d'accroître la coopération avec les communautés de Moldaves/Géorgiens à l'étranger, renforcer les liens avec la diaspora et solliciter son soutien » (déclarations Partenariat pour la mobilité, Moldavie 2008, Géorgie 2009). Les déclarations font donc référence à la nécessité de mettre en place des politiques ou des programmes au niveau national mais mentionnent tout de même l'impératif de créer au sein de ces deux États un cadre légal pour la gestion de certains aspects des migrations dont la migration de travail, la réadmission ainsi que la coopération en matière de gestion des frontières avec les États membres européens. Le PPM moldave évoque quant à lui la possibilité de négocier des accords bilatéraux pour la protection sociale des ressortissants moldaves à l'étranger, mais aussi de construire un cadre légal dans le domaine des petites et moyennes entreprises pour encourager le développement local.

4.2.1. Le Partenariat pour la mobilité : au service de l'application du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen

Bien que le lien entre le PPM et le plan d'action pour la libéralisation des visas apparaisse ténu à première vue, le premier a rapidement été absorbé dans la réalisation des objectifs du second. Puisque le PPM permet le financement d'activités liées à la gestion des migrations ainsi que le déploiement d'experts européens sur le terrain, les gouvernements moldave et géorgien en ont fait usage pour obtenir un soutien financier et opérationnel dans l'accomplissement des « *benchmarks* » contenues dans leur plan d'action. Ce dernier est d'ailleurs soumis à une forte conditionnalité, au contraire du PPM, puisque le passage des étapes devant conduire à un régime libre de visas Schengen repose entièrement sur les missions d'évaluation des experts européens. Pour reprendre les propos d'une fonctionnaire du gouvernement géorgien rencontrée, « *If you don't want to do it, you are free not to do it. You will just not enter the European family ! We have set this goal* [obtenir la libéralisation des visas Schengen] *together with the EU, we need to deliver what the EU requires from us and do what we should do* » (entretien, M., Conseillère au ministère d'État, *Office of the State Minister for Diaspora Issues*, Géorgie, 2015). Aucun des acteurs nationaux rencontrés en Moldavie ou en Géorgie ne remet en question cette conditionnalité politique opérée par l'UE qui, au contraire, est estimée naturelle et nécessaire pour arriver à « faire plier » les autorités nationales et les engager dans des réformes présumées essentielles à la « modernisation » du pays. Pour apprécier l'importance du plan d'action pour la

libéralisation des visas dans l'accomplissement des réformes nationales, la directrice du département de l'intégration européenne du ministère moldave des Affaires étrangères explique : « *We had a very strong and organized and dynamic period of time for the implementation of the visa liberalization action plan and then, this process absorbed all the other processes and priorities and everything else, it was the centre of gravity [...] and because everything was rotating aroun the Visa liberalization action plan, all the activities of the Mobility Partnership were coordinated by the visa task force* » (entretien, D., Directrice, Direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016).

Alors que les déclarations de PPM ne contiennent que peu de références au cadre législatif national des pays tiers participants, le plan d'action pour la libéralisation des visas est quant à lui assorti d'une multitude d'exigences en termes d'amendements législatifs qui visent à aligner les lois des pays tiers aux « standards européens et internationaux » (Kilasonia et Nadiradze, 2014), principalement dans le domaine de la gestion des migrations. Le plan d'action géorgien, mentionne plus d'une douzaine de domaines nécessitant des réformes légales. Ces exigences concernent l'élaboration de lois dans le domaine des registres civils ; de l'usage de la biométrie et de la protection des données personnelles ; de la protection des frontières nationales ; de la politique migratoire, notamment pour encadrer la migration de travail, l'intégration des étrangers et la réintégration des ressortissants de retour, la lutte contre les migrations irrégulières, les droits à octroyer aux demandeurs d'asile et aux réfugiés reconnus ; de la prévention contre le crime organisé, le trafic d'êtres humains et la corruption ; de l'assistance mutuelle avec les États membres de l'UE en matière criminelle et de la lutte contre toute forme de discriminations (Kilasonia et Nadiradze, 2014). Avant de pouvoir procéder à la seconde phase du plan d'action pour la libéralisation des visas, les missions d'experts européens vérifient l'adoption des amendements législatifs par les gouvernements nationaux.

C'est dans ce contexte que la Moldavie a adopté plus de 40 nouvelles lois et amendements entre 2010 et 2012, dont ceux relatifs au statut des étrangers, aux frontières de l'État, aux procédures d'entrée et de sortie du pays, au système national de passeports, à la migration de travail, à la lutte contre le trafic d'êtres humains, au retour, à l'expulsion et aux procédures de réadmission puis à la régulation et au fonctionnement d'un centre de rétention administrative pour les étrangers en situation irrégulière. Malgré une importante opposition politique et populaire, le gouvernement moldave parvient à faire adopter au Parlement la « loi sur la provision d'opportunités égales », variante du projet de loi initial contre toute forme de discriminations, exigé par l'UE dans son plan d'action pour la libéralisation des visas. De son côté, la Géorgie, accusant un léger retard dans la réception puis dans l'application de son plan d'action pour la libéralisation des visas, a entrepris dès 2012 des réformes législatives similaires, qui incluent notamment l'adoption des lois sur le statut des étrangers, sur les frontières de l'État, sur la lutte contre le trafic d'êtres humains, sur le statut de réfugié et sur la protection humanitaire, sur les organisations diasporiques et les compatriotes établis à l'étranger, ainsi que sur l'élimination des discriminations.

Afin de faire correspondre leur cadre législatif respectif aux standards européens et internationaux, les autorités nationales ont recours à des experts provenant des États membres de l'UE, de la Commission européenne et des organisations internationales qui travaillent conjointement avec elles à l'élaboration des projets de loi. Le PPM est l'outil par lequel s'organisent les programmes de jumelages institutionnels ou de « *capacity building* » soutenant les processus de réformes. Le Bureau pour la migration et l'asile du ministère des Affaires intérieures moldave a d'ailleurs bénéficié du soutien d'un expert européen de haut-niveau pendant une durée de cinq années afin d'appuyer ce nouveau département dans l'élaboration des projets de loi, des politiques et des pratiques liés à la migration et à l'asile. D'autres experts européens se sont également greffés à plusieurs ministères moldaves, notamment au sein de l'agence nationale pour l'emploi du ministère du Travail, pour des périodes plus ou moins longues, selon la mission. Le même scénario se reproduit en Géorgie où, selon les priorités définies dans les projets du PPM et dans le plan d'action pour la libéralisation des visas, des experts européens sont déployés, dans ce cas principalement auprès du ministère de la Justice, du ministère du Travail, de la Santé et de la Protection sociale, du ministère pour les Déplacés internes, l'Hébergement et les Réfugiés et du ministère des Affaires intérieures. Les fonctionnaires rencontrés en Moldavie et en Géorgie ont souligné l'apport des experts européens en soutien à l'élaboration des projets de lois, des politiques et des stratégies devant refléter les « meilleures pratiques », au travers les initiatives portées par le PPM. À titre d'exemple, une des fonctionnaires du gouvernement géorgien précise : « *How to do things, how to draft laws, policies, what are their recommendations, what are the experiences of other countries and how to implement them ? Without their support, financial and technical, I really doubt it would be possible. That would be impossible ! Because technically, when we think of biometrics or technologies like softwares, hardware, or qualifications on the experiences of other countries, or just in writing strategy papers or laws. I mean these have all been supported by the EU, together in close cooperation with the Georgian government* » (entretien, M., Conseillère au ministère d'État, *Office of the State Minister for Diaspora Issues*, Géorgie, 2015).

Parallèlement, les bureaux locaux de l'Organisation internationale pour les Migrations, de l'ICMPD, du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés et du Programme des Nations unies pour le Développement jouent également un rôle important auprès des autorités nationales dans l'élaboration des projets de lois et des stratégies nationales. Ils sont invités, souvent en amont de l'élaboration d'un projet de loi, à échanger avec les autorités nationales compétentes sur les « meilleures pratiques » internationales et à donner leur avis sur la marche à suivre. Par la suite, ces mêmes organisations internationales sont fréquemment incluses dans les groupes de travail qui œuvrent à rédiger la première version du projet de loi, qui sera ensuite discuté au sein des instances de décision nationales. Pour résumer, le représentant de la branche géorgienne d'ICMPD explique : « *A version* [du projet de loi] *is done within the work of the migration commission and the secretariat sends this draft to all the international organizations asking them to read it and react within the deadlines. Then, we often help them to organize special meetings where these recommendations are discussed and very often, they take into account all of our recommendations. We discuss all the comments made by the international organizations, article by article,*

and the reaction of the government to that » (entretien, Z., Représentant national, ICMPD, Géorgie, 2015). Un fonctionnaire du Secrétariat d'État géorgien pour l'intégration européenne et euro-atlantique ajoute : « *We prefer to involve international organizations and NGOs way before we even start working on a question. However, there are some things that are circulated after we draft, especially when we have quite tight frame with the visa liberalization action plan. However, to my mind, to my memory, there is no draft law that went to the parliament without common discussions with NGOs and international organizations* » (entretiens, T., *Deputy Head European Integration Departement* et D., *Deputy Head EU Assistance Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015). Cette façon de procéder, présente en Géorgie et en Moldavie, illustre la place appréciable accordée aux organisations internationales dans les discussions concernant les réformes législatives et fait écho à la volonté d'harmoniser ces dernières avec les standards internationaux dans la matière, même s'ils peuvent parfois être difficiles à identifier. En effet, la législation des vingt-huit États membres de l'UE en matière de migrations diffère sur plusieurs points, ajoutant à la confusion des autorités moldaves et géorgiennes sur le chemin à emprunter. Les organisations internationales, fortes de leur expérience géographiquement variée, tentent de répondre à cette difficulté en mettant de l'avant ce qu'elles proposent comme des modèles internationaux. Pourtant, l'exportation d'un « modèle » européen en matière de législations relatives aux migrations se bute à l'hétérogénéité des normes en vigueur au sein même de l'UE. Ainsi, selon l'origine de l'expert européen qui soutient le processus de formulation d'un projet de loi en Géorgie ou en Moldavie, le contenu peut emprunter des contours variés, illustrant l'approche différenciée des États membres de l'UE dans leur appréhension politique des migrations. Même si les organisations internationales aspirent à pourvoir des solutions à cette difficulté, en mettant de l'avant les « meilleures pratiques » internationales, en l'absence d'un code de gouvernance des migrations universellement reconnu, ces pratiques reflètent la vision promue par leurs bailleurs de fonds, principalement les puissances occidentales, et prônent donc une approche régulée du phénomène migratoire.

4.2.2. Brûler les étapes pour respecter le calendrier de réformes imposé par la Commission européenne

Pour plusieurs des intervenants nationaux interrogés, l'application du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen a permis d'accélérer le processus de réformes au sein de leur pays, appuyant ainsi l'idée que la coopération avec l'UE est un moteur de changement positif pour un État en transition, engagé dans un processus de modernisation. Dans cette idée, le PPM aurait, selon les représentants de la Commission d'État géorgienne pour les enjeux liés aux migrations, « *gave the chance to regularize numerous things to be in line with EU requirements. These are globalized practices, going on everywhere in the world !* » (entretiens, G., Secrétaire exécutif et T., *Secretary on Analytical Issues*, Commission d'État pour les enjeux liés aux migrations, Géorgie, 2015). Malgré le regard largement positif posé par les autorités nationales et les organisations de la société civile locale sur l'influence de l'UE, les changements apportés dans les législations nationales ont tout de même soulevé certaines controverses.

Plusieurs interrogations persistent quand à la solidité des engagements pris dans le cadre des plans d'action pour la libéralisation des visas et sur la nécessité de certains amendements, parfois perçus incompatibles avec le contexte national. La rapidité avec laquelle il est attendu que les gouvernements adoptent les lois, politiques et stratégies indiquées dans les plans d'action pour la libéralisation des visas contraint la possibilité de débattre au niveau national et avec l'ensemble des acteurs concernés par les mesures en question. À ce sujet, de nombreux acteurs gouvernementaux moldaves et géorgiens ont souligné l'urgence avec laquelle certaines décisions étaient prises afin de respecter les délais accordés par les missions d'évaluation de la Commission européenne. À ce sujet, une ancienne fonctionnaire au ministère moldave des Affaires étrangères précise : « *There is a block of laws that have been adopted in this year after the action plan was adopted, they adopted it on a very fast track and sometimes they do not comply with the context of the national legislation. They are just a copy and paste of European legislation. Most of the time, we use French legislation which was also put in practice in Romania and for us, with the language facility, we are very inspired by French and Romanian legislation. We just accept the clause because of the deadlines because we are afraid not to please the European Commission* » (entretien, D., anciennement *Third Secretary,* ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2012).

Le fonctionnement du plan d'action pour la libéralisation des visas, par la mesure de la réalisation de « *benchmarks* », agit sur le débat politique national, faisant en sorte, comme le rappellent les acteurs gouvernementaux interrogés, que les « cases du plan d'action soient cochées » avant le passage de la mission d'évaluation de la Commission européenne. Il peut ainsi arriver que des discussions sur une loi émergent au lendemain de son adoption par le Parlement national et de la visite de la mission d'évaluation, faisant appel à de nouveaux amendements pour rectifier le tir. D'autre part, l'exigence d'adopter certaines lois inscrites dans le plan d'action pourrait justifier, selon certains acteurs interrogés, une certaine indifférence des autorités nationales envers des enjeux qu'elles estiment peu significatifs, ce qui se traduit par la suite par une certaine superficialité dans la formulation et l'application du droit. À cet effet, l'employée d'une organisation non-gouvernementale géorgienne appuyant le processus de réformes du gouvernement nous éclaire : « *What we notice is that the government is sometimes trying to just put the checkmarks so that they completed something which means that they do not understand the importance of those topics and they don't go into depth. So they are particularly active when this mission is approaching. But also, what we noticed is that for example, the instruments or the policies that they develop internally, they are rather superficial because there is no in-depth understanding of why they do what they do. So I think the good part with this EU participation, or in EU activities is that at least, there is some sense of pressure so if they want to get something, let's say another agreement with the EU, they have to fulfill something which may be positive for them. But the negative side of this is that changes that are happening are extremely superficial* » (entretien, M., Coordinatrice de programme, *Innovations and Reforms Center*, Géorgie, 2015).

D'autre part, l'élévation de voix contraires aux amendements législatifs est perçue comme un frein à la progression de la coopération, retardant l'atteinte de l'objectif final de la levée des visas Schengen de court séjour. En Moldavie comme en Géorgie, les ministères de l'Économie

et des Finances ont tenté de faire entendre leur point de vue au sujet des nouveaux amendements législatifs dans le domaine de l'entrée et du séjour des étrangers sur leur territoire ainsi que sur les modalités des nouvelles lois sur la migration de travail, lois perçues dans les deux cas comme un frein à la croissance économique du pays, mais ils n'ont été qu'entendus qu'après l'entrée en vigueur de ces lois. Tel que relevé dans le second chapitre de cette thèse, la Géorgie avait choisi jusqu'en 2012 une voie libérale de modernisation, fondée sur la dérégulation des marchés. Dans cette optique, l'arrivée des étrangers devait être facilitée afin de favoriser l'entrée de nouveaux capitaux, des possibilités d'investissement et pour accroître les bénéfices de l'activité du tourisme. Bien que le changement de gouvernement ait entériné la volonté de se dissocier des actions du précédent régime, la vision de la majorité des acteurs économiques sur le sujet reste la même, surtout qu'aucune donnée ne peut confirmer qu'une plus grande régulation serait avantageuse pour la Géorgie. Les délais accordés par la Commission européenne pour mettre en place le cadre législatif demandé sont insuffisants pour le débat politique, alors que les missions d'évaluation exigent que soient adoptées les lois inscrites dans le plan d'action pour la libéralisation des visas, sans quoi la progression du dialogue risque d'être interrompue. C'est dans ce contexte que sont votées les lois et que plusieurs amendements y sont par la suite ajoutés pour apaiser les tensions nationales. En ce qui concerne la loi sur le statut des étrangers adoptée en Moldavie, une ancienne fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères explique : « *I have to admit that I witnessed in that case the very fast track legislation and harmonization of our law to EU standards. With the law on the foreigners, it had to be amended according to the visa liberalization process but has already been amended many times because it created a lot of problems and clashes of interests with other legislation* » (entretien, D., anciennement *Third Secretary,* ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2012). Du côté de la Géorgie, des propos semblables sont tenus par les acteurs interrogés qui précisent : « *Georgians are eager to have something faster, and probably are adopting laws… it doesn't matter in which field, they are going too fast and then they have to adapt. We can say that about the laws on the status of foreigners, probably it would have been better to take longer…* » (entretien, Z., Représentant national, ICMPD, Géorgie, 2015).

Bien que le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen soit unique à chaque pays tiers, la comparaison des exigences européennes auprès de la Moldavie et de la Géorgie démontre de grandes similitudes dans la volonté européenne de contrôler les flux migratoires à destination de son territoire et la prescription de solutions similaires pour y parvenir. La forte conditionnalité politique associée à ce dialogue convainc les acteurs politiques nationaux d'adopter les réformes exigées, même si ces dernières sont incomprises ou inadaptées au contexte local. L'employée d'une organisation de la société civile géorgienne résume : « *People want migration management and control not because of migration management and control but for visa-free regime and also you know, for the Georgia-EU cooperation, right ? To do good in the homework, to really come closer to the EU* » (entretien, T., Gestionnaire de projet, *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development*, Géorgie, 2015). Ce vocabulaire scolaire est repris à de nombreuses reprises dans les discours des acteurs géorgiens et moldaves, soulignant la hiérarchie des rôles attribués dans le cadre de cette coopération. Aspirant à se rapprocher de la communauté

politique de l'UE, les autorités doivent « faire leurs devoirs » pour franchir les étapes de la coopération, et respecter les exigences imposées pour arriver à leurs fins, illustrant par ce choix de vocabulaire une relation « senior-junior » instaurée dans le cadre de coopération européenne. Dans la même veine, les autorités nationales doivent être « éduquées » par les experts européens sur les enjeux liés au contrôle des flux migratoires, enjeux qu'ils ne perçoivent pas de la même manière que leurs homologues européens. Ainsi, un gestionnaire de projets de l'OIM en Géorgie explique que les autorités géorgiennes « *don't really have any idea exactly of what they want to do and why they want to do it and how. Except, they want to get visa liberalization. So the EU should be happy. So if it means that people should be stopped at the border, let's stop them at the border !* » (entretien, M., Coordinateur de programme, OIM, Géorgie, 2015). Par ces propos, l'interlocuteur souhaite mettre en relief ce qu'il considère comme l'immaturité du gouvernement géorgien, à ses yeux incapable de prendre conscience de la nécessité de contrôler les flux migratoires en provenance et à destination de cet État sans l'appui de l'UE et de ses instruments politiques.

Ce point de vue est partagé par les représentants des ONG locales rencontrés, peu critiques à l'égard des initiatives européennes qui selon eux, permettent à leur pays de s'engager dans les réformes essentielles à sa modernisation. La conditionnalité exercée par les instruments politiques de l'UE est estimée, par ces derniers, nécessaire à ces dynamiques, voire souvent insuffisantes. La plupart des ONG invitées à contribuer aux plateformes de coordination locales sur les enjeux liés aux migrations, que ce soit en Moldavie ou en Géorgie, ont pour objectif d'aider à « l'européanisation » des politiques et des pratiques locales, œuvrant souvent de pair avec les organisations internationales. Elles dénoncent fréquemment la lenteur des autorités nationales dans l'avancement des réformes ou leur incapacité à transformer en profondeur les pratiques locales suite à l'adoption des lois. Par exemple, alors que le projet de loi sur la migration de travail était en cours d'évaluation lors de notre séjour en Géorgie, l'employée d'une ONG locale rencontrée dénonce le caractère déclaratif du contenu de ce projet, écrit selon elle que pour satisfaire les critères du plan d'action pour la libéralisation des visas, sans réellement pourvoir des mesures qui permettraient des changements substantiels. Elle émet ainsi des doutes sur la volonté réelle du gouvernement d'appliquer dans la pratique ce qui sera inscrit dans le droit.

4.2.3. Des controverses autour de l'adoption de projets de loi dictés par le plan d'action pour la libéralisation des visas

L'UE parvient par l'entremise de ses instruments de coopération et leur mode de fonctionnement à exercer une forte contrainte sur les autorités géorgiennes et moldaves afin qu'elles modifient leur cadre législatif en matière de migrations. Son plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen énonce l'ensemble des réformes à engager pour mettre aux normes européennes les législations et politiques nationales. En présentant ainsi ses exigences, mesurables par des méthodes de « *benchmarking* » et évaluées par des missions de la Commission

européenne, elle évince la possibilité de débats nationaux autour de questions pourtant éminemment politiques. Cependant, certaines des exigences de l'UE rencontrent une vive opposition à l'échelle nationale et rappellent que malgré la technicité de la procédure mise en œuvre par l'UE, ces mesures engagent une transformation des sociétés nationales. Nous proposons d'observer de plus près deux projets de loi prescrits dans le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen adoptés en Moldavie et en Géorgie qui ont été la source d'importantes controverses et ont dû nécessiter des ajustements afin d'apaiser les tensions que ces derniers avaient fait naître. L'analyse de ces lois met en lumière certains des éléments mentionnés précédemment tels la forte conditionnalité politique exercée par l'UE sur la conduite des affaires nationales, la rapidité des réformes exigée par les délais accordés par la Commission européenne, le peu de place laissé au débat politique national pour négocier ces projets de loi et enfin, le coût politique de ces réformes pour les partis politiques en place.

Loi sur le statut des étrangers et des personnes apatrides - Géorgie

Sous le gouvernement de Saakachvili, la Géorgie a adoptée une politique d'ouverture à l'immigration pour bénéficier à l'industrie touristique et pour attirer des investisseurs. Les ressortissants de 118 pays pouvaient entrer en Géorgie sans visa, y séjourner pour une période de 360 jours, travailler sans avoir à obtenir un permis de travail et quitter le pays une seule journée pour renouveler par la suite leur séjour. À cette époque, l'opinion publique porte peu attention à la situation des étrangers présents en Géorgie, et il existe peu de données statistiques comptabilisant le nombre d'étrangers installés dans le pays. Makaryan, dans son article analysant les références aux étrangers et à l'immigration dans les programmes des partis politiques des pays du Partenariat oriental, rapporte que ces sujets ne sont que minimalement mentionnés dans la politique géorgienne et ne se retrouvent que rarement au cœur du débat politique (Marayan, 2013a). C'est plutôt la pression de la Commission européenne et de la branche locale de l'OIM, usant des exigences du plan d'action pour la libéralisation des visas, qui convainc les autorités nationales de revoir le cadre légal et la politique nationale en matière d'immigration. La loi sur le statut légal des étrangers et des personnes apatrides est développée dans ce contexte dans l'enceinte de la Commission d'État pour les enjeux liés aux migrations. Soutenu par les organisations internationales, le gouvernement géorgien élabore un projet de loi inspiré des standards européens et donc des législations des États membres européens. Entrée en vigueur le 1er septembre 2014, la nouvelle loi sur le statut des étrangers rompt catégoriquement avec la précédente en limitant à 90 jours sur une période de 180 jours la durée de séjour permise sans visa pour les ressortissants d'une liste de 94 pays. Cette loi est complétée par la loi sur la migration de travail régulant entre autres l'accès au marché du travail des ressortissants étrangers. Ce nouveau cadre légal introduit une approche plus restrictive de l'immigration. Le discours de ses défenseurs fait appel aux arguments de la sécurité du territoire, du taux de chômage élevé ou encore de la nécessité de réguler et de contrôler, afin d'éviter une arrivée importante de migrants. La parole des acteurs locaux en faveur de l'européanisation de la politique nationale en matière d'immigration rejoint celle de membres du personnel d'organisations internationales engagés dans ce processus comme l'illustrent les

passages suivants : « *If not now, the negative effects of migration, after a certain period of time, we will face those problems. We should be more proactive and also we should think more about how to control these flows of migrants* » (entretien, T., Gestionnaire de projet, *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development*, Géorgie, 2015) ; « *In Georgia, we did not have a system which could track… A foreigner could come in the country, did not need a visa, if you exceeded your stay, we didn't have any mechanism to find that person and expel that person. And this is not the way to go. We had this assessment mission from the EU and they pointed this out. And they said, ok, you might have a liberal visa regime, but at least, track down those guys who are exceeding their legal stay. And with this new law, there are some deficiencies but the track is right. Because if you want to be a country, a normal state, you have to have proper visa policy, border management policy and migration policy* » (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015).

Alors que la Commission européenne et certaines organisations internationales soulignent les progrès substantiels accomplis grâce à ces ajouts législatifs, la mise en application de la loi soulève de nombreuses controverses, notamment auprès de la communauté d'affaires. La rapidité avec laquelle la loi est entrée en application ne semble pas avoir accordée le temps nécessaire à la formation du personnel responsable de son application, notamment au sein des consulats géorgiens qui reçoivent au compte-goutte les informations leur permettant de traiter les nouvelles demandes de visas. Les étrangers présents en Géorgie apprennent au moment de l'entrée en vigueur de la loi qu'ils se retrouvent en situation irrégulière et qu'ils doivent impérativement retourner dans leur pays d'origine pour déposer une nouvelle demande de visa, alors que la Géorgie compte peu de représentations diplomatiques à l'étranger. De nombreuses demandes, principalement celles déposées par des ressortissants originaires du Moyen-Orient (Iran et Iraq) et de l'Arménie voisine sont rejetées sous couvert de menace à la sécurité nationale, sans aucune autre précision permettant la préparation d'un recours (*The Financial Times*, 26 mars 2015, *Transparency International*, 2014). Toujours selon les médias locaux, ces refus auraient entraîné une hausse des demandes d'asile enregistrées en 2014 et en 2015.

Des groupes d'entrepreneurs étrangers dénoncent la nouvelle politique, rejoint dans cette initiative par certains partis politiques de l'opposition. Eric Livny, directeur de l'École internationale d'Économie basée à Tbilissi s'exprime dans plusieurs médias sur la tentative ratée du gouvernement géorgien d'harmoniser son cadre légal avec celui de l'UE qui ébranle la réputation de ce pays, jusqu'à présent perçu comme largement favorable à l'investissement et aux affaires (*The Financial Times*, *The Messenger*, 2015). Les médias locaux rapportent que dans les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, la Géorgie a enregistré une perte de 42 000 touristes par rapport à l'année précédente, et que les transactions immobilières réalisées par des investisseurs étrangers ont chuté de 25 à 30 % (*The Financial Times*, 26 mars 2015). Les ressortissants américains et européens, également visés par l'obligation d'obtenir un visa pour les séjours de plus de trois mois, organisent diverses réunions pour faire part de leurs doléances à leur ambassadeur. La chambre internationale de commerce appelle à une révision de cette loi qui « empoisonne la vie des étrangers et affecte la confiance des investisseurs » (*The Financial Times*, 26 mars 2015). Un mois après l'entrée en vigueur de la loi, le Premier ministre Irakli

Garibashvili convoque la presse et transmet ses excuses aux ressortissants étrangers présents en Géorgie et explique la volonté du gouvernement de renforcer la sécurité du territoire, d'accroître la confiance de la communauté internationale et de créer une meilleure image de la Géorgie à l'étranger par ces mesures. Il annonce que des ajustements seront rapidement mis en place afin d'apporter des solutions aux divers problèmes rencontrés par les étrangers au lendemain de l'adoption de cette loi. Ainsi, dès novembre, des amendements sont votés au Parlement, dont la possibilité d'effectuer sa demande de visa sur le sol géorgien. Parmi ces mesures, un portail en ligne est créé en février 2015 pour permettre aux ressortissants provenant de pays où il n'y a pas de représentation diplomatique géorgienne d'envoyer une demande de visa électronique.

En mettant un terme à la précédente politique d'accueil des étrangers, la loi sur le statut des étrangers introduit à plus grande échelle l'illégalité du séjour de certains ressortissants et inaugure de nouveaux dispositifs ciblant les migrants en situation irrégulière tels la rétention administrative et l'expulsion. Alors que le ministre de l'Économie admet dans les médias l'improvisation qui a caractérisé la mise en œuvre de la loi, envoyant les « mauvais messages » à la communauté d'affaires installée en Géorgie et justifiant de nombreux amendements, d'autres ministères, dont celui des Affaires intérieures, se réjouissent du pas franchi par le gouvernement pour mieux contrôler le territoire. Le vice-ministre aux Affaires intérieures souligne que cette loi met enfin en place les mécanismes nécessaires pour combattre la migration irrégulière et donne les moyens à la police de procéder au renvoi des migrants en situation irrégulière (discours au Parlement géorgien, 13 décembre 2013). Les discours sur l'immigration se durcissent, aussi bien au sein du gouvernement que dans l'opinion publique. Pour justifier l'adoption de la loi, les autorités géorgiennes ont insisté sur la nécessité de protéger la sécurité du territoire des menaces du voisinage, de protéger les emplois des Géorgiens et de préserver le pays d'une immigration incontrôlée qui nuirait au développement, discours amplement rapporté dans les médias locaux. Malgré les difficultés dans la mise en application de la loi, cette dernière n'affecterait que peu les citoyens géorgiens et serait politiquement profitable comme l'explique un interlocuteur du ministère du Travail géorgien rencontré : « *To be realistic, this law is not a problem for our citizens. For now, we are doing nothing that hurts them. There are more criticisms from the aliens than from our citizens on this law. I think that our citizens like what we do and they want us to continue this way and cooperate with the EU on those issues* » (entretien, G., *Senior Specialist, Division of Labour Migration Regulation,* ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, Géorgie, 2015).

Ce sont donc des référentiels en concurrence porteurs de visions diamétralement opposées sur la migration qui s'affrontent sur la scène politique géorgienne et l'UE joue un rôle déterminant dans ce débat. Pour les uns, l'immigration doit être encouragée afin de favoriser la croissance économique du pays, alors que pour les autres, elle doit être restreinte en se fondant sur le « modèle » européen et s'inscrire dans une logique de contrôle des flux migratoires. La convergence aux normes communautaires finalement décidée par le gouvernement géorgien s'articule avec les évolutions du contexte national. La nouvelle coalition politique pro-

européenne au pouvoir rejette massivement les politiques menées par le précédent gouvernement et souhaite marquer son engagement pour un rapprochement de l'UE avec l'obtention de la libéralisation des visas Schengen de court séjour. Différentes dynamiques s'additionnent pour procéder à l'européanisation de la politique migratoire géorgienne. D'une part, l'UE use de conditionnalité politique en exigeant des réformes permettant de débloquer l'avancement dans le dialogue de coopération, et d'autre part, elle a recours à son pouvoir de persuasion pour convaincre les autorités nationales que la politique qu'elle propose est « la norme » en la matière et qu'aucune alternative n'est envisageable. Cette vision intègre les schémas d'interprétation de certains acteurs nationaux favorables aux mesures recommandées par l'UE comme le rappelle un passage de l'entretien réalisé auprès d'un gestionnaire d'une organisation internationale précédent cité : « *Because if you want to be a country, a normal state, you have to have proper visa policy, border management policy and migration policy* » (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015). Ces acteurs nationaux jouent un rôle d'activistes dans les réformes et appuient l'idée qu'en se conformant aux normes européennes, la Géorgie s'introduit dans la communauté de valeurs qu'elle souhaite pleinement intégrer. L'ambition du gouvernement géorgien de se rapprocher de l'UE fait taire les hésitations qui se soulèvent dans le cadre de ce débat national sur la transformation de la politique migratoire. Néanmoins, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi, un compromis est atteint entre les partisans des différentes approches, rendant plus flexible l'application de la loi pour certains individus (notamment pour les ressortissants européens et nord-américains), alors qu'elle se durcit en parallèle pour d'autres estimés « indésirables » (tels les ressortissants du Moyen-Orient[25]).

Loi contre toute forme de discriminations

Afin d'assurer la réduction des demandes d'asile dans les États membres de l'UE par des ressortissants provenant de pays tiers ayant obtenu la suppression des visas Schengen, le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen comporte une clause exigeant l'adoption d'une loi exhaustive pour assurer la protection contre les discriminations. En Moldavie comme en Géorgie, les discussions autour de l'adoption d'une telle loi ont soulevé d'importantes controverses, qui ont conduit à l'ajustement des termes afin de respecter d'une part les exigences européennes en la matière et d'autre part, calmer le soulèvement populaire à l'encontre de cette mesure. La contestation est telle en Moldavie qu'elle aurait représenté le plus grand défi rencontré par cet État dans le processus pour la libéralisation des visas Schengen, bloquant même l'avancement du dialogue (Diaconu et Ticudean, 2012). Le principal désaccord autour du projet de loi porte sur la discrimination à l'égard de l'orientation sexuelle des individus. L'Église orthodoxe de Moldavie condamne la version initiale du projet de loi débattu à l'assemblée car, selon les propos rapportés par les médias nationaux, il ferait la propagande du mode de vie homosexuel (Diaconu et Ticudean, 2012). Proche des intérêts russes, l'Église orthodoxe de Moldavie s'allie dans ce combat avec le principal parti politique de

[25] Pour plus de précisions, voir chapitre 2 p.23.

l'opposition, le parti communiste, pour dénoncer ce qu'ils perçoivent comme l'islamisation et l'homosexualisation de la société moldave. Dans la même veine, le patriarche de l'Église orthodoxe de Russie fait un appel à la population et aux autorités moldaves, pour les empêcher de céder aux tentatives de propagande européenne encourageant la « perversion sexuelle ». En réponse à ces appels, de nombreuses manifestations prennent place devant le Parlement moldave en amont de l'adoption du projet de loi. Différentes villes dont Balti, seconde ville d'importance en Moldavie, bannissent toute forme de propagande sur les orientations sexuelles non-traditionnelles (Ilga Europe, 2012), à l'image de mesures prises dans la Fédération de Russie.

L'opinion publique moldave, bien que généralement favorable à la lutte contre les discriminations, rejette l'idée d'offrir protection aux membres de la communauté LGBTI, aux individus porteurs du VIH/Sida ainsi qu'à la population Rom (Ursu, 2012). Alors que les organisations de la société civile moldave se mobilisent pour sensibiliser les citoyens à la question, les groupes religieux et conservateurs rencontrent les parlementaires et accaparent les médias nationaux. La pression de l'UE pour l'adoption de cette loi et la contestation menée par l'Église orthodoxe attisent un sentiment anti-européen auprès de l'opinion publique, qui se traduit par une réduction importante du soutien de la population moldave à la voie européenne adoptée par le gouvernement (Samvelidze, 2014). Au sein même de la coalition pro-européenne au pouvoir émergent des désaccords. Après un an d'intenses négociations, le Parlement adopte le 25 mai 2012 la « loi sur la provision d'opportunités égales », version édulcorée du projet de loi initial.

L'article premier de la loi explique que cette dernière sert à « prévenir et combattre les discriminations pour toute personne en Moldavie dans les sphères politiques, économiques, sociales, culturelles et autres, fondées sur la race, la couleur, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion ou les croyances, le genre, l'âge, le handicap, l'opinion, l'affiliation politique ou tout autre critère similaire » (Art.1, Loi sur la provision d'opportunités égales, Moldavie, 2012). La référence explicite à l'orientation sexuelle des individus est évincée de cet article concernant les motifs de discrimination possibles, se retrouvant plutôt implicitement incluse dans les « autres critères similaires », soulevant l'inquiétude d'une partie de la société civile sur la volonté du gouvernement de réellement appliquer cette dimension de la loi. Le second article de la loi rappelle quant à lui la définition de la famille, « basée sur le mariage consenti librement entre un homme et une femme », cédant aux pressions des groupes religieux inquiets de voir avec l'adoption de cette loi l'ouverture d'un débat sur le mariage entre personnes homosexuelles. La référence à l'orientation sexuelle comme motif de discrimination n'apparaît que dans le chapitre sur les dispositions spéciales de la loi qui précise que ce type de discrimination ne sera pris en considération que dans l'accès à l'emploi. Un conseil de l'État est créé par la loi pour combattre les discriminations et promouvoir l'égalité. Cette agence, responsable de la réception des plaintes et de leur traitement, n'a étudié, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, aucune plainte concernant les discriminations envers les minorités sexuelles (Samvelidze, 2014). La référence limitée à la protection des discriminations envers les

minorités sexuelles est dénoncée par des organisations de la société civile et par les organisations internationales présentes en Moldavie, qui se réjouissent tout de même de l'adoption de la loi, tout en émettant des réserves sur son application effective. À ce sujet, le représentant d'une association moldave soutenant le gouvernement dans l'européanisation des politiques nationales indique que « *the public unrest and protests, especially from the religious communities but also from the extremists, generated the crippling of the initial draft law, which essentially still allows and considers legal discrimination against persons with non-traditional sexual orientation in all areas except employment. The anti-discrimination law remains a law ensuring equality, but it's ambiguous in what it protects, what are the protective grounds and who is entitled and to what particular rights. The balance that was struck with the EU is that we are not talking about a Member State, we're talking about a country that is at the moment a candidate for association, so the position of the EU was rather reserved in terms of full implementation of the EU's directive framework* » (entretien, I., Expert, *Institute for European Policies and Reforms*, Moldavie, 2016). Ainsi, les associations de la société civile sont déçues que l'UE n'ait pas exigé davantage de la part des autorités moldaves pour aligner leur cadre législatif à celui de l'UE. Des organisations internationales soulignent plutôt l'apport positif de la conditionnalité politique opérée par l'UE qui a provoqué des réformes qui autrement n'auraient pu voir le jour (Ursu, 2012).

Un scénario similaire se produit en Géorgie à un an d'intervalle pour l'adoption de ce même projet de loi. Des manifestations s'organisent, menées par des membres influents de l'Église orthodoxe géorgienne, pour exiger le retrait du projet de loi et lutter contre la reconnaissance des orientations sexuelles non-traditionnelles. Ces mouvements contestataires, fortement présents dans les médias nationaux, prennent de l'ampleur et conduisent à une vague de violences le 17 mai 2013 à l'encontre de membres d'associations œuvrant pour la protection des droits des personnes LGBTI qui participaient à une marche organisée. Suivant l'appel du patriarche de l'Église orthodoxe de Géorgie à bannir ce type de mouvements de soutien à la communauté LGBTI, près de 20 000 contestataires font face à une douzaine de manifestants rassemblés à Tbilissi. Menés par des prêtres, les contestataires s'en prennent violemment aux manifestants, alors que les forces de police, présentes sur place, tardent à réagir.

Photo 5 : Des protestataires attaquent un autobus dans lequel se sont réfugiés les manifestants de la marche contre l'homophobie, 17 mai 2013, Tbilissi

Source : BBC News, 17 mai 2013

Compte tenu des tensions soulevées par ce projet de loi, politiquement coûteuses pour les partis politiques au pouvoir en Moldavie et en Géorgie, son adoption témoigne de l'efficacité de la conditionnalité politique exercée par l'UE au travers du plan d'action pour la libéralisation des visas. En procédant par phases d'évaluation, la Commission européenne a pu retarder la progression du dialogue dans ce domaine tant qu'une loi luttant contre les discriminations n'avait été adoptée dans ces deux États. Les acteurs des gouvernements moldaves et géorgiens ainsi que les représentants d'organisations internationales présents sur place confirment que la loi n'a été votée que pour satisfaire les exigences du plan d'action. L'employé d'une organisation internationale présente en Géorgie résume cette idée en affirmant : « *Without the Visa liberalization action plan, Georgia would not have done a lot of reforms, and Georgia would have never adopted an anti-discrimination law, I can guarantee that 100 % for sure ! The adoption of this law affected the popularity of the coalition « Georgian Dream »* [coalition au pouvoir] *in the country. That law is a very clear example of that. If Georgia gets visa-free travel, I'm pretty sure that everyone will forget about the anti-discrimination law…* » (entretien, I., *EU Integration Field Manager, Open Society Foundation Georgia*, Géorgie, 2015).

Tout comme pour la Moldavie, la version finale de la « loi pour l'élimination de toutes les formes de discrimination » géorgienne diffère du projet de loi initial et comporte quelques concessions. L'orientation et l'identité sexuelle y sont reconnues comme possibles motifs de discrimination dans l'article 1, mais se retrouvent ultérieurement contestées dans le corps du texte de loi. En effet, la loi énonce la nécessité de « lutter contre les discriminations qui causent des désavantages pour certaines personnes, *à moins qu'elles ne servent l'objectif de maintenir l'ordre*

public et la morale, aient une justification objective et raisonnable, qu'elles soient nécessaires à la société démocratique et que les recours soient appropriés » (Loi de la Géorgie pour l'élimination de toutes les formes de discrimination). Rappelant dans l'article 5 l'accord constitutionnel entre l'État géorgien et l'Église orthodoxe de la Géorgie, la loi maintient donc la possibilité de discriminations envers les personnes d'orientations sexuelles non-traditionnelles, sous couvert de protection de la morale et de la défense de l'ordre de la société.

Ces deux exemples illustrent les obstacles et les litiges qui peuvent émerger dans les processus de transferts de modèles législatifs vers d'autres contextes. Pressées par les délais octroyés par la Commission européenne, les autorités moldaves et géorgiennes ont tenté de respecter les exigences du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, tout en composant avec une opposition locale forte à ces projets de loi. Elles ont ainsi procédé à des compromis qui se traduisent par la mise en place de nombreux amendements ayant pour but d'adapter ces lois, dans la mesure du possible, à la réalité locale. La transposition de directives européennes et d'une part de l'acquis communautaire dans les cadres législatifs moldaves et géorgiens résulte d'une forte pression adaptative exercée par l'UE qui s'adapte aux contextes nationaux. Bien que la plupart des ajustements législatifs réalisés à partir de l'instrument du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, dont l'application est considérablement soutenue par le PPM coïncident avec les intérêts nationaux et aient soulevés peu d'opposition, le processus d'adoption des lois demeure soumis aux contraintes institutionnelles et politiques nationales. La conditionnalité politique opérée dans le fonctionnement du plan d'action pour la libéralisation des visas et les courts délais octroyés par la Commission européenne pour accomplir les réformes freinent la possibilité de débats à l'échelle nationale sur les mesures à entreprendre et peuvent taire l'opposition afin de ne pas ralentir la progression du dialogue. En conséquence, certaines réformes légales sont adoptées mais peuvent être en partie incomprises ou superficielles, faisant douter certains acteurs locaux de la capacité des autorités à les appliquer efficacement. Les exemples des controverses soulevées par la loi sur le statut des réfugiés et des personnes apatrides de la loi contre les discriminations témoignent des obstacles qui peuvent entraver la voie de l'influence européenne auprès de pays non adhérents et non candidats à l'UE, aboutissant à de nécessaires ajustements aux contextes locaux respectifs.

Conclusion

L'analyse des réformes législatives, politiques et administratives dans le champ des migrations en Moldavie et Géorgie témoigne de l'européanisation du regard porté par les décideurs politiques sur le phénomène migratoire. Alors que les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen ont poussé les autorités moldaves et géorgiennes à inscrire les réformes demandées à leur agenda, le Partenariat pour la mobilité a servi dans les deux cas de vecteur à cette européanisation et favorise l'harmonisation des cadres législatifs et politiques à l'acquis communautaire en la matière. Ainsi, malgré sa nature non-contraignante, le Partenariat pour la mobilité se retrouve imbriqué aux autres instruments politiques européens usant d'une importante conditionnalité et sert leurs finalités. Il est l'outil qui a permis la concertation des acteurs au niveau national par l'établissement de nouvelles plateformes ; il finance et promeut la venue d'experts européens habiletés à « renforcer les capacités » des autorités nationales et ainsi indiquer la marche à suivre dans la gestion du phénomène migratoire ; il soutient, financièrement et opérationnellement, les initiatives qui viennent mettre en œuvre les lois et politiques adoptées.

Toutefois, ces processus rencontrent certains obstacles et controverses qui compromettent la linéarité souhaitée des transferts. Le prisme domestique peut être déterminant dans la traduction d'un modèle législatif ou politique au sein du contexte national, tel que l'ont démontré les exemples utilisés dans ce chapitre. L'adoption accélérée de projets de loi pour satisfaire les exigences européennes peut conduire à la nécessité d'y revenir pour ajuster la loi à la réalité locale ou à des interrogations quant à leur mise en œuvre. Néanmoins, les motivations supérieures des autorités géorgiennes et moldaves à suivre une direction résolument européenne surpassent les hésitations ponctuelles qui s'élèvent quant à la réalisation de certains « *benchmarks* » des plans d'action, opposant ainsi un frein au débat politique ou à une réflexion approfondie sur les conséquences des nouvelles législations et politiques.

L'élaboration des premières stratégies nationales sur les migrations, dont l'écriture a été entreprise avec un important soutien européen, témoigne également d'une certaine convergence idéologique avec les objectifs de la politique migratoire européenne. Empruntant ouvertement des éléments du discours de l'Approche globale sur les migrations, ces politiques nationales posent les bases conceptuelles et pratiques de ce que doit devenir la gestion des migrations, de l'asile et du contrôle des frontières dans ces espaces, à l'image des postulats énoncés dans les communications de la Commission européenne. Les stratégies nationales pour la gestion des frontières nationales poursuivent dans cette veine en intégrant pleinement le concept de la « gestion intégrée des frontières » aux pratiques nationales, appuyées pour ce faire par des experts des États membres européens et des organisations internationales.

Finalement, ces stratégies nationales, énonçant de nouveaux objectifs et produisant de nouveaux besoins, formulent la nécessité de réformer les architectures administratives nationales afin d'être en adéquation avec le « modèle » européen. Puisque ces stratégies

adoptent la vision sécuritaire du phénomène migratoire à l'image de celle véhiculée par l'UE, les ministères des Affaires intérieures se voient chargés du rôle principal dans la gouverne des enjeux liés aux migrations, évinçant les acteurs autrefois traditionnellement responsables de ces questions. La passation de ces compétences ainsi que la refonte des structures administratives attestent une fois de plus de la traduction des objectifs sécuritaires de l'UE dans les lois, les politiques et les pratiques nationales.

En ayant passé en revue les principales transformations macroscopiques opérées par les instruments de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne auprès de la Géorgie et de la Moldavie, conduisant à l'harmonisation des cadres législatifs, politiques et administratifs aux pratiques européennes, les prochains chapitres s'attacheront à déplacer la focale vers une nouvelle échelle d'observation de la mise en application des Partenariats pour la mobilité. Nous nous intéresserons cette fois aux initiatives destinées à transformer les pratiques auprès des acteurs de terrain. Pour ce faire, nous observerons les types de projets ayant vu le jour dans leur cadre, leurs objectifs, leurs modalités de mise en œuvre et la perception qu'en ont les acteurs nationaux responsables de leur mise en application. Ce faisant, nous analyserons la trajectoire de l'européanisation des politiques et des pratiques, des décideurs politiques aux acteurs intermédiaires responsables de la gestion quotidienne des migrations.

Chapitre 5 : De l'application des aspects dits « bénéfiques » des migrations dans les Partenariats pour la mobilité : une monnaie d'échange au contrôle des migrations ?

Introduction

L'analyse de la mise en œuvre des projets des Partenariats pour la mobilité permet de suivre la trajectoire des processus d'européanisation dans le domaine des migrations, en posant le regard sur les nouvelles pratiques introduites auprès des acteurs intermédiaires des gouvernements. La phase de la mise en œuvre induit la renégociation des objectifs de la politique publique qui se confrontent à la réalité du terrain d'application. Ainsi, malgré l'apparente volonté de conformité des autorités géorgiennes et moldaves aux objectifs de coopération européenne, ayant procédé à l'européanisation de leurs lois et de leurs politiques en matière de migrations, des difficultés dans la mise en œuvre rendent compte de l'inadéquation de ces mesures avec la réalité locale, de l'insuffisance des moyens accordés à leur application, à la nécessité d'y apporter des ajustements ou encore, à l'incompréhension de leurs objectifs par les acteurs du terrain.

Par ailleurs, l'analyse détaillée des initiatives dérivant des Partenariats pour la mobilité permet également de confronter les discours à l'origine de cet instrument de politique publique et les pratiques que cet outil conduit à mettre en place, interrogeant ainsi leur adéquation. Puisque la mise en œuvre de ces derniers dépend de la bonne volonté des États membres de l'UE, il y a lieu de se questionner sur leurs motivations à s'impliquer financièrement et opérationnellement dans la conduite de projets et sur le respect des postulats posés par l'Approche globale sur les migrations. En effet, cette dernière réclame « refléter la profonde transformation qu'a subi la dimension extérieure de la politique européenne en matière de migrations au cours des dernières années, [à savoir] le passage d'une approche principalement centrée sur la sécurité, s'attachant à réduire les pressions migratoires, à une approche plus transparente et plus équilibrée, guidée par une meilleure compréhension de tous les aspects des migrations, améliorant les mesures d'accompagnement destinées à gérer les flux migratoires, faisant des migrations et de la mobilité des forces positives pour le développement, et accordant une plus grande considération à certains aspects du travail décent dans les politiques afin de mieux gérer les migrations économiques » (Commission européenne, 2008a).

Au-delà d'une analyse des décalages qui peuvent être donnés à voir lorsque l'on compare le discours et sa mise en œuvre, les deux prochains chapitres souhaitent comprendre comment se (re) produit le sens lorsqu'il est engagé dans l'action. Considérant que les pratiques contribuent à la définition des idées, nous souhaitons appréhender l'évolution du discours, entendu ici comme la juxtaposition du texte et du contexte. Chacun des piliers de l'Approche globale sur les migrations repose sur un ensemble d'idées, de croyances et de relations causales sur le phénomène migratoire. Ces éléments, définis dans les communications de la Commission

européenne, n'entraînent pas pour autant l'adhésion de l'ensemble des acteurs européens impliqués dans la mise en œuvre de cette même politique. L'étude de la phase de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité interroge la cohérence de l'action européenne auprès de pays tiers du fait des nombreuses voix, véhicules d'intérêts hétérogènes, qui la porte. Ainsi, nous souhaitons mettre en lumière les traductions concurrentielles qui se confrontent pour chacun de ces référentiels, que ce soit à l'échelle des acteurs européens ou des acteurs locaux. Ces dynamiques participent de la reformulation du sens accordé à chacune de ces thématiques, introduisent de nouvelles pratiques et institutionnalisent les logiques dominantes. Le présent chapitre entend donc décoder le sens relatif aux aspects dits « bénéfiques » des migrations construit par l'entremise de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité. Il procède pour ce faire à l'analyse de la définition des idées et des pratiques induites dans les piliers de l'Approche globale sur les migrations ayant trait à la « facilitation de la migration légale » et du « renforcement du lien entre la migration et le développement ». Ces deux priorités thématiques représentent l'innovation de l'Approche globale sur les migrations, s'efforçant de mettre en lumière les « bénéfices » liés au phénomène migratoire. Pourtant, le Partenariat pour la mobilité est avant tout un instrument conçu pour le personnel administratif des pays tiers partenaires, ciblant l'harmonisation de leurs pratiques avec les standards européens en matière de gestion des migrations. Sa capacité à ouvrir de nouvelles opportunités de migration légale vers l'UE ou encore à pourvoir des solutions en termes de développement des pays d'origine semble *a priori* limitée. Au travers de cette analyse, il est possible d'interroger l' « équilibre » de l'Approche globale sur les migrations et donc la volonté européenne de se distancer du biais sécuritaire qui a marqué l'évolution de la dimension extérieure de sa politique migratoire.

Pour chacun de ces deux piliers, nous retracerons d'abord les idées qui les définissent dans les textes produits par la Commission européenne, puis nous observerons par la suite le type de projets mis en œuvre dans leur cadre. Finalement, deux exemples de projets seront puisés dans chacun de nos cas d'étude pour illustrer certaines dynamiques et fonctionnements au cœur de la mise en œuvre des initiatives des Partenariats pour la mobilité. Cette méthode permet de mettre au jour la diffusion des idées et des pratiques qui s'opèrent par ces projets, mais aussi les adaptations et les controverses que ces derniers peuvent soulever.

5.1. « Facilitation de la mobilité » : une définition ambiguë qui rallie les intérêts européens

À l'origine de la création de l'Approche globale sur les migrations se retrouve l'idée que la migration peut être bénéfique à la fois pour les pays de départ des migrants et pour les pays de destination, si elle est « efficacement ordonnée ». En ce qui concerne les pays de destination, elle serait en mesure de combler les besoins en main-d'œuvre des États membres européens ainsi que leur déficit démographique. Elle apparaît également dans certains passages des communications diffusées par les institutions européennes comme la clé de voûte dans la lutte contre les migrations irrégulières. En effet, selon cet ordre d'idées, la proposition de voies légales de migration permettrait de réduire les flux de migrants en situation irrégulière qui tenteraient de rejoindre l'espace européen. C'est en ce sens que la Commission européenne opère un changement sémantique dans son discours en introduisant au début des années 2000 le terme de la « mobilité », désormais dissocié de celui de la « migration ». Définit par la Commission européenne comme un « concept plus large que celui de la migration qui inclut les visiteurs de courte durée, les touristes, les étudiants, les chercheurs, les entrepreneurs et les commerçants » (Commission européenne, 2011a), la « mobilité » se distingue donc par sa durée, estimée plus courte que celle entendue par la migration, et par son aspect circulaire, induisant un retour relativement rapide au pays d'origine (Pellerin, 2011). Elle serait ainsi souhaitable pour l'UE et devrait être favorisée, notamment auprès des ressortissants des pays tiers avec lesquels l'UE souhaite collaborer. Cette nouvelle définition du concept de mobilité met l'accent sur la nécessité perçue par l'UE de « filtrer » les mouvements de population, identifiant la mobilité de certaines catégories de personnes comme « profitable », et légitimant la mise en place de mesures restrictives visant à freiner les déplacements perçus comme « indésirables ».

5.1.1. La « mobilité » comme mesure incitative au soutien à la « lutte contre les migrations irrégulières »

Le PPM sert pour le Conseil européen à « combiner les efforts contre les migrations irrégulières avec des propositions concrètes d'opportunités de migration légale dans les politiques extérieures de l'UE, en développant un partenariat équilibré avec des pays tiers, adapté aux besoins spécifiques du marché du travail des États membres de l'UE » (Ayet Puigarnau, 2006). Selon l'argumentaire de la Commission européenne, une partie des migrants se retrouve en situation irrégulière du fait de leur méconnaissance des voies d'accès légales vers le territoire de l'Union. La Commission propose dès lors de faire connaître davantage les canaux légaux de migrations auprès des pays d'origine des migrants. Dans une logique de partenariat, elle soutient la nécessité de travailler conjointement avec les autorités de pays tiers afin d'identifier et soutenir des projets facilitant la mobilité légale, temporaire ou permanente, d'étudiants, de chercheurs et de travailleurs (Commission européenne, 2005c). De même, la Commission européenne rappelle que l'accroissement des flux migratoires « *is unlikely to stop in the foreseeable future and migratory pressures may grow. At the same time, the EU will need migrants to ensure the*

sustainability of its labour markets given its demographic developments. The EU needs to compete with other world regions and its needs migrants with the appropriate skills to accomplish that » (Commission européenne, 2006c). Dans cette optique, en plus de servir de monnaie d'échange à la lutte contre les migrations « irrégulières », la mise en place de programmes facilitant la migration « ordonnée » de travailleurs sert à la croissance économique de la communauté européenne. La Commission insiste pour que la question de la migration légale soit intégrée aux politiques intérieures et extérieures de l'Union, permettant ainsi de répondre aux besoins en main-d'œuvre des États membres et d'utiliser cette carte dans les relations entretenues avec les pays tiers. À l'inverse de ce qui est entendu par le développement de partenariats « équilibrés » entre l'UE et les pays tiers, l'approche prônée par le Conseil européen et la Commission européenne rappelle que l'UE instrumentalise la question de la « mobilité » afin de répondre d'abord à ses intérêts. Que ce soit pour combler ses besoins en main-d'œuvre ou alors pour convaincre les pays tiers d'enjoindre ses efforts en matière de « lutte contre les migrations irrégulières », l'usage d'éventuelles ouvertures à la mobilité sous conditions illustre le déséquilibre qui imprègne l'approche européenne. Cette logique n'est pas sans rappeler celle qui a conduit la Commission européenne à adopter la notion de « mobilité » plutôt que de « migration » dans le développement de ses programmes de coopération auprès des pays tiers. Ainsi pensée, la mobilité renvoie à une perception utilitariste des migrants, qui comme le rappelle Alain Morice, représentent des « bras étrangers qu'il faudra tout à tour convoquer et congédier » (Morice, 2015, p. 212).

La thématique de la facilitation de la migration légale est présentée comme corrélée à celles de la migration et du développement et de la fuite des cerveaux. En plus d'œuvrer à la croissance économique des États membres, elle est exposée comme ayant le potentiel de servir au développement des pays d'origine des migrants, tout particulièrement lorsqu'elle est temporaire et que le retour est envisagé. Dans sa communication de 2005 sur le lien entre la migration et le développement, la Commission européenne suggère plusieurs pistes d'action destinées selon elle à « maximiser » les retombées de la migration légale sur le développement des pays d'origine : « ***Facilitating circular migration*** *: Policies to maximize the developmental impact of temporary migration, in addition to the general recommendations on remittances, should focus on encouraging circular migration, by giving a priority for further temporary employment to workers who have already worked under such schemes and have returned at the end of their contract and also on offering appropriate rewards to participating migrants.* ***Facilitating return migration*** *: The Commission will invite Member States and other interested stakeholders to share their experience of the elaboration and management of assisted return programmes and of support of countries of origin with the successful reintegration of return migrants [...]* ***The evidence base*** *: The Commission, in collaboration with other interested organisations and donors, is willing to support efforts by interested developing countries to improve their knowledge of their labour markets, including shortages or excesses of skills at sectoral level* » (Commission européenne, 2005d). Sans plus d'informations sur la réflexion à l'origine de ces postulats, il apparaît ainsi qu'aux yeux de la Commission européenne, la migration temporaire et le retour des migrants soient les voies à privilégier dans l'action de l'UE, servant le développement des pays d'origine. La dernière piste d'action évoquée dans cette

communication est révélatrice d'une perception partagée dans l'UE sur l'incapacité des pays tiers à contrôler leurs populations. En insistant sur la nécessité d'améliorer les connaissances des autorités des pays tiers sur le marché du travail national, la Commission prétend d'une part qu'il existe des emplois que les migrants potentiels pourraient combler, évitant ainsi leur départ, et d'autre part, que les gouvernements nationaux n'ont ni les capacités, ni les connaissances pour administrer efficacement le marché du travail local, lacunes conduisant à la migration de leurs ressortissants.

Adhérent à ces prémisses, le Conseil européen demande en 2006 à la Commission européenne de réfléchir à des propositions d'ouverture de voies de migration légale (« *Mobility package* ») pour les ressortissants des pays tiers intéressés, « après la réalisation de certaines conditions » (Commission européenne, 2007b). Même si la compétence d'ouvrir des voies de migration légale demeure celle des États membres, la Commission européenne a le mandat de soumettre des propositions détaillées sur l'incorporation de cette question dans les politiques extérieures de l'Union et sur des moyens de faciliter et d'organiser la migration circulaire et temporaire de ressortissants de pays tiers engagés dans une coopération approfondie avec l'UE (Commission européenne, 2007b). Ces ouvertures sont conditionnelles à des engagements de la part des pays tiers qui concernent la réadmission, la mise en place de mesures pour décourager la migration « irrégulière » et renforcer les contrôles aux frontières, le renforcement de la sécurité des documents de voyage, une coopération accrue dans le domaine de la gestion des frontières, l'instauration de dispositifs pour combattre le trafic d'êtres humains et les passeurs et finalement, l'amélioration des conditions économiques et sociales du pays afin d'encourager le marché du travail et offrir des conditions de travail décentes à la population (Commission européenne, 2007b). En ligne avec ces objectifs, la Commission européenne propose que l'outil du PPM serve à la facilitation des procédures pour la circulation de certaines catégories de personnes ; à pourvoir une assistance technique et financière aux pays tiers dans la gestion de leurs flux migratoires ; à diffuser de l'information sur les besoins en main-d'œuvre des États membres ; à soutenir la mobilité des étudiants, des chercheurs et des jeunes professionnels ; à penser des schémas facilitant la réintégration économique et sociale des migrants de retour ; et à aider au transfert des remises des migrants vers leur pays d'origine.

Ces propositions d'action développées en amont et au cours de l'élaboration des premiers PPM posent les bases qui se retrouveront au cœur des déclarations et des projets subséquents de ces instruments de coopération avec les pays tiers dans le domaine de la facilitation de la migration légale. La volonté initiale de combler les besoins en main-d'œuvre des États membres s'estompe des communications subséquentes et des projets portés par les PPM. Par conséquent, les priorités de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité de 2011 formulées pour le pilier « facilitation de la migration légale » concernent principalement le soutien à la gestion des migrations dans les pays tiers, la facilitation des procédures pour l'obtention de visas Schengen, la mise en place de programmes d'information, la portabilité des droits sociaux et la mobilité des étudiants et des chercheurs (Commission européenne, 2011a).

5.1.2. Vers une redéfinition de la « mobilité » dans la mise en œuvre du pilier « facilitation de la migration légale » des Partenariats pour la mobilité

Les priorités recensées sous le pilier « migration légale » apparaissant dans les déclarations de Partenariats pour la mobilité géorgien et moldave sont en tout point pareilles, à une distinction près, et reprennent les éléments du discours de la Commission européenne. Quatre priorités identiques y apparaissent : la promotion d'un cadre pour la migration légale, temporaire et circulaire des travailleurs, en adéquation avec les besoins du marché du travail et en respect des compétences des États membres ; le « renforcement des capacités » des institutions nationales à gérer les flux migratoires ; l'information à destination des migrants potentiels vers l'UE, notamment sur les conditions de séjour pour le travail ou les études dans les États membres ainsi que sur les possibilités d'emploi dans leur pays de résidence ; et finalement, approfondir le dialogue sur les visas et « améliorer les capacités » des missions consulaires en intensifiant la coopération avec les missions diplomatiques des États membres. Le PPM moldave ajoute comme objectif la protection sociale des migrants en situation régulière, par la conclusion d'accords bilatéraux de transferts des droits sociaux.

Ces priorités correspondent aux volontés de la Commission européenne et des États membres participants aux PPM. Peu de voies d'accès à la migration semblent y être créées. Les projets mis en œuvre sous l'égide de ces Partenariats élargissent la compréhension initiale de la mobilité et s'éloignent pour plusieurs des objectifs retrouvés dans les déclarations. Sur un total de 103 projets recensés dans le tableau de bord (« *scoreboard* ») du PPM moldave, 43 sont regroupés sous le pilier « facilitation de la migration légale/mobilité », proportion importante souvent rappelée lors des entretiens avec les acteurs européens et nationaux. Pour la Géorgie, la proportion est tout aussi imposante, avec 15 projets recensés dans le pilier « migration légale/mobilité » du tableau de bord, sur un total de 29. En observant les détails de ces projets, six grandes thématiques émergent : la collecte de données sur les migrations à destination et hors du pays, le « renforcement des capacités » des institutions nationales, les séjours d'étude (« *study visits* ») à l'intention des fonctionnaires, les campagnes d'information sur les possibilités de migration légale vers l'UE et sur les risques liés à la migration « irrégulière », la négociation d'accords bilatéraux (de travail, sur la facilitation des procédures pour l'obtention des visas Schengen, sur la protection sociale) et la mise en place de programmes pour encourager le retour et faciliter la réintégration des migrants. La majorité des initiatives ayant eu cours dans le secteur d'activités de la « facilitation de la migration légale » ont donc ciblé comme principal public les fonctionnaires des institutions de l'État (« renforcement des capacités », collecte de données pour élaborer les politiques publiques et les visites d'étude). En effet, peu d'initiatives concernent directement la population, le PPM aspirant plutôt à agir sur les administrations.

En comparaison aux projets contenus dans les trois autres piliers du PPM, les États membres sont particulièrement investis dans la conduite des activités regroupées sous le pilier « facilitation de la migration légale ». D'ailleurs, c'est dans cette catégorie que se retrouve pour chacun de nos cas d'étude l' « initiative phare » (« *targeted initiative* ») du PPM. Élaboré par la

Commission européenne, l'initiative phare de chaque PPM doit refléter au mieux les priorités de coopération relevées par les pays tiers partenaires et les États membres et être mis en œuvre par un consortium d'États membres dont l'un d'entre eux est porteur du projet. Les initiatives phares des Partenariats géorgien et moldave feront l'objet d'une analyse plus approfondie dans la partie suivante pour mettre au jour leurs objectifs et les modalités de fonctionnement des projets. L'investissement des États membres peut être sommaire ou au contraire, déployé sur plusieurs mois et bénéficier d'un apport des instruments financiers européens. Les initiatives contenues dans la catégorie des « visites d'étude » représentent pour la plupart un faible investissement pour l'État membre qui les propose. À titre d'exemple, parmi les projets du PPM moldave, ces derniers concernent tout autant l'organisation d'une visite pour rencontrer sur deux journées les fonctionnaires en charge de la délivrance des permis de travail en Grèce, que l'intégration d'un expert allemand au sein des institutions moldaves pour une période de 2 années afin d'aider au développement de programmes de retour et de réintégration des migrants. Mis à part l'initiative phare des PPM, la majeure partie des projets proposés par les États membres dans les catégories « visites d'étude » et « renforcement des capacités institutionnelles » se concentrent sur quelques jours et visent à échanger des informations et les « meilleures pratiques » sur des thématiques particulières tels les permis de séjour et de résidence et les services nationaux pour l'emploi. Certains États membres participants aux PPM se sont également engagés dans le développement d'initiatives veillant à promouvoir le retour et la réintégration des ressortissants et la diffusion d'information à destination des migrants potentiels sur les voies légales de migration vers l'UE, campagnes toujours associées à la présentation des « risques de la migration irrégulière ».

Sous l'égide du PPM, la Moldavie a conclu neuf accords bilatéraux avec des États membres de l'UE sur le transfert des droits sociaux de ses ressortissants établis légalement à l'étranger. Parmi les accords bilatéraux négociés, l'on retrouve également ceux concernant la mobilité étudiante, la facilitation des procédures pour l'obtention des visas Schengen et la mobilité pour le travail. Pourtant, malgré la signature de ces accords, les entretiens conduits auprès des autorités moldaves ont révélé que peu étaient mis en application et devaient être rediscutés afin d'entrer en vigueur (entretiens, R., *National Focal Point for the Mobility Partnership*, ministère des Affaires étrangères, et N., Gestionnaire des programmes Migration, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, Moldavie, 2016). Un accord bilatéral de travail a été conclu avec l'Italie et aurait dû permettre de faciliter la migration de travail des ressortissants moldaves. Cependant, les fonctionnaires moldaves rencontrés ont tenu à rappeler que malgré l'organisation de formations sur le marché du travail et sur la langue italienne pour près de 500 personnes et qu'avec la création d'une base de données pour faire correspondre les compétences des travailleurs moldaves avec les besoins en main d'œuvre sur le marché du travail en Italie, une seule personne aurait bénéficié de ce dispositif et aurait donc été embauché par une entreprise italienne dans le cadre de cet accord (entretiens, R., *National Focal Point for the Mobility Partnership*, ministère des Affaires étrangères et N., Gestionnaire des programmes Migration, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, Moldavie, 2016). La Pologne est le seul État membre de l'UE à avoir offert à la fois à la Géorgie et à la

Moldavie l'ouverture de son marché du travail pour des séjours de six mois sur son territoire, mettant ainsi en place des opportunités de migrations circulaires de travail pour les ressortissants géorgiens et moldaves. L'Allemagne a quant à elle proposé un projet pilote de migration circulaire, recrutant 40 employés géorgiens provenant des secteurs de l'industrie touristique et des soins infirmiers, pour les former à la maîtrise de la langue allemande et aux normes de ces métiers en Allemagne avant de leur permettre d'y effectuer un court séjour de travail.

Le rôle joué par les organisations internationales dans les projets inclus sous cette thématique varie selon le pays. Fortement impliquées en Géorgie, elles apparaissent moins présentes en Moldavie. Toutefois, leur implication semble plus large que celle des États membres. Les projets qu'elles mettent en œuvre se déroulent sur plusieurs années et semblent à première vue bénéficier d'un financement plus important que les nombreux projets portés par un seul État membre. Les données sur les financements des projets du PPM portés par des États membres n'étant que peu détaillées ou voire même indisponibles, il est difficile d'avoir des informations sur les coûts engagés, mais les initiatives menées par les organisations internationales, dont les financements sont puisés dans les instruments financiers de l'UE et rapportés dans les tableaux de bord, montrent qu'elles bénéficient de ressources conséquentes. Les objectifs des projets sous la responsabilité des organisations internationales présentent pour la plupart une grande latitude : ils concernent principalement le « renforcement des capacités » institutionnelles (OIM et ICMPD), le développement de méthodologies pour la collecte de données sur le phénomène migratoire auprès des autorités nationales (OIM), le soutien à la négociation puis à la mise en œuvre des accords de réadmission et de facilitation des procédures pour l'obtention des visas Schengen (ICMPD), ainsi que la consolidation des activités liées à la réintégration (ICMPD).

Finalement, en ce qui a trait aux acteurs responsables de la mise en œuvre de projets inclus dans les PPM, l'on constate une faible participation des organisations locales de la société civile. Puisque les contours des projets sont pour la plupart dessinés à Bruxelles et qu'ils reposent sur des mécanismes de financements complexes, les organisations locales de la société civile ne peuvent y participer que par l'entremise des organisations internationales. En Moldavie, aucune association locale n'est porteuse de projets dans le cadre de cet instrument de coopération. Elles interviennent pour la plupart suite à l'invitation d'une organisation internationale, mais leur champ d'action est relativement restreint et se concentre sur la protection internationale, sur le respect des droits des migrants et sur le lien avec les Moldaves établis à l'étranger. Du côté de la Géorgie, l'action de ces dernières est plus diversifiée et leur travail bénéficie d'une certaine reconnaissance de la part des institutions nationales et des organisations internationales présentes sur place. Dans la thématique de la migration légale et de la mobilité du Partenariat géorgien, des organisations de la société civile sont parfois mandatées pour certaines composantes de projets, notamment pour ce qui a trait au respect des droits fondamentaux dans l'application des accords de réadmission et de facilitation des procédures pour l'obtention des visas Schengen (« *Innovations and Reforms Center* »), à la sensibilisation aux migrations environnementales (regroupement de plusieurs ONGs) et offrent des recommandations au

gouvernement pour promouvoir une migration « ordonnée » vers l'UE (« *Georgian Young Lawyers Association* », « *Caucasus Institute for Peace, Development and Democracy* »).

Bien que le nombre de projets relevant du pilier « facilitation de la migration légale » mis en œuvre dans les PPM géorgien et moldave semble *a priori* substantiel, leur portée est relativement réduite. La plupart d'entre eux, portés par un seul État membre à la fois, consistent à partager des informations et échanger sur les pratiques établies dans les institutions des États membres. La définition des contours d'un projet est, dans la plupart des cas, réalisée par l'État membre qui en est porteur, sans nécessaire concertation au préalable avec la Commission européenne ou avec les autorités des pays tiers partenaires. Par conséquent, ce type de projet n'est pas associé à une méthode d'évaluation particulière pour en estimer les conséquences. Ces derniers ne sont pas discutés lors des plateformes de coopération nationales instaurées dans le cadre des PPM. Puisque plusieurs États membres peuvent ainsi proposer des initiatives de « *capacity building* » directement aux services concernés, il peut arriver que les instances de coordination du PPM demeurent dans l'obscurité quant à leur déroulement. Selon les propos des acteurs institutionnels nationaux rencontrés, que l'on retrouve également dans un rapport d'évaluation des PPM rédigé par la *European Training Foundation*[26], cette situation peut conduire à la duplication d'initiatives, à un manque de cohérence globale de l'instrument du PPM ainsi qu'au non-respect des priorités fixées par les autorités nationales et la Commission européenne (*European Training Foundation*, 2015).

À la lecture de la description des objectifs des projets jusqu'à présent réalisés au sein du pilier « facilitation de la migration légale », ces derniers respectent tout de même certains aspects de la compréhension de la mobilité telle qu'entendue dans les communications précédemment diffusées par la Commission européenne. Ils adhèrent à la perception que la méconnaissance des voies légales de migration cause l'irrégularité du séjour de certains migrants, situation qu'ils adressent par la mise en place de diverses campagnes d'informations destinées à ce public. Mais avant tout, les projets contenus dans les PPM ciblent l'amélioration de la connaissance et des capacités des institutions nationales afin de maintenir sur leur territoire respectif les travailleurs. Force est cependant de constater les faibles possibilités de mobilité effective qui s'offrent aux ressortissants géorgiens et moldaves à travers les PPM. D'ailleurs, les citoyens sont rarement considérés comme les bénéficiaires des projets mis en œuvre, qui ciblent plutôt le personnel administratif. Au-delà des quelques accords bilatéraux de migration de travail et de transfert des droits relatifs à la protection sociale, ce sont principalement des initiatives visant à diffuser de l'information sur les voies légales de migration et des risques liés à la migration « irrégulière » ainsi qu'à encourager le retour et la réintégration qui s'adressent directement aux ressortissants géorgiens et moldaves.

[26] Agence européenne impliquée dans les relations extérieures de l'UE, œuvrant principalement auprès des pays de la Politique européenne de voisinage. Sa mission première est le développement du capital humain. Elle conduit des programmes visant à améliorer les systèmes d'éducation et de formation ainsi que le marché du travail dans les pays tiers partenaires.

L'analyse des projets mis en œuvre sous le pilier « facilitation de la migration légale » du PPM démontre ainsi une redéfinition de la « mobilité » dans l'action par les acteurs européens responsables de leur mise en œuvre. S'éloignant de la définition de la notion offerte par la Commission européenne dans ses communications, celle qui émerge de sa traduction sur le terrain est fortement corrélée à une volonté de réduire les mouvements migratoires plutôt que de les encourager. Ainsi, les projets insistent d'abord sur le « renforcement des capacités » institutionnelles afin que les administrations adoptent des mesures de régulation des flux migratoires, passant notamment par l'amélioration des dispositifs nationaux d'accès à l'emploi. Dans cette même logique, les projets relatifs au retour et à la réintégration des migrants se retrouvent donc catégorisés sous la thématique de la « facilitation de la migration légale ». Cette dissociation entre le discours de la Commission européenne et les pratiques mises en œuvre révèle la réticence des États membres à s'engager vers l'ouverture de possibilités de migration légale sur leur territoire et ce, malgré la réalisation des contreparties exigées auprès des pays tiers. Confrontée à ces différentes interprétations, la coordinatrice locale du Partenariat moldave explique son incompréhension du concept de « mobilité », tel qu'entendu dans la coopération européenne : « *We are having some projects with Italy and those regarding capacity-building and vocational training are included in our circular migration projects. For example, they can give a « training the trainers » training, that's what they organize now in different sectors, like agriculture, energy, etc,. and they call it mobility. Taking trainers from Moldova or experts and training them for a few days in Italy and then they come back to Moldova, that's mobility* » (entretien, R., *National Focal point for the Mobility Partnership*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). Cette confusion sur le sens de la notion de « mobilité » est exacerbée par la multitude de traductions offertes par les divers acteurs de la coopération, comme le souligne un fonctionnaire géorgien responsable de la négociation du PPM : « *How if I told you that I have no idea what circular migration is about? Because there is no single opinion about this. And every country and every expert views it according to their own views* » (entretien, T., *Deputy Head EU Assistance Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015).

5.1.3. Regard sur l'initiative phare des Partenariats pour la mobilité moldave et géorgien : de la dilution de la « mobilité »

Pour chaque PPM, la direction générale Migrations et Affaires intérieures de la Commission européenne conçoit un appel à projet pour lancer une initiative phare qui doit être mise en œuvre par un consortium d'États membres, sous la direction d'un d'entre eux. L'appel à projet est construit selon les priorités définies par chacune des parties signataires du partenariat ainsi que par celles de l'État membre qui se porte volontaire pour le diriger. L'étendue de son action peut en faire un projet transversal, regroupant diverses composantes sous les différents piliers du partenariat.

Strengthening Moldova's capacity to manage labour and return migration

L'initiative phare du Partenariat pour la mobilité moldave, intitulée « *Strengthening Moldova's capacity to manage labour and return migration* » a été lancée en 2009 suite à la proposition suédoise de poursuivre son action auprès des autorités moldaves qu'elle a débuté dès 2001. Regroupant onze États membres œuvrant sous le leadership de l'agence suédoise pour les services liés à l'emploi (SPES), les objectifs initiaux du projet sont la promotion de la migration légale vers l'UE, la diffusion d'information sur les opportunités d'immigration à destination de l'UE et sur les risques liés à la migration « irrégulière » et élaborer des programmes pour les migrants de retour et les migrants potentiels afin de faire correspondre leur expérience aux besoins des marchés du travail internationaux et nationaux. Dotée d'un budget de plus de trois millions d'euros, l'initiative phare a, dans les premières années (2009-2012) servi à la création d'un site Internet pour la diaspora (qui n'est aujourd'hui plus en service), réalisé sept campagnes d'information à destination des travailleurs moldaves, procédé à plus de 60 séances de formation pour le personnel de l'agence nationale pour l'emploi, organisé deux salons pour l'emploi en Moldavie à l'attention des ressortissants moldaves installés en Allemagne et en Italie, ouvert un centre d'information et un centre d'appel spécialisés sur le marché du travail moldave et offert une formation de trois semaines en Italie à 30 producteurs de vin moldaves. Ces réalisations, pensées pour répondre aux objectifs plus généraux du projet, se sont concentrées sur l'harmonisation des standards nationaux en termes de services pour l'emploi à ceux des États membres et au retour des ressortissants moldaves établis à l'étranger.

Sans procéder à une évaluation des conséquences de la première phase de l'initiative phare du Partenariat moldave, cette dernière a été reconduite pour une durée de trois ans (2012-2015) et reçu un financement complémentaire de deux millions d'euros provenant des instruments financiers européens. Le même type d'initiatives s'est poursuivi, ciblant principalement la « consolidation des capacités » de l'agence nationale pour l'emploi et l'établissement de centres d'information sur le marché du travail en région. Alors que l'initiative phare du Partenariat moldave bénéficie d'une importante visibilité, les « *newsletters* » publiées par le ministère des Affaires étrangères, les segments diffusés dans les médias locaux ou les présentations à son sujet par les représentants politiques moldaves et les promoteurs du projet ne font que décrire l'ensemble des actions réalisées, sans jamais fournir de détails sur leurs impacts. À titre d'exemple, lors de nos premiers entretiens réalisés auprès des porteurs de ce projet en Moldavie, aucun n'était en mesure d'indiquer combien de migrants moldaves avaient choisi de revenir s'établir dans leur pays d'origine suite à leur participation à un salon pour l'emploi (« *job fairs* ») tenu en Allemagne ou en Italie. Selon les propos rapportés par une fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères ayant participé à ces salons, un seul ressortissant moldave aurait accepté une offre lors du salon s'étant déroulé en Allemagne. Elle explique les difficultés qu'elle a éprouvé pour convaincre ses concitoyens à revenir au pays : « *I saw how sceptical migrants are. I was enthusiastic at first and then, so disappointed. Migrants coming to the job fairs were asking our civil servants « will you give me money when I'm back ? », « Will you give me a flat when I return because I have nowhere to live because I have lived in Italy for ten years ? » I mean, these are questions we could not*

answer and we don't have resources here… This is a big disappointment. I was crying when migrants were asking me « What is the ministry of Foreign Affairs doing for us ? What are you talking about, what kind of work opportunity ? I'm dying in Moldova with a 100 euros salary ! ». I think the job fairs are more of information campaigns and show that the government is caring about the migrants that left because they were disappointed with the country » (entretien, D., anciennement *Third Secretary*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2012).

Les programmes élaborés pour encourager le retour et la réintégration des ressortissants moldaves ne semblent pas prendre en compte le point de vue et les difficultés exprimées par ces derniers. La faible prise en compte du contexte local dans l'élaboration des initiatives est récurrente selon les interlocuteurs moldaves interrogés et nuit à leur réappropriation par les acteurs nationaux. Les difficultés mentionnées par les promoteurs européens du projet témoignent de leur incompréhension du fonctionnement des agences gouvernementales et plus largement, du contexte socio-économique national. Pour expliquer les obstacles dans la mise en œuvre des projets, notamment la réforme de l'agence nationale pour l'emploi, les experts suédois et allemands rencontrés mentionnent la persistance de la mentalité soviétique au sein des institutions, l'absence de volonté des décideurs politiques et le manque de professionnalisme des agents de l'État (entretiens, P., Expert suédois, Directeur de l'initiative phare et A., Expert allemand, Gestionnaire de projet, Moldavie, 2011). Au contraire, pour les agents des ministères moldaves rencontrés, les difficultés liées à la mise en œuvre de l'initiative phare s'expliqueraient par la méconnaissance des experts européens sur le fonctionnement du marché du travail national, par la charge de travail trop importante des fonctionnaires qui voient leurs responsabilités s'accroître en parallèle à la mise en œuvre de projets européens, et par le manque de considération à l'égard de leurs besoins (entretiens, D., anciennement *Third Secretary*, ministère des Affaires étrangères, E., *Head of Migration Policy Directorate*, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille et G., *Policy Officer*, Délégation de l'UE, Moldavie, 2011, 2012). D'ailleurs, les ministères moldaves connaissent une importante rotation de personnel. Contraints à travailler pour un salaire qui ne permet pas d'assurer la subsistance de leur ménage, les agents de la fonction publique moldave rencontrés dans le cadre de nos enquêtes sur le terrain ont pour certains quitté la Moldavie pour s'engager eux-mêmes dans un parcours migratoire, opté pour un emploi dans le secteur privé, s'assurant d'une meilleure rémunération, ou ont été embauchés pour travailler au sein d'organisations internationales, bénéficiant ainsi de meilleures conditions de travail. Une année après l'achèvement de l'initiative phare du PPM moldave, nous avons rencontré la responsable des projets du Partenariat au sein du ministère du Travail moldave, en poste depuis plus de six mois, qui s'est retrouvée dans l'incapacité de fournir des informations sur les changements effectifs réalisés au sein de ce même ministère par l'intermédiaire de l'initiative phare. Elle nous informe tout de même que bien que les capacités de l'agence nationale pour l'emploi aient été renforcées, peu d'employeurs utilisent aujourd'hui ses services. L'organisation des campagnes d'information à destination des migrants potentiels est désormais sous la responsabilité d'organisations internationales, alors que celles à destination des migrants relèvent du nouveau Bureau pour les relations avec la diaspora.

Malgré les difficultés identifiées par chacune des parties, des promoteurs du projet aux « bénéficiaires » de ce dernier, l'initiative phare du PPM moldave devient le modèle des initiatives qui vont suivre et seront appliquées à d'autres pays tiers. Ayant bénéficié au total d'un financement européen de plus de 5 millions d'euros, les projets initiés sous son cadre ont d'abord visés le « renforcement des capacités » des institutions nationales et l'encouragement du retour et de la réintégration des ressortissants moldaves établis à l'étranger. À aucun moment, une évaluation sur les conséquences de l'initiative phare n'a été réalisée. Différents survols de ses actions ont été discutés lors de la plateforme de coopération nationale, mais sans jamais remettre en question ses objectifs, ses modalités de réalisation et son impact, notamment auprès des migrants de retour au pays d'origine par l'entremise de ses programmes. L'analyse de cette initiative illustre la faible considération accordée par les acteurs européens de la coopération au contexte particulier dans lequel vient s'inscrire leur projet. Les objectifs du projet ne correspondent pas aux besoins identifiés par les « bénéficiaires », mais bien à ceux définis en amont par les experts des États membres qui souhaitent par l'entremise de l'initiative, transposer un « modèle » européen de gestion des migrations de travail en Moldavie. En s'attachant principalement à accroître les moyens dédiés à l'agence moldave pour l'emploi, la mission principale de l'initiative phare du PPM moldave est de freiner les migrations de travail. Son action repose sur l'idée qu'une meilleure gestion de cette agence, à l'image de celles qui existent au sein des États membres de l'UE, parviendra à résoudre les difficultés des ressortissants moldaves à trouver un emploi dans leur pays. Pourtant, un an après son achèvement, il ne reste que peu de traces de l'initiative phare du PPM moldave.

Support the reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of the EU-Georgia readmission agreeement

L'initiative phare développée dans le cadre du PPM géorgien contient certaines thématiques retrouvées dans celle du Partenariat moldave, mais concentre davantage les efforts sur le retour et la réintégration des ressortissants géorgiens. Intitulée « *Support the reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of the EU-Georgia readmission agreement* », cette initiative, disposant d'un financement européen de plus de trois millions d'euros, a bénéficié du soutien de huit États membres, travaillant sous le leadership d'une unité du ministère de l'Intérieur de la République Tchèque et inclut cette fois une organisation internationale dans ses partenaires, l'OIM. Lancée en 2010 pour une période de trois ans, l'initiative compte « renforcer les capacités » du ministère pour les Déplacés internes, l'Hébergement et les Réfugiés (MRA), chargés de la réintégration des ressortissants géorgiens de retour au pays, tout en constituant de nouveaux programmes afin d'encourager un plus grand nombre de retours. Pour réaliser ces objectifs, l'initiative mettra sur pied des centres de ressources pour la mobilité dans diverses régions du pays (« *Mobility Resource Centres* »), avec pour mission de diffuser des informations sur la réintégration et offrant des services de conseil et de formation pour les migrants de retour. Ces centres soutiennent également le développement d'entreprises créées par des migrants de retour, en octroyant des financements allant jusqu'à 2000 euros par projet de démarrage d'entreprise. Des experts européens sont également déployés dans le cadre de ce projet parmi

les institutions nationales pour soutenir l'élaboration de projets de loi et de politiques ainsi que pour œuvrer auprès du personnel du MRA dans la mise en place des programmes de retour et de réintégration.

Le bilan de l'initiative phare du Partenariat pour la mobilité géorgien est mitigé et à la surprise des États membres y participant, il n'est pas reconduit suite à la conclusion de sa première phase en 2013. Au contraire de l'initiative moldave, les détails concernant la mise en œuvre des projets et leurs résultats sont publiés et font état des difficultés rencontrées. Ayant comptabilisé le nombre de bénéficiaires récipiendaires des services fournis par les centres de ressources pour la mobilité, un manque de suivi persiste quant aux fruits de ces services. Au total, 423 personnes auraient bénéficié d'une aide quelconque au sein des centres régionaux, allant du simple conseil à une assistance médicale, et 75 Géorgiens de retour au pays auraient obtenu un financement pour démarrer une entreprise. Le manque de suivi réalisé à la suite de l'octroi de ces services ne permet pas de confirmer que ces derniers ont permis une réinstallation durable des migrants de retour. Un rapport de la *European Training Foundation* pose un regard critique sur le bilan de l'initiative phare du partenariat géorgien et notamment sur l'utilisation de ses fonds. Avec un budget totalisant plus de trois millions d'euros et avec un nombre si peu élevés de bénéficiaires directs (à savoir les ressortissants géorgiens), la fondation interroge l'efficacité de l'initiative. Aussi, bien que la principale attention ait été dirigée vers le « renforcement des capacités » du personnel du MRA, le manque de ressources de cette institution, humaines ou financières, ne lui a pas permis de reprendre le flambeau et poursuivre les projets lancés dans le cadre de l'initiative. Déjà submergée par la prise en charge des déplacés internes géorgiens, les questions du retour et de la réintégration des migrants géorgiens peinent à se retrouver prioritaire dans l'agenda de cette agence (*European Training Foundation*, 2015). La Délégation de l'UE en Géorgie et la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne annoncent en 2013 la fin de l'initiative phare et la constitution de deux nouveaux projets poursuivant dans sa lignée d'actions (« *More-for-More* » et « *Enhancing Georgia's Migration Management* »). Poursuivant en partie les actions précédentes, ces programmes adoptent une approche plus transversale à travers la structure des quatre piliers du PPM, et sont cette fois-ci placés sous la gouverne de deux organisations internationales, l'OIM et l'ICMPD.

La Délégation de l'UE justifie cette prise de décision pour répondre à la lenteur de la mise en œuvre des projets par les États membres ainsi qu'aux nombreuses discordes qui persisteraient entre leurs différents points de vue. En réponse à cette décision des institutions européennes, l'unité tchèque chargée de la mise en œuvre de l'initiative phare quitte la Géorgie, refusant de répondre à toute sollicitation relative à ce projet. Alors que la mise en œuvre des PPM devait faire la belle part aux États membres, appuyés par les organisations internationales, ces derniers se retrouvent dépossédés de l'initiative phare et doivent désormais concentrer leurs efforts sur les initiatives qui correspondent davantage à leurs impératifs nationaux. L'action de la Délégation européenne a, selon les propos d'un conseiller à l'ambassade de France autrefois impliqué dans ce projet, « *jeté un froid vis-à-vis des États membres, ça a même généré une mini-crise. Moi je vois, au niveau de la France, on ne s'empresse plus forcément de mobiliser des experts pour*

participer à ces missions. On m'a alerté là-dessus quand ça a commencé à sentir le roussi et qu'il fallait demander des comptes à la Délégation de l'UE » (entretien, X., Premier Conseiller, ambassade de France, Géorgie, 2015).

L'analyse des initiatives phares dans les PPM moldaves et géorgiens met en relief certaines difficultés rencontrées dans leur mise en application. Malgré des objectifs qui semblent de premiers abords consensuels, leur réalisation illustre la méconnaissance des experts déployés par l'UE et ses États membres sur le contexte national et le manque de cohérence globale des projets. Même si l'ambition principale de ces missions consiste à « renforcer les capacités » de certaines institutions nationales, le manque criant de ressources allouées à ces dernières et l'incohérence des objectifs avec la réalité vécue localement interrogent l'efficacité de ces mesures, voire même la volonté de les voir réussir. Simplement perçue comme récipiendaires de l'assistance européenne, les institutions nationales ciblées par ces initiatives n'ont pas été consultées en amont de la définition des objectifs et des modalités de leur réalisation. La difficile réappropriation des enjeux liés au retour et à la réintégration des migrants par les agences nationales illustre les obstacles qui se dressent face à l'européanisation effective des pratiques. D'une part, les agents de l'État semblent peu convaincus des besoins et des objectifs définis dans ces projets et ne possèdent pas les ressources pour les réaliser sans le soutien de l'UE. D'autre part, les États membres, en choisissant librement les thématiques et les modalités de leur investissement, ne se soucient guère de la cohérence globale des initiatives et du respect des priorités fixées dans chacun des piliers du PPM. Ces éléments mènent à une répétition récurrente des interventions mais aussi à une certaine incompréhension sur l'identification des « meilleures pratiques », alors que huit ou onze États membres s'impliquent chacun à sa manière dans la mise en œuvre des projets. Au final, l'observation de la mise en œuvre des activités liées à la thématique élargie de la facilitation de la migration légale contenue dans la structure des PPM met en exergue l'accent qui est porté sur la volonté de réduire les migrations vers l'UE, en ciblant le « renforcement des capacités » des institutions nationales à gérer d'abord les migrations à destination de leur territoire et à encourager le retour et la réintégration des migrants moldaves et géorgiens dans leur pays d'origine. Les décalages qui nous sont donnés à voir entre les discours de la Commission européenne et les pratiques mises en œuvre par les États membres indiquent une volonté de réinterpréter le sens donné à la notion de « mobilité » ainsi qu'au contenu du pilier concernant la « facilitation de la migration légale » du PPM. Alors que le discours de la Commission européenne fait référence à des pistes d'action visant à encourager certaines formes de mobilité afin de réduire les migrations « irrégulières », les projets pensés par les États membres ont pour principal objectif de modéliser des pratiques de gestion des migrations de travail et du retour des migrants dans leur pays d'origine auprès des pays tiers partenaires. Ainsi, ce sont bien ces pratiques et le sens qui leur est donné qui s'institutionnalisent dans les programmes d'action, même si elles apparaissent bien éloignée des réalités sociales et politiques nationales.

5.2. « Migration et développement » : de la construction d'un discours politique consensuel sur l'apport des migrants au développement de leur pays d'origine

Dans le milieu académique, la relation entre la migration et le développement fait l'objet de recherches qui tentent d'établir d'une part, le rôle joué par la migration sur le développement du pays d'origine et d'autre part, celui du développement sur la décision des individus d'entamer un projet migratoire (Reslow, 2010). Selon cette logique, l'envoi de remises financières par les migrants ainsi que l'utilisation de leur épargne pour des investissements dits « productifs », le maintien du lien avec la diaspora et le retour des migrants qualifiés dans leur pays d'origine seraient tous des éléments contribuant à sortir les ménages de la pauvreté et à enrichir les communautés d'origine des migrants. Divers exemples viennent étayer cette assertion et ont été observés dans le cadre de recherches académiques, on peut penser au rôle de la diaspora chinoise dans le développement de l'économie régionale au sein du pays d'origine (Li, 2017, Live, 1993) ou encore à celui des migrants mexicains engagés dans des initiatives de « co-développement » avec leur communauté d'origine (Portes, Escobar et Walton Radford, 2007). Néanmoins, même si aux yeux des chercheurs, cette relation demeure non résolue, incertaine voire même remise en cause (Daum, 2007, Reslow, 2010, Wunderlich, 2013), pour l'UE, elle fait désormais partie d'un adage commun récurrent dans l'élaboration des politiques développées à l'égard des pays tiers, reposant sur la présomption que le développement du pays d'origine freinera irrémédiablement les flux migratoires en provenance de cet espace. Faisant fi des interrogations soulevées par les travaux académiques sur la relation entre les migrations et le développement, les politiques développées par l'UE et les États membres dans ce domaine cherchent à intégrer la question du développement dans leur objectif de contrôler les flux migratoires. Comme le rappelle Christophe Daum, ces politiques qui relèvent du contrôle des migrations et non de l'aide au développement aspirent donc à « appuyer l'implication des migrants dans le développement de leur pays d'origine et de renforcer les dispositifs de contrôle aux frontières » (Daum, 2007, p. 50). Pensées ainsi, ces politiques servent de mesures incitatives aux gouvernements des pays tiers, l'UE « monnayant la bonne volonté des États pourvoyeurs d'émigration dans le contrôle de celle-ci » (Daum, 2007, p. 56).

5.2.1. Lutter contre les « causes profondes » des migrations pour freiner les flux de migrations « irrégulières » et accroître la crédibilité de l'UE aux yeux des pays tiers

L'adhésion de la Commission européenne au précepte des « synergies » entre la migration et le développement apparaît de façon exponentielle dans ses communications, tout particulièrement dans le contexte de l'adoption de l'Approche globale sur les migrations. À leur lecture, on y apprend que la Commission est convaincue que le développement peut freiner les migrations et que la migration est une force motrice pour le développement, justifiant ainsi son soutien à l'élaboration de nouvelles politiques et programmes alliant ces deux thématiques. Elle soutient dès 2005 la nécessité d'aider à la création de « *livelihood opportunities that offer alternatives*

to emigration, EU development policy, centred on the eradication of poverty and the achievement of the Millenium Development goals, including through the promotion of economic growth and job creation and the promotion of good governance and human rights, helps address the root causes of migration » (Commission européenne, 2005c). La Commission énonce ainsi l'existence de « causes profondes » des migrations (« *root causes* »), principalement la pauvreté et le manque d'emplois dans les pays d'origine, qui représenteraient des facteurs de répulsion pour les migrants qu'il convient d'éradiquer (Commission européenne, 2006c). En remédiant à ce qu'elle appelle les « causes profondes » de la migration, la Commission européenne vise à réduire les migrations « irrégulières ». C'est en suivant cette logique que l'aide au développement des pays d'origine devient progressivement conditionnée à l'engagement des pays tiers à lutter contre les migrations irrégulières, conjointement avec l'UE. Elle insiste ainsi sur l'idée que « l'un des éléments essentiels de la gestion des migrations dans l'UE est l'établissement d'un partenariat avec les pays tiers [...] visant directement à réduire et prévenir l'immigration clandestine. Ce partenariat a également pour objectif d'aider les pays d'origine à remédier aux causes et aux facteurs de départ qui sont à l'origine de l'immigration clandestine » (Commission européenne, 2006b).

L'origine du raisonnement de la Commission européenne est inconnue pour le lecteur de ses communications : aucune référence scientifique n'y apparaît pour justifier la crédibilité de ses propos et sa conviction à l'adage du lien entre la migration et le développement. Elle légitime son positionnement en faisant notamment référence aux idées partagées par les organisations internationales qui représenteraient le gage du savoir dans le domaine des migrations internationales. Ainsi, elle précise que « *the increasing perception of the importance between migration and development is demonstrated by the organisation in September 2006, in the context of the 61st General Assembly of the United Nations, of a High Level Dialogue on International Migration and Development* » (Commission européenne, 2005c), ou encore, que « *countries and international organisations increasingly perceive migration as a phenomenon whose positive impacts in development terms can be substantial, provided that appropriate policies are in place* » (Commission européenne, 2005d). L'engouement des organisations internationales sur cette question est relativement récent. Dans les années 2000, la Banque mondiale produit des rapports qui mettent en lumière un aspect économique longtemps négligé lié aux migrations internationales : les envois de fonds et l'épargne des migrants (voir par exemple le rapport de Mansoor et Quillin de 2006 sur les envois de fonds des migrants d'Europe de l'Est). Elle incite les gouvernements à prendre conscience de l'ampleur de ces fonds et de créer de nouvelles politiques qui viseraient l'investissement « productif » de ce capital. Ce raisonnement conçoit les migrations que sous un angle macroéconomique. Ainsi, l'utilisation effective de l' « épargne » des migrants par ces derniers n'est que peu prise en compte dans l'élaboration des politiques et des programmes ciblant l'apport des migrants dans le développement de leur pays d'origine. En effet, ce que ces experts économiques perçoivent comme une « épargne » est en fait une ressource utilisée dans la plupart des cas à combler les besoins essentiels de l'unité familiale restée au pays (Daum, 2007). Néanmoins, cette thématique et le sens qui lui est accordé par ces experts économiques devient centrale dans l'élaboration des politiques et des programmes de gestion des flux

migratoires des puissances occidentales et de certaines organisations internationales. Reprenant l'intitulé d'une conférence animée par l'organisation internationale ICMPD, la Commission européenne explique que « les migrations font partie intégrante du développement et il est généralement reconnu aujourd'hui qu'elles sont désormais nécessaires pour passer d'une approche axée sur plus de développement pour moins de migration à une meilleure gestion de la migration pour plus de développement » (Commission européenne, 2006a). Finalement, dans la révision de son Approche globale sur les migrations en 2011, la Commission soutient l'affirmation que « *good governance of migration will bring vast development benefits. Evidence shows that migrant households can increase their well-being thanks to opportunities abroad to acquire new skills and work experience. Migration and mobility can also foster more foreign direct investment and trade links, especially bearing in mind the role of diaspora communities. It is thus in the interest of the migrant source countries, as well as of the destination countries, to work together to ensure maximum development benefits from the transfer of remittances, know-how and innovations* » (Commission européenne, 2011a). Sans plus d'information sur la source de ces « évidences », les postulats posés par la Commission européenne sur le lien entre la migration et le développement deviennent des éléments de discours consensuels qui ne semblent à aucun moment remis en question par ses protagonistes. Ainsi, au contraire du pilier de l'Approche globale sur les migrations concernant la « facilitation de la migration légale », la contrepartie demandée aux États membres de l'UE dans le domaine de la « migration et du développement » soulève moins d'opposition et de traductions concurrentielles.

Dès 2005, la Commission européenne détermine des lignes directrices sur lesquelles doivent se fonder l'élaboration des programmes de soutien envers les pays d'origine des migrants afin de mener à bien les politiques sur la migration et le développement. Ces dernières ciblent les remises financières des migrants, la diaspora comme acteur de développement du pays d'origine, la migration circulaire et la circulation des cerveaux et le renversement des effets négatifs de la fuite des cerveaux (Commission européenne, 2005d). Au fil des années, les communications de la Commission européenne précisent davantage le type d'actions à conduire et les moyens à mettre en œuvre dans l'établissement de partenariats avec les pays tiers. Elles proposent d'abord de faciliter l'envoi des remises financières par l'ouverture de canaux de transferts sécurisés, rapides et à peu coûteux pour les migrants et de développer des programmes afin que les remises soient utilisées dans des projets de développement, soutenus par un appui financier de l'Union et par les organisations diasporiques établies dans des États membres. Ensuite, elles insistent sur la nécessité d'assister les pays tiers afin de cartographier leur diaspora et de construire et maintenir des liens avec cette dernière. Il est également proposé de développer des politiques afin de maximiser l'impact en termes de développement que peuvent fournir les migrations circulaires, ce qui inclut le soutien au retour et à la réintégration des migrants vers leur pays d'origine (Commission européenne, 2005d, 2007a).

Comme pour le pilier « facilitation de la migration légale », celui portant sur la relation « migration et développement » est présenté comme monnaie d'échange à utiliser dans les relations avec les pays tiers afin de les inciter à coopérer davantage avec l'UE pour la

réadmission des ressortissants en situation irrégulière et de la lutte contre les migrations irrégulières. Suivant cette logique, la Commission estime qu'une « meilleure » réponse « aux questions relatives à la mobilité et à l'aspect « développement » des migrations permettra à l'UE de gagner en crédibilité aux yeux de ses partenaires et d'atteindre avec eux le stade de coopération suivant » (Commission européenne, 2007a). Auprès des pays du voisinage oriental, la Commission européenne présente le PPM comme un outil qui ouvrira la voie à « une coopération dans les domaines de la gestion des migrations de main-d'œuvre, des envois de fonds au profit du développement, du retour volontaire et de la réinsertion des migrants et des réseaux de diasporas, apportant une valeur ajoutée évidente » (Commission européenne, 2007a).

5.2.2. Mise en œuvre des projets du pilier « migration et développement »: de la construction politique de sens sur un « comportement rationnel » des migrants

Sous le volet « migration et développement » des déclarations de PPM géorgien et moldave, les priorités énoncées pour chacun sont peu nombreuses et identiques, sauf pour un ajout dans le Partenariat géorgien. Leur lecture rappelle le lien que nous avons précédemment évoqué entre développement et volonté de contrôle des flux migratoires. En effet, les objectifs qui y sont énoncés priorisent le développement de programmes pour maintenir les ressortissants moldaves et géorgiens dans leur pays d'origine (reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, soutien dans la recherche d'emploi, etc.) et pour encourager le retour et la réintégration des migrants originaires de Moldavie ou de Géorgie (lutte contre la fuite des cerveaux, le soutien au retour volontaire, le développement d'offres de formation pour les migrants de retour dans leur pays d'origine, etc.). En ce sens, ces priorités et les pistes d'action qui sont proposées s'apparentent à celles développées dans le cadre du pilier « facilitation de la migration légale ». Un second objectif que l'on retrouve dans chacune de ces déclarations concerne le renforcement des relations entre les autorités et leur diaspora et propose la création de conditions pour encourager les investissements dits « productifs » des membres de la diaspora dans leur pays d'origine. À ces priorités, le PPM géorgien ajoute le soutien à la supervision des mouvements migratoires par l'amélioration des capacités en matière de collecte des données et des systèmes d'analyse (déclarations des Partenariats pour la mobilité, Moldavie 2008, Géorgie 2009).

Tout comme pour les projets dérivés du pilier « facilitation de la migration légale », la majeure partie des initiatives contenues dans la thématique « migration et développement » des PPM moldave et géorgien se concentre sur le « renforcement des capacités » institutionnelles, notamment afin que les institutions nationales développent des liens solides avec leurs organisations diasporiques respectives. Sur dix-huit projets initiés en Moldavie et six en Géorgie sous cette thématique, dix d'entre eux s'adressent aux personnels des institutions pour la première et deux pour la seconde. Pour la Moldavie, on retrouve le projet « *Supporting the implementation of the migration and development pillar of the Mobility Partnership* », financé par la

Commission européenne pour le montant de deux millions d'euros et mis en œuvre par l'OIM pour la période 2009-2013. Un des objectifs premiers de cette initiative est de créer le « profil migratoire moldave »[27], suivant l'exemple de ceux déjà tracés par l'OIM auprès d'autres pays de l'Europe de l'Est. À l'intention du gouvernement, de la Commission européenne et de l'UE, ce profil a pour vocation de faciliter l'élaboration des politiques publiques en comblant le manque de connaissances quantitatives et qualitatives sur le phénomène migratoire moldave. L'OIM dirige également la réalisation d'un profil migratoire pour la Géorgie. L'initiative de l'OIM pour soutenir le pilier « migration et développement » du PPM moldave a été reconduit en 2015 pour une durée de trois ans, et inclut désormais la région de la Transnistrie, veillant à poursuivre ses activités de renforcement institutionnel, en assistant notamment les autorités nationales dans la formulation de leur stratégie en matière de retour des ressortissants moldaves. Inspiré du guide « *Mainstreaming migration into development planning* » rédigé par les soins de l'OIM à destination des décideurs politiques dans le cadre du « *Global Migration Group* » en 2010, les organisations internationales présentes en Moldavie et exerçant dans ce secteur (principalement l'OIM et le Programme des Nations Unies pour le Développement) soutiennent ces préceptes (encourager le retour des migrants, la circulation des savoirs et le transfert des ressources financières) et épaulent les autorités nationales dans l'élaboration de leurs diverses politiques et stratégies, notamment dans les domaines du retour, de l'emploi et des politiques de développement national.

D'ailleurs, avec le soutien d'experts européens et d'organisations internationales, les gouvernements géorgiens et moldaves ont créé tous deux un Bureau pour les relations avec la diaspora afin de maintenir les liens avec les ressortissants établis à l'étranger et gérer la plupart des programmes mis en œuvre par des donateurs internationaux à l'égard de la diaspora. Pourtant, tel que discuté dans le deuxième chapitre de notre ouvrage, les mouvements migratoires au départ de la Moldavie et de la Géorgie sont pour la plupart circulaires et concernent des migrants de première génération engagés dans un parcours migratoire temporaire visant l'accumulation d'une épargne avant d'envisager le retour au pays. Le concept de diaspora, tel que défini par les chercheurs, fait référence à « une construction sociale visant à établir et à maintenir des liens entre des populations migrantes qui se croient issues d'une même origine, réelle ou mythique, présentant de ce fait des caractéristiques propres qui les séparent des sociétés d'accueil » (Bouix *in* Bruneau, 1994, p. 8). Sheffer et Bruneau attribuent trois caractéristiques essentielles au concept de diaspora : « la conscience et le fait de revendiquer une identité ethnique ou nationale ; l'existence d'une organisation politique, religieuse ou culturelle du groupe dispersé (richesse de la vie associative) ; l'existence de contacts sous diverses formes, réelles ou imaginaires, avec le territoire ou le pays d'origine » (Bruneau, 1994, p. 7). En supposant le regroupement diasporique des Moldaves et des Géorgiens, le raisonnement politique insinué est qu'il s'agit de groupes homogènes, intégrés dans les pays d'installation, impliqués dans les réseaux migratoires et enclins à participer au développement

[27] Le Profil migratoire est un outil de l'OIM qui vise à rassembler les données quantitatives et qualitatives sur la migration au sein d'un pays tiers, afin d'en dresser un portrait global pouvant être par la suite utilisé dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques.

de leur communauté d'origine de par la force des liens unissant les deux pôles. L'étude de la migration moldave et géorgienne expose une réalité divergente de ces discours politiques, notamment du fait des politiques migratoires de l'UE. La migration de travail circulaire promue par l'UE et vécue par ces migrants, principalement à destination des autres pays de la Communauté des États indépendants, n'encourage pas l'intégration des migrants dans le territoire d'accueil. Le projet migratoire est fondé, dans la majorité des cas, en réponse à des facteurs socioéconomiques. Malgré l'existence des réseaux migratoires facilitant l'entrée des immigrants sur le marché du travail, le lien communautaire unissant les axes de départ et d'arrivée est faible. Aussi, la plupart des migrants originaires de ces pays sont de première génération, issus d'un cycle migratoire à faible maturité.

Pour la Moldavie, les efforts déployés par la nouvelle agence étatique responsable des liens avec la diaspora se concentrent principalement sur l'établissement de relations avec les associations diasporiques formées à l'étranger. Au regard de la liste des associations moldaves invitées à participer à un forum à Chisinau organisé par le Bureau pour les relations avec la diaspora, peu d'entre elles correspondent à l'entendement du concept de « diaspora ». Elles relèvent davantage d'organisations à caractère sportif, politique ou culturel. D'ailleurs, la plus grande enquête qualitative menée auprès de migrants moldaves (plus de 2300 migrants moldaves et 1200 ménages en Moldavie) révèlent que la grande majorité d'entre eux perçoivent de manière négative les associations de migrants moldaves à l'étranger et que seulement 4,6 % les considèrent comme des sources sûres d'information (De Zwager, Gressmann et Sintov, 2010). Afin de paliers à ces difficultés, le Bureau pour les relations avec la diaspora moldave a créé des mécanismes visant à « renforcer les capacités » des organisations diasporiques avec l'OIM. Sous l'égide du PPM, ce Bureau a planifié l'organisation de divers évènements tels le congrès de la diaspora, les jours de la diaspora et le forum économique à l'attention des membres de la diaspora. Il finance également la création de centres culturels moldaves dans les États membres de l'UE, afin de joindre plus facilement ces associations. Selon deux représentants du Bureau pour les relations avec la diaspora, ces initiatives visent à « *transmettre des informations sur les opportunités économiques en Moldavie ou sur les facilités mises place pour encourager leur investissement et ainsi maintenir les Moldaves « engagés avec la Moldavie* » (entretiens, D., Chef des programmes et O., Gestionnaire de projet, Bureau pour les relations avec la diaspora, Moldavie, 2016).

L'utilisation dite « productive » des remises financières engendrées par les migrations se retrouve au cœur de la majorité des projets du pilier « migration et développement » du PPM moldave. Que ceux-ci aient pour objectifs la « consolidation de la diaspora » ou le « renforcement des capacités institutionnelles », la principale ambition est de réussir à mobiliser les migrants moldaves et les convaincre à œuvrer au développement de leur pays d'origine. À ce sujet, le Programme des Nations Unies pour le Développement et l'OIM portent une initiative multi-localisée[28] qui cible l'intégration des bénéfices liés à la migration dans le développement local. Travaillant à la fois à l'échelle nationale et locale (au niveau des communes), les porteurs

[28] Le projet « *Mainstreaming migration into national development* » est mis en application simultanément au Bangladesh, en Jamaïque, au Kirghizistan, en Moldavie, au Maroc, en Serbie et en Tunisie.

de ce projet ont sélectionné 25 villes moldaves auprès desquelles sont créées des associations communales (« *hometown associations* ») ayant pour but de fédérer les migrants et les habitants, ainsi que leurs ressources, autour de projets de développement local. Puisant son inspiration dans les initiatives de co-développement initiées par des migrants dans diverses régions du monde, le projet moldave s'en éloigne puisque l'idée n'a pas émergé des individus mais bien d'instances institutionnelles, dans ce cas-ci, étrangères. Consciente du travail à réaliser pour convaincre les migrants et les habitants à participer à cette initiative, la responsable du projet nous indique chercher à « éduquer » d'une part les autorités locales afin qu'elles comprennent les bénéfices qu'elles peuvent retirer en mettant en place une telle coopération, et d'autre part, réfléchir à un message « émotionnellement fort » qui pourrait inciter les migrants à maintenir les liens et contribuer au développement de leur communauté d'origine (entretien, O., Coordinatrice de programme, Programme des Nations unies pour le Développement, Moldavie, 2016).

Le Bureau pour les relations avec la diaspora est également engagé dans la recherche de solutions pour capitaliser sur les ressources des migrants moldaves. Ses agents tentent d'aller à la rencontre des migrants moldaves établis dans les États membres pour les inciter à investir au pays. Une certaine incompréhension envers leurs attentes perdure auprès des institutions nationales et des organisations internationales, élaborant des projets sur la base d'exemples de réussite provenant de régions éloignées du monde. Peu d'entre elles semblent à l'écoute des besoins énoncés par les migrants eux-mêmes, ni s'intéresser aux données révélées dans diverses enquêtes portant sur les comportements d'épargne et d'investissement des migrants moldaves. En ce sens, pour ce qui est des projets conduits par les institutions nationales et les organisations internationales, ils sont élaborés sur la base d'une image essentialisée des migrants, qui, peu importe leur pays d'origine, devraient adopter un comportement rationnel et contribuer au développement de leur communauté. Le passage suivant, provenant d'un entretien réalisé auprès de deux fonctionnaires du Bureau pour les relations avec la diaspora, illustre les motivations qui orientent leur action et le regard négatif qu'ils portent envers les migrants qui refusent d'y participer : « *We have a lot of economic agents all over the world doing pretty well, but they don't have this engagement to the Republic of Moldova so it's a good opportunity to present how they can invest in their homeland. The political and economic situation is unstable, that's why they don't trust the government and they are not involved. That's why we're going to go to them to show it's possible to invest and we have some sectors that are available and waiting for investments to grow. It's still complicated to work with them because they don't have this engagement to their homeland and they are just looking for excuses, like the political situation, it's uncomfortable, or they give economic reasons or social… But I think it's possible. Just if you want, you can do it. I think it's possible and they are just looking for excuses…* » (entretiens, D., Chef des programmes et O., Gestionnaire de projet, Bureau pour les relations avec la diaspora, Moldavie, 2016).

Les données révélées par le profil migratoire de l'OIM indiquent que la majorité des remises envoyées par des migrants moldaves est utilisée par la cellule familiale pour satisfaire les besoins quotidiens (OIM, 2008). Pour les migrants moldaves ayant tenté l'aventure entrepreneuriale à

leur retour de migration, ils ont été confrontés à un climat peu favorable à la conduite d'affaires commerciales. Sur ce point, les principales contraintes relevées par les migrants sont l'insuffisance des ressources financières, l'accès limité aux prêts bancaires, la bureaucratie excessive, la corruption omniprésente, le volume élevé d'imposition, ainsi qu'un marché économique local peu protégé (De Zwager, Gressmann et Sintov, 2010). La corruption accompagne l'investisseur tout au long de son parcours commercial, à partir du démarrage de l'entreprise, dans le processus d'obtention des permis, ainsi qu'aux moments des diverses évaluations conséquemment à l'ouverture d'un commerce. Ces contraintes font que la plupart des investisseurs préfèrent conduire leurs affaires dans l'illégalité, au détriment du potentiel de développement qu'elles représentent. Cette méfiance conduit les migrants et leur famille à garder leur épargne à la maison, par manque de confiance envers les institutions bancaires. Alors que les projets financés par les donateurs internationaux cherchant à capitaliser sur les ressources financières des migrants moldaves insistent sur l'utilisation des canaux formels de transferts financiers à travers les banques moldaves, les enquêtes réalisées auprès des ménages moldaves révèlent que 46 % d'entre eux souhaitent obtenir de meilleures offres de services, et moins de 20 % conservent leur épargne en banque, du fait du manque de ressources financières et de la méfiance persistante envers les institutions bancaires (De Zwager, Gressmann et Sintov, 2010). Le scandale financier de 2015 évoqué dans le second chapitre n'a que confirmé et même accru la méfiance persistante des Moldaves à l'égard du système financier national.

Le manque de correspondance entre les attentes des migrants moldaves et les projets qui ont vu le jour sous le pilier « migration et développement » du PPM est dénoncé par plusieurs acteurs associatifs locaux rencontrés sur le terrain. Pour reprendre les propos de l'un d'entre eux, « *the inventory of the services available to migrants in the government today… We came up with 170 different services! Not one of those services has ever been asked for by migrants! So in other words, stop doing it. The interventions are completely not in line with your target group's objectives* » (entretien, N., Directeur exécutif, *NEXUS Moldova*, Moldavie, 2016). Ces inadéquations entre les besoins identifiés par les migrants et les objectifs des projets mis en œuvre par l'entremise des programmes de coopération internationaux traduisent une compréhension particulière du développement par les acteurs de cette coopération qui demeure avant tout corrélé au contrôle des migrations. D'ailleurs, le champ de compétences des organisations internationales en charge de ces projets relève bien de la gestion des migrations et non du développement. À partir d'une vision idéelle des migrants qui leur prête un comportement « rationnel » imaginé, les promoteurs de ces projets fournissent des prescriptions aux pouvoirs publics qui se veulent universellement applicables. Elles reposent sur des croyances et des relations causales qui légitiment le choix des actions à prendre pour canaliser l'apport des migrants dans le développement de leur pays d'origine et écartent les propositions alternatives. C'est dans cette logique, reposant sur un objectif de contrôle des migrations, que les migrants ne sont considérés en tant qu'acteurs de développement que lorsqu'ils agissent en faveur de leur pays d'origine (et non de destination) et que les programmes qui ont vu le jour ciblent principalement leur retour et réintégration économique et sociale ou l'investissement de leurs ressources dans leur pays d'origine.

Un nombre significativement moins élevé de projets relatifs à la relation entre la migration et le développement a vu le jour en Géorgie (six projets inscrits au tableau de bord). Également focalisés sur le « renforcement des capacités » institutionnelles, ils ciblent pour la plupart le développement des activités du Bureau pour les relations avec la diaspora, ainsi que l'élaboration de nouvelles politiques et stratégies visant à intégrer la question des migrations à celle du développement du pays. Tout comme pour la Moldavie, les organisations internationales sont responsables de la mise en œuvre de la plus grande partie des projets. Trois organisations internationales se partagent la mise en œuvre des initiatives, soit l'OIM, l'ICMPD et le *Danish Refugee Council*, présent en Géorgie depuis 1999. Ces projets bénéficient de financements substantiels de l'UE, dont plus d'un million d'euros est alloué à l'initiative conjointe menée par l'ICMPD et le *Danish Refugee Council* portant sur l'accroissement du rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine qui fera l'objet d'une analyse plus détaillée dans la prochaine partie.

Au contraire de la Moldavie, plusieurs organisations de la société civile sont impliquées dans la mise en œuvre des projets du PPM géorgien. Elles ont pour objectifs des interventions ciblées, portant notamment sur la réalisation d'études, la création de réseaux pour faciliter le contact entre les migrants géorgiens ou encore la protection des droits des migrants géorgiens. L'agenda promu par les organisations de la société civile géorgienne diffère peu de celui connu des organisations internationales et reprend les discours véhiculés par les acteurs internationaux sur le lien entre la migration et le développement. À ce sujet, l'intervenante d'une association locale participant à la mise en œuvre d'un projet du PPM illustre le rayonnement des discours dominants dans la poursuite des actions menées par son organisation : « *We know the example of international countries that succeeded economically because they have good diasporas, right? So it's the same thing here that we have to do. So a person that comes from the diaspora with their good high-level skills and their best practices, they can easily contribute to the homeland, making higher standards, right? And helping eventually, gradually, to raise the standards so that they are eventually the same as in the EU countries. Which could make it easier on the one hand, develop the country economically, and on the other hand contribute to the integration process* » (entretien, T., Gestionnaire de projet, *Georgian Young Lawyers Association*, Géorgie, 2015).

Cette affirmation illustre la simplification du lien entre la migration et le développement, telle qu'elle apparaît dans les discours de la Commission européenne. Elle implique que les migrants peuvent non seulement contribuer au développement du pays d'origine, en y investissant leurs ressources économiques et leur savoir-faire acquis à l'étranger, mais également faciliter le processus d'intégration européenne de la Géorgie, en exigeant de nouveaux standards proches de ceux appliqués dans le territoire de la migration, supposant qu'il s'agisse bien d'un État membre européen. Ainsi appliquée à travers les projets mis en œuvre dans le cadre des PPM, cette rhétorique, incessamment répétée dans les communications de la Commission européenne, dans les forums internationaux mais aussi à l'échelle locale, dans les documents élaborés conjointement avec les organisations internationales, laisse penser à l'existence de modèles qui, si efficacement suivis, permettront d'améliorer les conditions de vie dans le pays

d'origine des migrants, réduisant en parallèle les motivations à la migration, le tout reposant uniquement sur les épaules des migrants eux-mêmes.

D'ailleurs, ce sont uniquement sur les migrants géorgiens résidant à l'étranger que reposent ces postulats et non sur les migrants qui auraient choisi la Géorgie comme terre d'accueil. En effet, la Géorgie s'était déjà positionnée pour une faible régulation des flux migratoires sur son territoire en vue d'accélérer le développement économique du pays. Sans avoir pris en compte les conséquences de cette prise de position politique, l'UE a exigé, à travers son plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, un encadrement des migrations sur le sol géorgien. En observant les communications de la Commission européenne, les déclarations des PPM puis la description de leurs projets, force est de constater que l'accent est unilatéralement placé sur l'apport des migrants dans le développement de leur pays d'origine et non pas sur les bénéfices qu'ils peuvent engendrer au sein du pays de destination. Néanmoins, le faible intérêt manifesté par les décideurs politiques géorgiens et les États membres européens dans la mise en œuvre du pilier « migration et développement » du PPM témoigne de la position relative de cette question dans l'agenda de coopération. Les autorités nationales émettent quelques réserves sur les avantages à encourager le retour des ressortissants géorgiens établis depuis plusieurs années à l'étranger. D'une part, le discours portant sur le transfert du savoir-faire acquis à l'étranger et de la fuite des cerveaux est peu adapté à la réalité locale puisque la majorité des travailleurs migrants géorgiens proviennent des secteurs de main-d'œuvre faiblement qualifiée. De plus, aux yeux du gouvernement, ces mouvements migratoires permettent de soulager le marché du travail local et de réduire le taux de chômage. Finalement, puisque les remises financières envoyées par les migrants jouent un rôle déterminant sur plusieurs échelles, de l'unité familiale à leur apport sur le produit national brut, le retour des migrants et donc la diminution des envois de fonds, seraient dommageables (entretien, V., Gestionnaire du programme Migration, *Danish Refugee Council*, Géorgie, 2015).

L'observation de la mise en œuvre du pilier « migration et développement » contenu dans les PPM géorgien et moldave témoigne de l'intérêt limité des États membres européens et dans une certaine mesure, des autorités nationales des pays partenaires envers cette question. Les quelques priorités énoncées souhaitent remédier aux problématiques causées par la fuite des cerveaux, encourager le retour et la réintégration des ressortissants engagés dans un parcours migratoire et renforcer les liens entre les autorités des pays d'origine et les diasporas avec pour objectif de maximiser les impacts de la migration sur le développement. La plupart des initiatives qui ont vu le jour sous ce pilier sont portées par des organisations internationales et se concentrent sur le « renforcement des capacités » institutionnelles, à travers le soutien à la création de Bureaux pour les relations avec la diaspora, l'élaboration de politiques et de stratégies nationales dans les domaines du retour, de la diaspora et du développement. Ces dernières ont avant tout pour objectif d'utiliser de façon productive les remises engendrées par la migration et ainsi capitaliser sur les ressources économiques des migrants afin de pourvoir aux lacunes en termes de développement du pays d'origine.

Le rôle substantiel joué par les organisations internationales dans la mise en œuvre des projets participe de la diffusion des préceptes qui sous-tendent et généralisent ce discours. À l'instar du projet évoqué précédemment, conduit simultanément dans sept pays, le même comportement rationnel est attendu de la part des migrants, qu'ils soient moldaves ou tunisiens, c'est-à-dire celui du migrant, acteur du développement de son pays d'origine. Nonobstant les contextes nationaux et les diverses situations vécues par les migrants ou les motivations de leur départ, ces discours se généralisent et forment la base de modèles, diffusés notamment à travers des guides conçus par les organisations internationales à l'égard des décideurs politiques et dans divers forums internationaux. La simplification du lien entre la migration et le développement sert à une modélisation des politiques et des pratiques qu'il suffirait de reproduire pour obtenir l'amélioration des conditions de vie dans les pays d'origine des migrants ainsi que la réduction des flux migratoires. Ce discours induit une essentialisation de l'image du migrant qui devient ainsi le principal acteur du développement de son pays d'origine, alors que peu d'efforts sont entrepris pour comprendre les attentes de ce dernier ainsi que les enjeux propres au contexte national. Même si les organisations de la société civile géorgienne semblent avoir adopté les éléments de ce discours pour les reproduire dans la conduite de leurs activités, les autorités géorgiennes apparaissent dubitatives quant aux finalités espérées par le retour de leurs ressortissants et leur réintégration, y voyant plutôt la possibilité d'un excédent de main-d'œuvre sur le marché du travail local et la diminution des ressources financières injectées par les migrants dans l'économie nationale.

Une analyse approfondie de projets permet de saisir les logiques d'influence exercées par leurs promoteurs auprès des autorités nationales afin de transmettre les schémas interprétatifs qui sous-tendent la relation entre la migration et le développement. La prochaine partie propose donc de détailler la mise en œuvre de deux projets majeurs procédant des PPM pour chacun de nos cas d'étude afin d'observer la définition des contenus de ces derniers, les objectifs ciblés, les modalités de leur application et les résultats auxquels ils ont conduit. Cette démarche permet de mettre au jour à la fois le sens accordé à cette thématique par l'UE, puis les processus par lesquels se réalisent la diffusion et l'institutionnalisation de ce savoir auprès des pays tiers. La sélection des projets pour cette analyse s'est effectuée à partir de la visibilité accordée à ces derniers, alors qu'ils sont présentés en Moldavie et en Géorgie comme emblématiques des initiatives à mener dans le domaine de la migration et du développement. Puisqu'elles représenteraient un « modèle » des actions à entreprendre pour les gouvernements nationaux cherchant à bénéficier du capital de la migration, nous avons estimé judicieux de déconstruire ces initiatives afin de saisir leur rationalité.

5.2.3. « Libérer le potentiel de développement des migrants » : De la circulation internationale des idées associant le développement au contrôle des flux migratoires

Bien que relativement peu de projets contenus dans le pilier « migration et développement » des PPM géorgien et moldave aient spécifiquement ciblés les migrants, nous avons souhaité proposer une analyse de deux initiatives axées sur le lien avec la diaspora et sur la capitalisation des remises financières des migrants. En effet, la majorité des initiatives mises en œuvre par les organisations internationales et les États membres de l'UE ont pour principal public les administrations nationales. En procédant à la diffusion des logiques qui soutiennent leur compréhension de l'apport du développement dans le contrôle des flux migratoires, elles aspirent ainsi à transformer le regard porté sur ces questions par les gouvernements nationaux et ainsi les inciter à adopter de nouvelles mesures qui correspondent à leur raisonnement. Dans ce contexte, il est possible d'observer une uniformisation des actions entreprises dans des environnements divers qui traduit la volonté d'universaliser les principes au fondement de ce discours.

Pare 1+1 Moldavie

Puisant son origine dans l'exemple du projet mexicain « *Tres por Uno* », le programme « *Pare 1+1* », qui a vu le jour en 2010, est porté par l'OIM et l'Organisation pour le développement du secteur des petites et moyennes entreprises du ministère de l'Économie moldave. Bénéficiant d'un financement européen, il propose d'offrir une subvention afin d'égaler le montant investi par un migrant dans le démarrage ou le développement d'une entreprise, jusqu'à un montant se chiffrant à l'origine à 2 000 euros (2010 à 2014) et pouvant aujourd'hui atteindre 9 000 euros. Ce programme est reconnu comme « la carte de visite » du PPM moldave et sert souvent d'emblème pour illustrer le succès de cet instrument (entretiens, D., Chef des programmes et O., Gestionnaire de projet, Bureau pour les relations avec la diaspora, Moldavie, 2016). En plus de financer les initiatives entrepreneuriales, le programme entend également soutenir et conseiller les bénéficiaires, en plus d'évaluer le succès des projets suite à l'attribution des financements. Les objectifs du programme, au-delà de l'incitation au retour de migrants moldaves et de l'investissement « productif » de leur épargne dans le développement local, sont d'œuvrer à la création d'emplois, de faire appliquer dans les nouvelles entreprises des normes d'efficacité énergétique, de développer certains secteurs spécifiques de l'économie et de bénéficier du transfert des connaissances et de l'innovation qu'apportent les migrants.

Pour disposer des services du programme, divers critères d'éligibilité s'imposent. Le candidat doit d'abord être un migrant citoyen de la République de Moldavie ou un membre de sa famille immédiate. Il doit prouver l'envoi ou la réception de remises financières régulières et confirmer les sources de ces fonds, impliquant que les remises doivent être envoyées par des canaux légaux de transferts financiers. Finalement, le migrant doit confirmer la légalité de son statut et de son travail à l'étranger, en fournissant une copie du contrat de travail, ses bulletins de salaire et ses relevés bancaires. Par ailleurs, à l'origine du projet, la sélection des bénéficiaires se concentrait

sur les migrants travaillant dans un des États membres de l'UE et excluait ainsi les travailleurs migrants exerçant dans les pays de la Communauté des États indépendants. Le nombre peu élevé de candidatures lors des premières années du programme a incité l'organisation à étendre son champ d'application et donc à enrayer le critère de sélection concernant la destination de la migration. Aussi, à l'image de l'initiative mexicaine de « *Tres por Uno* », il était d'abord souhaité que les migrants moldaves contribuent à des projets de « co-développement », c'est-à-dire des projets à caractère social dédiés à la communauté d'origine des migrants. Blâmant la mentalité individualiste des migrants moldaves, qui aurait été héritée de l'ère soviétique (entretiens, P., Expert suédois, Directeur de l'initiative phare et G., Gestionnaire des projets Migration et Développement, OIM, Moldavie, 2012), pour le manque d'enthousiasme de ces derniers envers ce type d'initiatives, le programme a été réajusté afin de se concentrer sur le démarrage et le développement d'entreprises. Il faut également souligner qu'au contraire de l'initiative mexicaine, d'abord pensée *par* et *pour* les migrants et leurs associations, le programme « *Pare 1+1* » est en Moldavie une idée étrangère, portée par les institutions gouvernementales, une organisation internationale et l'UE. Leur objectif est de tirer partie du capital des migrants et des membres de leur famille, suscitant d'emblée de jeu une certaine méfiance de la part de ces derniers envers les intentions du gouvernement, blâmé pour le déficit de développement du pays.

Malgré les efforts initiaux déployés par le gouvernement moldave pour inciter les membres de sa diaspora à bénéficier de ce programme, peu de migrants ont pu ou ont souhaité y participer au cours des premières années. Les critères d'éligibilité à la participation au programme se sont révélés un frein dans plusieurs cas, empêchant à des migrants ayant une source de capital et souhaitant l'investir de bénéficier d'une subvention additionnelle. N'arrivant pas à prouver la réalisation de transferts financiers au travers d'institutions bancaires reconnues, ou ayant travaillé sans contrat de travail formel, leur éligibilité était ainsi compromise. Alors que les représentants du gouvernement moldave, de l'OIM et de la Commission européenne présentaient en 2012 les mérites de ce projet lors de la plateforme nationale de coopération, aucun d'entre eux, rencontrés lors d'entretiens, ne pouvait indiquer précisément le nombre de bénéficiaires de subventions. À ce moment, les promoteurs du projet ont avoué ne pas avoir connaissance des retombées de ce projet auprès de la population, notamment en ce qui a trait au nombre d'entreprises soutenues financièrement et au nombre d'emplois créés par l'entremise de cette initiative. Selon certains interlocuteurs locaux, six individus auraient obtenu une subvention pour lancer leur projet d'entreprise au cours des deux premières années du projet. Le projet « *Pare 1+1* », comme la plupart des initiatives contenues dans les PPM, n'est pas muni d'un système de suivi auprès des bénéficiaires et remet donc en cause les processus d'évaluation des projets mis en œuvre sous ce cadre. La mesure du succès des initiatives est attribuée à l'amélioration globale des infrastructures gouvernementales et institutionnelles et à l'élaboration de procédés ciblant la participation financière éventuelle des Moldaves. Aux yeux des acteurs institutionnels locaux, malgré le faible nombre initial de bénéficiaires, le projet a permis au gouvernement moldave d'envoyer un message positif à sa diaspora et de regagner sa confiance (entretien, E., *Head of Migration Policy Directorate*, ministère du Travail, de la

Protection sociale et de la Famille, Moldavie, 2011). Dans cette logique, les subventions octroyées permettent, selon les fonctionnaires du Bureau pour les relations avec la diaspora, « *to build a bridge between the government and the diaspora representatives. If the projects are sustainable, they will never forget that they got their first step thanks to the government and the international partners that helped them* » (entretiens, D., Chef des programmes et O., Gestionnaire de projet, Bureau pour les relations avec la diaspora, Moldavie, 2016).

Depuis ses débuts, le programme « *Pare 1+1* » aurait soutenu plus de 750 individus (migrants et membres de leur famille) dans leur plan de démarrer ou de développer une entreprise à travers ses divers services. Le budget de l'État consacré à ce programme n'a cessé d'augmenter depuis 2010, passant de près de 500 000 euros par année en 2011 à près de 2,5 millions d'euros en 2016. Au total, plus de 6,5 millions d'euros, provenant de financements étatiques et de la Commission européenne, ont été attribués sous la forme de subventions dans le cadre de ce projet et auraient encouragé l'investissement d'environ 19 millions d'euros de la part des migrants et des membres de leur famille (euneighbours.eu). Ces données, retrouvées sur un site Internet recensant les actions positives de l'UE dans son voisinage, sont les plus abouties que nous ayons pu obtenir sur ce programme. Elles contrastent avec le bilan mitigé que nous ont dressé les acteurs institutionnels moldaves rencontrés à propos de ce projet. Ces derniers interrogent entre autres les critères d'éligibilité à la participation au programme et les difficultés qu'ont pu rencontrer les individus s'étant lancés dans l'ouverture d'une entreprise, alors que les contraintes à l'entrepreneuriat précédemment évoquées, ne sont pas adressées par le programme « *Pare 1+1* » (entretiens, N., Directeur, IASCI, et E., *Head of Migration Policy Directorate*, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, Moldavie, 2011-2012). Au-delà des données concernant les sommes octroyées par le gouvernement moldave et la Commission européenne dans le cadre de ce projet, il est aujourd'hui impossible de connaître le nombre d'entreprises fondées sous ce programme et toujours en activités ou le nombre d'emplois créés, encore moins l'impact de cet effort sur les intentions migratoires des individus.

Malgré les difficultés et les inadéquations mentionnées par les acteurs locaux sur sa mise en œuvre, le projet *Pare 1+1* demeure un des étendards du PPM moldave. Il est ainsi promu dans une logique d'affichage dont usent à la fois ses promoteurs européens et les autorités nationales. D'une part, il est une illustration du discours global sur la migration et le développement qui accentue la contribution que les migrants peuvent et doivent apporter au développement de leur pays d'origine, présumant ainsi pour ces derniers un comportement « exemplaire ». D'ailleurs, ce n'est pas le modèle qui est remis en cause lorsqu'il doit être ajusté du fait de la faible participation des ressortissants moldaves, mais bien le comportement des migrants, dénoncé par les acteurs européens, qui serait teinté d'une mentalité « individualiste et soviétique ». D'autre part, les autorités nationales se saisissent également de ce projet afin de prouver leur attachement auprès des ressortissants moldaves à l'étranger et leur engagement dans le développement socioéconomique du pays. Ainsi, un consensus semble s'établir entre les acteurs nationaux et européens sur la signification du rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine, attachant une importance particulière à la capitalisation de leurs

ressources financières ainsi qu'à l'encouragement de leur retour et de leur réintégration dans leur pays d'origine. Ce consensus se développe à l'échelle politique et néglige d'inclure la perspective des principaux intéressés, les migrants et les ressortissants moldaves, dans l'institutionnalisation de ces idées en pratiques, politiques, stratégies et programmes divers.

Enhancing the role of Georgian migrants at home

Du côté de la Géorgie, peu d'interventions mises en place dans le cadre du PPM ont directement servi au financement d'initiatives portées par les migrants afin de les encourager à investir leur capital financier dans l'économie locale. Néanmoins, des mécanismes ont été créés pour renforcer les liens avec les organisations diasporiques géorgiennes et ainsi les informer des opportunités de développement économique auxquelles elles sont appelées à contribuer. Le plus important financement européen attribué à un projet du pilier migration et développement du PPM géorgien (1 098 533 euros) a servi à la mise en œuvre d'une initiative intitulée « *enhancing the role of Georgian migrants at home* », dont la responsabilité a été confiée à des organisations internationales, l'ICMPD et le *Danish Refugee Council*, qui, avec le ministère des Affaires étrangères de la Turquie et le ministère de l'Intérieur de la Pologne, ont travaillé conjointement auprès de plusieurs institutions étatiques géorgiennes (ministère de la Justice, agence de Développement du Service public, Secrétariat d'État chargé des relations avec la diaspora et le Ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés). D'une durée de vingt mois (avril 2013 à décembre 2014), ce projet répond à l'objectif d'approfondir la compréhension des besoins des migrants et de la diaspora géorgienne et leur potentiel à contribuer à des activités de développement transnational dans le bénéfice de leur pays d'origine (ICMPD, 2014). Dans le but de répondre à cet objectif, trois composantes sont développées : la conduite d'une enquête auprès des migrants géorgiens installés dans trois pays de destination (Allemagne, Grèce et Turquie), l'organisation de journées destinées aux membres de la diaspora géorgienne résidant dans ces trois pays pour leur diffuser des informations et finalement, le développement d'une offre de services adaptés aux besoins des migrants en Géorgie.

L'enquête, dirigée par l'ICMPD et le *Danish Refugee Council*, a été menée auprès de 134 migrants géorgiens résidant dans les trois pays sélectionnés et met en lumière le profil de la diaspora géorgienne. Elle cherche à découvrir les caractéristiques socioéconomiques de ses membres, leurs activités transnationales - principalement s'ils ont des membres de leur famille en Géorgie-, puis les liens avec la Géorgie, en interrogeant leur volonté de retourner dans leur pays d'origine, d'envoyer des remises financières ou de participer à des investissements, ainsi que leurs attentes envers les institutions étatiques géorgiennes. L'étude, à l'attention des décideurs politiques géorgiens, identifie certains enjeux problématiques communs aux migrants, peu importe leur lieu de résidence, tel que le manque de confiance envers les organisations diasporiques et les institutions étatiques géorgiennes et les faibles opportunités d'emploi dans leur pays d'origine. En réponse à ces difficultés, les auteurs de l'enquête élaborent une liste de recommandations à l'attention du gouvernement géorgien, parmi

lesquelles on retrouve : l'amélioration de la diffusion d'informations sur le marché du travail géorgien et sur les possibilités de retour et de réintégration ; le développement de services adaptés à ces besoins ; et la nécessité de « libérer » le potentiel en termes de développement que représentent les migrants et les associations diasporiques à travers un soutien et des financements ciblés. C'est lors des journées destinées aux migrants et organisations diasporiques ainsi que dans le cadre de l'élaboration des offres de services à destination des migrants par les autorités géorgiennes que doivent se penser et se diffuser les moyens de « libérer » ce potentiel.

En parallèle à la conduite de l'étude, les fonctionnaires des ministères géorgiens impliqués dans le projet sont appelés à participer à des journées d'étude dans différents États membres européens afin de les familiariser avec les « meilleures pratiques » établies dans ce domaine par certains services des États membres. Durant plusieurs périodes de quelques jours, les agents des services publics géorgiens se sont rendus en Pologne et au Portugal pour y rencontrer leurs homologues et prendre part à des discussions sur les politiques migratoires de ces États membres et sur leurs pratiques en termes du développement des liens avec les membres de leur diaspora. Lors de ces visites, des ébauches du contenu des journées d'information à destination des migrants géorgiens sont développées et respecteraient ainsi les standards établis dans les États membres européens dans ce domaine. Une attention particulière est également portée à l'offre de services des États membres à l'égard des membres de leur diaspora afin d'être reproduite dans le contexte géorgien. À la suite de ces visites et de la conclusion de l'enquête menée auprès des migrants, des journées d'information ont été organisées dans les capitales des trois pays choisis par l'étude, Berlin, Athènes et Istanbul. Célébrant la culture géorgienne par de nombreuses représentations artistiques, ces journées ont permis à des délégations du gouvernement géorgien d'entrer en contact avec les migrants établis dans ces pays et de leur offrir des conseils sur les sujets de leur retour, de leur réintégration et des possibilités d'investissements au pays. Trois cent migrants géorgiens auraient participé à l'ensemble de ces journées, sans pour autant tous s'intéresser aux services offerts par la délégation sur place. Une évaluation conduite lors de chacun de ces évènements conclue à leur succès, mesure qui sera reprise lors de la conférence de conclusion du projet en décembre 2014.

La conférence de clôture du projet « *enhancing the role of Georgian migrants at home* » regroupe les représentants de tous les acteurs partenaires de ce projet, que ce soit du gouvernement, des organisations diasporiques, des « experts » des États membres dans le domaine de la diaspora, des migrants de retour, de la société civile, de la Délégation de l'UE en Géorgie puis des organisations internationales. Les résultats du projet sont perçus par ses promoteurs comme un succès sur toute la ligne, ayant permis de doter les autorités géorgiennes des moyens pour capitaliser sur le potentiel de la diaspora dans le développement économique de la Géorgie. Ce succès se mesure sur la base des évaluations positives transmises par les migrants ayant participé aux journées organisées à leur attention, sur le « renforcement des capacités » des institutions géorgiennes à développer des liens avec les membres de leur diaspora et par la publication de l'enquête qui révèlerait toutes les problématiques et les besoins auxquels sont confrontés les

migrants géorgiens établis en Allemagne, en Grèce et en Turquie, pour lesquels le gouvernement doit penser et développer une offre de services adaptés.

Pour autant, aucune analyse n'a été conduite à la suite de la conclusion du projet sur l'efficacité et la mise en œuvre effective des mesures élaborées dans le cadre de ce projet et aucune donnée n'indique si des migrants ont décidé d'effectuer un retour dans leur pays d'origine suite à la diffusion de ces informations et décidé d'investir leurs économies dans une initiative permettant de contribuer au développement économique de leur pays d'origine. Le projet « *enhancing the role of Georgian migrants at home* » a, en parallèle du déroulement de ses activités, servi un objectif beaucoup plus étendu, celui de la formulation d'un guide pour les décideurs politiques élaboré par l'ICMPD (« *Guide on organising mobile counselling for migrants and diaspora members* »), à l'attention de tout pays dont les gouvernements souhaitent établir et maintenir des liens avec les membres de leur diaspora. Capitalisant sur le succès de l'initiative géorgienne, présentée comme un modèle à suivre qui aurait permis au gouvernement géorgien de tisser des liens étroits avec les membres de sa diaspora et de gagner leur confiance afin qu'ils contribuent au développement économique de leur pays d'origine, le guide indique les étapes à suivre pour organiser et mettre en place des journées d'information à destination des migrants et d'en évaluer les impacts sur la réalisation d'objectifs tels la « libération » du potentiel de développement des migrants.

Dans cet ordre d'idées, il apparaît que les projets liés à la thématique « migration et développement », tout comme ceux rattachés à celui de la « facilitation de la migration légale », servent davantage à la circulation des idées liées aux aspects dits « positifs » d'une gestion « efficace » du phénomène migratoire. Ces idées sont au fondement de mesures de contrôle des migrations qui encouragent le retour et la réintégration des migrants dans leur pays d'origine ainsi que leur participation au développement de ce dernier afin de réduire les motivations à s'engager dans un parcours migratoire. L'accent porté sur le « renforcement des capacités institutionnelles » ainsi que l'absence d'évaluation des impacts engendrés par la mise en œuvre de ces projets témoignent du peu d'attention accordée à leurs résultats effectifs sur les parcours des migrants. Dans le cadre de la plateforme nationale de coopération en Moldavie ou lors de séances de la Commission d'État géorgienne pour les enjeux liés aux migrations, les promoteurs de ces projets dévoilent annuellement les activités qu'ils ont menés au cours de l'année passée et celles à venir, présentant ainsi le succès de leur action, sans jamais interroger sur le long terme les effets et la cohérence des initiatives. Les États membres de l'UE s'engageant dans des initiatives des PPM le font sur la base de leurs intérêts nationaux et de leurs compétences, négligeant parfois la cohérence des actions menées sous chaque pilier. Faisant abstraction de la représentativité des priorités énoncées dans les déclarations de Partenariats, ils peuvent concentrer leurs efforts sur des objectifs similaires, causant parfois la duplication d'initiatives et manquer de considération pour les priorités formulées par les pays tiers partenaires. Même si les réunions organisées localement ont pour but de corriger ces lacunes, elles peinent à offrir une vision cohérente et globale des objectifs à mener dans le cadre de cette coopération et négligent l'examen des résultats des projets.

Conclusion

L'analyse des projets des piliers « facilitation de la migration légale » et « migration et développement » des PPM géorgien et moldave met au jour les caractères exploratoires et ponctuels des initiatives. Souvent inspirées de « meilleures pratiques » étrangères, elles tentent, sur des périodes de temps raccourcies, de transférer les principes conceptuels au cœur de l'Approche globale sur les migrations vers les autorités nationales compétentes. L'extranéité des initiatives peut expliquer dans certains cas l'incompréhension des acteurs locaux chargés de leur mise en œuvre ainsi que leur inadaptabilité au contexte d'application, dont les particularités peuvent demeurer ignorées. Le travail opéré par les organisations internationales et les experts des États membres de l'UE, de concert avec les institutions étatiques, peut contenir de nombreux objectifs qui exigent un engagement continu des acteurs, pensons à la « libération » du potentiel de développement des migrants, alors que la formulation et le soutien financier des projets ne permet qu'un investissement limité dans le temps. L'initiative phare du PPM moldave illustre cet argument. Malgré un investissement de plus de cinq millions d'euros et l'engagement d'experts de nombreux États membres pour mettre à l'image des standards européens l'agence moldave pour l'emploi, l'achèvement du projet au bout de quatre années n'a pas permis la réappropriation des dispositifs mis en place dans le cadre de ce projet par les institutions nationales moldaves pour de nombreuses raisons.

La ponctualité des interventions, l'inattention des gestionnaires de projets à la réalité locale, leur inattention envers les priorités des pays tiers et la répétition d'initiatives par les États membres sont tous des éléments représentatifs de la mise en œuvre des piliers « facilitation de la migration légale » et « migration et développement » des PPM géorgien et moldave. Ces lacunes persistantes interrogent l'efficacité des mesures ainsi mises en place, voire la volonté de les voir réussir. Elles illustrent également les décalages entre les discours véhiculés par la Commission européenne entourant l'Approche globale sur les migrations et la mise en application de cette politique auprès de pays tiers. Faisant abstraction de cette dissonance, les projets des PPM peuvent dans certains cas conduire à une modélisation des pratiques, vouées à être reproduites dans d'autres régions du monde, nonobstant les particularités du contexte national et les attentes des migrants. La simplification du lien entre la migration et le développement promue par la Commission européenne et les organisations internationales en est un exemple, où par la mise en œuvre de pratiques administratives, il est attendu que les migrants adoptent le comportement rationnel que les institutions attendent d'eux, c'est-à-dire qu'ils sont supposés devenir les principaux acteurs du développement de leur pays d'origine, en y améliorant les conditions de vie et réduisant en parallèle les flux migratoires.

L'analyse de la mise en œuvre des projets relatifs aux aspects dits « bénéfiques » des migrations met au jour la propension de l'UE à utiliser ces aspects comme contreparties au renforcement du contrôle des migrations. D'ailleurs, le sens accordé à la « mobilité » et même au « développement » évolue au fil de la coopération et se transforme dans la pratique pour légitimer des actions privilégiant entre autres le retour et la réintégration des ressortissants dans

leur pays d'origine. Malgré les décalages ainsi observables entre les textes de la Commission européenne sur l'Approche globale sur les migrations et les pratiques des États membres, mettant en lumière des traductions parfois en concurrence, une logique dominante émerge et devient le discours de l'UE. Elle explique comment s'est transformé le contenu de ces piliers au travers des pratiques des États membres et de certaines organisations internationales pour devenir un outil servant à freiner la mobilité. Cette dynamique démontre bien le déséquilibre qui caractérise l'Approche globale sur les migrations. En utilisant les thématiques de la « mobilité » et du « développement » comme monnaie d'échange au contrôle des migrations, en diluant les objectifs initiaux contenus dans les piliers du PPM pour leur accorder un sens nouveau plus proche des intérêts européens, l'UE s'éloigne de l'approche équilibrée autrefois proclamée et démontre son manque de volonté à rompre avec le paradigme sécuritaire emblématique de ses précédentes politiques.

Les processus d'européanisation qui opèrent dans la mise en œuvre des projets relatifs à ces deux piliers du PPM, bien que ne relevant d'aucune contrainte, donnent à voir des logiques d'influence et des rapports de force qui ont pour but de transformer le regard porté par les autorités nationales sur certains aspects liés à la compréhension européenne d'une gestion « efficace » des migrations. En ce sens, l'européanisation est un processus inégalitaire, puisque même si elle peut conduire à une modulation des objectifs initiaux au contact du terrain d'application, elle est unidirectionnelle. En effet, à la lumière de notre analyse, force est de constater que même si l'objet de l'européanisation peut parfois être mal défini, ce sont tout de même les institutions européennes, les États membres de l'UE ainsi que les organisations internationales mandatées pour la réalisation des projets européens qui diffusent leurs savoirs et leurs pratiques auprès des administrations nationales, et non l'inverse. D'ailleurs, notre analyse de la mise en œuvre de ces deux piliers met au jour la façon avec laquelle l'UE et ses partenaires modélisent des politiques et des pratiques de gestion des migrations par l'entremise des PPM, même si la vision ainsi promue se révèle éloignée de la réalité locale.

Le prochain chapitre propose cette fois d'analyser la mise en œuvre des aspects « sécuritaires » de gestion des migrations contenus dans les deux autres piliers du PPM, soit le renforcement des systèmes de protection internationale et la lutte contre les migrations « irrégulières ». Ces dimensions visent à instaurer des mécanismes de contrôle dans les pays d'origine et de transit des migrants, représentant pour certains une tentative d'externalisation de l'asile et des contrôles migratoires par l'UE, à travers ses instruments politiques. À la lumière de l'analyse jusqu'à présent réalisée, nous avons souhaité interroger la capacité du PPM à exporter une seule vision « européenne » qui procèderait des dynamiques d'externalisation des contrôles migratoires et de l'asile.

Chapitre 6 : L'Approche globale sur les migrations peut-elle s'affranchir de la tradition des politiques sécuritaires ? Une mise à l'épreuve par l'application des Partenariats pour la mobilité

Introduction

Dans le contexte d'une nouvelle « crise » des réfugiés, le terme d' « Europe forteresse », pensé par les mouvements associatifs pour dénoncer les dispositifs mis en œuvre par l'UE pour freiner l'accès à son territoire de ceux qu'elle estime « indésirables », semble à propos pour décrire la réalité à laquelle sont confrontés les migrants en quête de l'Europe. Cette idée de « crise » est d'ailleurs contestée parmi les chercheurs de la sphère académique car plutôt que de « rendre compte de la réalité d'un afflux sans précédent et de la nécessité impérieuse d'y faire face, [elle] révèle la force d'une construction discursive qui instruit la lecture des phénomènes migratoires » (Streiff-Fénart, 2018, p. 15). L'emballage discursif de l'Approche globale sur les migrations et sa volonté de changer le regard sur le phénomène migratoire afin d'en reconnaître les retombées positives, semble s'être dilué dans la montée en puissance du discours sécuritaire de contrôle des mouvements qui ne cesse de prendre de l'ampleur depuis les événements géopolitiques qui ont bouleversé les pays du pourtour méditerranéen en 2011. La tendance à l'externalisation des contrôles migratoires et de l'instruction des demandes d'asile se consolide progressivement dans l'action extérieure de l'UE, comme le témoigne la conclusion du « pacte migratoire » entre l'UE et la Turquie en 2016, octroyant davantage de facilités aux pays voisins de l'Union en échange de leur sous-traitance d'une partie du contrôle des flux migratoires.

De nombreux chercheurs posent un regard critique sur ces dynamiques d'externalisation qui non seulement visent à freiner les départs, mais peuvent également bloquer les migrants au sein d'États ne garantissant pas ou peu leurs droits (Guiraudon, Lahav, 2000, Guild, Carrera et Balzacq, 2008, Bigo, Guild, 2010, El Qadim, 2015). Le premier chapitre de notre thèse a retracé l'évolution de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne et ainsi analysé la poursuite des objectifs du domaine des affaires intérieures de l'UE dans le développement des relations avec les pays tiers (Lavenex, 2010, El Qadim, 2015). C'est dans cette optique que le rôle des États limitrophes de l'UE s'est accru dans la surveillance des flux migratoires (Clochard, 2007), discipliné par l'usage de la conditionnalité politique. Alors que se développe cette dimension extérieure, l'UE entend user de son pouvoir de persuasion pour enjoindre les pays de départ et de transit des migrants à prendre part dans la « lutte contre les migrations irrégulières », sans quoi les relations (incluant économique, commerciale, aide au développement) seront revues à la baisse. Reconnaissant la relative inefficacité de cette posture, l'Approche globale sur les migrations est supposée répondre au besoin de développer une vision plus « équilibrée » du phénomène migratoire, alliant les objectifs sécuritaires des États membres de l'UE et les attentes des pays tiers (Cassarino, 2010). Avec le nouvel Agenda européen sur les migrations et la « crise » de l'hospitalité des États membres de l'UE qui sévit depuis 2015, il semblerait que la politique migratoire de l'UE soit entrée dans une ère « post » Approche

globale, ramenant sur l'avant plan la perspective sécuritaire visant à maintenir une partie des migrants hors de son territoire. Au-delà des discours sur l'Approche globale sur les migrations, la mise en application de cette dernière dans les pays tiers montre-t-elle un réel changement paradigmatique dans la façon de percevoir et de traiter le phénomène migratoire ? Considérant que la mise en œuvre des outils de l'Approche globale sur les migrations repose sur la volonté des États membres de l'Union, ces derniers ont-ils démontré leur attachement à cette nouvelle perspective compréhensive sur les migrations et délaissé en partie leurs objectifs sécuritaires afin de proposer une mise en œuvre équilibrée des Partenariats pour la mobilité ?

Le présent chapitre souhaite répondre à ces interrogations en mettant en lumière l'application des piliers « lutte contre les migrations irrégulières » et « renforcement des systèmes de protection internationale » contenus dans les Partenariats pour la mobilité, en s'appuyant sur les exemples géorgien et moldave, et ainsi questionner les hypothétiques processus d'externalisation de l'asile et des contrôles migratoires s'effectuant au travers de la mise en application de ces piliers. Nous souhaitons désormais porter à l'étude la mise en œuvre des deux derniers piliers et saisir dans ce cadre les processus d'européanisation qui s'y sont opérés afin de transformer les comportements des autorités nationales dans la gestion de ces enjeux. La première partie du chapitre analysera les objectifs et les projets liés à la thématique de la protection internationale, alors que la partie suivante examinera comment le Partenariat pour la mobilité sert à la « lutte contre les migrations irrégulières ».

6.1. La dissociation de l'asile et de la migration dans l'Approche globale sur les migrations

La volonté d'externaliser l'asile vers des pays extérieurs à l'UE est portée par l'UE depuis les années 1990, alors qu'une des conclusions du Conseil européen de Londres de 1992 évoque la possibilité pour les États membres de l'UE de renvoyer un candidat à l'asile vers un « pays tiers sûr », dans l'éventualité où un État membre peut prouver le transit du requérant par ce pays tiers (Clochard, 2007, p. 320). Dans la même veine, le Royaume-Uni propose à l'UE en 2003 l'ouverture d'aires régionales de protection dans les régions d'origine des réfugiés pour traiter les demandes d'asile, puisant son inspiration politique dans la « solution pacifique » mise en place par l'Australie. Soumise selon elle à une trop forte pression migratoire et à l'afflux de « faux » demandeurs d'asile, l'UE tente ainsi de restreindre l'accès à son territoire en imputant aux pays tiers limitrophes la responsabilité d'examiner les demandes d'asile et ainsi procéder au filtrage des demandeurs d'asile et des migrants économiques. Selon cette logique, elle proposerait de réinstaller par la suite dans son espace les demandeurs d'asile dont la requête apparaîtrait fondée. Soulevant des critiques, cette stratégie porterait atteinte au droit d'asile, déjà amenuisé par l'accumulation de politiques, de conventions et de réformes législatives, qui en réduisent l'accès. Pour reprendre les propos d'Olivier Clochard à ce sujet : « Depuis la fin des années 1970, les textes concernant les demandeurs d'asile sont de plus en plus restrictifs ; certains visent à refouler certains requérants et les supposés « faux » demandeurs d'asile hors du territoire de l'UE. Dans la continuité de ces agencements conventionnels et législatifs, de nouvelles formes de protection ont été mises en place et différentes dispositions entrevoient d'externaliser l'asile hors des frontières de l'UE. Or cette externalisation de l'asile génère indubitablement la mise à l'écart d'étrangers dans des lieux clos appelés camps d'étrangers, où l'exercice du droit d'asile y est notamment très limité » (Clochard, 2004, p. 40).

Dans le contexte de notre étude portant sur la politique incarnant la dimension extérieure de la politique migratoire européenne et sur la mise en application de son instrument auprès de pays tiers, il y a lieu de s'interroger si celui-ci participe effectivement à l'externalisation de l'asile auprès des pays tiers partenaires. Étonnamment, alors que la formulation originale de l'Approche globale sur les migrations indique adresser *tous* les aspects liés au phénomène migratoire de façon compréhensive, le pilier lié à la protection internationale n'a été ajouté à sa structure que suite à sa reformulation en 2011. En effet, dans sa communication de 2008 sur le renforcement de l'Approche globale sur les migrations, la Commission européenne précise qu'elle « se fonde sur un véritable partenariat avec les pays tiers, s'intègre pleinement dans les autres politiques extérieures de l'Union et couvre l'ensemble des questions ayant trait aux migrations et à l'asile d'une manière exhaustive et équilibrée [...] Ses trois dimensions essentielles sont la gestion des migrations légales, la lutte contre l'immigration clandestine et la dimension migration et développement » (Commission européenne, 2008a). Bien que la thématique de l'asile et de la protection internationale soit mentionnée dans les textes accompagnant la formulation de l'Approche globale dès 2005, elle apparaît souvent sous la forme d'une composante complémentaire, sans pour autant conduire à l'élaboration de

priorités d'action claires. De plus, elle renvoie de façon récurrente à d'autres cadres politiques d'action, tel le Plan d'action en matière d'asile, insinuant ainsi que l'Approche globale n'a pas vocation à adresser pleinement cet enjeu.

6.1.1. La thématique de la protection internationale dans les textes des institutions européennes : une prise en charge progressive soumise aux variations du contexte international

La première communication de la Commission européenne relative à l'Approche globale sur les migrations en 2005 fait rarement référence à la thématique de la protection internationale. Bien qu'elle cible particulièrement les pays d'Afrique du Nord et du pourtour méditerranéen afin de réduire la pression migratoire en provenance de cette région, elle y fait uniquement mention de la nécessité de mieux gérer les flux migratoires, omettant de reconnaître la réalité des demandeurs d'asile se trouvant sur ces territoires dans l'espoir de rejoindre le continent européen. La question de la protection internationale est évoquée succinctement, c'est-à-dire qu'elle est implicitement incluse dans ce que l'UE désigne comme les « causes profondes » des migrations ou alors comme cause des « tragédies humaines » qui se déroulent dans la mer méditerranée (Commission européenne, 2005c). Alors qu'aucune priorité d'action élaborée dans ce contexte ne concerne spécifiquement la protection internationale, la thématique apparaît tout de même dans certaines formulations ciblant la nécessité de « renforcer les capacités » des autorités nationales de ces pays à gérer les flux migratoires, tel qu'illustré dans le passage suivant : « *The EU will work with North African countries and other neighbouring countries to assist them in their efforts to better manage migration, including helping them meet their obligations under the 1951 Geneva Convention and other relevant international instruments on international protection, fighting illegal migration, trafficking in human beings, as well as promoting legal channels for migration* » (Commission européenne, 2005c).

Les communications subséquentes de la Commission européenne relatives à l'Approche globale sur les migrations poursuivent dans l'omission de la thématique de la protection internationale, n'y ayant recours qu'à de rares occasions et mettant l'accent sur la nécessité des pays tiers de gérer ces questions sur leur territoire. Par exemple, la communication sur le Programme thématique de la migration et de l'asile, lequel constitue l'instrument de financement des activités de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, n'y fait référence qu'une seule fois, précisant que « l'UE partage l'opinion du UNHCR selon laquelle les solutions aux problèmes de réfugiés devraient être trouvées en premier lieu dans les régions d'origine qui accueillent souvent les populations de réfugiés les plus importantes alors que les pays de ces régions manquent également souvent des capacités institutionnelles et financières pour faire face seuls à ces défis. La Commission européenne vise notamment, dans le cadre de son aide extérieure, à « renforcer les capacités » des pays tiers afin d'assurer une protection efficace et des solutions durables dans les régions d'origine, grâce au renforcement des capacités en matière d'asile, à l'intégration locale, au rapatriement et à la réinstallation » (Commission

européenne, 2006a). Malgré cette mention, les priorités d'action par la suite énumérées dans la communication font abstraction de la protection internationale. Les communications de la Commission européenne normalisent l'idée que la responsabilité d'accorder la protection internationale aux demandeurs d'asile est celle des pays tiers, que l'UE doit soutenir afin qu'ils soient en mesure de maintenir les réfugiés sur leur territoire et filtrer les flux migratoires en amont de leur arrivée sur l'espace de l'Union. Le passage suivant, puisé dans la communication de la Commission relative à l'application de l'Approche globale aux pays du voisinage oriental le rappelle : « l'aide apportée aux pays partenaires pour qu'ils renforcent leur capacité à traiter les migrants illégaux aux normes internationales devrait être également augmentée. Cela pourrait concerner aussi bien la détention des immigrés clandestins et les besoins des victimes de trafics et autres personnes vulnérables que les normes internationales en matière de protection des réfugiés que ces pays sont tenus de respecter (notamment en tant que membres du Conseil de l'Europe) ; cela dit, il manque encore de législations, de procédures et de pratiques efficaces en matière d'asile et de protection des réfugiés. Les travaux avec les organisations concernées devront se poursuivre, y compris sur la réintégration des personnes rapatriées » (Commission européenne, 2007a). En appelant au maintien des populations réfugiés dans les régions d'origine des conflits et à l' « accroissement des capacités » des pays tiers, d'origine ou de transit des demandeurs d'asile afin d'y contenir ces populations, la Commission européenne met en évidence sa volonté d'externaliser l'asile à l'extérieur de ses frontières.

Toutefois, malgré les quelques appels à « renforcer les capacités » des pays tiers dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés, peu de propositions émergent pour soutenir ces affirmations dans le cadre de la mise en œuvre de l'Approche globale sur les migrations. La Commission européenne dissocie la question de l'asile du cadre politique de l'Approche globale qui pourtant allègue articuler « l'ensemble des aspects liés aux migrations », en indiquant par exemple dans sa communication sur le renforcement de l'Approche globale que « le renforcement des aspects extérieurs de l'asile et de la protection des réfugiés est un élément essentiel de l'Approche globale sur les migrations adoptée par l'UE mais ne sera pas traité dans la présente communication car ces aspects sont examinés séparément dans le Plan d'action en matière d'asile qui sera présenté en juin 2008 » (Commission européenne, 2008a). Insistant sur la mise au point d'une procédure commune d'asile aux États membres et à l'émergence d'un statut unique pour les personnes bénéficiant de l'asile ou d'une protection subsidiaire (Commission européenne, 2008c), le Plan d'action en matière d'asile concerne davantage la construction d'un régime commun à l'Europe pour accorder l'asile et aborde peu les relations avec les pays tiers. Il appelle tout de même à consolider la dimension extérieure de l'asile dans les prochaines années, en accordant davantage de ressources financières aux pays tiers afin qu'ils augmentent leurs capacités de protection. Il encourage également le développement de programmes de protection régionaux, pensés pour « accroître les capacités » d'États non-européens dans le domaine de la protection internationale avec l'aide d'organisations internationales, évoque la réinstallation de réfugiés au sein des États membres et invite à

réfléchir à l'établissement de centres de traitement des demandes d'asile aux marges du territoire de l'Union (Commission européenne, 2008c).
Malgré la volonté apparente des institutions européennes à développer la dimension extérieure de l'asile, peu de moyens sont engagés pour arriver à cette fin, du moins, tel qu'il apparaît à la lecture des priorités d'actions dérivant de l'Approche globale sur les migrations. C'est au lendemain des bouleversements géopolitiques qui ont secoué la région du sud de la Méditerranée, faisant craindre aux États membres une arrivée importante de demandeurs d'asile sur leur territoire que l'Approche globale a élevé au rang de priorité la protection internationale, l'érigeant parmi les piliers de sa structure globalisante du phénomène migratoire. En parallèle du développement de dialogues bilatéraux avec les pays méridionaux du pourtour méditerranéen, tel le Dialogue pour la migration, la mobilité et la sécurité, la nouvelle Approche globale sur les migrations et la mobilité cible également cette région. La Commission y rappelle le rôle de chef de file joué par l'UE dans la promotion de la responsabilité des États à assurer la protection internationale et appelle ainsi les pays qui lui sont frontaliers à emboîter le pas et s'engager à renforcer leurs systèmes nationaux de protection en conformité avec les normes internationales. Les priorités qui sont énoncés dans le document de cadrage visant à opérationnaliser le nouveau pilier de l'Approche globale concernent l'aide aux pays tiers dans le renforcement de leurs systèmes nationaux de protection afin de permettre aux populations réfugiés de demeurer dans leur région d'origine. Le document suggère également de mieux articuler les liens entre le développement et la protection internationale, de porter une plus grande attention aux programmes de protection régionaux, puis d'accorder une « réinstallation stratégique » des réfugiés vers les territoires des États membres de l'UE. Ainsi énoncée dans la communication de la Commission européenne sur l'Approche globale sur les migrations et la mobilité, la « réinstallation stratégique » des réfugiés renvoie directement à la logique de l'externalisation de l'asile puisqu'elle implique que « *more resettlement places should be offered in the EU, alongside procedural guarantees for more ressetlement cases to be processed in the countries of first asylum* » (Commission européenne, 2011a). La Commission avance l'idée d'un « marchandage » des réfugiés, négociant auprès d'États non-Européens la réinstallation de réfugiés sur son territoire, si ces derniers acceptent de prendre la responsabilité de l'évaluation de leur demande et d'y maintenir les demandeurs d'asile.

Signés avant la reformulation de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité, les déclarations de PPM géorgien et moldave contiennent peu de dispositions faisant référence à la protection internationale, même si cette thématique se retrouve dans la définition du PPM qui y figure : « *The Mobility Partnership will have the purpose of better managing legal migration including circular and temporary migration, in partnership for development purposes, within the limits of the respective competences of the Signatories and taking into account their labour market and socio-economic situation, establishing cooperation on migration and development and preventing and combating illegal immigration and trafficking in and smuggling of human beings, as well as promoting an effective readmission and return policy,* ***while respecting human rights and the relevant international instruments for the protection of refugees*** *and taking into account the situation of individual migrants and the socio-economic development of the Signatories* » (déclarations des Partenariats pour la

mobilité Moldavie 2008, Géorgie 2009). Pour chacun de ces PPM, la question de l'asile est abordée subrepticement en suggérant de « renforcer les capacités » des autorités à gérer tous les aspects des migrations, y compris ceux relatifs à l'asile, en proposant notamment le partage d'expérience sur les « meilleures pratiques » des États membres dans la matière. La faible référence à la protection internationale dans ces PPM démontre la déconnexion opérée par la Commission européenne entre cette thématique et celle de la gestion du phénomène migratoire. Puisque les enjeux liés à la protection internationale doivent être abordés dans un autre instrument politique, le Plan d'action en matière d'asile, ils se retrouvent évincés du contenu des PPM. Ainsi, la question de la protection internationale se retrouve « à part » de ce que la Commission européenne considère « l'ensemble des enjeux liés aux migrations » puisque l'Approche globale sur les migrations s'attache d'abord à traiter les migrations dites « économiques ».

Il nous est paru intéressant de comparer les déclarations de PPM afin d'observer les possibles différences dans les références à la thématique de la protection internationale, au lendemain de l'adoption de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité en 2011. Incluant désormais pleinement la thématique de la protection internationale, l'élevant au rang de « pilier » de sa structure, nous avons souhaité analyser comment cette transformation s'est traduite dans les PPM conclus après l'adoption de la nouvelle mouture de l'Approche globale sur les migrations. Un PPM a été conclu avec l'Arménie un mois avant la publication de la communication de la Commission européenne sur la reformulation de l'Approche globale, alors qu'un autre est entré en vigueur avec l'Azerbaïdjan deux ans après la mise en œuvre de cette dernière. Alors que le dernier propose une définition différente du PPM de celle des trois exemples précédents (Arménie, Géorgie, Moldavie), mentionnant le nouveau pilier sur la promotion de la protection internationale et l'accroissement de sa dimension extérieure (déclaration de Partenariat pour la mobilité UE-Azerbaïdjan, 2013), les priorités contenues dans les deux cas sont identiques et concernent : « *strengthening the capacities of the government to implement an asylum policy and provide international protection according to the best international standards* » et « *facilitate the reception of asylum and the submission of asylum requests through the development of specific simplified procedures, in particular for those with special needs* » (déclarations des Partenariats pour la mobilité, Arménie, 2011, Azerbaïdjan 2013).

À la lecture de ces documents, force est de constater la faible attention accordée par leurs auteurs au contexte national, fort divergeant entre ces deux pays, en ce qui concerne le traitement et les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. C'est plutôt au sein des annexes qu'il est possible de retrouver des pistes d'actions propres à chaque pays tiers partenaire pour opérationnaliser les priorités énoncés. Que ce soit pour la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie ou l'Azerbaïdjan, les seules propositions d'actions évoquées dans les annexes sous la thématique de la protection internationale renvoient au partage d'expériences et des savoirs, à l'organisation de journées d'étude et de séminaires relatifs aux meilleures pratiques des États membres et au transfert de connaissances sur les normes, standards et pratiques, notamment

par l'entremise du curriculum européen en matière d'asile[29]. À l'instar des PPM conclus avec les pays du voisinage oriental de l'UE, ceux mis en application dans la foulée de la reformulation de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité avec les pays méridionaux du pourtour méditerranéen, région d'intérêt de l'UE à ce moment, n'accordent guère une place plus importante à la thématique de la protection internationale. La faible attention accordée à cette question dans les déclarations pour les PPM conclus avec le Maroc (2013) et la Tunisie (2014) est d'autant plus étonnante que l'ajout du pilier concernant la protection internationale est pensé en réponse aux événements qui bouleversent cette région. Ainsi, les priorités énoncées dans les déclarations de ces deux PPM sont peu nombreuses et similaires, plaçant l'accent sur le nécessaire « renforcement des capacités » des pouvoirs publics responsables de l'application des procédures en matière d'asile et de protection internationale et sur une coopération accrue dans ce domaine avec l'UE, ses États membres et les organisations internationales dont le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés.

Au regard de la littérature institutionnelle produite par les instances européennes, il apparaît que malgré la volonté affichée d'externaliser l'asile aux marges des frontières européennes pour faciliter le contrôle des flux migratoires vers le territoire de l'Union, peu de pistes d'actions semblent finalement émerger pour atteindre cet objectif dans le cadre de la version initiale de l'Approche globale sur les migrations de 2005 puis dans sa version approfondie en 2011. Tout de même, les priorités évoquées dans les déclarations des PPM conclus avec des pays du voisinage oriental et du Sud de la Méditerranée entendent maintenir les demandeurs d'asile et les réfugiés hors des frontières de l'UE, en soulignant la nécessité de renforcer les cadres législatifs et institutionnels des pays tiers partenaires en matière d'asile et de « renforcer les capacités » de leurs autorités dans l'application des procédures d'asile, « partageant » ainsi avec l'UE la responsabilité de l'accueil de ces populations. Au-delà des déclarations d'intention des institutions européennes, diffusées notamment par le biais des communications de la Commission européenne et des déclarations pour la conclusion de PPM, la prochaine partie propose de mettre au jour les activités qui ont pris forme dans le domaine de l'asile et de la protection internationale dans le cadre de la mise en œuvre des PPM afin d'explorer entre autres, les objectifs et la portée de ces initiatives.

[29] Selon le Bureau européen d'appui en matière d'asile, le curriculum européen en matière d'asile est une initiative élaborée par certains États membres de l'UE en 2007 pour fournir un cadre commun de formation à l'intention des membres du personnel des administrations chargées des services de l'immigration et de l'asile en Europe. Il est depuis utilisé également dans les formations organisées par l'UE auprès d'agences gouvernementales de pays hors de l'UE.

6.1.2. La mise en œuvre des objectifs en matière de protection internationale dans les Partenariats pour la mobilité : du désintérêt des États membres et des pays tiers partenaires envers ces enjeux

L'analyse des flux migratoires à destination de la Géorgie et de la République de Moldavie réalisée dans le second chapitre a relevé le faible nombre de demandeurs d'asile présents sur ces territoires, même si une hausse a pu être remarquée au cours des dernières années, provoquée par les évènements en Ukraine voisine et dans les pays du Moyen-Orient. Depuis la fin des années 1990, ces deux pays se sont dotés chacun d'un cadre législatif et réglementaire pour l'accueil des demandeurs d'asile et les réfugiés, révisés depuis avec l'aide d'organisations internationales dont le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et des experts européens déployés par les États membres. En plus des amendements législatifs réalisés au cours des dernières années, la question de la protection internationale se retrouve également inscrite au sein des stratégies nationales pour les migrations et l'asile de la Géorgie et de la Moldavie, élaborées avec l'appui de la coopération européenne. Néanmoins, la question de l'asile et de la protection internationale n'est pas élevée au rang de priorité dans les agendas politiques nationaux, contrairement aux thématiques de la gestion des migrations et des frontières. Le peu d'attention accordée à cette thématique dans la déclaration des PPM géorgien et moldave semble traduire le faible intérêt porté à la question de la part des institutions étatiques des pays partenaires, mais aussi de la Commission européenne et des États membres engagés auprès de ces deux pays dans une coopération approfondie en matière de migrations.

Pour la Moldavie, la fonctionnaire en charge du PPM au sein du ministère des Affaires étrangères admet ne pas avoir entendu parler de projets portant sur la thématique de la protection internationale se déroulant sous l'égide du PPM, omission qu'elle attribue au manque d'intérêt général pour cette problématique, peu importante à son avis en comparaison aux autres catégories de flux migratoires pour le pays : « *I haven't heard much about international protection projects being done in Moldova. I know some were done before, but not lately. And I think that is somehow related to the attention being focused somewhere else right now. As I told you, it was the first time that we had a representative from the European Asylum Support Office and they said they would like to start a cooperation in Moldova, but last that we got from our colleagues in Brussels, that there were not enough resources for that. Right now, nothing else comes to my mind about international protection* » (entretien, R., *National focal point for the Mobility Partnership*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). Depuis la signature du PPM moldave en 2008, cinq projets relatifs à la protection internationale ont été répertoriés dans le tableau de bord des initiatives, consistant pour la plupart à l'organisation de séminaires ou de visites d'étude pour échanger sur les « meilleures pratiques » des États membres dans le domaine. Ces moments d'échange entre agents de la fonction publique, organisés par des États membres de l'UE, se déroulent sur quelques jours et portent sur une thématique relative à la protection internationale, que ce soit l'étude de la politique d'asile en vigueur dans un de ces États ou alors des conditions d'accueil dans un centre de réception des demandeurs d'asile. Sur ces cinq projets, un seul a été de plus grande portée, avec l'objectif de « renforcer les capacités » des autorités moldaves, ukrainiennes

et bélarusses en matière de protection légale et sociale des enfants demandeurs d'asile et réfugiés. D'ailleurs, même s'il se retrouve dans le tableau de bord du PPM moldave, ce projet dépasse le cadre de cet instrument politique, s'adressant à deux autres pays tiers non signataires de PPM au moment de sa mise en œuvre (l'Ukraine n'est pas signataire de PPM alors que la Biélorussie a conclu le sien en 2016). Conduite par le *Danish Refugee Council*, et disposant d'un budget de près d'un million d'euros sur deux ans (2011-2013), cette initiative, qui s'est principalement concentrée sur la situation ukrainienne, a souhaité changer le regard des autorités sur les mineurs non accompagnés afin de rendre plus transparentes les procédures d'attribution du statut de réfugié et a veillé à sensibiliser les institutions étatiques et les organisations de la société civile sur les problématiques particulières à cette population. Pour ce faire, cette organisation internationale a planifié des séances de formation communes aux administrations de ces trois pays sur diverses thématiques au cours de la période du projet. Le rapport final comportant l'évaluation du projet indique une réussite dans la réalisation de ces objectifs mais une incertitude quant à leur pérennité, suite à l'arrêt du soutien du *Danish Refugee Council* et des financements de la Commission européenne (*Danish Refugee Council*, 2012).

Aux yeux des interlocuteurs locaux, la Moldavie a mis en place un système d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés efficace qui, soutenu par les organisations internationales, recouvrerait tous les aspects relatifs à leur protection et à leur insertion dans la société locale. Le travail des organisations de la société civile, financées par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, est essentiel dans la réalisation de ces objectifs et une réelle coopération semble s'être progressivement instaurée entre ces acteurs et les institutions étatiques responsables de cette population. Trois associations moldaves, sélectionnées par la branche locale du HCR par des appels à projets, veillent à combler différents besoins concernant la protection des demandeurs d'asile. L'une d'entre elle œuvre à l'assistance juridique des demandeurs d'asile et forme au droit des étrangers les magistrats et les étudiants des facultés de droit (*Law Center for Advocates*) ; une autre procure une assistance sociale aux demandeurs d'asile et réfugiés, en accompagnant ces derniers dans l'accès aux soins et à l'emploi, entre autres (*Ave Copii*) ; finalement, une dernière association assure quant à elle l'intégration culturelle de ces populations, en offrant d'ailleurs gratuitement des cours de langue roumaine (*Charity Center for Refugees*). Ces trois associations sont invitées mensuellement à des réunions organisées par le Bureau pour la migration et l'asile du ministère moldave des Affaires intérieures, organe chargé de l'accueil et de l'examen des demandes d'asile, qui convie également la représentation locale du HCR. Lors de ces réunions, les cas des nouveaux demandeurs d'asile arrivés récemment en Moldavie sont discutés, avec l'objectif d'établir pour chacun un plan de suivi sur la détermination de leurs besoins et mandatant ces organismes de missions relevant de leur champ de compétences (entretiens, A., Psychologue salariée, *Ave Copii* et O., Directeur, *Law Center for Advocates*, Moldavie, 2016). Le partenariat entre les institutions étatiques, le HCR et les organisations de la société civile se poursuit également lors des entretiens réalisés avec les demandeurs d'asile, où des membres de l'association « *Law Center for Advocates* » et du HCR peuvent être présents afin d'assurer le respect et la qualité des

procédures, en respect des standards du HCR (entretiens, O., Directeur, *Law Center for Advocates* et N., Spécialiste nationale de la détermination du statut de réfugié, HCR, Moldavie, 2016). Les associations sont aussi présentes au sein du centre de réception des demandeurs d'asile et sensibilisent les agents de la police aux frontières dans le cadre de missions ponctuelles qui veillent à faire respecter les procédures d'accueil des demandeurs d'asile.

Fières de leur modèle d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, ces associations reconnaissent la dépendance de leurs actions aux financements internationaux, interrogeant la capacité de l'État à poursuivre ce travail par ses propres moyens. À titre d'exemple, les acteurs associatifs et institutionnels rencontrés ont soulevé les difficultés de financement pour prendre en charge les personnes logées dans le centre de réception des demandeurs d'asile : « *The EU doesn't pay for that and doesn't cover these costs. The government of Moldova has taken on the hand-over and they are very afraid. If a child has to go to school, we have one case of a child who has to go to school in the reception center… The IOM is providing a car for him to attend school, it's not the government. Another person has psychological problem and it's an NGO that's taking care of it, not the Ministry. They don't have a budget for that, to offer minimum standards for the time they stay there and for legal consultance as well, it's all NGOs, not the government. They don't have lawyers for that* » (entretien, D., anciennement *Third Secretary*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2012). Au regard de ces lacunes, les associations questionnent également la modeste attention accordée à la thématique de la protection internationale dans le cadre de la mise en œuvre du PPM et plus largement, dans l'ensemble des outils de coopération avec l'UE, bien qu'elles reconnaissent de leurs propres aveux le faible nombre de demandeurs d'asile présents en Moldavie et la position relativement négligeable de cette dimension au regard des enjeux liés aux migrations concernant leur État. Ainsi, le système d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés actuellement en place en Moldavie repose en partie sur un financement européen limité de projets mis en œuvre par une grande organisation internationale, le HCR, qui sous-traite les diverses composantes de ses actions auprès d'organisations de la société civile. Même si le Bureau pour la migration et l'asile chargé des enjeux liés à la protection internationale est un des principaux bénéficiaires de la coopération européenne, l'attention est dirigée vers les autres tâches propres à cette unité. Le peu d'investissements alloué par l'État moldave et par l'entremise de la coopération européenne dans le domaine de la protection internationale témoigne de leur manque de volonté à réformer le système actuel.

Tout comme pour la Moldavie, la thématique de la protection internationale n'a que peu été explorée dans la mise en œuvre du PPM géorgien. Le tableau de bord de cet instrument ne recense que deux projets liés à cette question, dont l'un concerne la mise en place de quelques séances d'échanges d'information par un État membre de l'UE et l'autre portant sur l'ensemble des six pays du Partenariat oriental. Pourtant, le système national d'asile géorgien montre de nombreuses défaillances, sommairement adressées dans le cadre de projets de « renforcement des capacités » portés par les agences onusiennes sur place. Le ministère responsable de l'accueil des demandeurs d'asile et de la détermination du statut de réfugié souffre d'un manque important de ressources, ces dernières étant principalement dirigées vers les personnes déplacés

et la réintégration des ressortissants géorgiens de retour au pays, autre portefeuille de ce ministère plus amplement soutenu par le gouvernement et la coopération internationale. Le ministère chargé des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés reçoit une attention importante dans le cadre de projets financés par des donateurs internationaux, notamment en termes de « renforcement des capacités », mais ces derniers se focalisent sur la division responsable des programmes de réintégration (entretien, G., *Head of Migration Division*, ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés, Géorgie, 2015). Ainsi, en plus d'avoir été la principale bénéficiaire de l'initiative phare du PPM géorgien, cette division est aujourd'hui également impliquée dans un vaste projet porté par l'OIM, « *More for More* », dont l'accent est placé sur les enjeux liés au retour et à la réinsertion des ressortissants géorgiens. La représentation locale du HCR joue un rôle encore fort important auprès des agents responsables de conduire les entretiens avec les demandeurs d'asile, passant en revue les décisions pour s'assurer de leur respect des standards internationaux en la matière, organisant des séances de formation pour les fonctionnaires et ayant même financé la rénovation du bâtiment autrefois désuet contenant les salles de rencontres et d'audiences pour les demandeurs d'asile.

En dépit de nombreuses sollicitations, la représentation locale du HCR à Tbilissi n'a pas souhaité donner suite à notre demande d'entretien pour s'exprimer sur le rôle de cette organisation auprès du ministère chargé des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés, sur l'évolution des compétences des agents de cette institution, et de façon plus générale, des conditions d'accueil et de traitement des dossiers des demandeurs d'asile en Géorgie. Au contraire de l'exemple moldave, peu d'associations de la société civile sont impliquées auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés. C'est plutôt une autre agence onusienne, l'Association des Nations unies en Géorgie (UNAG), qui, mandatée par le HCR, travaille à ses côtés principalement au « renforcement des capacités » des agents de l'État chargés de ces questions. Sa mission consiste à pourvoir un conseil juridique aux demandeurs d'asile, de représenter ces derniers lors d'audience et de « renforcer les capacités » des agents de la division chargée des demandeurs d'asile et des réfugiés du ministère mais aussi de la police aux frontières. Malgré les nombreuses lacunes identifiées, justifiant le maintien de leur assistance, l'association note une certaine amélioration dans le travail effectué par les agents de l'État ayant bénéficié de nombreuses formations organisées par leurs soins ou par le HCR, amélioration qui prévaut selon eux également dans le domaine de l'intégration des réfugiés au sein de la société géorgienne. Cette question est nouvelle pour la Géorgie, puisque les autorités n'ont lancé le premier programme d'insertion qu'en 2015. Elles offrent depuis des cours sur la langue et la culture géorgienne, les enfants de réfugiés peuvent désormais fréquenter l'école publique, et l'accès aux soins de santé est favorisé. En contrepartie, l'insertion des réfugiés sur le marché du travail local est encore aujourd'hui fermée, compte tenu du manque d'emplois pour les nationaux, selon les propos rapportés par nos interlocuteurs (entretien, A., Directeur du programme Réfugiés et Migration, *United Nations Association of Georgia*, Géorgie, 2016). En plus de leur rôle incontournable d'acteurs de terrain auprès de la population des demandeurs d'asile et des réfugiés, l'Association des Nations unies en Géorgie et le HCR contribuent à

l'élaboration des actes législatifs liés à la thématique de la protection internationale, de concert avec le ministère chargé des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés.

Le faible nombre de projets liés à la thématique de la protection internationale dans le cadre de la coopération relevant du PPM illustre, comme pour la Moldavie, le faible intérêt accordé à ces questions par les autorités gouvernementales et par l'UE et ses États membres. Au-delà des deux projets mis en œuvre dans ce cadre, l'enjeu de la protection internationale apparaît parfois de façon transversale au sein de projets de plus grande ampleur, mis en œuvre par les organisations internationales. Par exemple, le projet « *More for More* », porté par l'OIM et axé sur la lutte contre les migrations irrégulières, organise ponctuellement des séances de formation auprès des agents de la police aux frontières sur les procédures de réception et de traitement des demandeurs d'asile. Le même scénario se retrouve dans la mise en œuvre du projet « *Sustaining Migration Management in Georgia – ENIGMMA* » mis en œuvre par l'ICMPD qui, dans sa composante « renforcement des capacités des autorités », traite des enjeux liés à la migration de travail, à l'engagement de la diaspora, à la sensibilisation sur la politique des visas, aux droits fondamentaux, à la protection internationale, à la migration irrégulière et la gestion des frontières.

L'analyse de la mise en œuvre des PPM géorgien et moldave remet en question l'idée que l'UE se servirait de cet instrument pour externaliser l'asile au sein de ces pays frontaliers. Le peu d'attention accordée à la thématique de la protection internationale dans le cadre des projets témoigne du faible intérêt porté à cet enjeu, du moins au sein de ces espaces, par les États membres et la Commission européenne. Alors que les systèmes nationaux d'asile de ces deux États présentent de nombreuses lacunes et dépendent fortement des donateurs internationaux pour subsister et assurer le respect des procédures auprès des populations concernées, peu d'efforts sont réalisés afin de « consolider les capacités » des pays tiers pour maintenir au sein de leur territoire les demandeurs d'asile. Plusieurs de nos interlocuteurs locaux justifient ce manque d'attention à la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés en Géorgie et en Moldavie du fait des besoins plus importants à traiter par l'UE dans la région du voisinage méridional, mais aussi compte tenu du nombre relativement faible de personnes concernées, en comparaison aux autres catégories de migrants. Pour les gouvernements géorgien et moldave, la question de la protection internationale n'est pas un enjeu majeur sur l'agenda politique national. Les deux pays souhaitent privilégier d'autres aspects dans le cadre de la coopération européenne, tels le renforcement des frontières ou l'ouverture de possibilités de circulation sur le territoire européen.

L'observation de la mise en œuvre du pilier concernant la protection internationale en Arménie et en Azerbaïdjan permet d'apporter un autre éclairage sur l'intérêt accordé à ces enjeux dans des contextes nationaux divergents des exemples géorgien et moldave discutés précédemment. Pour ces deux États, ayant signé plus tardivement leur déclaration de PPM, la question de la protection internationale figure comme un des piliers de la structure de cet instrument, voué à recevoir une attention égale à celle allouée aux autres dimensions inclues

dans cette forme de coopération. La question de l'assistance européenne dans la prise en charge des demandeurs d'asile est d'actualité pour l'Arménie qui, depuis 2011, fait face à une croissance significative du nombre de demandeurs d'asile sur son territoire. Il est estimé qu'entre 2011 et 2015, 22 000 ressortissants syriens d'origine arménienne sont arrivés en Arménie afin d'échapper au conflit en Syrie[30], alors que la population totale de ce pays est d'un peu moins de trois millions de personnes. Sans être tous candidats à l'asile, ces derniers ont été accueillis sans résistance par les pouvoirs publics qui ont par ailleurs facilité les procédures pour encourager cette population à rejoindre le territoire arménien. Confronté à un manque considérable de moyens, notamment en termes d'hébergement, le Service d'État pour les migrations (« *State Migration Services* ») a lancé un appel à l'UE pour obtenir un soutien financier et technique afin d'accueillir dignement ces personnes, resté sans réponse. Une agente du Service d'État arménien aux migrations nous explique : « *We are waiting to start a new project with the ICMPD, it's funded by the EU for four years and it's on migration and border management. In this project, we want very much to improve our local capacities for asylum-seekers because we have only one small accommodation center, but it's so small, it's for 40 people. But now, we have a challenge, we have 1000 Syrians asking asylum and most of them don't have a house. Our government doesn't have the finance to build, to do this, and now, we try to negotiate with the EU, but they say they cannot directly help us build this house [...] The UNHCR helps us very much with asylum-seekers, refugees, very much ! But unfortunately now, as I heard, their representative in Armenia will be in Georgia, it will be only a regional representative* » (entretien, I., *Deputy Head*, *State Migration Services*, Arménie, 2015).

Les fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne rencontrés ont admis avoir pris connaissance de cette demande de la part des autorités arméniennes mais remettent en cause la capacité du PPM à adresser de tels enjeux techniques, puisque ce dernier aurait davantage vocation à travailler sur le long terme à la transformation de la gestion des migrations et des frontières dans le pays tiers partenaire. Ils expliquent : « *Ils [les Arméniens] ont rappelé il y a deux semaines, ils ont fait un appel dans le cadre du Partenariat pour la mobilité sur la thématique de l'asile pour un « accommodation center » et les États membres étaient autour de la table, donc ils vont ramener ça dans leur capitale et voir si ça les intéresse… Le Partenariat pour la mobilité, quand il est négocié, on essaie de l'organiser autour d'axes assez larges. L'asile, la migration légale, le développement, la lutte contre le trafic, etc. pour pouvoir couvrir un maximum toute la thématique de DG HOME. Mais il y a un effet contraire, c'est tellement large que quand c'est sur un sujet si précis, on ne peut pas… Ça va dépendre des relations bilatérales avec l'OIM et l'ICMPD ou nous pour la mise en œuvre des projets* » (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Ce passage nous offre une perspective analytique intéressante sur le fonctionnement des PPM. D'une part, il met au jour sa verticalité, les autorités du pays tiers demeurant tributaires de la volonté des États membres

[30] Les Syriens d'origine arménienne sont pour la plupart des descendants d'Arméniens ayant fuit leur pays lors du génocide de 1915. Avant l'éclatement de la guerre en Syrie, il est estimé que 90 000 d'entre eux habitaient majoritairement la région d'Alep. Le gouvernement arménien a rapidement mis en place des mesures pour faciliter l'accueil de cette population fuyant le conflit syrien dès 2011, telles une aide au voyage, un accès facilité à la nationalité arménienne et un soutien dans l'accès au logement.

voire même des organisations internationales dans l'identification des besoins à traiter dans le cadre de cette coopération et dans l'élaboration des projets. D'autre part, il rend compte d'une certaine bureaucratisation de ces instruments qui expliquerait que des mesures qui *a priori* correspondent à la volonté européenne d'externaliser l'asile au sein de pays tiers peinent à prendre forme. Le manque de soutien de la part de l'UE en matière d'asile manifeste également le déséquilibre de l'Approche globale sur les migrations et de la considération inégalement accordée à ses divers piliers. Les projets par la suite mis en œuvre par les États membres et l'ICMPD dans le cadre du PPM en Arménie se sont plutôt concentrés sur les thématiques du retour et de la réintégration (projet porté par l'Office français de l'immigration et de l'intégration) et du « renforcement des capacités » des autorités publiques dans le domaine de la gestion des migrations et des frontières, sans y intégrer la question de la protection internationale et le soutien aux institutions étatiques dans l'accueil des demandeurs d'asile.

Du côté de l'Azerbaïdjan, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés sont peu reluisantes. Aux prises avec un conflit se déroulant depuis les années 1990 dans le Haut-Karabagh, les autorités azerbaïdjanaises utilisent l'appellation de « réfugiés » en référence aux déplacés internes azéris et mobilisent leurs moyens pour soutenir cette population. Présent en Azerbaïdjan depuis les années 1990, notamment pour venir en aide au gouvernement dans la prise en charge des populations déplacées internes, le HCR veille aujourd'hui à accueillir, procéder en grande partie à la détermination du statut de réfugié et soutenir financièrement et matériellement les demandeurs d'asile et les réfugiés d'origine étrangère. Bien que l'Azerbaïdjan soit signataire de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de New York de 1967, ces accords internationaux n'y sont que peu appliqués selon l'agence locale du HCR, utilisant pour démonstration de cette affirmation le traitement qui fut accordé aux quelques 10 000 ressortissants Tchéchènes ayant trouvé refuge dans ce pays au début des années 2000, dont le statut de réfugié a été déterminé par le HCR, le gouvernement ayant refusé de procéder à l'examen de leur demande (Yunusov, 2013). La branche locale du HCR indique qu'entre 2007 et 2013, les autorités azerbaïdjanaises auraient accordé l'asile à environ 70 personnes, alors que cette agence a enregistré et soutient plus de 500 réfugiés tchétchènes. Le HCR est la seule organisation présente en Azerbaïdjan qui fournit un soutien matériel et financier aux réfugiés et demandeurs d'asile qui ne peuvent d'ailleurs pas travailler dans ce pays (entretien, A., *Protection Officer*, HCR, Azerbaïdjan, 2015).

Pourtant, les lacunes du système d'asile azerbaïdjanais ne font pas partie du dialogue de coopération ouvert avec l'UE depuis maintenant plusieurs années. Un premier projet de jumelage institutionnel porté par un expert des Pays-Bas a eu pour objectif de « renforcer les capacités » du Service d'État pour les migrations (« *State Migration Services* ») mais s'est principalement focalisé sur la lutte contre les migrations irrégulières, alors que le pays compte déjà de nombreuses politiques et pratiques restrictives quant à l'arrivée et au séjour des étrangers. Selon les propos de cet expert, malgré les besoins en matière d'asile, l'UE ne souhaiterait pas s'impliquer auprès des autorités sur cette thématique (entretien, T., Expert européen des Pays-Bas, Gestionnaire de projet, Azerbaïdjan, 2015), affirmation corroborée par

les représentants des institutions européennes rencontrés, qui expliquent d'une part que ces flux migratoires ne sont pas suffisamment importants pour s'y attarder (entretien, M., *Policy Officer*, Délégation de l'UE, Azerbaïdjan, 2015) et que d'autre part, il est préférable de ne pas pousser les autorités à coopérer sur un enjeu sensible et risquer de bloquer la coopération (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Suivant cette logique, les « *Policy Officers* » *de la Commission européenne rencontrés expliquent que « l'idée d'un partenariat est de rapprocher ces pays de notre législation, de nos « best practices », de nos valeurs… Même si c'est à la carte, nous on ne va pas dire, non, on veut aussi ça, l'asile, le « trafficking », travailler sur vos problèmes. Si on est trop dur, on n'arrivera à rien du tout. On doit peut-être commencer par la « targeted initiative » qui correspond aux besoins exprimés par l'Azerbaïdjan pour ensuite voir plus large. Une fois qu'une relation de confiance s'est établie avec certains États membres, avec des organisations internationales comme ICMPD ou l'OIM… donc il y a quand même des ouvertures possibles mais il ne faut pas non plus tout fermer si on veut répondre à l'objectif du partenariat* » (entretien, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

L'accent ainsi mis sur la socialisation des autorités nationales avec les organisations internationales, les États membres et la Commission européenne pour éventuellement améliorer le fonctionnement du système national de protection des demandeurs d'asile traduit le manque de connaissance des agents chargés de la négociation puis de la mise en œuvre de PPM sur les contextes nationaux. Que ce soit de la direction générale Développement et Coopération ou de la direction générale Migration et Affaires intérieures, les fonctionnaires européens rencontrés et ayant participé aux missions de négociations et d'identification des besoins avant la conclusion des PPM arménien et azerbaïdjanais ont avoué ne pas s'être entretenus avec les représentants des branches locales du HCR et ne pas avoir étudié le fonctionnement des systèmes d'asile nationaux. Un seul projet a jusqu'à maintenant vu le jour dans le cadre du PPM conclu avec l'Azerbaïdjan. Devant le faible intérêt manifesté par les États membres de l'UE à s'engager dans la conduite d'une initiative phare, la mise en œuvre du projet a été accordée à l'ICMPD qui, appuyé par certains États membres, travaille aussi à « renforcer les capacités » des autorités à gérer le phénomène migratoire et inclue une composante marginale relative à l'amélioration des procédures d'attribution du statut de réfugié.

La mise en lumière des contextes arméniens et azerbaïdjanais dans le domaine de la protection internationale apporte un autre éclairage sur l'élaboration des projets contenus dans le cadre des PPM. Alors que l'Arménie est en prise à des difficultés pour assurer l'accueil d'une population importante de réfugiés suite au conflit syrien et fait expressément appel aux institutions européennes pour obtenir davantage de soutien, le système national de protection en Azerbaïdjan, présentant de nombreuses lacunes quant à l'application du droit d'asile, repose encore presqu'entièrement sur le travail du HCR. Ces situations, bien que divergentes, ont pourtant reçu un niveau similaire d'attention dans le cadre des instruments de coopération de l'UE, mettant en exergue le peu d'intérêt des États membres de l'Union à s'engager à coopérer

dans le domaine de la protection internationale avec des pays tiers qui présentent pour eux un faible risque migratoire.

6.1.3. Une nouvelle stratégie pour encourager la diffusion des pratiques liées à la protection internationale : la mise en compétition des États du Partenariat oriental

La mise en œuvre des activités liées à la thématique de la protection internationale ne permet pas une analyse détaillée, compte tenu de leur caractère ponctuel et de leur faible ampleur. La plupart d'entre elles consistent en la tenue de séminaires ou de visites d'étude réservés aux agents de la fonction publique géorgienne et moldave au sein de structures des États membres afin de les informer des « meilleures pratiques » dans le domaine. Néanmoins, une initiative s'étant déroulée sur une durée de quatre années et centrée exclusivement sur la thématique de la protection internationale a retenu notre attention, avec son objectif d'améliorer les procédures et les dispositifs relatifs aux demandeurs d'asile et aux réfugiés en place dans les pays du Partenariat oriental.

Apparaissant dans les tableaux de bord des projets du PPM géorgien et moldave mais sans pour autant relever exclusivement de cet instrument politique est l'initiative « *Asylum Systems Quality Initiative for Eastern Europe and the Southern Caucasus* », financée par l'UE et mis en œuvre par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dans les six pays du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine). Aidé par des experts des États membres de l'UE (Allemagne, Pologne, Roumanie et Suède), l'objectif principal de l'initiative est d'améliorer la qualité des décisions prises envers les demandeurs d'asile, ainsi que les procédures et les mécanismes de protection dans la région. Sur une durée initiale de deux ans (2013-2015) et reconduite par la suite jusqu'en 2017, la première phase du projet a consisté en une analyse des dispositifs et des pratiques relatives à la protection internationale en place dans chacun des États participants. La seconde étape a quant à elle regroupé trois objectifs : l'assurance de la « qualité » des mécanismes (par l'intermédiaire de la diffusion des procédures d'opérations employées par le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le HCR), le « renforcement des capacités » des autorités compétentes des pays partenaires et l'amélioration de la « qualité » et l'accès à l'information sur les pays d'origine. Les rapports produits par les branches locales du HCR dans chacun des pays partenaires, fournissant une analyse des pratiques en matière d'accueil des demandeurs d'asile, des procédures de traitement de leur demande et de la prise en charge de leur protection n'ont pu être obtenu, cette information n'ayant pas été rendue publique. Au-delà de l'implication de certains États membres et des branches locales du HCR dans cette initiative, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'agence Frontex ainsi que l'association internationale des juges du droit des réfugiés[31] se sont

[31] Créée en 1997, l'association internationale des juges du droit des réfugiés a pour objectif selon son acte de constitution que « les juges et décideurs quasi-juridictionnels du monde entier s'associent en vue d'échanger et de diffuser l'information sur le droit international et la pratique concernant le statut des réfugiés ». Elle vise ainsi à promouvoir une « conception commune des principes du droit des réfugiés » (iarmj.org).

associés aux séances de formations. Ces dernières s'adressent pour chaque pays au personnel administratif chargé de ces questions, aux magistrats impliqués dans les décisions relatives à l'octroi du statut de réfugiés et à la police aux frontières. En ce qui concerne le volet de l'initiative portant sur l'amélioration de la « qualité » et de l'accès à l'information sur les pays d'origine des demandeurs d'asile, un effort important a été consacré à la traduction des bases de données du HCR et du curriculum de formation (voir note page 8) du Bureau européen de soutien en matière d'asile en langue russe. Considérant que la majorité des employés œuvrant dans les administrations des pays du Partenariat oriental ne maîtrise pas la langue anglaise et que l'accès à l'information sur les pays d'origine était donc compromis, cette dimension du projet a été grandement appréciée par les bénéficiaires.

De portée régionale, les activités relevant de l'initiative ont instauré une concurrence entre les pays partenaires, par la diffusion régulière des progrès réalisés par chacun dans l'accomplissement de « *benchmarks* », des mesures entreprises et des moyens engagés par les administrations des États partenaires dans la réalisation des objectifs. Cette compétition aurait, selon les propos de membres du personnel des branches locales du HCR, porté ses fruits, encourageant les pays partenaires à s'engager dans l'amélioration de leurs systèmes nationaux et à leur mise en conformité progressive avec les standards européens en la matière. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, la participation à l'initiative et la volonté de démontrer des progrès dans le domaine de la protection internationale a conduit à une plus grande ouverture des autorités, acceptant de travailler conjointement avec le HCR afin de revoir les procédures de détermination du statut de réfugié. Comme nous l'explique un représentant du HCR à Bakou : « *The regional framework was useful because it sort of provided a bit of a competition environment between the countries. And luckily, it wasn't a competition for the lowest denominator but they actually wanted to demonstrate some progress and I think that's why we have this new opening with Azerbaijan that we didn't have before. It almost looks like the UNHCR was also competing in the region, together with the governments in who will demonstrate better results ! There has been positive signs, just in the last months, in the end of 2014, the authorities have agreed to give us more access towards the refugee status determination, so now, basically, we are going, reviewing the files rejected, provide them some guidance and also we are present at least at some of the interviews they are conducting. The situation is changing and we are not going to be conducting 100 % of the refugee determination. And this, you know, is pretty positive and even many would say out of character for the State Migration Services in terms of issuing access to monitor the procedures because generally speaking, they are a pretty closed entity. They also gave us a positive message in terms of looking in the 1999 law on refugees and preparing the revision with the view of including complementary protection, so we will see if we actually see progress but that would be a big change… We'll see* » (entretien, A., *Protection Officer*, HCR, Azerbaïdjan, 2015). Proclamant avoir réussi à rapprocher les systèmes nationaux d'asile dans chacun de ces États des normes internationales et européennes en matière de protection internationale, le compte rendu de la conférence finale de l'initiative dresse un bilan positif des efforts consacrés par chacun et émet le vœu que l'engagement consenti par les États partenaires soit maintenu sur le long terme, malgré l'arrêt du financement et du soutien au projet. Encore une fois, aucun rapport

d'évaluation n'est disponible, qui aurait permis de découvrir la totalité des actions menées dans le cadre de l'initiative et de la mesure de leurs conséquences sur les systèmes nationaux d'asile.

Pour les fonctionnaires responsables de l'accueil des demandeurs d'asile et de l'examen de leur demande, la coopération avec des experts des États membres est privilégiée à celle apportée par les organisations internationales comme le HCR, car elle offrirait une perspective « plus réaliste » du traitement à réserver aux demandeurs d'asile. Dans cette logique et selon les propos véhiculés par les agents de la fonction publique moldave rencontrés, le mentorat avec la Roumanie leur a permis d'observer les façons dont un État membre de l'UE « conjugue le respect des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés et les préoccupations sécuritaires des États », préoccupations qui seraient négligées par le HCR (entretiens, O., *Deputy Head*, Bureau pour la migration et l'asile, et N., Spécialiste nationale de la détermination du statut de réfugié, HCR Moldavie, 2016). Dans le contexte de la « crise » des réfugiés au sein de l'UE, les États du Partenariat oriental ont suivi l'évolution des mouvements de population et plus particulièrement le changement de trajectoire des réfugiés vers les territoires des pays des Balkans avec inquiétude. Avec l'aide des experts des États membres, les pays partenaires de l'initiative ont conduit des exercices visant à « renforcer les capacités » de leur police aux frontières dans l'hypothèse d'un afflux massif de migrants – à l'image de ce qui s'est passé dans les Balkans – transitant sur leur sol pour atteindre l'UE. Confrontés pour la plupart à des arrivées plus importantes de demandeurs d'asile sur leur territoire depuis 2012, les États du Partenariat oriental intériorisent graduellement l'idée qu'ils représentent des espaces de transit pour les migrants en route vers l'UE, même si aucune donnée précise ne permet d'affirmer ce constat. Des manœuvres sont pensées pour renforcer la sécurité de leurs frontières, appuyées par le soutien de l'UE. Certains dirigeants politiques adoptent l'idée que leur pays participe à la formation d'une zone tampon, ayant le mandat d'assurer un périmètre de sécurité autour du territoire de l'UE, qu'ils souhaitent éventuellement intégrer (entretiens, T., *Deputy Head EU Assistance Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique et I., *EU Integration Field Manager*, *Open Society Georgia Foundation*, Géorgie, 2015). Alors que les systèmes nationaux d'asile de ces États partenaires souffrent de nombreuses lacunes, en grande partie dues au manque de ressources allouées par les gouvernements nationaux à cette responsabilité, les experts des États membres de l'UE impliqués dans l'initiative concentrent leurs efforts sur les aspects sécuritaires de contrôle auprès des polices aux frontières visant à assurer un filtrage efficace des migrants.

Le manque de moyens consacrés à la protection internationale au sein des États du Partenariat oriental ne fait pas l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'initiative. Avec un budget total de 5,5 millions d'euros à consacrer à la mise en œuvre des activités dans six pays, aucune marge n'est disponible pour la fourniture d'équipements ou de matériels pour les administrations ou pour soutenir directement les structures d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Aux yeux des représentants des banches locales du HCR rencontrés, ce manque de ressources explique également les difficultés liées au maintien du personnel en poste. La reconduction du projet en 2015 devait avoir pour objectif, entre autres, de « consolider les

capacités » du personnel administratif chargé du traitement et de l'examen des demandes d'asile. Or compte tenu de l'importante rotation de personnel qui affecte ces institutions, il était devenu impossible de parler de « consolidation des capacités » puisque de nouvelles séances de formation à l'attention du nouveau personnel devaient être plutôt mises en place. À cet égard, la conduite du projet a apporté un soutien financier significatif aux agents de la fonction publique des pays partenaires. Les « visites d'étude » et séminaires organisés dans les États membres de l'UE dans le cadre de l'initiative ont fourni l'opportunité aux fonctionnaires des États du Partenariat oriental de voyager et d'obtenir une compensation financière journalière complémentaire à leur salaire. La motivation liée à ce gain financier aurait instauré, toujours selon les propos rapportés par une représentante de la branche locale du HCR en Moldavie, une concurrence entre les membres du personnel des administrations qui aurait conduit selon elle à une amélioration globale des services, pendant la durée du projet : « *I don't know if you know but at the moment, the person who decides the life of asylum-seekers has around 160 dollars per month. Which is miserable from my point of view. To motivate these people is not very simple. I know how difficult it is for them to survive financially. The project gave them the possibility to travel, and during these travels, there was substantial per diem financial support for them. The possibility to be one of the best decision-makers gave them the possibility to travel abroad. And this competition between them was very useful. Unfortunately, when the project was finished, the situation of poverty and lack of motivation persisted. The high turnover of staff is one of the biggest problem in our country. With such salaries, you can't stay there all the time. Two years, maybe three… top, to gain experience. They try a new job in the private sector or leave the country. And unfortunately from my point of view, during the second phase of the project, I had to start from the beginning, which is not right but it's the reality* » (entretien, N., Spécialiste nationale de la détermination du statut de réfugié, HCR Moldavie, 2016).

Pourtant, les membres du personnel des administrations compétentes des pays partenaires à l'initiative dressent un bilan positif des activités menées dans le cadre de ce projet régional. Malgré l'inadéquation entre les besoins exprimés par les gouvernements en termes de ressources et les activités planifiées dans le cadre de l'initiative, cette dernière aurait marqué un pas vers une amélioration des systèmes nationaux de protection internationale. En participant à des formations conduites par des experts des États membres de l'UE et du HCR et en ayant la possibilité d'accéder aux documents de référence en matière de protection internationale dans une langue maîtrisée par les administrations, les autorités des pays partenaires ont procédé à une harmonisation partielle de leurs pratiques vers les normes internationales en matière de protection internationale. La mise en concurrence des pays partenaires, des branches locales du HCR et même des personnels administratifs est perçue par les acteurs interrogés comme une stratégie ayant permis d'éveiller une motivation particulière à s'engager et à accélérer l'harmonisation des dispositifs en matière de protection internationale au modèle européen. Toutefois, l'arrêt de l'initiative et l'absence d'intérêt pour la mise en place de nouvelles activités ont marqué un recul des progrès jusque là réalisés par les administrations des pays partenaires. Regrettant la fin du soutien accordé au personnel administratif pour améliorer leur rendement, la représentante du HCR rencontrée en Moldavie raconte : « *We drafted a set of standards of operational procedures for decision-makers. It's so sad because a lot of money was invested in the project*

and we had good results during the project but when it stopped and because there is no monitoring, it's all let go… Unfortunately, the governments do not have the possibility to cover financial support for asylum-seekers. Until now, the UNHCR covers the financial support, medical assistance, grants… The government does not have this possibility. In most of the cases in our countries, we have good laws, but the financial support does not come along… » (entretien, N., Spécialiste nationale de la détermination du statut de réfugié, HCR Moldavie, 2016). Même si le HCR maintient ses activités dans chacun des pays du Partenariat oriental, il doit composer avec un financement réduit, l'UE déclinant de s'engager davantage dans des projets axés sur la thématique de la protection internationale, malgré les besoins identifiés au sein de ces pays, reposant pour la plupart sur le manque de ressources.

La mise en application de l'Approche globale sur les migrations et des activités reliés à la thématique de la protection internationale au sein de pays tiers signataires de PPM ne témoigne pas de la volonté de l'UE d'externaliser l'asile vers les États qui lui sont limitrophes par l'entremise de cet instrument. Au contraire, le peu d'initiatives centrées sur l'amélioration des systèmes nationaux de protection traduit le faible intérêt accordé à la fois par la Commission européenne et les États membres à cette question. Malgré l'identification des besoins en termes d'accueil et de traitement réservé aux demandeurs d'asile et aux réfugiés dans la région, causés dans la plupart des cas par le manque de ressources disponibles des gouvernements nationaux, les donateurs internationaux ont concentré leurs efforts sur des activités ponctuelles et de faible portée ciblant davantage la socialisation des personnels administratifs compétents avec des experts européens et des organisations internationales afin de rapprocher leurs pratiques des normes et standards internationaux. L'exemple de l'Arménie est révélateur de l'inadéquation qui peut survenir entre les besoins exprimés par les autorités, dans ce cas confrontées à l'arrivée d'un nombre significatif de personnes cherchant refuge sur son territoire, et les propositions d'action contenues sous la thématique de la protection internationale dans le cadre des PPM.

L'analyse des initiatives révèle également la moindre attention accordée à la thématique de la protection internationale dans le cadre de l'Approche globale sur les migrations, qui avait pourtant pour vocation à traiter équitablement l'ensemble des aspects liés aux migrations. La question de l'asile s'est retrouvée dissociée de la première mouture de l'Approche globale et peu présente dans les communications initiales de la Commission européenne sur cette politique. Au lendemain de la reformulation de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne et de la constitution d'un nouveau pilier dédié à la thématique de la protection internationale, l'analyse de la mise en œuvre des PPM démontre une stagnation quant à l'intérêt porté par la Commission européenne et les États membres de l'Union à cette question dans leurs relations avec les pays du voisinage oriental. Ainsi, l'examen de l'initiative « *Asylum Systems Quality Initiative for Eastern Europe and the Southern Caucasus* », la seule ayant obtenu un financement significatif de la part des instruments financiers européens et à portée régionale, reflète ce bilan. Malgré la volonté affichée par les autorités des pays partenaires à bénéficier d'un soutien international pour améliorer leurs pratiques, la non-reconduite du projet et l'arrêt des financements a laissé les gouvernements nationaux livrés à eux-mêmes dans la prise en

charge des demandeurs d'asile et des réfugiés sur leur territoire, confrontés à leur manque de ressources. Seules les branches locales du HCR continuent de jouer un rôle essentiel dans le soutien aux administrations, que ce soit dans la formation du personnel, la fourniture d'équipements, voire même dans l'attribution du statut de réfugié en Azerbaïdjan. Dans ce contexte, l'instrument du PPM n'a pas conduit à ériger la thématique de la protection internationale au titre de priorité, que ce soit dans l'agenda de coopération des États membres et de la Commission européenne ou dans l'agenda politique des pays partenaires.

6.2. La lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières nationales : la priorité consensuelle des acteurs du Partenariat pour la mobilité

Le développement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne a placé au cœur de ses efforts le déplacement des contrôles migratoires et frontaliers au sein des pays tiers entourant l'espace de l'UE. Le premier chapitre de notre thèse a retracé les étapes déterminantes de ces développements qui, jusqu'à l'avènement de l'Approche globale sur les migrations en 2005, se sont concentrées sur des mesures de lutte contre les migrations irrégulières telles la coopération technique et financière apportée par l'UE aux pays de son voisinage, l'ouverture de négociations pour la conclusion d'accords communautaires de réadmission ou encore le déploiement d'un réseau d'officiers de liaison immigration. L'UE a usé de conditionnalité politique afin d'enjoindre les États de son voisinage à participer à ses efforts, sous peine de subir des sanctions conséquentes notamment en termes d'aide au développement si leur coopération devait être jugée insuffisante. La littérature florissante sur l'externalisation des politiques migratoires européennes a mis au jour le transfert des problématiques liées aux affaires intérieures de l'UE vers les relations extérieures de l'UE (Guiraudon, Lahav, 2000, Guild, Carrera et Balzacq, 2008, Bigo et Guild, 2010), démontrant les moyens mobilisés pour « exporter les normes sécuritaires de contrôle des migrations » (El Qadim, 2015, p. 22,). Dans sa communication sur les priorités d'action de l'UE en matière de lutte contre l'immigration clandestine, la Commission européenne renforce cette idée en précisant que « l'un des éléments essentiels de la gestion des migrations dans l'UE est l'établissement d'un partenariat avec les pays tiers en vue d'assurer la cohérence entre l'action interne et l'action externe de l'UE. En plus de favoriser la coopération visant à réduire et à prévenir l'immigration clandestine, ce partenariat a aussi pour objectif d'aider les pays d'origine à remédier aux causes et aux facteurs de départ à l'origine de l'immigration clandestine » (Commission européenne, 2006b)

Le nouveau discours sur la gestion des migrations qui émerge au début des années 2000 dans les textes des institutions européennes appelle à changer le regard sur le phénomène migratoire, précisant qu'en réduisant la pression des « migrations désordonnées et indésirables » (Ghosh, 2005, p. 10) les migrants peuvent apporter des bénéfices considérables à leur pays d'origine et de destination. Afin d'atteindre l'objectif dit « triplement gagnant » (pour les pays d'origine, les pays de destination et les migrants eux-mêmes), les auteurs de la rhétorique sur une gestion « efficace » des migrations, dont certaines organisations internationales telles l'OIM et l'ICMPD, proposent des solutions techniques ayant pour finalité d'ordonner les mouvements migratoires, procédant ainsi à la dépolitisation de la question de la migration (Geiger et Pécoud, 2010). Ce paradigme, aujourd'hui dominant, aurait aux yeux des gouvernants l'avantage de « servir simultanément les objectifs de nature sécuritaire, économique et humanitaire » qu'impliquent le phénomène migratoire (Pécoud, 2015, p. 83). La lutte contre les migrations irrégulières et le contrôle aux frontières demeurent dans ce contexte des aspects fondamentaux de ce discours puisqu'ils apparaissent essentiels dans la réalisation de l'ambition d' « ordonner » les flux migratoires.

6.2.1. La « lutte contre les migrations irrégulières » dans les textes des institutions européennes : user de nouvelles mesures incitatives pour convaincre les pays tiers d'appliquer des politiques sécuritaires

Selon certains chercheurs, l'Approche globale sur les migrations pensée par l'UE associe de nouvelles mesures extensives sur le phénomène migratoire avec les objectifs sécuritaires traditionnellement poursuivis par les États membres de l'UE, proposant ainsi de nouvelles opportunités de mobilité sous la condition de la conclusion d'accords de réadmission et de coopération en matière de contrôles migratoires et frontaliers (Kunz, Lavenex et Panizzon, 2011). Dans cet ordre d'idées, le PPM proposé aux pays du voisinage européen permettrait à l'UE de faire avancer son agenda sécuritaire sous le couvert d'un discours de partenariat de mobilité et de développement avec les pays tiers (Carrera, den Hertog et Parkin, 2012).

La lecture de la littérature grise produite par les institutions européennes confirme la volonté de l'UE de trouver de nouvelles mesures incitatives pour inciter les pays tiers à œuvrer conjointement avec l'UE à la lutte contre les migrations irrégulières. En amont de l'élaboration de l'Approche globale, la Commission européenne évoque dans une communication de 2002 qu'il est nécessaire de « proposer aux pays en développement un paquet global de mesures en matière de développement les encourageant à conclure des accords de réadmission » (Commission européenne, 2002). Les conclusions du Conseil européen lors du Sommet de Séville de juin 2002 annoncent la conditionnalité de tout accord avec un pays tiers à l'engagement de ce dernier à gérer conjointement les flux migratoires et à la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale (Commission européenne, 2002). La réadmission et le retour des migrants en situation irrégulière vers leur pays d'origine ou de transit deviennent la pierre angulaire des politiques développées par l'UE dans ses relations avec les pays tiers, alors que l'UE prend conscience de la difficulté de négocier des accords communautaire de réadmission sans offrir de contreparties suffisantes. Tel qu'énoncé par la Commission européenne, « l'expérience a démontré qu'il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire à la négociation d'un accord de réadmission, perçu comme répondant au seul intérêt de la Communauté, ni escompter des résultats rapides. Ces négociations ne peuvent aboutir que si elles s'inscrivent dans le cadre d'un agenda de coopération plus large, prenant pleinement en compte les difficultés rencontrées par les pays partenaires pour traiter efficacement les questions de migration. C'est pourquoi la Commission estime que la question des moyens de persuasion – mesures incitatives visant à s'assurer la coopération des pays tiers dans la négociation et la conclusion d'accords de réadmission avec la Communauté européenne – devrait être envisagée pays par pays, dans le contexte plus large du dialogue de politique, de coopération et de programmation avec les pays tiers concernés » (Commission européenne, 2002).

La première communication de la Commission européenne institutionnalisant l'Approche globale sur les migrations, bien qu'annonçant souhaiter élargir le regard sur le phénomène migratoire et y inclure ses retombées positives, ne déroge pas de la ligne politique sécuritaire précédemment empruntée par les politiques européennes. Ciblant son action sur les régions

qu'elle estime le plus à risque, elle propose d'ouvrir un dialogue avec les pays d'Afrique Subsaharienne ainsi que trois pays clés du pourtour méditerranéen (Maroc, Algérie et Libye) afin de freiner les flux migratoires en provenance de cet espace, de renforcer la coopération entre les États membres sur les enjeux liés aux migrations, en augmentant notamment les moyens de l'agence Frontex et en déployant un réseau d'officiers de liaison immigration, et de travailler avec les pays de son voisinage en se concentrant, pour les pays d'Europe de l'Est, sur l'amélioration de la gestion des frontières et la conclusion d'accords de réadmission (Commission européenne, 2005c). La lutte contre les migrations irrégulières est perçue par la Commission européenne comme l'élément permettant d'asseoir la crédibilité de l'action de l'UE, autant pour les États membres que pour les pays tiers. Elle permet de justifier le renforcement de l'action communautaire, conjuguant les intérêts des États membres et des institutions de l'UE, alors que des « politiques fermes de prévention et de réduction de l'immigration clandestine », adossées à « des règles claires et transparentes en matière de migration légale » peuvent convaincre les pays tiers de travailler conjointement avec l'UE à la réduction de l'immigration clandestine (Commission européenne, 2006b).

La liste de priorités d'action regroupées sous la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières contenue dans l'Approche globale sur les migrations contient plusieurs objectifs détaillés avec précision et progresse de façon croissante au fil des publications. Des mesures à court et long terme, pensées pour les relations avec les pays tiers, incluent le développement de patrouilles et d'opérations de surveillance communes, le « renforcement des capacités » des autorités responsables du contrôle aux frontières et de la sécurité des documents de voyage, aidé par une assistance technique et financière, l'étude des facteurs de départ, la conclusion d'accords de travail avec l'agence Frontex, le renforcement du réseau d'officiers liaison immigration, l'ouverture de négociations pour la conclusion d'accords de réadmission, ainsi que des mesures de soutien aux pays tiers pour encourager le retour et la réintégration de leurs ressortissants (Commission européenne, 2006b). Par l'entremise du PPM, la Commission européenne fait appel à la conditionnalité politique pour exiger des engagements en matière de lutte contre les migrations irrégulières aux pays tiers potentiellement intéressés par cet instrument de coopération, malgré sa nature juridiquement non-contraignante et sa flexibilité. Tel que mentionné dans le troisième chapitre examinant le processus de sélection, un pays tiers intéressé par un PPM doit s'engager à remplir certaines conditions préalables, toutes relatives à la lutte contre les migrations irrégulières, dont la réadmission de ses ressortissants et de nationaux de pays tiers, la mise en place de dispositifs visant à réduire les migrations irrégulières et le trafic d'êtres humains, l'amélioration des contrôles migratoires et frontaliers incluant l'adoption des documents d'identité biométriques, la coopération avec les agences des États membres et Frontex, et plus largement, s'engager à offrir des opportunités d'emplois et à améliorer les conditions économiques et sociales afin de réduire les motivations à la migration clandestine (Commission européenne, 2007b). La contrepartie offerte par l'UE à ses engagements tient à des promesses de mobilité qui se résument parfois, selon la perception du risque migratoire en provenance du pays concerné, à la facilitation des procédures pour l'octroi des visas Schengen (Commission européenne, 2006c, 2007b). Dans les écrits de la Commission

européenne sur l'Approche globale, la question de la lutte contre les migrations irrégulières se retrouve corrélée à l'ouverture de possibilités de migration légale. Elle légitime ainsi les exigences qu'elle pose pour les pays tiers, adhérant au discours d'une gestion « ordonnée » des migrations afin de la rendre bénéfique à toutes les parties. À titre d'exemple, elle indique dans sa communication inaugurant l'Approche globale sur les migrations et la mobilité que le « *dialogue and cooperation with non-EU countries should place migration and mobility in the perspective of the need to maintain orderly movements. Without well-functioning border controls, lower levels of irregular migration and an effective return policy, it will not be possible for the EU to offer more opportunities for legal migration and mobility* » (Commission européenne, 2011).

À l'échelle de la région de la mer Noire et de l'Europe de l'Est, la Commission européenne met l'accent sur l'importance de la migration de transit et des trafics s'opérant via ces territoires et propose dans ce contexte diverses pistes d'action en réponse à ces enjeux. Parmi ces dernières, il est proposé d'accroître la coopération avec Frontex et Europol, de mettre en place des programmes de jumelages institutionnels avec les forces de l'ordre, de coordonner des activités de patrouilles et de surveillance, de conclure des accords de réadmission avec l'ensemble des pays concernés et d'offrir une assistance afin d'améliorer les dispositifs législatifs et institutionnels lacunaires (en introduisant notamment la détention des immigrés clandestins) ainsi que pour « renforcer les capacités » des autorités (Commission européenne, 2007a). Pour réaliser l'ensemble de ces objectifs, la Commission européenne appelle à « exploiter le potentiel Partenariats pour la mobilité », notamment en ce qui concerne la question de la réadmission (Commission européenne, 2008a).

Devant le faible intérêt manifesté par les pays du pourtour méditerranéen pour la première mouture des PPM, la Commission européenne reconnaît son faible pouvoir de persuasion dans les négociations sur la réadmission avec les pays tiers. L'observation de la mise en œuvre des premiers PPM, conclus pour la plupart avec des pays du voisinage oriental, démontre bien le peu d'intérêt manifesté par les États membres à la facilitation de la migration légale des ressortissants des pays partenaires, bien que ces pays aient accepté avec peu de résistance la mise en œuvre d'accords communautaire de réadmission et de collaborer avec les États membres dans la lutte contre les migrations irrégulières (Commission européenne, 2008a). La Commission se veut rassurante auprès des États membres en soulignant les bénéfices liés aux accords de facilitation des procédures des visas Schengen, n'ayant pas entraîné une augmentation des migrations irrégulières et représentant pour les pays tiers une contrepartie intéressante à la conclusion d'accords de réadmission. Elle fait néanmoins le constat de son incapacité à offrir les leviers financiers attendus par les pays tiers, compte tenu de la rigidité de la programmation budgétaire des instruments financiers européens, élaborés dans le cadre de programmes multi-annuels (Commission européenne, 2008a).

Avec la reformulation de l'Approche globale sur les migrations en 2011, l'UE ajoute un mécanisme de conditionnalité dans ses relations extérieures qui a pour objectif d'agir sur la différenciation des pays de son voisinage. En appliquant la formule qu'elle intitule « *more for*

more », l'UE souhaite ainsi convaincre les pays tiers d'accélérer les réformes, notamment dans le domaine de la réadmission, en échange d'un soutien accru et du déverrouillage de certains dialogues pour les États s'engageant dans cette voie. Dans cette logique, les pays participants au Partenariat oriental se voient offrir la possibilité d'obtenir l'exemption des visas Schengen et l'ouverture de négociations pour la conclusion d'accords d'association et d'accords de libre échange complets et approfondis si les réformes qu'ils conduisent sont jugées satisfaisantes aux yeux des institutions européennes et des États membres de l'Union. Le contexte particulier dans lequel s'élabore la nouvelle architecture de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne légitime pour l'UE un virage dans le discours de l'Approche globale, marquant un retour vers une posture sécuritaire dans la gestion des enjeux liés aux migrations. La communication de la Commission européenne portant sur l'Approche globale sur les migrations et la mobilité progresse dans la logique de la « sécuritisation » des migrations, en expliquant qu'elles doivent être considérées « *in a broad understanding of security meaning that irregular migration needs to be considered in connection with organised crime and the lack of rule of law and justice, feeding on corruption and inadequate regulation* » (Commission européenne, 2011). Les priorités élaborées dans ce cadre poursuivent les objectifs précédents, en mettant l'accent sur la nécessité de « renforcer les capacités » des pays tiers afin de prévenir et de réduire le trafic d'êtres humains et la migration irrégulière, encourager le retour et la réintégration puis d'y appliquer les dispositifs de « gestion intégrée des frontières » ; sur la coopération dans le domaine de la sécurité des documents d'identité et de voyage ; sur la protection à accorder aux victimes de trafic d'êtres humains ; sur la supervision de la mise en œuvre des directives européennes sur le retour et les sanctions contre les employeurs ayant eu recours à des travailleurs en situation irrégulières ; puis à l'usage stratégique de l'agence Frontex et à l'approfondissement des échanges d'informations entre les États membres, les officiers de liaison immigration et les autorités compétentes dans les pays tiers.

Au contraire des objectifs formulés dans les autres piliers de l'Approche globale, ceux contenus sous la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières, plus détaillés, précisent les actions à entreprendre dans le cadre de la coopération avec des pays tiers partenaires et représentent pour ces derniers une feuille de route à suivre afin de réaliser leurs objectifs de coopération avec l'UE. De par la précision des propositions d'action et l'intérêt porté à ces questions par les États membres de l'UE, le rapport sur la mise en œuvre des premières années de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité fait état de l'attention disproportionnée qu'a reçu le pilier de la lutte contre les migrations irrégulières en comparaison aux autres piliers. En appelant à déployer « plus d'efforts [...] pour garantir une mise en œuvre équilibrée des Partenariats pour la mobilité, davantage axée sur les quatre priorités thématiques de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité, avec plus de mesures en matière d'immigration légale, de défense des droits de l'homme et de protection des réfugiés » (Commission européenne, 2014), la Commission européenne fait le constat du déséquilibre de son Approche globale, malgré la volonté initialement exprimée d'apporter un changement de paradigme dans la gestion des enjeux liés aux migrations.

Les priorités et les pistes d'action contenues dans les déclarations de PPM géorgien et moldave sous le pilier de la lutte contre les migrations irrégulières divergent dans leurs objectifs et semblent avoir fait l'objet d'une réflexion plus approfondie que pour les autres thématiques afin qu'elles soient au mieux adaptées au contexte national de chacun. Alors que l'objectif de ce pilier mentionné dans les deux déclarations est l'engagement des États à augmenter leurs efforts afin de combattre l'immigration irrégulière et le trafic d'êtres humains, de renforcer la « gestion intégrée des frontières », de sécuriser les documents d'identité et de voyage et de coopérer avec les États membres pour assurer le retour et la réadmission de leurs ressortissants, les priorités développées par la suite sont ciblées sur les lacunes perçues par l'UE en matière de gestion du phénomène migratoire pour chacun de ces pays. Ainsi, pour la Géorgie, les priorités d'action visent à revoir la régularisation des migrants en situation irrégulière afin qu'elle soit moins « laxiste », l'intensification de la coopération avec les États membres en matière de réadmission, le développement de mécanismes pour lutter contre la migration irrégulière, l'amélioration de la sécurité des documents par l'introduction de cartes d'identité électronique et d'un système d'identification par empreintes digitales et l'amplification des mesures opérationnelles conjointes, notamment dans les domaines de l'analyse des risques et de la coopération avec Frontex et les agences des États membres. Dans l'annexe de la déclaration du PPM géorgien, Frontex et un consortium de huit États membres proposent de mettre en place un comité de pilotage à même de coordonner les activités se déroulant sous la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières nationales avec le ministère géorgien des Affaires intérieures. Du côté de la Moldavie, les priorités énoncées dans la déclaration du PPM concernent davantage la poursuite de la coopération déjà engagée avec les États membres dans la gestion des frontières, proposant notamment la conclusion d'un accord de travail avec Frontex et la possibilité de laisser à cette agence européenne le rôle de coordonner les activités liées à la gestion des frontières en Moldavie. Les annexes à la déclaration démontrent quant à elles l'engouement des États membres pour cette thématique, regroupant déjà huit propositions d'action portées par certains d'entre eux, l'agence Frontex et la Commission européenne sur des enjeux allant de la formation du personnel responsable des contrôles frontaliers et de la sécurité des documents à l'assistance nécessaire pour introduire en Moldavie les passeports biométriques.

L'analyse des documents institutionnels produits par l'UE dans le cadre des premières et secondes versions de l'Approche globale sur les migrations confirme la persistance de la posture sécuritaire envers le phénomène migratoire qui correspond au discours sur une gestion « ordonnée » des migrations incarné par cette politique. Au contraire des propositions d'action élaborées pour les autres piliers de l'Approche globale, celles regroupées sous la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières contiennent des objectifs concrets, ciblant avec précision le travail à entreprendre avec les pays tiers au moyen des instruments de coopération européens disponibles tels le PPM. Souvent présentées en corrélation avec l'ouverture de canaux légaux de migration, les mesures restrictives de lutte contre les migrations irrégulières et de renforcement des frontières annoncées par la Commission européenne cherchent à recueillir l'approbation des États membres de l'Union, tout en offrant une contrepartie intéressante aux

pays tiers. Les rapports produits par la Commission européenne sur la mise en œuvre de sa politique auprès des pays tiers partenaires démontrent toutefois le déséquilibre persistant dans l'attention accordée par les États membres en faveur des initiatives découlant de ce pilier, négligeant les autres priorités thématiques de l'Approche globale et remettant en question la capacité et la volonté de l'UE de rompre avec sa tradition de politiques sécuritaires dans le domaine des migrations. La prochaine partie mettra en lumière les initiatives relatives à la lutte contre les migrations irrégulières ayant vu le jour dans le cadre de la mise en œuvre du PPM en Moldavie et en Géorgie, afin de témoigner de la trajectoire de ces objectifs, du papier à la réalité, et ainsi aborder les possibles décalages et ajustements propres à la phase de mise en œuvre d'une politique sur son terrain d'application.

6.2.2 Des initiatives ciblées et de l'abondance de moyens pour la mise en application du pilier concernant la lutte contre les migrations irrégulières

Autrefois peu concernées par les enjeux liés à la migration irrégulière sur leur territoire, la Moldavie et de la Géorgie ont depuis mis ces questions sur l'agenda politique national dans le cadre de leur coopération avec l'UE, introduisant l'illégalité de la situation de certains migrants au sein de ces espaces. Le quatrième chapitre de notre thèse a retracé les évolutions législatives et politiques qui ont pris place en Moldavie et en Géorgie, soutenues par les experts des États membres et des organisations internationales, souvent soumises à la conditionnalité politique. Ainsi, pour avancer dans le dialogue sur la libéralisation des visas Schengen, les gouvernements moldave et géorgien ont dû transformer leur cadre législatif en matière d'entrée et du séjour des étrangers, amenant d'ailleurs la Géorgie à revoir entièrement sa politique d'accueil envers les étrangers. Les entrées et les séjours étant auparavant peu contrôlés, l'entrée en vigueur de ces nouvelles lois a conduit les autorités de chacun de ces pays à mettre en place des dispositifs visant à surveiller davantage les populations étrangères ainsi que des mécanismes sanctionnant l'irrégularité des séjours. Avec l'adoption de ces lois ont été inaugurés dans chacun de ces pays les premiers centres de rétention de migrants en situation irrégulière et la mise en place des mesures d'expulsion.

La perception véhiculée par l'UE de la Géorgie et la Moldavie comme pays de transit des migrants a conduit au développement d'un double objectif dans la lutte contre les migrations irrégulières. Il s'agit à la fois de lutter contre les migrations irrégulières des Moldaves et Géorgiens vers l'UE, mais aussi d'instaurer les mécanismes nécessaires pour freiner les migrants irréguliers à destination de la Moldavie et de la Géorgie. Ce double objectif se retrouve au cœur des projets de coopération développés dans le cadre des PPM géorgien et moldave. Même en l'absence de données sur le nombre de migrants qui auraient transité par ces espaces avant d'atteindre l'UE, la récurrence du discours européen considérant ces pays comme lieux de transit conduit progressivement à son acceptation puis à sa réappropriation par les acteurs politiques nationaux. En Moldavie, une chercheure ayant travaillé conjointement avec le gouvernement et les experts européens à l'élaboration de projets de loi et de programmes

d'action liés à la gestion des migrations explique qu'il n'y avait auparavant pas de « problème » de migration irrégulière dans le pays, puisque les autorités n'avaient pas encore « conscience» de l'importance de la question. Ainsi, avec le soutien de l'UE et de l'OIM, les autorités ont « pris conscience » de cette problématique et auraient ainsi « compris » la nécessité de l'appréhender par divers moyens (entretien, D., Directrice, Centre de recherche *Sociopolis*, Moldavie, 2016). Un discours similaire peut être entendu auprès des autorités géorgiennes, une fonctionnaire du ministère des Affaires intérieures indiquant par exemple que « *from the EU side, Georgia was considered a transit country. It was important for them that we create mechanisms to fight illegal migration. We did not have the effective mechanisms before. The awareness on this issue has increased a lot over the last years and we have shifted our mindset towards the idea of regularized mobility in security* » (entretien, M., *Head of EU Integration Unit*, ministère des Affaires intérieures, Géorgie, 2015). Aussi, la rhétorique de la sécurisation de la zone tampon aux marges de l'UE est fréquemment employée par les fonctionnaires des gouvernements moldave et géorgien rencontrés, qui soutiennent la responsabilité de leur pays dans le renforcement des contrôles frontaliers pour éventuellement étendre cette zone à leurs propres frontières extérieures. En se rapprochant de la Communauté européenne par le développement de leurs relations, les autorités moldaves et géorgiennes sont persuadées que leur territoire deviendra de plus en plus attractif pour les étrangers et qu'il apparaît d'ores et déjà nécessaire de mettre en place les dispositifs appropriés pour freiner les flux migratoires irréguliers, une croyance confirmée lors de nos entretiens avec les acteurs locaux (entretiens, D., Directrice, Centre de recherche *Sociopolis*, Moldavie, 2016 et T., *Deputy Head EU Assistance Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015).

Suivant cette logique et en traduisant en projets les priorités détaillées dans les déclarations de PPM, les initiatives qui ont vu le jour sous la thématique de la lutte contre la migration irrégulière en Moldavie et en Géorgie se sont principalement attachées à développer puis « consolider les capacités » des membres du personnel des ministères des Affaires intérieures. Au sein des deux pays, de nouveaux départements ont été créés dans les ministères des Affaires intérieures pour prendre en charge les enjeux liés à la migration irrégulière, soutenus par des organisations internationales et des experts européens mandatés par des programmes de jumelage institutionnel inscrits dans les PPM. En plus de développer les politiques dans ce domaine, ces unités veillent à produire des analyses de risques, mettre en place des mécanismes de détection des étrangers en situation irrégulière et assurer la gestion de leur centre de rétention administrative et les procédures d'expulsion. Les polices aux frontières des deux pays ont également bénéficié d'un important soutien de la part des organisations internationales et des États membres afin d'harmoniser leurs pratiques à celles en vigueur dans l'UE, notamment en ce qui concerne la consolidation de la stratégie de « gestion intégrée des frontières ».

Si le nombre de projets relatifs à la lutte contre les migrations irrégulières n'est pas important en comparaison du nombre d'initiatives comptabilisées dans les autres piliers des PPM, leur étendue et leur précision les différencient de ces dernières. La majorité des projets relevant de cette thématique dans le PPM géorgien se déroule sur une durée de plus de six mois, assurant

ainsi un suivi sur du plus long terme que lors des séminaires ou des visites d'étude prééminentes dans les initiatives de « renforcement des capacités » institutionnelles contenues dans les autres priorités thématiques. À titre d'exemple, sur les huit projets relatifs à la lutte contre les migrations irrégulières, la mise en œuvre de sept initiatives se déroule sur une période minimale d'une année, et deux d'entre elles sont des initiatives contractualisées sur des durées de plus de trois ans, avec une possibilité de reconduite. Le même scénario se reproduit dans le PPM moldave. Contrairement aux formulations imprécises caractéristiques des projets liés à la migration et au développement ou à la facilitation de la migration légale, les objectifs des initiatives relatives à ce pilier sont détaillés avec précision et remplissent chacun une fonction déterminée, visant à harmoniser les pratiques locales avec celles des États membres. La fourniture d'équipements à la police aux frontières est dans ce cas possible, alors que les demandes des pays tiers partenaires pour obtenir un soutien matériel afin d'assurer la protection internationale sur leur territoire étaient restées lettre morte, à l'exemple de l'Arménie, estimées inadéquates avec les objectifs de coopération promus par les PPM.

Par ailleurs, même si les données sur les budgets consacrés à chacune des initiatives sont lacunaires, ceux dédiés à la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières soulignent d'importants investissements financiers. Les sommes sont supérieures à celles dédiées à la mise en œuvre des initiatives phares des PPM géorgien et moldave (« *Strengthening Moldova's capacity to manage labour and return migration* » et « *Support the reintegration of Georgian returning migrants and the implementation of the EU-Georgia readmission agreement* », analysées dans le précédent chapitre) et sont consacrées à des projets étalés sur plusieurs années visant la mise en œuvre effective des accords communautaires de réadmission (2,377 millions d'euros en Moldavie), le « renforcement des capacités » en matière de lutte contre les migrations irrégulières (1,2 million d'euros en Moldavie et 4,8 millions d'euros en Géorgie) et la coopération avec l'agence Frontex dans la consolidation de la « gestion intégrée des frontières » (4,5 millions d'euros pour les pays du Partenariat oriental). Afin de respecter les exigences contenues dans leur plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, le PPM a été mobilisé dans chacun des cas pour servir la réalisation de ses objectifs, expliquant une concentration des initiatives dans la période procédant l'ouverture du dialogue puis la complétion des phases successives de son application. Liés à l'adoption des nouvelles lois et des politiques nationales en matière de contrôle des entrées et du séjour des étrangers, les projets qui ont ainsi vu le jour dans le cadre de ces PPM ont servi à concrétiser la phase de mise en œuvre du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen. Au même titre que pour les réformes législatives et politiques, les changements dans les pratiques exigés par les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen se retrouvent sous la forme d'une liste de « *benchmarks* » à accomplir pour passer au stade de coopération suivant. En procédant de la sorte et en conformité avec le discours managérial sur la gestion du phénomène migratoire, les ajustements demandés empruntent un caractère technique, que l'on retrouve dans une énumération de « *benchmarks* » à réaliser, épurés de toute substance politique et ainsi, contournant le débat public.

En dépit de l'obtention de la libéralisation des visas Schengen pour la Moldavie et la Géorgie, les initiatives relatives à la lutte contre les migrations irrégulières perdurent et maintiennent leur objectif de « consolider les capacités » des institutions nationales. Elles présentent une continuité dans la progression des efforts qui manque aux projets mis en œuvre dans les autres piliers des PPM, ces derniers étant pour la plupart ponctuels et répondant à des objectifs diversifiés définis selon l'agenda des organisations porteuses des projets. Finalement, l'examen des initiatives en cours de mise en œuvre relevant de cette thématique dans chacun des cas d'étude met au jour l'utilisation substantielle du nouveau fond dédié spécifiquement au PPM (« M*obility Partnership Facility* »). Avec pour mission d'opérationnaliser rapidement les objectifs de coopération, les ressources de ce fond peuvent être utilisées par les États membres ou l'ICMPD pour subvenir à un besoin précis, en bénéficiant d'une procédure facilitée en comparaison aux démarches nécessaires à accomplir pour recourir aux instruments financiers européens. Le recours à ce fond a permis la mise en œuvre de projets de courte durée visant par exemple à poursuivre la mise en œuvre du concept de « gestion intégrée des frontières » en Moldavie et la formation des polices aux frontières à travailler avec des brigades canines.

Comme pour les autres piliers des PPM, on dénombre un nombre important d'acteurs responsables de la mise en œuvre de projets. Alors que les bénéficiaires de ces initiatives se concentrent dans deux services des ministères des Affaires intérieures (police aux frontières et département spécialisé dans les migrations irrégulières), les porteurs de projets comptent divers donateurs internationaux (États-Unis et Union européenne en chef de file), des experts des États membres de l'UE ainsi que des organisations internationales mettant en œuvre les projets financés par les donateurs. L'agence Frontex est particulièrement impliquée dans la mise en œuvre de projets au sein de ces deux pays, étant même gestionnaire de l'initiative phare du Partenariat oriental concernant la transposition du concept de « gestion intégrée des frontières » dans les politiques et pratiques des pays participants et utilisant le PPM en continuité de cette initiative. Elle assure la formation du personnel des agences frontalières conformément à son curriculum de formation, la transposition de sa méthodologie en matière d'analyse du risque et enjoint les institutions nationales à participer à ses opérations conjointes. Les États membres de l'UE ont grandement contribué à la mise en œuvre des initiatives de ces PPM dans la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières, participant financièrement et par l'envoi d'experts de leurs services au « renforcement des capacités institutionnelles » locales. Pour harmoniser les pratiques des nouvelles unités géorgiennes et moldaves créées au sein des ministère des Affaires intérieures à celles en vigueur dans leur État, ces experts forment le personnel des polices aux frontières dans la sécurité des documents d'identité ou de voyage, dans la mise en œuvre effective de l'accord communautaire de réadmission, ou encore dans la diffusion des standards opérationnels en matière de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière. Les agences gouvernementales américaines sont particulièrement actives en Géorgie qui a manifesté son ambition d'intégrer l'alliance de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Bien que cette priorité ait été reléguée au second rang suite à la guerre de 2008 avec la Russie au profit de l'objectif d'intégration européenne, les Américains soutiennent les forces de l'ordre géorgiennes en fournissant des équipements nécessaires à la sécurité

transfrontalière et en aidant au processus de démarcation des frontières. Selon les propos des agents du ministère géorgien des Affaires intérieures rencontrés, l'assistance apportée par les États-Unis et l'UE est complémentaire puisque le premier concentre son aide sur l'équipement et les infrastructures, alors que le second coopère principalement dans le « renforcement des capacités » institutionnelles (entretien, M., *Head of EU Integration Unit*, ministère des Affaires intérieures, Géorgie, 2015).

La gestion de la majorité des initiatives contenues dans la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières du PPM repose sur trois organisations internationales (ICMPD, OIM et PNUD) installées en Moldavie et en Géorgie qui œuvrent à l'utilisation des fonds européens ou américains en adéquation avec les objectifs de coopération de leurs donateurs et sollicitent les États membres de l'UE à contribuer au déroulement des projets par l'envoi d'experts ou par le partage d'information sur leurs pratiques. L'OIM a joué un rôle de premier plan dans la mise en place des premiers centres de rétention administrative en Moldavie et en Géorgie, dans la foulée de l'entrée en vigueur des nouvelles lois sur le statut des étrangers, institutionnalisant l'irrégularité du séjour d'étrangers dans ces pays. Cette organisation a effectué la formation du personnel attitré au fonctionnement des centres, dont la construction a été financée par l'UE en Moldavie et par les fonds du gouvernement en Géorgie. Malgré la multiplicité de séances de formation, de visites d'étude auprès des autorités d'États membres et de séminaires sur les « meilleures pratiques » dans le domaine de la rétention et des procédures d'expulsion d'étrangers, l'OIM peine à enjoindre les autorités nationales des deux pays à s'approprier entièrement des responsabilités liées à la mise en œuvre de ces nouvelles mesures. En Moldavie, les organisations internationales et les associations de la société civile remplissent toujours des fonctions essentielles que le ministère des Affaires intérieures refuse de reprendre à sa charge par manque de ressources financières. Du côté de la Géorgie, le personnel de la branche locale de l'OIM déplore que le centre de rétention administrative n'ait été ouvert que pour satisfaire les exigences du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, alors que les autorités semblent à leurs yeux négliger la mise en place de pratiques d'enfermement des migrants en situation irrégulière et les procédures d'expulsion à leur encontre. Un directeur de programme de l'OIM en Géorgie nous explique : « *The country has no experience in making sure people leave the country. Let's call a spade a spade, the new building close to the airport is a detention centre, and it's empty. In the visa liberalization action plan, they said you have to do it, [whistle] it's done ! But of course, if I were the EU, I would say, yes, nice building ! It looks good, but what do you want to do with it ? Should it remain empty ? [...] So we give the authorities a set of guidelines on how to manage a detention centre. Those smugglers are criminals which need to be tackled and the Georgians have no clue how to do it. This is part of what we do under the « More for More » project, we try to make them understand. Because it's a problem for your country in a way, it harms your international reputation if you don't do it. But slowly, they don't understand, they don't really see it as their problem* » (entretien, M., Coordinateur de programme, OIM, Géorgie, 2015).

Le constat dressé par cet intervenant contraste avec celui offert par les fonctionnaires du ministère géorgien des Affaires intérieures rencontrés, qui soulignent au contraire l'engagement

démontré par les autorités géorgiennes à prendre part activement à la lutte contre les migrations irrégulières en mettant en application les standards européens dans la matière. Ces derniers rappellent les progrès réalisés par les institutions nationales dans une courte période de temps, parvenant ainsi à renverser la politique précédente du gouvernement d'ouverture envers les étrangers, à travers notamment la création du nouveau département œuvrant à la lutte contre les migrations irrégulières au sein du ministère des Affaires intérieures, l'ouverture du centre de rétention administrative, la mise en application effective de l'accord communautaire de réadmission et la coopération avec les agences des États membres et avec Frontex (entretien, M., *Head of EU Integration Unit*, ministère des Affaires intérieures, Géorgie, 2015).

Ainsi, les actions menées par les organisations internationales dans les initiatives relatives à la lutte contre les migrations irrégulières des PPM se sont principalement focalisées sur le renforcement des frontières nationales et sur la formation du personnel de la police aux frontières. Autrefois responsable de la mise en œuvre de la mission d'assistance aux frontières entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM) financée par l'UE, la branche locale du PNUD à Chisinau a mis en place des opérations conjointes afin d' « améliorer les capacités » des forces de l'ordre moldaves et ukrainiennes à détecter les « menaces transfrontalières » et à organiser la formation du personnel de ces agences, en adéquation avec les standards européens. Par la suite, cette organisation s'est progressivement départie de ses activités liées à la gestion des frontières en Moldavie pour recentrer son activité sur les migrations. En Géorgie, l'agence locale du PNUD s'est imposée dans la thématique du renforcement des frontières nationales, en conduisant des projets liés à la « gestion intégrée des frontières » aux côtés de l'agence Frontex et en travaillant auprès des autorités nationales au processus de démarcation des frontières, fournissant entre autres l'équipement et les infrastructures nécessaires à l'institution de nouveaux postes de contrôles frontaliers. L'ICMPD participe quant à elle à la formation du personnel des polices aux frontières au sein des deux pays, faisant souvent appel à l'expertise d'États membres européens pour remplir la mission de la mise en conformité des pratiques avec celles en vigueur dans l'UE. Le contexte géopolitique de la Moldavie et de la Géorgie, deux pays aux prises avec des conflits gelés, des frontières plus ou moins poreuses et des voisins menaçant leur souveraineté nationale, explique la réception favorable accordée à la fois par les institutions nationales et par l'opinion publique au déploiement d'initiatives visant à renforcer la sécurité de leur territoire. Par ailleurs, ayant suivi de près les actualités de la situation dans les pays de la région des Balkans en 2015, les gouvernements géorgien et moldave souhaitent désormais accélérer leur processus de réformes et mettre en place les pratiques nécessaires pour freiner un éventuel afflux de migrants. Des exercices ont été réalisés dans le cadre des projets du PPM le long des frontières nationales, appuyés par les organisations internationales et des experts des États membres, pour évaluer les procédures de gestion des flux migratoires actuellement en place.

Les priorités de l'UE dans la sécurisation des territoires situés à ses marges sont pour la plupart perçues favorablement par les autorités géorgiennes et moldaves. Dans cet ordre d'idées, la mise en œuvre des initiatives relevant du pilier de la lutte contre les migrations irrégulières des PPM

ont reçu peu de résistances, coïncidant avec les objectifs des agendas politiques nationaux parmi lesquels se retrouvent la levée des visas Schengen et le renforcement des frontières nationales pour assurer la sécurité et la souveraineté de ces États. Alors que les débats nationaux entourant l'adoption de réformes législatives ont pu soulever quelques oppositions, la mise en œuvre des projets ciblant la transformation des pratiques auprès des agents des ministères des Affaires intérieures reçoit un écho favorable et crée peu de dissensions. Ces ministères, s'étant vu progressivement attribuer les principales responsabilités liées à la gestion du phénomène migratoire à travers les outils de coopération de l'UE, jouissent aujourd'hui d'une influence considérable dans la conduite des affaires nationales. En Moldavie comme en Géorgie, ces institutions codirigent le réseau d'action publique constitué autour du PPM et sont parmi les principaux bénéficiaires de la coopération européenne en matière de migrations. Elles disposent ainsi de canaux de communication privilégiés avec les agences de l'UE et des États membres.

L'analyse de la mise en œuvre de ces initiatives démontre l'attachement des donateurs et des acteurs européens au double objectif mentionné dans les déclarations originelles des PPM. Reposant sur la représentation que ces pays seraient des espaces de transit pour les migrants en route vers l'UE, les projets ciblent la mise en place de mécanismes pour freiner à la fois les départs en provenance de ces espaces mais aussi les migrants irréguliers à l'intérieur de ces pays. Selon les acteurs locaux et européens rencontrés, les faibles moyens auparavant dédiés à la lutte contre les migrations irrégulières s'expliqueraient par la « méconnaissance » des autorités envers ces questions, justifiant ainsi l'attention accordée dans les projets des PPM au développement et à la « consolidation des capacités » des membres du personnel relevant du domaine des affaires intérieures. Ce constat dressé par les acteurs responsables de la mise en œuvre des PPM découle d'un discours consensuel sur les éléments permettant une gestion dite « efficace » des migrations qui ne relève aucunement d'une analyse factuelle de la situation propre à chacun de ces États. Alors que le PPM a servi dans les deux cas d'étude à l'exécution des mesures exigées dans les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen, institutionnalisant ainsi l'irrégularité de certaines formes de mobilité, l'engouement pour la lutte contre les migrations irrégulières ne s'est point tari à la suite de l'obtention de la levée des visas Schengen par la Moldavie puis par la Géorgie. D'ailleurs, l'UE a introduit en 2013 son mécanisme de suspension de l'exemption de visas avec un pays tiers, dans l'éventualité « d'un accroissement substantiel et soudain du nombre de migrants en situation irrégulière, de demandes d'asile infondées ou de demandes de réadmission rejetées » (Règlement (UE) n°1289/2013), motivant les pays tiers à poursuivre leurs efforts pour lutter contre les migrations irrégulières en collaboration avec l'UE. Finalement, alors que les discussions entre les décideurs politiques nationaux sur l'adoption de nouvelles législations et politiques avaient pu soulever quelques controverses, l'observation de la mise en œuvre des initiatives montre le peu d'obstacles rencontrés. En coopérant presqu'exclusivement avec les Affaires intérieures dans la mise en œuvre de ces projets, nous pouvons constater une certaine homogénéité des points de vue entre les acteurs nationaux et internationaux. La technicité des objectifs évince le caractère éminemment politique des enjeux traités, alors que leur mise en œuvre par les membres d'un

même secteur professionnel rassemble les acteurs autour d'objectifs communs, tout en éloignant une réflexion plus large et inclusive.

6.2.3. De l'attention soutenue des États membres envers les initiatives relatives à la lutte contre les migrations irrégulières des Partenariats pour la mobilité

Au regard des initiatives menées dans le cadre des PPM géorgien et moldave dans le domaine de la lutte contre les migrations irrégulières, quelques tendances se dégagent au niveau de la formulation des objectifs et du fonctionnement des projets. Ces derniers, se déroulant pour la plupart sur une période de plus d'une année, recourent à des consortiums d'acteurs chargés de leur mise en œuvre et répondent à des objectifs détaillés, malgré un intitulé souvent peu explicite. Ils bénéficient également de ressources financières conséquentes, provenant en majorité des instruments financiers européens. Deux projets illustrent ces tendances, alors que l'analyse de leur mise en œuvre permet d'éclairer les dynamiques participant à la diffusion des pratiques qui s'opèrent sous leur cadre. Même si ces pratiques ne sont pas uniformes et varient selon les États membres, l'objectif de leur transfert repose davantage sur une volonté de transmettre une certaine vision de la gestion des migrations afin qu'elle soit réappropriée par les autorités locales puis serve à la mise en place de nouvelles pratiques en adéquation avec les représentations ainsi véhiculées.

Supporting Moldova to implement the EU-Moldova Action Plan on Visa Liberalisation (Fighting Irregular Migration in Moldova – FIRMM)

L'organisation ICMPD, soutenue par les ministères de l'Intérieur de quatre pays européens (République Tchèque, Hongrie, Roumanie, Suisse) a mis sur pied le projet « *Fighting Irregular Migration in Moldova* » en janvier 2013 pour une période de deux ans. Ce programme vise à aider les autorités nationales (notamment les personnels du Bureau pour la migration et l'asile du ministère des Affaires intérieures) à accomplir les mesures relatives à la libéralisation des visas Schengen et exigées par les États membres et par l'agence Frontex. À la suite de l'accomplissement de la première phase du plan d'action, exigeant l'adoption de réformes législatives et politiques dans le domaine des migrations, la seconde phase du dialogue se focalise sur leur mise en œuvre, ciblant la mise en conformité des pratiques locales de gestion des migrations. Ayant bénéficié du soutien d'un expert de l'UE de haut-niveau sur une période de cinq ans pour élaborer les projets de lois, les politiques et les stratégies nationales au prisme des exigences contenues dans le plan d'action, le Bureau pour la migration et l'asile s'est constitué selon les attentes et les façons de faire promues par les acteurs de la coopération européenne. En adéquation avec les étapes parcourues dans le dialogue sur la libéralisation des visas Schengen, le projet développé par l'ICMPD et le consortium d'États membres a pour sa part ciblé le « développement des capacités » des membres du personnel de ce Bureau et celles de la police aux frontières, en conformité avec les exigences énumérées dans la seconde phase du plan d'action. Allouant la mise en œuvre d'initiatives financées par les programmes

européens et portées par des acteurs internationaux, le PPM s'est montré fort utile dans l'accomplissement des « *benchmarks* » liés au plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, permettant l'émergence de projets visant à soutenir les autorités à travers chacune des étapes du plan d'action. Se concentrant sur la coopération institutionnelle lors de sa première phase, la seconde et dernière phase du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen cible davantage la coopération opérationnelle et technique avec le personnel du ministère des Affaires intérieures.

Dans ce contexte, une myriade d'objectifs est venue alimenter l'initiative conduite par l'organisation ICMPD et le consortium d'États membres. Les porteurs du projet ont axé leur action sur le transfert d'expertise et la formation. Les experts déployés sur place ont étendu leur champ d'activités pour non seulement former le personnel du Bureau pour la migration et l'asile localisé dans la capitale, mais aussi pour organiser des séances de formation à l'attention des agents déployés dans les régions plus éloignées, formations portant sur les mécanismes de détection des migrants en situation irrégulière et sur l' « analyse des risques migratoires ». Compte tenu de l'accession récente de la Roumanie à l'UE et des liens de proximité qui la lie à la Moldavie, plusieurs experts roumains ont été déployés notamment dans le cadre de ce projet pour œuvrer auprès des autorités moldaves, permettant ainsi le partage de leur propre expérience dans le processus de réformes ayant conduit à l'intégration européenne et encourageant leurs homologues moldaves à s'associer à ces dynamiques et poursuivre dans cette voie. D'ailleurs, la Roumanie, la Slovaquie et la Pologne, ayant intégré l'UE en 2004, sont les principaux États impliqués dans la mise en application des projets contenus sous le pilier de la lutte contre les migrations irrégulières. Évoquant la similitude de leur processus de transition, ces nouveaux États membres de l'Europe de l'Est participent de façon volontaire au transfert de leur expérience récente d'intégration européenne auprès des autorités moldaves. L' « analyse des risques migratoires » et de la détection des migrants en situation irrégulière représentent les priorités de ce programme qui s'est consacré non seulement à l'organisation de formations à destination du personnel des agences locales mais aussi au renforcement des équipements, similaires à ceux retrouvés dans les États membres de l'UE. Un expert local en technologies de l'information a été embauché et formé par un expert de la République Tchèque pour améliorer l'usage des outils informatiques et leur capacité à fournir des analyses détaillées des « risques migratoires », en correspondance avec les agences des États membres. Quelques initiatives connexes ont également été menées, tel que le « renforcement des capacités » des autorités moldaves à conduire les négociations pour la conclusion de leurs propres accords de réadmission avec des pays d'origine de migrants ainsi que l'organisation d'ateliers à destination des juges de l'Institut national de Justice visant à accroître leur connaissance des standards européens et internationaux en matière de protection des étrangers.

S'étant déroulé sur une période de deux années, le projet « *Fighting irregular migration in Moldova* » illustre la volonté de diffuser des pratiques européennes au sein des agences spécialisées du ministère des Affaires intérieures moldave. Faisant suite à d'autres projets d'ampleur considérable ayant également pour but de « renforcer les capacités » des agences

nationales dédiées à la lutte contre les migrations irrégulières, l'initiative a maintenu l'effort de coopération européenne en identifiant des secteurs encore lacunaires et en proposant des objectifs ciblés pour y répondre. L'analyse de cette initiative démontre les contours spécifiques pris par les projets relevant de la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières. La programmation des projets respecte ici une cohérence et une continuité dans la poursuite des objectifs qui fait défaut aux autres piliers. Établis sur une longue durée et bénéficiant de financements conséquents, ce type de projets a suscité l'intérêt des États membres à s'y investir, aux côtés de leurs homologues moldaves incités à franchir les étapes pour obtenir la levée des visas Schengen et pour se rapprocher de la communauté européenne.

Reinforcing the capacities of the government of Georgia in border and migration management – More for More

S'inscrivant également dans la réalisation du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen et utilisant le PPM à cette fin, le projet communément appelé « *More for More* » est un programme de l'OIM qui découle de la fin de l'initiative phare portée par les États membres de l'UE auprès des autorités géorgiennes. Pour rappel, l'initiative phare du PPM s'était principalement concentrée sur l'application effective de l'accord communautaire de réadmission et sur la réintégration sociale et économique des migrants de retour. Le projet de l'OIM a élargi la portée des objectifs précédents en s'intéressant également à la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières nationales. En empruntant la formule « *More for More* » développée par la Commission européenne dans le contexte de l'énonciation de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité, l'intitulé du projet rappelle l'objectif de compléter les réformes exigées pour atteindre la libéralisation des visas Schengen et pour poursuivre le processus de rapprochement avec l'UE. Dans cette logique, plus le pays tiers s'engage dans le chemin des réformes demandées par l'UE, plus l'assistance européenne sera conséquente et ouvrira de nouvelles opportunités de dialogue privilégié. En contrepartie et comme le rappelle un de nos interlocuteur rencontré, « *the logic of more for more applies to third countries that are good students, translating into a less for less for the others. The Global Approach to Migration and Mobility is showing that the EU is becoming more cynical and that it is shifting from the idea of an equal relationship with third countries, acknowledging the reality that the partnerships do not properly address the third country's needs and are not treated as equal partners* » (entretien, G., Gestionnaire des projets Migration et Développement, OIM, Moldavie, 2012).

Faisant donc suite à l'initiative phare du PPM porté par un consortium d'États membres, ce projet, placé sous la gouverne de l'OIM, bénéficie d'un financement plus conséquent (4,8 millions d'euros pour le projet « *More for More* » en comparaison à 3,02 millions d'euros pour l'initiative phare), et dirigé exclusivement à la lutte contre les migrations irrégulières. La définition des contours de ce projet a suscité une certaine controverse auprès des États membres. Alors que ces derniers attendaient l'aval de la Commission européenne pour reconduire leur initiative sur une nouvelle période de plusieurs années, les fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne et la

Délégation de l'UE en Géorgie ont entrepris des négociations avec l'OIM pour lui proposer de reprendre le *leadership* du projet et d'en redéfinir les objectifs. L'annonce de l'introduction du projet « *More for More* », qui a vu le jour suite à une négociation exclusive avec une organisation internationale sans procéder en amont à un appel à projet, est venue éteindre l'ambition des États membres déjà engagés et signalé la fin de leur participation à l'initiative phare du PPM. Comme nous l'avons mentionné dans le précédent chapitre, cette façon de procéder de la Commission européenne a non seulement déçu les États membres qui s'étaient impliqués dans l'initiative phare, mais également remis en cause le fonctionnement des PPM, qui doit normalement reposer sur des relations bilatérales entre les États membres participants et le pays tiers signataire. Pour la représentante de la Délégation de l'UE en Géorgie rencontrée, la passation des responsabilités des projets d'envergure à des organisations internationales se légitime par la productivité accrue de ces dernières, qui seraient moins divisées dans leur travail que peuvent l'être les différents services des États membres (entretien, K., *Policy Officer Justice and Home Affairs*, Délégation de l'UE, Géorgie, 2015). Elle explique ainsi que les organisations internationales telles l'OIM et l'ICMPD ont une « meilleure » expérience de la projection internationale des normes en matière de gestion des migrations et parviennent plus facilement que les États membres à homogénéiser le contenu des transferts, c'est-à-dire à produire un consensus sur un « modèle » international de gestion des migrations. En l'occurrence, les personnels des administrations géorgiennes ont tout de même exprimé une préférence en faveur de la coopération avec les États membres de l'UE plutôt qu'avec les organisations internationales (entretiens, T., *Deputy Head EU Assistance Coordination Department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, et M., *Head of EU Integration Unit*, ministère des Affaires intérieures, Géorgie, 2015). Ayant procédé eux-mêmes aux réformes nécessaires afin d'intégrer l'UE ou en disposant d'une expertise sur ces processus, les États membres auraient ainsi une compréhension et une connaissance approfondie des difficultés éprouvées par les administrations géorgiennes et seraient mieux à même de les accompagner.

D'une durée initiale de 42 mois (de décembre 2013 à juin 2017), le projet repose sur deux objectifs principaux : « renforcer les capacités » institutionnelles dans le domaine de la « gestion intégrée des frontières » ainsi que celles liées à la gouvernance des migrations, orientée sur la réduction des migrations irrégulières et de la criminalité transfrontalière. Tout comme pour la Moldavie, les bénéficiaires de cet effort de coopération se retrouvent principalement au sein du ministère des Affaires intérieures. La nouvelle unité de ce ministère créée pour lutter contre les migrations irrégulières et la police aux frontières reçoivent la majeure partie de l'assistance délivrée dans le cadre de ce projet, sous la forme de transfert d'expertise, de « renforcement des capacités », d'échange de « meilleures pratiques » mais aussi dans la fourniture d'équipements. À ceux-ci s'ajoutent les services des revenus, responsables des douanes pour les marchandises transitant sur le territoire géorgien.

Pour répondre à ces objectifs, diverses actions ont été menées impliquant notamment le détachement d'experts de l'OIM pour œuvrer d'une part aux côtés du personnel de l'unité migration du ministère des Affaires intérieures et assurer une formation continue sur les

standards européens en matière de lutte contre les migrations irrégulières, à la méthodologie à adopter en prévision de potentiels « risques migratoires », à la gestion du centre de rétention administrative ainsi qu'à la fraude documentaire, et d'autre part, auprès de la police aux frontières afin d'assurer l'application du concept de « gestion intégrée des frontières ». Des experts des nouveaux États membres européens sont sollicités pour organiser des formations spécifiques, ayant pour but de transférer leurs connaissances des réformes entreprises par leur pays dans le cadre du processus d'intégration européenne. Une composante du projet repose sur l'acquisition de nouveaux équipements de pointe pour soutenir les efforts de la police aux frontières, notamment pour renforcer la frontière située entre la Géorgie et la Turquie. Trois millions d'euros sont investis par l'UE pour l'achat de matériel de détection dont dix systèmes d'examen des documents de voyage et un instrument de spectrométrie de masse pour détecter les drogues et les explosifs lors du passage des frontières. Se concentrant sur la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières, le projet a maintenu une attention limitée à la thématique de la réintégration sociale et économique des migrants géorgiens de retour, en reprenant à sa charge les centres de ressources auparavant créés avec l'aide du ministère des Déplacés internes, de l'Hébergement et des Réfugiés. Néanmoins, peu de deniers européens n'ont été investis pour s'affranchir de cette responsabilité, l'OIM faisant plutôt appel au gouvernement géorgien pour maintenir les activités de ces centres, qui a finalement accepté d'investir 400 000 laris (environ 140 000 euros) de son budget national à cet effet.

Quelques mois suivant la conclusion du projet « *More for More* », l'UE et l'OIM ont annoncé sa reconduite pour une nouvelle période de trois ans (novembre 2017 à octobre 2020). Désormais intitulé « *Sustaining Border Management and Migration Governance in Georgia* », le nouveau projet a pour objectifs de « consolider les capacités institutionnelles » des mêmes bénéficiaires (l'unité migration et la police aux frontières qui sont sous la responsabilité du ministère des Affaires intérieures) en poursuivant la formation des personnels, le jumelage institutionnel impliquant des experts de l'OIM et l'achat d'équipements. Toujours dans la logique du « *More for More* », le projet a pour but d'assurer le maintien et l'application des réformes dans les domaines de la gestion des migrations et des frontières accomplies sous l'égide du plan d'action pour la libéralisation des visas, en assurant cette fois-ci également la réalisation des « *benchmarks* » contenues dans l'accord d'association et l'accord de libre-échange complet et approfondi conclus en 2014 avec la Géorgie. Dans cet ordre d'idées, un expert de l'OIM sera détaché auprès de la Commission d'État pour les enjeux liés aux migrations afin d'évaluer les progrès réalisés par les autorités géorgiennes en matière de gouvernance des migrations et de gestion des frontières, avec pour mission de relever les lacunes identifiables à l'aide du manuel élaboré par l'OIM sur la gouvernance des migrations et formulant en retour des recommandations en vue d'accéder à cette « gestion efficace » des migrations (« *well-managed migration* »).

Comme pour l'exemple de la Moldavie, le projet de l'OIM s'imbrique aux autres initiatives en cours auprès des acteurs du ministère des Affaires intérieures et ne semble susciter auprès de ces acteurs aucune résistance quant aux méthodes appliquées et aux concepts diffusés. Au contraire, les membres du personnel des Affaires intérieures rencontrés soulignent la nécessité

pour leur agence d'adhérer aux standards européens en matière de lutte contre les migrations irrégulières, évoquant avec inquiétude des difficultés hypothétiques s'ils ne mettent pas en place les solutions à cette problématique. L'étendue du projet porté par l'OIM se reflète dans les propos exprimés par une fonctionnaire de l'unité migration du ministère des Affaires intérieures géorgien rencontrée : « *The IOM is helping with experts, working with the border patrol and the migration department. They are helping to draft an action plan for the development of a risk analysis system, negotiating with Member States experts, the same ones that helped Moldova and Turkey to develop their system, mostly from Romania. Frontex is also helping with the risk analysis component. They have developed a curriculum on risk analysis, the CIRCUM methodology. They carry trainings on risk analysis and capacity training. There is also bilateral cooperation on risk analysis, with Moldova and their representatives from the Ministry of Internal Affairs in terms of risk analysis. Under the More for More project, the activities planned include equiment, trainings, travel document security, risk analysis, development of border and patrol controllers… It fits well with the project from the UNDP on border management and land protection, with whom we have been cooperating since 2009 through the implementation of different projects* » (entretien, M., *Head of EU Integration Unit*, ministère des Affaires intérieures, Géorgie, 2015).

L'examen de deux initiatives relevant du pilier de la lutte contre les migrations irrégulières des PPM géorgien et moldave exemplifie les tendances qui se dessinent dans la conception et le fonctionnement des projets contenus dans cette thématique d'action prioritaire. Programmés sur de longues durées, mis en œuvre par des consortiums d'acteurs, bénéficiant de financements substantiels et détaillant des objectifs ayant pour but de répondre aux exigences européennes retrouvées notamment dans les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen, ces projets assurent une continuité et une cohérence de l'action, contrairement au caractère ponctuel et limité des initiatives menées dans le cadre des autres piliers thématiques. Cette cohérence est renforcée par la complémentarité des projets, preuve de la concertation des acteurs responsables de leur mise en œuvre. Les organisations internationales (ICMPD et OIM) se sont vu octroyer une place prépondérante dans la poursuite des efforts européens de lutte contre les migrations irrégulières, obtenant la responsabilité de diriger ces deux initiatives, appuyées par des experts sollicités des États membres européens. Leur identité *a priori* apolitique ainsi que la technicité des objectifs auxquelles elles doivent répondre renforcent leur capacité de diffusion de principes, concepts et méthodes liés à ce qu'elles appellent une gestion « efficace » des migrations et des frontières, soutenue par l'élaboration de « *benchmarks* » et de manuels de formation et d'évaluation développés par leurs soins. Axées sur le transfert d'expertise et la formation du personnel, les actions entreprises dans le cadre de ces projets, s'adressant exclusivement aux acteurs d'un même secteur professionnel, ne soulèvent aucune dissension, consolidant plutôt les points de vue sur les menaces transfrontalières pesant sur la sécurité du territoire national. Ces dynamiques participent à la modélisation de « projets types », incessamment reconduits dans le domaine de la lutte contre les migrations irrégulières et à une facilitation de la diffusion des pratiques correspondant aux standards européens dans le cadre de ces projets.

Conclusion

Au regard de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité géorgiens et moldaves, les États membres de l'UE apparaissent réticents à rompre avec la tradition de politiques sécuritaires de contrôle des migrations dans leurs relations avec les pays voisins, interrogeant de ce fait la capacité de l'Approche globale sur les migrations et de la Commission européenne à effectuer un changement paradigmatique dans l'appréhension du phénomène migratoire au prisme de sa dimension extérieure. Les discours prônant une gestion « ordonnée » des migrations qui ont fait leur apparition au début des années 2000 semblent désormais bien ancrés dans la littérature institutionnelle de l'UE et être au cœur de son action extérieure, sur ce soit sur les aspects économiques, sécuritaires et humanitaires des migrations. Afin d'être fonctionnelle, cette vision politique accorde une place prépondérante à la lutte contre les migrations dites « indésirables » et « désordonnées ». Dans cet ordre d'idées, le PPM doit poursuivre les objectifs sécuritaires des États membres, tout en introduisant des mesures incitatives incitant les pays de départ et de transit des migrants à coopérer auprès de l'UE dans la gestion des migrations.

Dans le domaine de la lutte contre les migrations irrégulières, notre analyse des projets entrepris dans les contextes géorgien et moldave sous l'égide de l'instrument du PPM témoigne de l'importance accordée à cet enjeu par les États membres de l'UE et par les institutions européennes, qui ont reçu un écho favorable de la part de leurs homologues locaux. Cette thématique est au cœur des mécanismes de conditionnalité politique exercée par l'Union dans ses relations avec les pays tiers signataires de PPM. En effet, malgré la nature dite flexible et non-contraignante de cet instrument, le pays souhaitant conclure un PPM avec l'UE doit s'engager à coopérer en matière de lutte contre les migrations irrégulières, et ce, en amont de l'ouverture du processus de négociations. Par la suite, la conditionnalité est renforcée alors que le PPM est utilisé par l'UE comme tremplin pour franchir des étapes de coopération, pouvant aboutir, comme il est vu dans les exemples géorgien et moldave, à l'ouverture d'un dialogue sur la libéralisation des visas Schengen, à la conclusion d'un accord d'association et d'un accord de libre-échange complet et approfondi et plus largement, à un rapprochement auprès de la communauté européenne, enjeu majeur pour les autorités des cas étudiés.

L'analyse des projets ayant vu le jour dans le domaine de la lutte contre les migrations irrégulières démontre, au contraire des projets réalisés dans les autres piliers thématiques de cet outil, un attachement à la prise en compte du contexte national dans l'élaboration des actions. En expliquant la définition précise et détaillée des mesures à entreprendre, le PPM représente une feuille de route à suivre pour les autorités des pays tiers afin d'établir de nouvelles opportunités de dialogue privilégié avec l'UE. Les efforts engagés sous cette thématique ont un double objectif : freiner les migrations irrégulières des ressortissants géorgiens et moldaves à destination de l'UE et développer des dispositifs pour lutter contre les migrations irrégulières vers ces territoires, impliquant la représentation de ces espaces comme lieux de transit des migrants en route vers l'Europe, sans pour autant que cette perception se soit appuyée sur une analyse factuelle de la situation. Afin de pallier les lacunes perçues par les acteurs de la

coopération européenne dans les systèmes nationaux de lutte contre les migrations irrégulières, attribuées à la « méconnaissance » des autorités nationales sur ces enjeux, la plupart des projets développés insistent sur le transfert d'expertise et reposent sur un soutien continu, permettant la diffusion d'une compréhension particulière du phénomène migratoire, ayant pour but d'harmoniser à la fois les perceptions des acteurs et leurs pratiques à celles en vigueur au sein des États membres de l'Union. S'adressant aux acteurs d'une même communauté professionnelle, relevant des ministères des Affaires intérieures, la coopération réalisée dans ce domaine soulève peu de dissensions, au contraire des quelques résistances exprimées par les décideurs politiques lors des débats entourant les réformes législatives et politiques opérées pour satisfaire les exigences du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen. L'attention considérable accordée aux acteurs nationaux des Affaires intérieures a permis à ces derniers d'accroître leur influence au sein des réseaux nationaux, du fait notamment de leurs relations privilégiées avec les acteurs de la coopération internationale et des ressources déployées au financement des initiatives ciblant leurs activités. L'étendue, la précision, la continuité, la cohérence et l'abondance des ressources caractérisant les projets contenus dans le pilier de la lutte contre les migrations irrégulières attestent de la volonté de l'UE d'externaliser le contrôle des flux migratoires aux marges de ses frontières extérieures, mais aussi de la difficulté éprouvée par les États membres à respecter l'architecture équilibrée proposée par l'Approche globale sur les migrations.

En contrepartie, l'observation de la mise en œuvre des PPM interroge la volonté affichée par les institutions européennes à externaliser l'asile au sein de pays tiers. Au sein de la première mouture de l'Approche globale sur les migrations, développée en 2005, la question de la protection internationale apparaît comme une composante complémentaire, vaguement définie et rarement associée à des priorités d'action. Lorsqu'elle est abordée dans les textes institutionnels relatifs à la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, la thématique de la protection internationale est peu développée alors que la Commission européenne renvoie habituellement à d'autres cadres politiques tels le Plan d'action en matière d'asile pour expliquer comment elle peut s'intégrer aux relations avec les pays tiers. Pourtant, ce Plan d'action évoque peu la question de la dimension extérieure de l'asile, rappelant simplement qu'il est de la responsabilité des pays tiers à gérer ces questions sur leur territoire. Suite aux bouleversements géopolitiques survenus dans la région du pourtour méditerranéen en 2011 et en réponse à la crainte exprimée par les États membres de voir affluer sur leurs territoires un flux important de demandeurs d'asile, la Commission européenne promeut la thématique de la protection internationale à titre de priorité au sein de sa nouvelle version de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité. Pourtant, cette déclaration d'intention n'est pas traduite dans la mise en œuvre des PPM appliqués dans les pays du voisinage oriental.

La faible étendue et le caractère ponctuel des projets mis en œuvre dans le domaine de la protection internationale en Géorgie et en Moldavie, mais aussi en Arménie et en Azerbaïdjan, témoignent du faible intérêt accordé à cet enjeu par les États membres de l'UE, réticents à s'engager à coopérer dans ce domaine avec des États dont le risque migratoire serait faible. Peu

d'initiatives ont directement ciblé le renforcement des systèmes nationaux d'asile, même si la thématique de la protection internationale se retrouve parfois complémentaire à des projets relatifs à la lutte contre les migrations irrégulières et fait ainsi l'objet de quelques séances de formation. Par ailleurs, l'analyse des projets mis en œuvre sous le pilier de la protection internationale rend compte de la faible prise en compte du contexte national dans le développement des objectifs des initiatives. Les priorités et pistes d'action annoncées dans les déclarations de PPM de ces quatre États sont similaires sur la majorité des points, alors que le contexte national de chacun présente, pour des motifs divers, d'importantes lacunes dans le traitement réservé aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Les exemples de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan démontrent la marginalité de cette thématique dans la mise en œuvre de leur PPM. Aux prises avec un volume croissant de demandeurs d'asile depuis l'éclosion du conflit syrien, les autorités arméniennes ont expressément fait appel à l'UE pour les soutenir dans l'accueil de cette population. Or leur demande a été refusée par la Commission européenne et les États membres qui soutiennent que l'instrument du PPM n'a pas vocation à fournir des équipements et des infrastructures aux pays tiers partenaires, même si la fourniture en matériels apparaît en contrepartie envisageable lorsqu'il s'agit de renforcer les contrôles frontaliers. Pour ce qui est de l'Azerbaïdjan, dont la reconnaissance du statut de réfugiés repose encore quasi-exclusivement sur le travail du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'indifférence de l'UE envers ces questions est légitimée par le manque d'intérêt affiché par les autorités azerbaïdjanaises à renforcer leur système national d'asile. Alors que les agents de la fonction publique chargés de l'accueil et du traitement des demandeurs d'asile déplorent dans la majorité des cas étudiés le faible intérêt manifesté par les acteurs de la coopération européenne envers cette question et l'inadéquation des initiatives ayant émergé avec les besoins qu'ils ont identifié, l'analyse de la mise en œuvre des PPM remet en question l'idée que l'UE se servirait de cet instrument pour externaliser l'asile au sein de ces pays frontaliers.

De cette analyse, il est possible de constater que les préoccupations sécuritaires de l'UE déterminent largement l'orientation de l'Approche globale sur les migrations. Les projets pensés par les différents acteurs de la coopération européenne aspirent à transférer d'une part une façon particulière d'appréhender le phénomène migratoire afin que les acteurs « récepteurs » des transferts soient par la suite en mesure d'élaborer leurs propres politiques et d'adapter leurs pratiques administratives en adéquation avec le référentiel dominant. D'autre part, la mise en œuvre de ces projets participent de l'immixtion de l'UE dans le contrôle des migrations au sein d'espaces situés hors des frontières extérieures européennes. Ces dynamiques témoignent à nouveau de la trajectoire unidirectionnelle des processus d'européanisation qui se réalisent par l'entremise de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité. Au service de la réalisation des exigences contenues dans les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen puis de l'accord d'association, le PPM veille au transfert des « standards européens », particulièrement dans le domaine du contrôle des migrations, sous l'effet de la conditionnalité politique exercée par l'UE. D'autres processus d'européanisation moins coercitifs se donnent aussi à voir dans la mise en œuvre des projets du PPM, mais reposent néanmoins sur des logiques de pouvoir. Ainsi, les projets relatifs au « transfert d'expertise », au « renforcement des

capacités » ou à l' « échange des pratiques » s'appuient sur des mécanismes d'apprentissage et de socialisation au sein desquels les acteurs européens usent de leur influence pour imposer la transmission de leur « expertise » sur la gestion des migrations. La prochaine partie de notre thèse analyse ces mécanismes que nous avons vus à l'œuvre dans la majorité des projets du PPM. Elle permet d'interroger certains des postulats posés par la théorie de l'européanisation, notamment en ce qui a trait à l'idée de l'existence de rapports horizontaux, mais aussi d'aborder les limites de cette théorie.

Conclusion de la deuxième partie

Le Partenariat pour la mobilité a facilité la réalisation de transformations substantielles dans la façon d'aborder le phénomène migratoire au sein des deux États étudiés. Imbriqué à d'autres instruments politiques, il a notamment servi à la poursuite de l'accomplissement des « *benchmarks* » contenus dans les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen, ouverts d'abord avec la Moldavie puis avec la Géorgie. Délaissant pour ce faire les préceptes revendiqués dans l'Approche globale sur les migrations, il a aidé à modifier les cadres législatifs, politiques et administratifs des pays en question, à l'image des exigences de l'UE, tout en insufflant une nouvelle façon de percevoir les migrations à travers la mise en œuvre d'initiatives variées, soutenues par les États membres et les organisations internationales. Dans ce contexte et épaulées par des experts mandatés dans le cadre de projets soutenus par les PPM, les autorités moldaves et géorgiennes ont introduit de nombreux actes législatifs encadrant davantage la situation des immigrés sur leur territoire et institutionnalisant dans ces deux cas l'irrégularité de certaines formes de migration. Néanmoins, l'imposition de la reproduction des législations européennes dans les cadres légaux nationaux en suivant l'échelle temporelle déterminée par les institutions européennes a eu pour effet, dans certaines instances, de contourner le débat politique et ainsi faire taire les oppositions, mais aussi d'aboutir à des lois parfois incompatibles avec le contexte national, exigeant par la suite des remaniements substantiels. La transposition de certaines directives européennes et d'une partie de l'acquis communautaire dans les cadres légaux de la Géorgie et de la Moldavie résulte donc d'une forte pression adaptative exercée par l'UE à travers l'instrument du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, dont l'application a été considérablement soutenue par le PPM, tel que le confirme la précédente analyse de la mise en œuvre de ces instruments.

Aux côtés des modifications apportées aux cadres légaux géorgiens et moldaves se dessinent les plans de stratégies politiques nationales élaborées également avec le soutien d'experts des États membres et des organisations internationales qui ont pour vocation de poser les bases conceptuelles et pratiques sur lesquelles reposeront les politiques publiques à venir dans le domaine des migrations, de l'asile et des contrôles aux frontières. Fondées sur les postulats de l'Approche globale sur les migrations, les stratégies nationales procèdent à la compartimentation du phénomène migratoire, à l'image de la structure en pilier de l'architecture politique européenne et inscrivent les principaux éléments du discours global sur la gestion « ordonnée » des migrations. C'est aussi par l'entremise de la coopération européenne que s'opèrent des réformes administratives importantes dans le champ de la gestion des migrations, conduisant à la création d'unités chargées spécifiquement de ces questions au sein des ministères des Affaires intérieures ainsi qu'au transfert de compétences en matière de contrôle des frontières en faveur de la police aux frontières, également sous la gouverne des Affaires intérieures. Privilégiés dans les instruments de coopération européens et bénéficiant d'un important soutien opérationnel et financier dans le cadre des PPM, les ministères responsables des Affaires intérieurs géorgien et moldave vont ainsi gagner en influence à l'échelle locale et s'imposer comme les acteurs incontournables dans le domaine des migrations.

Ces évolutions traduisent la vision sécuritaire du phénomène migratoire transmise par l'UE véhiculée à travers son soutien et son aide au développement de nouvelles architectures législatives, politiques et administratives qui encadrent les migrations dans ces deux pays suite à la mise en œuvre des PPM.

Avec l'objectif d'observer l'influence européenne sur la gouvernance d'une politique sectorielle dans un pays tiers, nous avons souhaité, à travers l'étude de la mise en œuvre d'un instrument politique, interroger la cohérence de l'action européenne et confronter les discours relatifs à un instrument politique avec les pratiques dont il sert la mise en œuvre. Cette démarche met en lumière les processus de réinterprétation, d'adaptation et d'intériorisation des normes et des idées véhiculées par cet outil et qui s'opèrent au moment de la phase de la mise en œuvre d'une politique publique. Au-delà des négociations entre décideurs politiques, la phase de la mise en œuvre concerne les acteurs politiques intermédiaires et doit aussi composer avec une constante renégociation des objectifs décidés au plus haut niveau afin de les faire coïncider avec la réalité locale. L'examen des projets ayant vu le jour dans le cadre des piliers relatifs aux aspects dits « bénéfiques » des migrations dans le discours de l'Approche globale sur les migrations, concernant la facilitation de la migration légale et la relation entre les migrations et le développement, démontre le caractère exploratoire et ponctuel des initiatives qui, pour la plupart, sont vouées à diffuser des préceptes généraux et excluent une prise en compte du contexte national dans l'élaboration des objectifs. Les projets du PPM, originalement pensés pour être co-construits, suivent plutôt une trajectoire verticale, du donateur au bénéficiaire, et ciblent l'amélioration des connaissances et des capacités des institutions nationales en se fondant sur des « modèles » ou « meilleures pratiques » étrangères. Pourtant, le manque de ressources des administrations locales, la faible prise en compte du contexte national et des attentes des migrants eux-mêmes dans l'élaboration des lignes directrices des projets empêchent une réappropriation des initiatives par les acteurs locaux. Ces facteurs, auxquels s'ajoutent la multiplicité d'acteurs impliqués, l'opacité de leurs opérations et la duplication des initiatives, donnent lieu à une incohérence persistante sur les finalités réelles des projets.

Servant davantage de monnaie d'échange avec les pays tiers afin de les inciter à coopérer davantage avec l'UE dans les domaines de la réadmission et de la lutte contre les migrations irrégulières, les initiatives qui ont vu le jour sous l'égide de ces deux piliers s'adressent finalement peu aux migrants et n'ont que faiblement contribué à l'ouverture de nouveaux canaux de migration légale vers les États membres de l'UE. D'ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des PPM, la notion de « mobilité » inclue l'élaboration de programmes de retour et de réintégration, la collecte de données sur les migrants, le développement du marché du travail local et donc, d'objectifs servant avant tout à freiner la mobilité à destination de la communauté européenne. Cette même logique conditionne les projets dérivant du pilier relatif à la migration et le développement, élaborés sur la base de modèles étrangers, projetant une image essentialisée des migrants qui devraient adopter un comportement dit « rationnel » et contribuer au développement de leur pays d'origine tout en envisageant le retour vers ce dernier. Malgré la prolifération de projets ayant émergé en lien avec ces deux priorités

thématiques, les faibles moyens dédiés à leur réalisation ainsi que la ponctualité des initiatives pensées en mesures incitatives pour faire avancer d'autres domaines de coopération mettent en évidence l'intérêt limité de la Commission européenne et des États membres pour la mise en œuvre de ces piliers de l'Approche globale sur les migrations. Néanmoins, les discours et les préceptes liés à ces dimensions de la gestion des migrations, notamment ceux relatifs au retour, à la réintégration économique et sociale des migrants et à la mobilisation de la diaspora pour le bénéfice du développement du pays d'origine ont tout de même été véhiculés par l'entremise des PPM, au travers des processus de socialisation et de sensibilisation des acteurs locaux à ces questions, pour finalement intégrer leur schéma de pensée sur le phénomène migratoire, comme en témoigne les stratégies politiques et les discours portés par les interlocuteurs de divers échelons politiques.

La dimension extérieure de la politique migratoire européenne s'est construite à partir de la volonté de l'UE d'externaliser l'asile et les contrôles migratoires au sein de pays tiers et ainsi parvenir à freiner les flux migratoires à destination de son territoire en enjoignant les pays situés aux marges de ses frontières à contribuer à cet effort. Pourtant, dans la première version de l'Approche globale sur les migrations, la question de l'asile et de la protection internationale n'apparaît que comme une composante complémentaire aux priorités thématiques énoncées dans les textes institutionnels de l'UE. Elle est vaguement définie et rarement associée à des pistes d'action qui pourraient être entreprises auprès de pays tiers avec lesquels l'UE concluraient des PPM. Même à la suite de l'édification de la protection internationale au titre de priorité thématique suite à la reformulation de l'Approche globale sur les migrations en 2011, une faible attention est accordée à cet enjeu par les auteurs des déclarations de nouveaux PPM et les porteurs de projets au sein des pays tiers partenaires. Encore une fois, l'analyse du contexte national est négligée dans l'élaboration des projets qui ont vu le jour dans ce domaine de coopération, alors que l'on retrouve sensiblement les mêmes priorités et propositions d'action pour chacun des pays du voisinage oriental ayant conclu des PPM, bien que les conditions d'accueil et de traitement des demandeurs d'asile et réfugiés présentent d'importantes divergences. Les États membres concentrent leurs efforts auprès des polices aux frontières, afin qu'elles assurent un « filtrage efficace » des migrants aux frontières, et sur des activités ponctuelles ciblant la socialisation des personnels administratifs avec des experts des États membres et des organisations internationales pour rapprocher leurs pratiques des normes et standards européens dans la matière. L'analyse de la mise en œuvre des PPM conclus avec la Géorgie, la République de Moldavie mais aussi avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan, ne témoigne pas de la volonté de l'UE d'externaliser l'asile auprès de ces États qui, il faut le rappeler, représentent pour elle un faible « risque migratoire ». Le PPM n'a pas conduit dans ces cas à l'étude à ériger la thématique de la protection internationale au rang de priorité, que ce soit dans l'agenda de coopération des États membres ou de la Commission européenne, mais aussi dans l'agenda politique national des pays tiers partenaires.

Contrairement au caractère abstrait, ponctuel et de faible portée des projets du Partenariat pour la mobilité découlant des trois autres priorités thématiques (facilitation de la migration légale,

migration et développement, protection internationale), ceux contenus dans le pilier de la lutte contre les migrations irrégulières présentent des objectifs détaillés, visant à combler certaines lacunes identifiées par les missions d'experts européens dans les systèmes nationaux. Ils bénéficient de financements substantiels pour leur réalisation et démontrent une cohérence et une continuité dans les actions menées. Accusant les autorités géorgiennes et moldaves d'un manque de connaissance sur les enjeux sécuritaires liés à la migration, les experts déployés par l'UE dans le cadre des PPM visent avant tout à transférer leur expertise, diffusant ainsi auprès des personnels des Affaires intérieures leur compréhension particulière du phénomène migratoire et des solutions qui doivent aider à le gérer. En Moldavie et en Géorgie, les mesures mises en œuvre correspondent aux attentes des autorités nationales et de l'opinion publique qui souhaitent user de ce soutien pour renforcer la souveraineté et la sécurité de leur territoire, tout en fournissant la preuve de leur adhésion aux valeurs et enjeux européen, en vue d'être considéré pour une éventuelle intégration à la communauté exclusive de l'UE.

À la suite de cette immersion dans les méandres de la mise en œuvre des premiers PPM, la prochaine partie de notre thèse s'intéressera aux résultats de ces instruments politiques en Moldavie et en Géorgie, dix ans après leur consécration dans ces pays. Nous interrogerons ainsi l'investissement européen accordé à la mise en œuvre de ces instruments sur le long terme. Nous analyserons également le potentiel des PPM à européaniser les politiques, les pratiques et les idées liées à une gestion perçue comme efficace des migrations par les instances européennes à l'échelon local. Dans cette logique, en observant les pratiques actuelles des administrations nationales récipiendaires de l'assistance européenne depuis une dizaine d'années, il est possible de questionner si le PPM représente un outil de fabrique de sens ou tout simplement une coquille vide. En dernier lieu, une analyse du contexte national et de ses particularités viendra alimenter la réflexion sur leur rôle dans la réussite de l'exportation des mécanismes de gestion des migrations. Ce faisant, nous mettrons au jour les éléments expliquant les difficultés relatives à la mise en œuvre des PPM de seconde génération, conclus à la suite de la reformulation de l'Approche globale sur les migrations et sur la base de l'exemple des premiers modèles, interrogeant en parallèle la pérennité de cet instrument politique devenu au fil du temps un canevas construit sur les prémisses des intérêts européens et délaissant l'inscription des particularités de chacun des pays tiers partenaire dans son contenu.

Troisième partie
Des résultats des Partenariats pour la mobilité. De la production d'une convergence dans le regard porté sur la gestion des migrations

Introduction de la troisième partie

Dix ans après la signature du premier Partenariat pour la mobilité pilote avec la Moldavie, il y a lieu d'interroger les résultats de ce « nouvel » instrument de politique publique pensé par l'Union européenne pour approfondir les efforts de coopération en matière de gestion des migrations auprès de ses pays voisins. Nous avons avancé dans le cadre de notre analyse que sous l'égide de cette coopération s'opéraient des transferts institutionnels mais aussi cognitifs transformant substantiellement auprès des autorités de pays tiers la façon de percevoir les enjeux liés aux migrations et les possibles manières de se saisir de ce problème politique, à l'image des représentations véhiculées par l'UE sur ce phénomène social. Malgré la persistance des prismes nationaux propres à chaque contexte d'étude, dans quelle mesure les normes européennes ont-elles été incorporées dans les pratiques administratives locales et par quels moyens ? L'analyse de la mise en œuvre des PPM, soutenant la réalisation de projets divers portés par une multitude d'acteurs européens et aux objectifs variés, questionne la capacité de cet instrument à insuffler un changement dans les précédentes façons de faire, pouvant rompre avec d'anciennes préférences pour les remplacer par de « meilleures pratiques » importées des puissances européennes, si ces dernières ne correspondent aux intérêts stratégiques des agents « importateurs ». Alors que l'étude de la phase de la mise en œuvre met au jour les dynamiques permettant de réaliser les objectifs initiaux d'une politique publique (Hassenteufel, 2008, p. 94), au regard de notre analyse, il apparaît que la mesure du succès des initiatives ne se situe pas dans les résultats de ces dernières auprès notamment de la population migrante, mais plutôt dans la convergence du regard porté par les acteurs institutionnels locaux avec celui de leurs homologues européens sur le phénomène migratoire. Ainsi, l'improvisation qui a caractérisé la définition du contenu des premiers PPM met en doute la volonté européenne de transposer les éléments de son Approche globale sur les migrations au sein de pays tiers et laisse plutôt penser que les finalités de cette politique divergent de celles inscrites dans les déclarations officielles.

Accentuant l'informalité et la flexibilité de cet outil de gestion des migrations, les instances institutionnelles européennes n'ont réalisé que peu d'évaluations des PPM en cours d'application, que ce soit pour obtenir l'avis des pays partenaires sur cette initiative ou pour en mesurer ses impacts sur les mouvements de population. Pourtant, depuis l'expérience moldave, ce dernier ne cesse d'être reproduit sur la base de son « succès » non-quantifié. Forte de notre examen de l'application des PPM sur deux terrains d'étude, la présente partie propose une discussion des résultats de ces outils, en mettant de l'avant leur fonction d'européanisation des normes et des idées liées à une gestion dite « efficace » des migrations et en observant les mécanismes qu'il a servi à mettre en place pour assurer la convergence des points de vue. Pour ce faire, le prochain chapitre effectuera un retour sur les mécanismes d'européanisation à l'œuvre dans l'application des PPM géorgien et moldave, avant de questionner les éléments qui témoignent d'une convergence cognitive et normative auprès des acteurs locaux.

Les structures domestiques ont fréquemment été accusées de causer des décalages dans la mise en œuvre par les experts européens responsables des projets inclus dans les PPM. En effet, nous

avons pu observer dans la deuxième partie de notre thèse le report régulier du blâme pour l'insuccès des initiatives à la « mentalité soviétique » persistante des acteurs locaux (chapitre 5), à leur « méconnaissance » des enjeux (chapitre 4) ou alors à leur manque de moyens (chapitre 5 et 6), alors que l'adéquation des objectifs avec la réalité locale semble rarement remise en cause. En mobilisant notre expérience sur des terrains d'études multiples, le huitième chapitre de cette thèse viendra souligner l'importance du contexte national et des prismes domestiques dans le déroulement de cette politique et dans la trajectoire d'européanisation des pratiques liées à la gestion des migrations. Ainsi, il sera possible de saisir en quoi les exemples géorgiens et moldaves révèlent certaines particularités qui ont favorisé l'expansion de la coopération européenne en matière de migrations, alors que les terrains d'études secondaires (Arménie, Azerbaïdjan et Tunisie) permettent de porter l'attention sur les limites de cet instrument politique.

Chapitre 7 : Le Partenariat pour la mobilité et la fabrique de sens sous influence sur les préceptes de la gestion des migrations

Introduction

Mis à part les projets de soutien implantés dans la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières, l'analyse de la mise en œuvre des initiatives relevant des trois autres piliers des PPM a permis de déceler l'absence d'une vision globale sur les résultats espérés, se traduisant également dans la formulation approximative qui caractérise les objectifs fixés dans ces champs d'action au sein des déclarations de ces ententes. Néanmoins, cette inattention peut être révélatrice d'objectifs sous-jacents de la coopération européenne, qui plutôt que de s'attarder à l'obtention de résultats déterminés en adéquation avec les objectifs politiques de l'Approche globale sur les migrations, serviraient davantage à la diffusion d'idées, de valeurs, de croyances et de schémas de pensée pouvant conduire à l'homogénéisation des points de vue sur la gestion du phénomène migratoire. Enchevêtré à d'autres instruments politiques, le PPM s'est retrouvé vecteur d'une conditionnalité politique ayant pour but de mettre en application des réformes législatives, politiques et administratives dans le domaine des migrations, processus saisis par les acteurs nationaux en quête d'un rapprochement à la communauté économique et politique de l'Union. En parallèle à ces dynamiques, des mesures favorisant la socialisation et l'apprentissage des acteurs aux façons de faire et aux schémas de pensée européens se sont démultipliées dans le cadre de la mise en œuvre des PPM.

Rappelant les préceptes théorisés par les chercheurs sur les processus d'européanisation, le présent chapitre se penchera sur les mécanismes mis en œuvre pour européaniser la gestion du phénomène migratoire dans le cadre des PPM, en s'appuyant sur les exemples de la Géorgie et de la Moldavie. Au-delà de l'usage de la conditionnalité exercée à travers divers instruments politiques et moyens de pression analysée dans le cadre de la précédente partie, nous retracerons cette fois l'emprise européenne dans l'élaboration des projets, la mise en place de réseaux favorisant la socialisation des individus autour de cette thématique ainsi que l'attachement à des mesures favorisant l'apprentissage des « meilleures pratiques ». Ces outils, ayant servi la volonté européenne d'atteindre une convergence des représentations à travers le PPM, seront mis à l'étude pour découvrir leur mode de fonctionnement et leur propension à conduire à la convergence souhaitée. Ainsi, nous remettons en question l'horizontalité attribuée à la nature de certains de ces processus dans le champ d'étude sur l'européanisation, pour plutôt appuyer sur leur essence implicitement verticale. De plus, l'analyse du fonctionnement de ces mécanismes met au jour leur caractère éminemment politique, malgré un discours qui prône une gestion « technique » du phénomène migratoire. La discussion se poursuivra par la suite sur une analyse des conséquences de ces interactions continues entre acteurs européens et internationaux et leurs homologues moldaves et géorgiens, attestant jusque dans une certaine mesure d'une harmonisation des schémas interprétatifs sur les causes et les façons d'appréhender les migrations. La diffusion de croyances, d'idées, de valeurs et de normes

« universelles » sur les migrations par les acteurs européens de la coopération agit sur les prescriptions à apporter au phénomène migratoire et, conjuguée aux processus d'européanisation, participe de l'institutionnalisation de ces référentiels dans les politiques et les pratiques locales.

7.1. De la verticalité des processus mobilisés dans les initiatives des Partenariats pour la mobilité – des rapports asymétriques de la conception à l'application des projets

En complément de l'analyse de la mise en œuvre des projets contenus dans les PPM géorgien et moldave, une réflexion élargie sur la détermination des lignes directrices de ceux-ci s'impose. Comment sont définis les projets qui verront le jour sous l'égide de cette forme de coopération et qui en définit le contenu et les objectifs ? Alors que le contenu des déclarations de PPM a été circonscrit selon différents procédés variables en fonction du contexte, à l'exemple de la Moldavie dont la déclaration procède d'un travail de co-production, diverses modalités s'appliquent également dans la définition des projets qui seront pour la grande majorité conduits par des experts en provenance des États membres européens ou des organisations internationales. Loin de refléter un tel effort de co-production, les projets proposés dans le cadre des PPM résultent de processus de soumission, de sélection et de négociations qui sont révélateurs à la fois d'asymétries dans l'accès aux financements européens, mais aussi de processus d'inclusion et d'exclusion d'acteurs avec qui la Commission européenne souhaite coopérer. De plus, ces dynamiques mettent au jour la compréhension européenne des objectifs à accomplir dans le cadre des initiatives choisies, perçues comme légitimes par les institutions européennes en charge de l'attribution des fonds et de la coordination des instruments politiques.

Une part significative du déroulement des projets européens repose sur le réseau constitué autour de l'instrument politique du PPM. Que ce soit à Bruxelles, dans le cadre de discussions informelles, ou sur le terrain d'application, la place attribuée à certains acteurs au sein de ce réseau peut leur faire bénéficier d'une influence déterminante sur l'attribution de fonds et sur la détermination des orientations dans la conduite de nouveaux projets. Aussi, les plateformes de coopération établies dans chacun des cas d'étude semblent être devenues un lieu important dans la diffusion des idées et des préceptes liés à l'entendement européen d'une gestion dite « efficace » des migrations. Servant ainsi de lieu de fabrique de sens, ces forums de socialisation mettent de l'avant les projets et les experts européens qui énumèrent leurs activités et rappellent la nécessaire transposition des « meilleures pratiques » dans les façons de faire locales, même si la mise en œuvre de leurs projets n'apparaît point concluante.

7.1.1. Des projets dessinés en faveur de la réalisation des intérêts européens

Au regard de la mise en œuvre des projets contenus dans les quatre piliers des PPM, plusieurs incompréhensions ont été mentionnées par les bénéficiaires de ces initiatives, mentionnant pour la plupart l'inadéquation des mesures proposées avec la réalité locale. Que ce soit en référence à l'incongruité des objectifs au contexte d'application ou alors au manque de ressources des institutions, desquelles il est attendu qu'elles se réapproprient les tâches pensées

par les concepteurs européens de projets, force est de constater une inattention persistante au contexte national dans l'orientation des initiatives des PPM. L'analyse détaillée de certains projets réalisée dans la partie précédente met au jour des décalages entre les attentes et les visions des acteurs exportateurs et importateurs. À titre d'exemple, l'observation de la mise en œuvre de l'initiative phare du Partenariat moldave dévoile que les concepteurs et promoteurs du projet accusent le manque de volonté politique ainsi que la persistance d'une mentalité réputée individualiste et soviétique aux Moldaves pour expliquer les insuccès de leur projet. Les fonctionnaires locaux rencontrés témoignent plutôt d'une méconnaissance du fonctionnement du marché du travail local des experts européens qui n'ont su par ailleurs proposer des mesures correspondant aux attentes des migrants. Ces décalages, que l'on retrouve majoritairement dans la mise en œuvre des piliers relatifs à la facilitation de la migration légale, au renforcement des liens entre la migration et le développement et à la protection internationale, trouvent leur source dans le fonctionnement même des PPM qui, dès la phase de la conception des projets, ne laisse que peu de place à l'appréhension du contexte national.

Le troisième chapitre de cette thèse a retracé le processus de définition du contenu du premier PPM, reposant sur l'action de la mission bruxelloise de l'État moldave, de la Délégation de l'UE en Moldavie et d'une fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne. La série de « *non papers* » produite par les autorités moldaves pour convaincre les États membres de l'UE à rejoindre ce nouveau cadre de coopération a subi de nombreuses transformations, appuyées par la branche locale de l'OIM, afin de refléter au mieux les attentes européennes. Dans cet ordre d'idée, les autorités moldaves ont progressivement effacé leurs priorités de coopération de ces documents pour laisser la place aux exigences européennes, et ainsi contribué à dessiner les contours d'un modèle de déclaration qui sera reproduit dans le cadre de la négociation des PPM subséquents. Les négociations pour la conclusion de ces ententes s'ouvrent avec la visite de Délégations mandatées par la Commission européenne au sein des pays tiers pressentis pour être partenaires de cette coopération, qui établissent un état des lieux sommaire des besoins et des priorités à aborder dans le contenu de ces instruments. S'entretenant principalement avec les représentants des ministères des Affaires étrangères et de quelques organisations internationales œuvrant sur place et sélectionnées par la Commission, les priorités de coopération sont ainsi définies dans une sorte de vase clos. Elles négligent de prendre en considération la totalité des perspectives sur la question et peuvent aboutir dans certaines situations à des représentations erronées ou à une compréhension partielle des mécanismes de gestion des migrations sur place. L'analyse de la mise en œuvre du pilier concernant la protection internationale et les propos entendus lors d'entretiens réalisés auprès des acteurs arméniens, azerbaïdjanais et tunisiens signalent la méconnaissance des systèmes nationaux d'asile de ces pays par les experts européens, ayant négligé lors de leurs visites de rencontrer les intervenants locaux en charge de ces questions. Cette inattention s'est par la suite traduite, comme nous avons pu le constater dans notre analyse, par une inadéquation des projets mis en œuvre avec le contexte local.

C'est sur la base des postulats posés par ces missions d'évaluation de la Commission européenne, conjugués aux intérêts des États membres intéressés, que s'élabore l'initiative phare pour chaque PPM. En l'occurrence, les fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures rencontrés expliquent que les lignes directrices de l'initiative phare sont développées à l'intérieur des murs des institutions européennes, sans la présence d'une représentation du pays tiers concerné : « *Dans l'UE, il y a certains modèles à disposition et d'après ce que j'ai pu observer, c'est l'UE qui propose un texte et avant de le soumettre au pays partenaire, il y a un premier projet élaboré par la Commission, par HOME, ensuite il y a la consultation interne avec les autres services, et une fois que c'est fait, avec les États membres pour se mettre d'accord sur une proposition où les États membres peuvent soit rajouter ou enlever, peut-être modifier certains engagements proposés, en fonction de leurs intérêts vis-à-vis tel ou tel pays* » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Même s'il est indiqué que cette initiative doit se construire sur la base de la déclaration du PPM et sur les priorités de coopération énoncés par le pays partenaire, le fonctionnement de la conception de ces projets évince une représentation du pays tiers concerné et travaille plutôt à faire concorder les intérêts des États membres et de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne. De plus, il apparaît que le Service européen pour l'action extérieure, notamment ses Délégations employés dans les pays tiers, est également absent de ces discussions. Pourtant, les communications de la Commission européenne sur les PPM indiquaient que ces Délégations devaient jouer un rôle fondamental dans la détermination des objectifs de coopération, compte tenu de leurs connaissances intimes du terrain. Pour reprendre les propos d'un membre d'une Délégation de l'UE rencontré qui confirme l'exclusion de ce service dans la définition des PPM, « *all projects are centrally managed, financed and selected by DG HOME. The EU Delegation has zero role in this* » (entretien, A., Conseiller politique, Délégation de l'UE, Azerbaïdjan, 2015). Les quelques instances où les Délégations de l'UE ont joué un rôle dans les PPM s'expliquent par la présence d'individus particulièrement impliqués dans les questions relatives à la justice et aux affaires intérieures. Ainsi, un membre de la Délégation de l'UE en Moldavie s'est montré très actif dans le processus de négociations pour la conclusion de cette entente, alors qu'une agente de la Délégation en Géorgie a joué un rôle déterminant dans la sélection d'un projet porté par des organisations internationales pour poursuivre l'initiative phare, initialement mise en œuvre par des États membres.

Les initiatives phares qui ont vu le jour dans le cadre des PPM semblent avoir puisé aléatoirement parmi les priorités énoncées dans les déclarations de ces ententes, reflétant davantage l'agenda promu par les États membres. Celle inaugurant la mise en œuvre du Partenariat moldave poursuit sur la lancée d'une initiative de coopération menée par la Suède sur la thématique du développement du marché de l'emploi en opération depuis plusieurs années. D'un autre côté, l'initiative phare de la Géorgie propulsée par le ministère Tchèque de l'Intérieur s'applique plutôt à la mise en œuvre de l'accord communautaire de réadmission et à développer divers programmes de réintégration économique et sociale des migrants géorgiens de retour au pays. Le même scénario s'est produit dans l'élaboration des initiatives phares des PPM arménien et tunisien, où la France, et plus particulièrement l'Office français de

l'immigration et l'intégration, a mené un consortium d'États membres dans le développement de projets veillant à faciliter le retour et la réintégration de ressortissants dans leur pays d'origine.

Le mode de fonctionnement ayant servi à l'élaboration des initiatives phares des PPM se poursuit dans l'ensemble des projets financés par les instruments financiers européens. Puisque les autorités des pays tiers ne peuvent candidater directement aux appels à projets lancés par la Commission européenne, ils doivent espérer que leurs besoins seront pris en compte par les États membres de l'UE ou des organisations internationales qui eux seuls peuvent soumettre des propositions de projets. Comme le résume une fonctionnaire du ministère moldave des Affaires étrangères : « *During the High-Level meeting in Brussels, Moldova presents its priorities. However, the acceptation of these priorities and their concretization into projects depend on the will of the EU and the Member States funding them. Moldova cannot write grants themselves, everything has to pass through the EU in a triangular form of decision-making. First, Moldova states its priorities to the EU. Then, the EU evaluates them and reviews project offers from the Member States. Finally, Member States submit projects and obtain funding from the EU. In the end, some project propositions do not answer to Moldovan priorities* » (entretien, A., *Migration Technical Facility Consultant*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2012). Par conséquent, les projets voyant le jour sous l'égide de cette forme de coopération reflètent davantage les intérêts de la Commission européenne et des États membres auprès du pays tiers partenaire que l'inverse. De plus, les concepteurs des projets rencontrés au sein de la Commission européenne admettent ne pas avoir tenu compte d'initiatives précédemment conduites au sein des pays tiers par des États membres et ayant bénéficié de financements européens pour élaborer les objectifs de coopération et assurer ainsi une certaine continuité de l'action européenne. Par exemple, des agents de la direction générale DEVCO, responsable du financement de l'initiative phare des PPM, nous indiquent avoir été mis au courant de l'existence d'un projet de jumelage institutionnel européen auprès des Services d'État pour la migration azerbaïdjanais (« *State Migration Services* »), mais ne pas avoir consulté ces experts ni leurs rapports dans l'élaboration des objectifs de coopération en matière de migration avec ce pays (entretiens, S. et I., *International Cooperation Officers*, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

Cet exemple donne à voir les ruptures qui tronchent les processus d'européanisation qui s'opèrent par l'entremise des instruments européens de coopération. Si l'on reprend les définitions de l'européanisation proposées par les chercheurs, une certaine continuité semble implicite à sa dynamique. Alors que Robert Ladrech (1994) envisage cette dernière comme un processus incrémental, se réalisant donc sur le long terme afin de modifier les politiques nationales, Claudio Radaelli (2002) dans la conceptualisation qu'il propose, lui accorde la définition d'un objet précis, soit-il matériel ou immatériel, que l'UE vise à transposer à l'échelon national. Au travers de notre analyse de la mise en œuvre des PPM, l'objet de l'européanisation apparaît souvent indéfini alors que le transfert est limité dans la durée par les échéances des projets. En effet, nous avons pu démontrer l'existence d'incertitudes quant à l'objet de l'européanisation, plusieurs acteurs pouvant diffuser des traductions concurrentielles

sur ce qui doit être transféré au sein des administrations géorgiennes et moldaves. Une analyse critique du discours de l'Approche globale sur les migrations nous amène à déplacer le regard du texte produit par la Commission européenne expliquant ses postulats, pour considérer les pratiques déployées par les acteurs européens de la coopération lors de sa mise en œuvre. C'est le résultat de l'adéquation entre le texte et les pratiques qui permet ainsi de saisir le sens de cette politique. Pourtant, de par la diversité des acteurs impliqués dans l'action de l'UE, il est difficile de cerner un « modèle » de gestion des migrations que l'UE souhaiterait transmettre. De plus, les précédents témoignages des fonctionnaires de la Commission européenne rappellent qu'il existe peu de liens entre ces acteurs qui pourraient permettre une continuité de l'action entreprise auprès des administrations de ces pays voisins, compromettant ainsi la pérennité de processus d'européanisation. Le fonctionnement de l'action extérieure de l'UE en matière de migration remet en cause la rationalité imputée aux acteurs qui procèderaient à des interventions cohérentes dans le but d'européaniser les politiques et les pratiques de pays voisins. Notre analyse démontre plutôt la persistance de ruptures qui entravent les processus d'européanisation. D'autre part, la façon d'élaborer les lignes directrices des projets, excluant la participation des « bénéficiaires » à ce processus de construction, renforce l'asymétrie et les logiques de pouvoir qui opposent les acteurs européens et nationaux des PPM. Bien qu'elles soient conviées annuellement à énoncer leurs besoins et leurs priorités lors de rencontres de haut-niveau à Bruxelles, les autorités des pays tiers sont tributaires de la volonté des États membres quant aux projets qui verront le jour sous l'égide de cette coopération. Le résultat de cette dynamique peut conduire, comme l'affirme la consultante du ministère moldave des Affaires étrangères rencontrée, à des inadéquations entre les ambitions européennes et la réalité sur le terrain.

Pourtant, devant les inadéquations qui peuvent ainsi émerger, les acteurs moldaves et géorgiens rencontrés indiquent se plier aux recommandations des experts européens, dotés d'une expérience plus importante que la leur dans la détermination de politiques de gestion des migrations et des frontières. Selon cette logique, une chercheuse moldave admet que « *sometimes, we have projects developed taking in consideration the necessities that exist here, but sometimes we have also projects that the EU think are important, like securing the borders, improving the management of migration and so on. Sometimes, even when we have these EU projects, which I think are really important for Moldova, I don't know, maybe they discuss it with people at the government level, but I think that anyhow, we have projects that are developed taking into consideration European policies and to secure the borders or something else* » (entretien, D., Directrice, Centre de recherche *Sociopolis*, Moldavie, 2016). Il faut également rappeler que la conditionnalité politique pratiquée par l'UE au travers ses divers instruments politiques favorise l'acceptation des projets qui sont perçus par les acteurs locaux comme porteurs de réformes qui permettront d'accéder à une coopération approfondie avec l'UE s'ils sont efficacement réalisés.

La place accordée à certaines organisations internationales dans l'élaboration des projets des PPM s'est considérablement accrue au cours des dernières années, au point de leur accorder une préséance sur les autorités nationales. Traduisant le rôle de sous-contractants de l'action

européenne qui leur est accordé dans le cadre des instruments politiques européens, ces organisations véhiculent le message de leurs donateurs et mettent de l'avant leur expertise dans le champ des migrations pour obtenir des financements servant à soutenir leurs activités. Les relations de proximité que leurs branches locales entretiennent avec les Délégations de l'UE ou encore avec les institutions européennes à Bruxelles leur permettent d'aider à la définition des priorités de coopération et d'avoir une longueur d'avance sur la formulation de projets, ayant parfois même contribué à la rédaction des appels à projets avec la Commission européenne. Ainsi, le recours à ces organisations survient parfois sans appels publics, auxquels d'autres organisations auraient pu participer et proposer une initiative. À titre d'exemple, au lendemain de l'arrêt de l'initiative phare du Partenariat géorgien, mené par un consortium d'États membres, la Délégation de l'UE en Géorgie a attribué le financement européen disponible à la poursuite de cette action à l'OIM et à l'ICMPD, sans davantage de consultations avec les autorités géorgiennes et les États membres participants. Le responsable du projet « *More for More* » de l'OIM en Géorgie décrit ce processus : « *At some stage apparently, the EU Delegation was informed that money was left off from some pot and could be allocated to Georgia. The EU developed what is called an « action fiche » which is a project document, describing in general terms what needs to be achieved and how much money is available and how the money needs to be spent, through who. They identified the IOM first and then the pot of money was actually increased, they got more money and then they included also the ICMPD. So roughly they said, IOM this, ICMPD that. Then, IOM and ICMPD, we agreed internally on some issues, how to divide and we did 50-50. How it got to us ? We were invited by the EU Delegation to be a partner. And then asked to produce a detailed document based on, yes, a full understanding of the needs of the Georgian government, etcetera, etcetera. It's pretty straight-forward and simple* » (entretien, M., Coordinateur de programme, OIM, Géorgie, 2015).

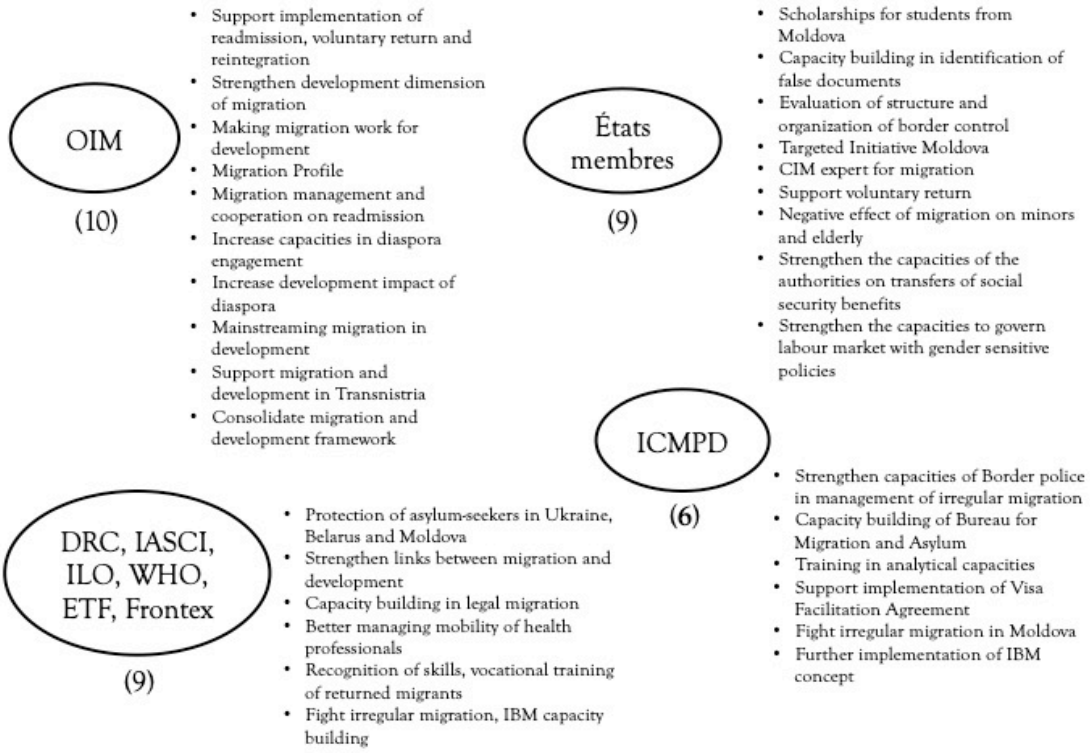
Le désintérêt des États membres pour la conduite des initiatives phares des nouveaux PPM a entraîné le report de cette responsabilité à l'organisation ICMPD, estimée par la Commission européenne pour sa connaissance des terrains d'application, et ce, malgré l'absence de branche locale au sein des pays avant l'entrée en vigueur des projets. Ainsi, l'ICMPD a été chargé d'inaugurer la mise en œuvre des PPM azerbaïdjanais, jordanien et tunisien, en proposant une initiative commune devant pallier le manque d'intérêt des États membres à réaliser cette tâche (sauf pour la Tunisie ou un consortium d'États membres menés par la France dirige une initiative phare). La sélection de l'ICMPD pour diriger cette initiative nous est expliqué par un responsable de la branche bruxelloise de cette organisation : « *DEVCO approached us. Ok, you have experience in those countries, we would like to prepare a project and document for this project and we went to Jordan, I went to Amman with someone from DEVCO and in the case of Azerbaijan, with some colleagues from ICMPD in Vienna. We went to those countries, we discussed with the government, we discussed with the civil society and at the end of the mission, we produced a project document, which was then submitted to DEVCO for funding. In the case of Armenia or Georgia, it was more or less the same scenario. So we try as much as we can to coordinate with the government, with Member States and all different stakeholders, this is how it works* » (entretien, O., Gestionnaire de programme, ICMPD, Bruxelles, 2015). L'attribution des mandats des initiatives phares des PPM à deux organisations internationales sélectionnées pour la proximité de leur vision de la gestion des migrations à

celle de la direction générale Migration et Affaires intérieures, bien que réalisée en réponse au manque d'intérêt des États membres pour cette tâche, peut être perçue comme une stratégie de la Commission européenne visant à redonner une certaine cohérence à son action. Agissant comme traducteurs des attentes européennes auprès des gouvernements des pays tiers, mais contribuant aussi au développement du discours de l'UE sur la gestion des migrations, ces organisations se sont vues octroyer une place prédominante dans la mise en œuvre de l'action extérieure de l'UE en matière de migration.

7.1.2. La mainmise de l'OIM et de l'ICMPD sur la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité

Les schémas suivants illustrent les divers porteurs de projets des PPM en Moldavie puis en Géorgie. Y apparaissent les initiatives financées par les instruments européens qui ont été sélectionnées par la direction générale Migration et Affaires intérieures. Les initiatives de faible ampleur et ponctuelles telles que les « *study visits* » de quelques jours financées par les États membres n'ont pas été inclues dans l'illustration. Dans l'exemple de la Moldavie, l'OIM et l'ICMPD sont les organisations qui se sont vues attribuer la majorité des financements européens pour conduire les initiatives relatives à la mise en œuvre des PPM, surpassant par le nombre les projets implantés par les États membres de l'UE. D'autres organisations internationales sont également impliquées dans le déroulement de quelques projets, correspondant pour chacun à leurs champs de compétences.

Figure 15 : Organisations en charge des projets du Partenariat pour la mobilité moldave

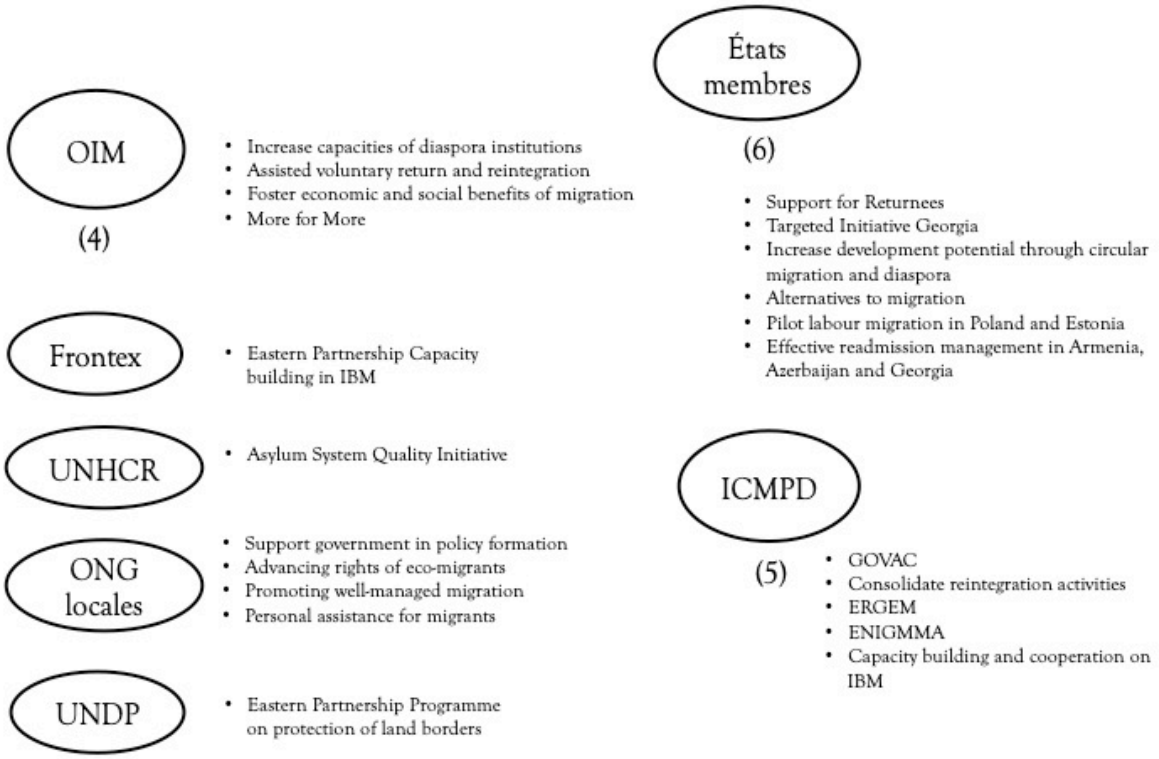


Source : tableau de bord du Partenariat pour la mobilité moldave[32]

Du côté de la Géorgie, c'est encore une fois l'OIM et l'ICMPD qui dominent la mise en œuvre des PPM, devant l'implication des États membres et d'autres organisations internationales. Quelques organisations de la société civile locale apparaissent dans le tableau de bord du Partenariat géorgien, mais il faut souligner qu'elles ne conduisent pas d'elles-mêmes les initiatives, procédant plutôt à la mise en œuvre de certaines composantes de projets déléguées par des organisations internationales.

[32] Tous les projets relatifs aux PPM géorgien et moldave financés par des donateurs internationaux ont un intitulé ainsi que divers matériaux d'information en langue anglaise. Ces derniers sont habituellement traduits dans la langue courante du pays d'application.

Figure 16 : Organisations en charge des projets du Partenariat pour la mobilité géorgien



Source : tableau de bord du Partenariat pour la mobilité géorgien

La phase de la conception des projets des PPM témoigne de la verticalité de leur trajectoire, devant avant tout correspondre aux intérêts européens, et n'accorde finalement qu'une importance relative aux priorités de coopération énoncées dans les déclarations de ces ententes. Partageant la « vision du monde » des institutions européennes en charge des questions liées aux migrations et des États membres, les organisations internationales OIM et ICMPD disséminent les discours sur la gestion « ordonnée » des migrations promus par l'UE à travers la mise en œuvre des PPM. Les autorités des pays tiers partenaires doivent désormais également plaider auprès des branches locales de ces organisations afin de voir leurs priorités et leurs besoins pris en considération dans les projets, comme en témoigne cette fonctionnaire du ministère moldave des Affaires étrangères qui explique l'inaccessibilité du nouveau fonds dédié aux PPM : « *We can propose ideas but we cannot apply directly for projects. It has to be a Member State that has signed the Mobility Partnership with us. Basically, what we did is send out the information to all national institutions and asked them about their priorities. Then, I went to see the ICMPD and discussed what is possible to do and what's not possible within their proposals* » (entretien, R., *National Focal Point for the Mobilité Partnership*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). La gestion de ce nouveau fonds (MPF) qui prévoit la réalisation rapide de projet de faible ampleur financière a été accordée à l'organisation ICMPD qui doit distribuer des financements aux États membres porteurs de projets et pouvant elle-même s'octroyer des financements pour

réaliser ses initiatives. Encore une fois, les pays tiers sont exclus de cette possibilité de financement et ne peuvent émettre leurs propres propositions de projets. Pour ce qui est des organisations de la société civile locale, il apparaît difficile pour ces dernières d'être porteuses de projets dans le cadre des PPM et de bénéficier des financements européens. Elles arrivent toutefois à participer à la mise en œuvre de certaines composantes des projets, en offrant leurs services aux organisations internationales, mais doivent s'assurer de respecter les exigences des donateurs (entretien, M., Coordinatrice de programme, *Innovations and Reforms Center*, Géorgie, 2015).

Le mode de fonctionnement instauré dans la conception des projets des PPM institue des relations asymétriques entre les acteurs européens et leurs homologues des pays tiers. Au-delà des asymétries qui caractérisent les négociations pour la conclusion de ces ententes entre décideurs politiques, ces dernières perdurent dans la trajectoire de cet instrument et s'appliquent également à la phase de mise en œuvre qui affecte cette fois les acteurs intermédiaires. L'analyse de la mise en œuvre des PPM réalisée dans la précédente partie a mis au jour des épisodes de réinterprétation et d'adaptation des objectifs de la coopération par les acteurs locaux, s'avisant ainsi de faire coïncider au mieux les projets à la réalité du terrain. Cependant, cet effort ne peut être réalisé en amont, c'est-à-dire au moment de la conception des projets, comme en témoigne l'exclusion de ces acteurs locaux à ce moment clé de la définition des objectifs de cet instrument. Cette façon de faire s'éloigne du processus de co-construction qui pourrait être pensé en référence à un instrument qui porte l'idée de partenariat dans son intitulé. Par ailleurs, élaborer les projets de concert avec les autorités locales et la société civile active dans le champ des migrations pourrait amoindrir les décalages persistants entre les objectifs et les résultats des initiatives. Néanmoins, ce mode de fonctionnement est révélateur de l'usage des PPM effectué par les acteurs européens de la coopération. Soumis à une conditionnalité politique conséquente au moment de la phase de négociations, les acteurs locaux doivent par la suite composer avec des projets dont les lignes directrices sont imposées par l'Europe, avec l'objectif de transposer à l'échelle locale des règles et des procédures s'appliquant à la gestion des migrations. Ce faisant, elles apparaissent comme non-négociables, dans un contexte où l'Europe transmet par cet outil son savoir-faire en matière de migrations à des autorités perçues comme immatures et inexpérimentées dans ce champ d'action.

Enchevêtré avec d'autres cadres de coopération usant ouvertement de conditionnalité tel le Plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, le PPM, de sa négociation à sa mise en œuvre, traduit donc une européanisation verticale qui transparait tout au long de la trajectoire de cette politique. Les cadres législatifs, politiques et administratifs géorgiens et moldaves en matière de migration ont subi d'importantes modifications sous l'influence européenne dans le cadre de l'application du plan d'action, alors que les pratiques et les procédures s'adaptent progressivement à ce nouveau contexte, appuyées par le travail des organisations internationales et d'experts des États membres européens. En ce qui concerne le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, les objets de l'européanisation apparaissent clairement définis.

Pour avancer au stade de coopération suivant dans le dialogue, les pays tiers qui le mettent en application doivent européaniser leurs législations, leurs politiques et leurs structures administratives dans le domaine des migrations selon les exigences européennes identifiées dans les documents de cadrage du plan. Pour ce qui est du PPM, bien que les objectifs soient déterminés à l'échelle européenne, ils peuvent être variés et vaguement définis. L'analyse de la conception des initiatives phares des PPM met au jour la rationalité limitée des acteurs européens qui coordonnent la coopération, possédant une connaissance réduite du contexte d'application. Bien qu'ils œuvrent à la mise en place de processus aspirant à l'européanisation des pratiques, des normes et des règles en matière de gestion des migrations dans les pays tiers, les ruptures qui surviennent dans ces processus, causés par les traductions concurrentielles des acteurs et par l'achèvement des projets, compromettent les transferts. En dépit de ces ruptures, les gouvernements géorgiens et moldaves ont démontré leur motivation à poursuivre la dynamique d'européanisation, manifestant leur volonté de rapprochement avec l'UE, même s'il est possible de questionner l'intériorisation des préceptes européens en matière de gestion des migrations par les autorités nationales dans ce contexte. En parallèle à ces processus d'européanisation verticale, fondés sur la conditionnalité politique et sur l'imposition d'objectifs, se poursuit une européanisation dite « horizontale », engendrée par la socialisation des acteurs et par des dynamiques d'apprentissage, veillant à transformer cette fois les croyances et les valeurs des acteurs locaux. Les réseaux de gouvernance du PPM, introduits dans le troisième chapitre de notre thèse, jouent un rôle fondamental, à l'image de courroies de transmission des idées et des schémas de pensée européens. Ces réseaux, pensés comme lieux de « production et de diffusion des matrices cognitives » (Hassenteufel, 2008, p. 127) méritent une analyse approfondie afin d'illustrer leur mode de fonctionnement, les dynamiques qu'ils ont instauré, les acteurs qu'ils ont contribué à élever au premier rang et donc leur propension à favoriser la sédimentation des préceptes d'une gouvernance « efficace » des migrations auprès des acteurs des pays tiers.

7.2. Socialiser aux savoirs de l'Europe : de la construction d'un langage commun sur les migrations

Une présentation sommaire des réseaux de gouvernance constitués autour de l'instrument politique du PPM dans le troisième chapitre de cette thèse met en exergue quelques acteurs clés de la coopération et la montée en puissance de certains, au détriment d'autres qui se voient progressivement exclus de certaines fonctions et ressources. Leur analyse permet de saisir la problématisation des enjeux au sein du PPM en mettant au jour les processus de leur mise sur agenda, les règles et contraintes qui structurent l'action des acteurs et la définition des objectifs de coopération. Selon Hassenteufel, les réseaux d'action publique « sont le résultat de la coopération entre organisations qui échangent des ressources et partagent des normes et intérêts, impliquant l'institutionnalisation des croyances et des valeurs, prescrivant des rôles et structurant les stratégies des acteurs » (Hassenteufel, 2008, p. 134). Ces derniers serviraient à diffuser une « vision du monde partagée, en référence à laquelle les acteurs de politiques publiques conçoivent les problèmes et élaborent les solutions » (Muller, 2003, p. 70 *in* Hassenteufel, 2008, p. 120). Pour ce faire, les organisations internationales et les experts européens seraient engagés dans des « processus non-contraignants de diffusion d'orientations, de contenu et d'instruments de politique publique [...] pour socialiser un nombre croissant d'acteurs aux propositions » (Hassenteufel, 2008, p. 277) et aux façons de faire de l'UE, tentant ainsi d'accomplir une convergence cognitive. Selon cette logique, « l'harmonisation des formes d'action publique est liée à la convergence des acteurs nationaux dans leur manière de percevoir et d'interpréter un problème, du fait de leur socialisation dans des réseaux européens de décideurs ou experts, mais aussi de la prise de conscience des dépendances réciproques et de la nécessité d'organiser la coopération pour prendre en charge le problème et les risques » (Delpeuch, 2008, p. 19). La socialisation des acteurs nationaux et européens à travers l'institution d'un réseau constitué autour d'un instrument politique est l'un des mécanismes privilégiés d'européanisation horizontale, ayant pour visée d'aboutir à une convergence cognitive sur la perception d'un problème politique et sur les solutions qu'il appelle à mettre en place.

Dans le cadre de notre étude, nous avons pu observer l'émergence de plusieurs réseaux gouvernant les PPM. Au-delà de l'analyse du fonctionnement de l'organisation des acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un projet particulier, nous souhaitons porter le regard sur les réseaux de gouvernance de ces instruments politiques, c'est-à-dire des instances organisant les rapports sociaux formées pour en déterminer les orientations puis l'opérationnalisation. Dans cet ordre d'idée, un premier réseau s'est constitué autour de cet instrument à l'échelle de l'UE, rassemblant les acteurs européens qui établissent les orientations que doivent prendre les PPM sur le terrain. Par la suite, des réseaux nationaux se sont créés à l'échelle nationale, pour opérationnaliser ces orientations dans le contexte moldave et géorgien. Au regard de notre analyse, ces réseaux apparaissent dissociés et ne permettent pas de faire référence à l'existence d'un seul réseau transnational qui relierait les branches bruxelloises et nationales de la gouvernance des PPM.

7.2.1. Le réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité à l'échelle de l'UE : de l'influence de la direction générale Migration et Affaires intérieures dans les orientations de l'action européenne

L'examen des PPM moldave et géorgien révèle non pas l'existence d'une large structure transnationale régissant les interactions entre acteurs, mais plutôt de plusieurs réseaux, formels et informels, créés sur des lieux multiples et ayant chacun des fonctions précises. En effet, le PPM a non seulement servi à socialiser les acteurs locaux aux principes de la gouvernance européenne, mais il a aussi été utilisé pour rassembler les acteurs européens présents à Bruxelles. À ce niveau, il a pour but de définir les objectifs de la coopération avec les pays tiers en matière de migration, d'en déterminer les principaux acteurs ainsi que leurs fonctions. Le réseau qui s'est ainsi formé déroge des prémisses qui avaient été annoncées par la Commission européenne lors de ses communications énonçant les rôles de chacun dans la mise en œuvre des PPM. Même si le nouvel Agenda européen sur les migrations annoncé par la Commission Juncker en 2015 dit souhaiter ramener sur l'avant plan le Service européen pour l'action extérieure dans la gestion des relations avec les pays tiers, ce Service a été complètement évincé du réseau du PPM à l'échelle bruxelloise. Aussi, l'analyse de la mise en œuvre des PPM a permis de déceler la proximité des relations entretenues entre certaines organisations internationales (l'OIM et ICMPD) et les fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures, qui leur attribuent une place non-négligeable au sein de ce réseau. Ce rapprochement réalisé entre les administrations européennes et ces organisations internationales transforme au passage l'essence de cet instrument, initialement prévu pour mettre en place une coopération multilatérale entre les États.

Nous avons précédemment énoncé que le réseau est le lieu de socialisation où se fabrique le sens attribué à un « problème » politique. Selon les chercheurs ayant travaillé à son analyse, il sert à la coopération entre organisations dépositaires de ressources inégalement réparties entre elles et met en place des structures qui encadrent les interactions entre ces acteurs avec pour finalité de conduire à la diffusion de normes, d'orientations, de « visions du monde ». Toutefois, ces travaux semblent s'opposer sur l'importance des rapports de pouvoir qui se jouent au sein d'un réseau de politique publique. Le Galès et Thatcher dans leur ouvrage dédié à l'étude des « *policy networks* » définisse le réseau comme « le résultat de la coopération plus ou moins stable, ***non-hiérarchique*** entre des organisations qui se connaissent et se reconnaissent, négocient, échangent des ressources, et peuvent partager des normes et des intérêts [...] jouant un rôle déterminant dans la mise sur agenda, la décision et la mise en place de l'action publique » (Le Galès, Thatcher, 1995, p. 14). Cette définition du réseau est non sans rappeler celle de la socialisation des acteurs qui relève d'une dynamique d'européanisation dite « horizontale » et qui agit par l'entremise de processus également considérés comme « non-contraignants » (Hassenteufel, 2008, p. 277). L'accent placé par ces chercheurs sur les rapports horizontaux, non-contraignants et non-hiérarchiques du réseau est toutefois confronté à une autre compréhension qui accorde cette fois-ci une importance déterminante aux relations de pouvoir qui s'opèrent au sein de ces réseaux et qui expliquent la montée en puissance de

certains acteurs et l'exclusion d'autres. Ainsi, selon Crozier et Friedberg (1992), les transactions qui se réalisent entre les acteurs d'un réseau répondent à des logiques de pouvoir, déterminées par les ressources dont disposent les acteurs. Ces ressources peuvent être multiples (financières, informationnelles ou techniques, entre autres) et influencent la distribution du pouvoir au sein du réseau. Puisque nous envisageons le réseau sous l'angle d'un lieu de production de sens sur la gestion des migrations, il est nécessaire de porter une attention particulière à la distribution du pouvoir entre les acteurs qui permet à certains d'accéder à une position hiérarchique dans la structure, qui s'avère déterminante dans le processus de construction de sens. En effet, en mettant au jour le positionnement des acteurs, les ressources dont ils disposent ainsi que leurs intérêts et préférences, il est possible de comprendre comment émergent les référentiels dominants au sein du réseau. Ce sont également des logiques d'influence qui opèrent par la suite pour institutionnaliser ces référentiels dans l'action publique, comme nous avons pu le constater dans notre étude des réseaux de gouvernance institués autour de l'instrument politique du PPM.

Appliqué à notre analyse des PPM, le réseau introduit donc une organisation interne autour de la gestion des migrations et ses orientations se déterminent en fonction des relations de pouvoir qui mettent de l'avant un référentiel dominant. Le réseau du PPM constitué à l'échelle de l'UE aspire à synchroniser l'action des institutions européennes et des États membres dans la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, tel que le rappelle un fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures rencontré : « *Le Partenariat pour la mobilité, c'est un cadre politique qui doit servir surtout à une approche plus globale et cohérente dans le dialogue politique avec le pays partenaire sur les aspects des migrations et faciliter la coordination entre tous les différents partenaires. Déjà entre la Commission et les États membres, mais aussi les autres donateurs et organismes impliqués dont les organisations internationales* » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Les propos rapportés par les fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures révèlent l'ambition de cette direction d'asseoir sa compétence sur la réalisation de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Ayant évincé certains services européens de la coordination des PPM et enjoignant les autres directions à emboîter le pas de ses orientations dans le financement des projets, la direction générale Migration et Affaires intérieures parvient ainsi à se retrouver au centre du réseau bruxellois de gouvernance de cet instrument politique. En souhaitant, par le PPM, rassembler l'ensemble des initiatives se déroulant au sein des pays tiers, notamment celles conduites par les États membres de l'UE hors d'un cadre de coopération européen, elle entend coordonner l'action européenne et y ajouter une cohérence qu'elle estime déficiente, afin de lui permettre de correspondre à ce qu'elle conçoit comme les intérêts supranationaux dans la matière. De ce point de vue, les fonctionnaires de la Commission européenne expliquent que *« le Partenariat pour la mobilité a donc deux dimensions : une première, c'est les projets qui sont développés avec la Commission et les États membres et les autres partenaires, les agences européennes, type Frontex ou EASO [Bureau européen d'appui en matière d'asile], et l'autre dimension, c'est que c'est aussi un outil de dialogue avec la Commission européenne sur un type plus large, comme le soutien au Plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen ou dans le cas des*

Moldaves, une volonté à être intégré dans les outils européens [...] Tu disais tout à l'heure que les Partenariats pour la mobilité, tu t'en es rendu compte, ont permis de mettre ensemble des gens dans les ministères qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, donc c'est une vraie réussite en ce sens. Mais ça permet aussi de regrouper des États membres sur une thématique précise, sur un pays. De concentrer les efforts. Ces deux éléments en font une réussite. Notre travail, c'est de faire vivre ces deux dimensions avec un certain nombre de jalons, de type réunions officielles ici ou réunions locales là-bas » (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Pour légitimer le rôle central qu'elle occupe dans ce réseau, la direction générale Migration et Affaires intérieures met de l'avant son expertise dans le contrôle des migrations ainsi que la proximité de ses engagements avec les attentes des États membres de l'UE. Ces ressources surpassent en influence les moyens financiers dont disposent les autres directions générales de la Commission européenne. En effet, la direction générale Migration et Affaires intérieures est financièrement tributaire des directions « Développement et Coopération » (DEVCO) et « Voisinage et Négociations pour l'Élargissement » (NEAR) qui jusqu'en 2014, étaient entièrement responsables de l'octroi des financements nécessaires à la réalisation des projets relatifs à la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Pourtant, les personnels de DEVCO et de NEAR admettent que les instruments de cette politique reposent sur les décisions de la direction générale Migration et Affaires intérieures et que les projets qui voient le jour sous leur cadre sont dessinés selon sa « vision » des migrations.

Malgré ces ambitions, le réseau de gouvernance ainsi établi au sein des institutions européennes repose avant tout sur l'action d'individus, dont la capacité d'action est limitée. La compartimentation des tâches au sein de la direction générale Migration et Affaires intérieures et des autres services de la Commission européenne complique l'atteinte de l'objectif d'une action unifiée et cohérente de l'UE auprès des pays tiers. Ainsi, chaque agent employé dans ces services se spécialise sur un pays ou un type d'actions et rare sont ceux qui démontrent une compréhension globale des activités menées par l'UE au sein des pays de son voisinage. Peu d'entre eux sont formés aux enjeux liés aux migrations internationales et une importante rotation de personnel implique des coupures et changements dans les relations ainsi que des pertes conséquentes d'informations. Ainsi, pour déterminer les objectifs et le fonctionnement de la mise en œuvre des PPM, plus d'une dizaine d'agents de la Commission européenne ont dû être interrogées lors de nos enquêtes afin de pouvoir additionner les informations fournies par chacun et ainsi obtenir une vue d'ensemble de cette entreprise européenne. Pour comprendre le parcours de ces individus, une ancienne fonctionnaire de la Commission européenne pointe l'exemple d'une collègue : « *I had a friend who worked at the Delegation in Baku. Before working in Azerbaijan as the Policy Officer on energy, she studied archeology. Then, she passed the ACT exams and was a secretary in the Commission in DG Relex [Relations extérieures, aujourd'hui SEAE], then she worked as a personal secretary for the Ambassador of the EU in Moscow and from there, she became a policy officer on energy ! I mean, what is that ? They hire a lot of people in the general field. I think it's like this in every public administration because they force you to rotate. You always get new people who don't understand anything. I could see that, you know, when you don't understand what is really important for the migration in a country, how can you tell the Member States to*

invest in it ? You don't ! And then, you let them do whatever they want and they don't want to do much because they don't have money, they don't have the capacities and they don't have time, and then it all goes flat, you know ? This is what happens unfortunately » (entretien, A., anciennement *Policy Officer*, DG HOME, Ottawa, 2015).

La connaissance du terrain d'application des PPM semble aussi dans plusieurs cas limitée, alors que plusieurs des agents de la Commission européenne interrogés n'ont toujours pas visité le pays tiers dont ils coordonnent le PPM et ne connaissent ainsi que peu leurs interlocuteurs locaux, encore moins ne maîtrisent les spécificités du contexte national. Pour arriver à rapidement former les nouveaux agents rejoignant la direction générale Migration et Affaires intérieures et pour permettre d'assurer une certaine cohérence dans la vision du phénomène migratoire que devrait partager ses membres, de nombreux matériaux, pour la plupart produit par les agences relevant de cette direction, sont régulièrement diffusés et présentés. Ainsi, à leur arrivée au sein de cette direction, une formation est dispensée aux fonctionnaires qui diffuse une certaine représentation du phénomène migratoire et sur le champ d'action de la direction générale. Des « mises à jour » sur la situation des migrations aux frontières extérieures européennes ou sur les récentes tendances sont régulièrement diffusées, tout comme les rapports produits par l'agence Frontex. En dépit de la méconnaissance des particularités des terrains d'application de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne éprouvée par certains des fonctionnaires européens rencontrés, ces derniers partagent néanmoins une compréhension singulière sur les façons d'appréhender le « problème » politique de la gestion des migrations qui s'octroie une vertu « universelle ». Dans cette optique, cette façon de percevoir les enjeux liés aux migrations et leurs « solutions », réduite en une gouvernance d'éléments techniques, a vocation à se diffuser en tant que « modèle » hors des frontières européennes et peut donc s'appliquer en tout lieu.

Les pays tiers impliqués ou souhaitant s'investir dans un projet de coopération européenne peuvent également tenter de s'approcher du réseau bruxellois, à l'image des efforts entrepris lors des négociations pour la conclusion de leur PPM par les missions moldaves et géorgiennes sur place. Comme il a été mentionné dans la seconde partie de cet ouvrage, le travail de ces missions permet aux autorités nationales de rester informées sur les actualités politiques provenant des instances communautaires, mais aussi de reformuler leurs priorités de coopération en fonction des préférences des États membres et des institutions européennes. Ainsi, une représentante de la mission moldave auprès des institutions européennes nous explique : « *There needs to be a key person here that will see things, that will invite colleagues involved in the projects and also our key partners to share with us what they are doing at the moment, so that we can update the scoreboard and be on the same line with them* » (entretien, O., *Second Secretary*, Mission de la Moldavie auprès des institutions européennes, Bruxelles, 2015). L'établissement et le maintien de ces relations informelles peuvent avoir une incidence sur la formulation des priorités et des projets contenus dans les PPM mais aussi sur l'attribution de financements. À titre d'exemple, l'effort de plaidoyer mené par la mission moldave à Bruxelles auprès des États membres de l'UE pour les convaincre à rejoindre leur PPM a porté ses fruits et a permis à ce

pays d'être le premier signataire d'une telle déclaration, en bénéficiant de l'adhésion d'un nombre conséquent d'États membres. Le passage d'un entretien réalisé auprès d'une fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures souligne les avantages que peuvent tirer les pays tiers qui gravitent ainsi autour des institutions européennes et pénaliser les autres qui ne s'adonnent pas à cette activité : « *The problem with Morocco and Tunisia is that they only know two Member States. They don't really know how to push the European Commission because they are not interested in the European Union. I've never met a Moroccan representative in the corridors of DG HOME like you know, you meet people who come like that, to pay you a visit. I would meet Ukrainian representatives and Moldovan, all the East ! All the time ! They were inside meetings, discussing… Moroccans, they were in the delegation with the French. And you know, I've never heard of a Moroccan delegation in Poland explaining to the Poles what they want from them, because they don't want anything from them. They don't need the Mobility Partnership, this is one thing. When they say, oh, we want Europe to open the labour market, I told them yes ! You will have an open labour market ! In Poland ! Will you go ? No ! Because of course, they mean France and Spain. Maybe Germany, maybe. So it's also what they know about Europe* » (entretien, A., anciennement *Policy Officer*, DG HOME, Ottawa, 2015). Même si les pays tiers demeurent écartés du réseau institutionnel de gouvernance des PPM à l'échelle de l'UE, ce passage rappelle l'importance des relations informelles entre les individus qui peuvent influencer sur les décisions prises par les membres de la direction générale Migration et Affaires intérieures. En insistant pour entretenir des relations avec les fonctionnaires européens, les missions moldaves et géorgiennes établies à Bruxelles ont ainsi fait preuve d'un certain « entrepreneuriat » politique. Cette initiative leur aurait permis de prouver leur « bonne volonté » auprès de la Commission européenne, mais aussi de favoriser l'adhésion de nombreux États membres à la mise en œuvre de leur PPM et de maîtriser les modalités de la coopération européenne afin de déterminer les priorités nationales à présenter lors des rencontres de haut-niveau.

Deux organisations internationales se démarquent dans le réseau de gouvernance du PPM qui s'est constitué à Bruxelles de par leurs liens de proximité avec les fonctionnaires de la Commission européenne et leurs activités de plaidoyer pour formuler des objectifs et des projets qui correspondent à leur champ d'activités. L'OIM et l'ICMPD ont progressivement vu leur rôle s'accroître dans la gouvernance de ces instruments politiques, légitimés dans cette évolution par l'estime qui leur est accordée par les agents de la direction générale Migration et Affaires intérieures. À ce propos, ces organisations sont désormais conviées à siéger aux réunions de haut-niveau organisées annuellement à Bruxelles sur les PPM, évènements autrefois réservés qu'aux institutions européennes, États membres et autorités des pays tiers. Malgré le fait que ces organisations ne soient pas signataires des Partenariats, cette invitation se justifie selon des fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures par leur rôle « *d'« implementing partners », ils sont conviés pour échanger sur les projets, leurs idées sur l'avenir ou des choses qui ont marché ou pas* » (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Pour justifier ces liens de proximité entre ces organisations internationales et la Commission européenne, les fonctionnaires rencontrés rappellent l'expertise de ces institutions sur les terrains d'application des PPM, leur expérience

dans la concrétisation de projets dans diverses régions du globe et leurs ressources, notamment en informations et en capital humain. Il faut également préciser la connaissance fine des institutions européennes et de leur fonctionnement que possèdent les personnels de ces organisations. Les agents des branches bruxelloises de l'OIM et de l'ICMPD rencontrés dans le cadre notre enquête ont tous auparavant travaillé au sein d'institutions européennes, notamment auprès de la direction générale Développement et Coopération et du Service européen pour l'action extérieure. L'ouverture de branches bruxelloises a permis à l'OIM et à l'ICMPD d'établir des interactions régulières avec les membres des institutions européennes, au point d'être « *en contact avec la Commission européenne sur une base horaire* » (entretien, O., Gestionnaire de programme, ICMPD, Bruxelles, 2015). Ces organisations parviennent ainsi à influencer le processus de détermination des priorités des PPM et l'élaboration des projets en fonction de leur agenda. L'attribution de la gouvernance du nouveau fonds attribué spécifiquement aux projets des PPM (« *Mobility Partnership Fund* ») à l'ICMPD vient confirmer ce rapprochement et acte le caractère incontournable pris par ces acteurs dans l'application de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Interrogé sur le choix de cette organisation pour la gouverne de ce fonds, sans avoir réalisé au préalable un appel ouvert à d'autres candidats, le coordinateur des PPM pour la région du Sud de la Méditerranée de la direction générale Migration et Affaires intérieures précise : « *On a choisi ICMPD pour cela, ils ont une forte expérience dans la gestion des projets financés par l'UE, ils ont un bon réseau auprès des États membres en termes d'experts, ils ont un accès assez facile à des experts, ils ont déjà une certaine expérience avec les partenaires… Ils ont la caractéristique d'être une organisation composée seulement d'États européens, contrairement à des organisations plus globales qui nécessairement doivent représenter les intérêts d'autres régions, de « stakeholders », et ils représentent cette neutralité nécessaire pour gérer une facilité où on espère impliquer le plus d'États membres possibles* » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

Ce passage est révélateur de plusieurs éléments qui légitiment aux yeux de la Commission européenne le recours de plus en plus fréquents à certaines organisations internationales pour externaliser son action en matière de migrations auprès de pays tiers. D'une part, ces organisations représentent pour la Commission une ressource politique dont elle peut se saisir, véhiculant une image positive auprès de la population, fortes de leur expérience et de leur expertise perçues politiquement neutre par les autorités des pays tiers (Hassenteufel, 2008). Rappelons que ces organisations ont joué un rôle décisif dans l'élaboration puis dans la diffusion des discours sur la gestion « ordonnée » du phénomène migratoire, par la suite empruntés par l'UE dans l'évolution de ses relations avec les pays tiers dans le domaine des migrations. En parallèle, ces organisations ont redéfini leur agenda en fonction des intérêts de leurs bailleurs de fonds, devenant rapidement les sous-contractants de l'UE dans la mise en œuvre de ses instruments politiques (Lavenex *in* Faist et Ette, 2007). Entièrement financées par les projets qu'elles mettent en œuvre au compte de leurs donateurs, ces organisations, au contraire de celles du régime onusien, n'ont pas de mandat de protection veillant à faire respecter les droits des migrants inscrit au cœur de leur constitution et peuvent facilement être utilisées par les puissances occidentales qui financent leurs activités pour servir leurs ambitions

(Crépeau, 2013). Pour reprendre les mots d'Antoine Pécoud à ce sujet en référence au travail de l'une de ces organisations, « l'OIM est politiquement alignée sur l'agenda des pays occidentaux et sur les priorités que ces derniers donnent au contrôle des flux migratoires. Son positionnement centré sur la notion de « gestion des migrations » constitue aujourd'hui le paradigme dominant sur la scène internationale. L'OIM la présente comme une technique permettant de répondre aux intérêts de toutes les parties et de servir simultanément des objectifs de nature sécuritaire, humanitaire et économique » (Pécoud, 2017, p. 83).

Ces éléments définissant l'OIM caractérisent tout autant l'organisation ICMPD, cette fois-ci uniquement composée d'États européens donc davantage homogène dans sa perception du phénomène migratoire et des façons de l'appréhender. Lorsque l'interlocuteur de la Commission européenne indique que l'ICMPD représente une institution « neutre », cet attribut dépeint la vision des États membres sur cette agence, c'est-à-dire un organe de la politique européenne, épuré de voies en opposition avec les intérêts européens. Le recours à ces organisations permet à la Commission européenne de pallier sa méconnaissance du terrain et de laisser le soin à ces dernières d'établir au travers de leurs branches locales des relations de proximité avec les autorités des pays tiers. Elles arrivent ainsi avec plus de facilité à faire coïncider les intérêts européens avec ceux promus à l'échelle locale pour lancer des initiatives notamment contenues dans les PPM. Pourtant, il est pertinent de noter que l'organisation ICMPD, reconnue par les agents de la Commission européenne pour sa connaissance intime du terrain, n'avait, jusqu'au lancement des PPM, aucune branche locale établie au sein des pays tiers partenaires, au contraire de l'OIM. Avec pour mission originale d' « européaniser les politiques migratoires » de pays tiers (Hess *in* Geiger et Pécoud, 2010, p. 96), l'ICMPD, tout comme l'OIM, ne remet que rarement en question les objectifs de la politique européenne et il apparaît que la proximité idéologique entre ces acteurs leur ait finalement alloué l'ouverture d'une place significative dans le réseau de gouvernance du PPM et plus largement, de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne.

Le réseau de gouvernance qui s'est formé à Bruxelles autour de l'instrument du PPM retrouve au cœur de son action la direction générale Migration et Affaires intérieures qui ambitionne avant tout de coordonner la globalité des actions entreprises dans le cadre de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Usant ainsi de cet instrument politique, elle souhaite parvenir à rassembler les États membres, les autres directions de la Commission européenne et les organisations internationales sur une même plateforme de discussions et orchestrer l'ensemble de leurs activités menées auprès des pays tiers afin de fournir cohérence et continuité à l'action extérieure de l'UE en matière de migration. Fonctionnant de façon formelle et informelle, ce réseau évolue au gré de négociations se produisant à la fois dans les réunions de haut-niveau ou encore lors de conversations téléphoniques ou de rencontres fortuites dans les coulisses des institutions européennes. Ce réseau de gouvernance du PPM est le résultat de logiques d'influence qui ont porté la direction générale Migration et Affaires intérieures à sa tête, et conduit à l'établissement d'une structure qui gouverne les interactions des acteurs et les actions possibles. À l'opposé de la structure non-hiérarchique et des rapports

horizontaux envisagés par les chercheurs de l'européanisation, l'architecture verticale du réseau que nous avons pu observer favorise les asymétries entre les acteurs. Même si ces derniers maintiennent une certaine capacité d'agir, le champ des actions possibles est déterminé par la distribution de pouvoir qui s'est opérée pour aboutir à la structure actuelle. C'est le noyau du réseau qui réalise la problématisation des enjeux à traiter, délimite les acteurs à inclure dans les activités et diffuse sa propre « vision du monde » dans le but d'enrôler les autres acteurs de la coopération. Ainsi, le réseau participe non seulement de l'exclusion d'acteurs mais également des différentes façons possibles de penser le « problème » politique.

En effet, en excluant certains acteurs de la coopération et en n'accordant qu'un rôle marginal aux pays tiers, la direction générale Migration et Affaires intérieures est parvenue à s'entourer d'interlocuteurs qui partagent une vision relativement homogène du phénomène migratoire et n'est que rarement contrariée par des voies en opposition avec les principes de gestion des migrations qu'elle soutient. Exécutant les orientations déterminées par le Conseil de l'UE Justice et Affaires intérieures, la direction générale Migration et Affaires intérieures semble davantage motivée à rassembler les intérêts européens et à les formuler sous la forme d'actions à entreprendre dans les pays tiers, que d'élaborer des initiatives qui respecteraient la trame dite « équilibrée » tracée dans l'Approche globale sur les migrations ainsi que les spécificités des contextes des pays tiers partenaires. Mais malgré la socialisation croissante des acteurs européens, la capacité d'action limitée des fonctionnaires de la Commission européenne pose un frein à l'idée du développement d'une action cohérente européenne dont la responsabilité serait entièrement laissée à la direction générale Migration et Affaires intérieures. La méconnaissance des terrains et des contextes spécifiques dans lesquels s'appliquent les instrument politiques européens, l'importante rotation de personnel, le manque de formation des agents dans le domaine des migrations internationales représentent certaines des lacunes identifiées par nos interlocuteurs bruxellois, justifiant un recours accru à certaines organisations internationales, également proches des intérêts européens.

La composition du réseau de gouvernance qui s'est progressivement institué à Bruxelles autour du PPM a une incidence sur l'évolution qu'a connue cet instrument politique. La gouverne de cet outil, impulsée par la direction générale Migration et Affaires intérieures, explique la préséance accordée à la mise en place de processus d'externalisation du contrôle des flux migratoires dans l'action extérieure européenne, au détriment des autres aspects liés à la gestion des migrations promus dans l'Approche globale sur les migrations. Les priorités qui se retrouvent dans les conclusions des nouveaux PPM ainsi que l'élaboration des projets qui leur donneront vie reflètent l'harmonisation croissante d'un modèle de gestion du phénomène migratoire, à l'image des intérêts véhiculés par la direction à la tête de ce réseau. En revendiquant son expertise dans le domaine des migrations à l'échelle des institutions européennes, cette direction évince les autres organes de la Commission qui vont progressivement se plier à ses objectifs et débloquer les financements demandés. La Moldavie étant le seul pays à s'être activement impliqué dans la négociation de son PPM et de son contenu à Bruxelles, les acteurs des autres pays tiers pressentis pour la conclusion de ce même

instrument ont été complètement exclus de cette étape de la négociation. Cette exclusion se répercute dans la forme empruntée par les nouveaux Partenariats, dont les déclarations, les annexes et les projets s'homogénéisent au fil du temps pour devenir, comme il a été mentionné dans les entretiens, taillés sur mesure des intérêts des États membres de l'UE et particulièrement sur ceux du Conseil de l'UE Justice et Affaires intérieures, et non des besoins des pays tiers partenaires.

7.2.2. Réseaux de gouvernance des Partenariats pour la mobilité dans les pays tiers : De la production d'une homogénéisation des regards sur la gestion des migrations

À l'échelle locale, le PPM a insufflé l'impulsion, dans nos cas d'étude, pour rassembler l'ensemble des acteurs étatiques œuvrant dans le domaine des migrations autour d'une même table, ouvrant ainsi la voie à la socialisation des acteurs locaux aux façons de faire promues par l'UE. Regroupant les acteurs institutionnels locaux, les experts des États membres de l'UE, les représentations des États membres, les branches locales de certaines organisations internationales ainsi que, dans le cas de la Géorgie, quelques organisations de la société civile favorables à l'européanisation des institutions nationales, ces réseaux procèdent de l'organisation des rapports sociaux enclenchée par la signature des PPM et orchestrent la « convergence des perceptions sur les problèmes migratoires communs » (Channac, 2006, p. 13). La mission première d'une telle structure est d'orienter le sens des politiques, en procédant à la construction de cadres communs de croyances, valeurs, idées, puis leur intériorisation par les acteurs locaux. Le réseau se révèle donc être le lieu de socialisation où se fabrique le sens attribué à un « problème » de politique publique. Pour poursuivre sur l'idée développée par Frédérique Channac, « les préférences des acteurs sont construites par les interactions entre les acteurs et leur environnement, ensuite présentées comme rationnellement et stratégiquement déterminées par les acteurs, en accord avec leurs propres intérêts » (Channac, 2006, p. 14-15). La socialisation des acteurs au sein d'un réseau de politique publique ne s'achève pas irrévocablement sur l'atteinte d'une convergence cognitive entre ces derniers, mais peut y mener malgré la persistance de résistances et de controverses, par les mécanismes d'inclusion et d'exclusion qu'il instaure, la distribution des ressources à laquelle il participe et les interactions répétées qu'il génère. Selon cette logique, « *convergence can be expected the more a policy sector is europeanized, that is the more national institutions and their actors regularly interact with European institutions and the more the former are dependent on the latter* » (Di Maggio et Powell *in* Green Cowles, Caporaso et Risse, 2001, p. 17).

Notre analyse de la mise en œuvre des PPM en Géorgie et en Moldave a plusieurs fois fait référence à l'utilisation du réseau par les acteurs locaux et a démontré son importance, notamment dans l'élaboration des projets de lois ou des politiques qui se sont dessinés dans le cadre de la coopération européenne. Pour satisfaire les exigences du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, les autorités moldaves et géorgiennes ont mobilisé les acteurs locaux, les experts européens et les organisations internationales de ce réseau pour parvenir à

rédiger dans les temps impartis des lois respectant l'acquis communautaire et des politiques correspondant aux exigences européens. Dans ces contextes, le réseau de gouvernance constitué par le PPM fonctionne en majeure partie de façon formelle, c'est-à-dire qu'il repose principalement sur la base de réunions planifiées par les ministères nationaux chargés de ces questions ou sur des mécanismes de socialisation instaurés dans le cadre de projets, tels le jumelage institutionnel attitrant un expert européen à un ministère. Pour la Moldavie, le ministère des Affaires étrangères organise les plateformes de coopération, élabore l'ordre du jour des réunions, convie les participants de son choix et forme des comités restreints qui veillent à l'élaboration des projets de lois, des amendements et des politiques nationales. Du côté de la Géorgie, c'est au secrétariat de la Commission national sur les enjeux liés aux migrations, dont la direction relève des ministères de la Justice et des Affaires intérieures, qu'incombent ces responsabilités. La socialisation des acteurs est organisée sous l'égide de la coopération européenne, la participation d'experts européens étant par exemple possible lorsqu'elle procède d'un projet financé par l'UE. À titre d'exemple, il est possible de souligner le rôle substantiel joué par la Mission d'assistance aux frontières de l'UE (EUBAM) dans la rédaction des projets de lois et des politiques liés aux questions de gestion des frontières moldaves, ou encore à celui du Représentant spécial pour la région du Caucase du Sud dans l'élaboration de ces mêmes textes en Géorgie.

Soumises à une forte conditionnalité politique dans l'application des instruments de coopération européens, les autorités moldaves et géorgiennes ont attribué aux acteurs européens présents une position décisive dans leur réseau de gouvernance respectif. Loin de tenir le rôle d'observateurs qui était à l'origine pensé pour les acteurs extérieurs, les experts européens et les organisations internationales ont pris dès le départ une place décisive dans les discussions, orientant celles-ci afin qu'elles convergent vers la vision européenne d'une gestion dite « efficace » des migrations. Ainsi, ils proposent des modèles de législations, de politiques ou de pratiques en vigueur dans les États membres de l'UE, accompagnent la rédaction de textes officiels, commentent les documents réalisés par les autorités nationales, fournissent diverses recommandations d'actions, en plus d'assurer la formation du personnel administratif local et d'alimenter les réflexions ayant cours dans ces réunions à partir de leurs expériences et expertise collectée sur d'autres terrains d'étude. Ce sont même ces acteurs qui ont insisté pour l'établissement de tels réseaux, comme le rappelle un ancien fonctionnaire géorgien autrefois impliqué dans cette dynamique : « *The Ministry of Justice was assigned with this task because no one was considering this task important at all. But from that period, because of the bigger and bigger involvement of the international organizations and more and more interest of the European Union, and expanding knowledge of the local officials, it appeared that migration covered a whole range of things, starting from the economy and education, culture and integration. And then, different agencies played different roles. The first was the Ministry of Justice who understood, they were the first to understand the importance of the field, and later followed by the Ministry of Interior. Now we have these two very important players and all the projects and activities, including the More-for-More project, are aligning with their priorities. They have become very influential. If you look at the budget and the allocation and how many activities are designed for what field, these two organizations are the most important ones* »

(entretien, V., Gestionnaire du programme Migration, *Danish Refugee Council*, Géorgie, 2015). L'idée de la création du réseau relève donc selon cet interlocuteur des pressions exercées dans le cadre de la coopération européenne mais aussi de la maturation des autorités, qu'il traduit par l'approfondissement de leur savoir et de leur compréhension, socialisées progressivement aux façons de faire européennes. Il est toutefois possible d'interroger la signification de cette prise de conscience évoquée par certains ministères sur l'importance de ce champ, tel qu'énoncée par cet ancien fonctionnaire. Alors que plusieurs interlocuteurs locaux ont également employé ce type d'affirmations, il est difficile de préciser si elles font référence à l'importance des enjeux liés aux migrations ou plutôt à l'importance de cette question pour l'UE, et donc pour l'avancement des relations de coopération. L'UE, en tant qu'institutrice de ce réseau, a donc joué un rôle fondamental dans l'organisation des acteurs à l'échelle nationale autour des questions liées aux migrations et a également participé à la distribution de pouvoir en son sein. En effet, les acteurs européens, que ce soit les experts des États membres ou ceux contractualisés des organisations internationales, y occupent une place centrale. Aussi, les ministères nationaux qui gouvernent cette structure sont ceux qui partagent la vision de la gestion des migrations promue par l'UE. L'établissement de ce réseau vise à fournir un cadre au sein duquel se diffuse le référentiel dominant sur la « bonne » gestion des migrations, et donc à socialiser les acteurs sur cette appréhension singulière du phénomène migratoire. Pourtant, compte tenu de l'influence exercée par les acteurs européens dans ce réseau et de l'enjeu que représente pour les autorités géorgiennes le rapprochement de leur pays à l'UE, il est possible d'interroger l' « horizontalité » de la structure, telle qu'envisagée par les chercheurs de l'européanisation. En ce sens, le réseau n'apparaît pas comme la simple mise en commun des individus négociant librement d'enjeux et déterminant les orientations en fonction de leurs intérêts et de leurs préférences, mais réfère plutôt à une structure fonctionnant sous la contrainte du regard des acteurs européens détenant un pouvoir significatif sur leurs homologues nationaux.

En charge de la majorité des projets mis en œuvre dans le cadre des PPM, les experts européens et certaines organisations internationales bénéficient aux yeux des autorités locales d'une forte légitimité, indiquant les modèles à suivre dans la voie de l'intégration de leur pays à la communauté européenne. Élaborés dans les enceintes des institutions européennes à Bruxelles, les projets implantés dans le cadre des PPM sont présentés aux autorités locales lors des réunions annuelles ayant lieu à Chisinau ou à Tbilissi où ne siègent aucune association représentative de la population migrante et bien peu d'organisations de la société civile. Les résultats des projets sont quant à eux discutés par l'énumération des activités conduites, sans procéder à une étude de leur impact sur les populations concernées. D'ailleurs, nous avons pu constater dans le cadre de notre analyse de la mise en œuvre des PPM que bien peu d'initiatives sont destinées aux migrants, la plupart ayant pour principal public les personnels des administrations. Ce mode de fonctionnement représente l'un des premiers objectifs de la coopération européenne, d'ailleurs fort présent dans les missions des projets, c'est-à-dire le transfert des « meilleures pratiques » européennes à l'échelle locale. Dans cet ordre d'idées, la participation des experts européens et des organisations internationales aux réunions et aux

sous-comités puis à la direction des projets est à la fois motivée par la volonté de transformer les pratiques locales à l'image de celles en vigueur dans l'UE, mais aussi d'assurer, par la régularité des interactions, leur position prédominante et les ressources en leur possession, à la diffusion de modèles, de principes, de normes, de croyances et d'idées liées au phénomène migratoire. L'analyse de la mise en œuvre des PPM a démontré que malgré certaines résistances quant à l'adoption de nouvelles lois ou envers les orientations de certains projets émises par des acteurs locaux, le réseau de gouvernance n'autorisait finalement que peu de place au débat public et à une réflexion approfondie pour ajuster les exigences européennes au contexte local afin de respecter les délais imposés par la Commission européenne. Les processus de réinterprétation et d'adaptation ont dans chacun des cas plutôt eu lieu au lendemain de l'adoption des nouvelles législations et politiques, alors que des ajustements dans la mise en œuvre ont permis de temporiser des décalages avec la réalité du terrain d'application. Il est possible de mentionner à titre d'exemple les pratiques d'ajustement réalisées pour équilibrer l'exécution de la nouvelle loi sur le statut des étrangers adoptée en Géorgie en amont de la venue de la mission d'évaluation de la Commission européenne sur l'application du plan d'action pour la libéralisation du visa Schengen.

La structure de ces lieux de socialisation apparaît donc rigide, gouvernant des interactions qui vont dans le sens de l'européanisation des politiques et des pratiques en matière de gestion des migrations. Elle s'avère ne pas être propice au débat d'idées qui pourraient soulever des oppositions et soumise à un rapport hiérarchique qui limite les capacités d'action des acteurs. Les réseaux nationaux des PPM évoluent sous des rapports de force, les acteurs centraux y exercent une influence forte afin de faire avancer la coopération dans le sens indiqué par les acteurs européens. De plus, ces réseaux fonctionnent en suivant une trajectoire verticale apparente, la problématisation des enjeux à traiter et les actions possibles sont formulées dans les politiques et les instruments européens, expliqués par la suite par les acteurs « européens » (experts des États membres et des organisations internationales) œuvrant au sein du réseau et tentant d'enrôler les acteurs nationaux à leur vision. L'apprentissage qui s'effectue dans le cadre de la socialisation des acteurs aux façons de faire européennes, que l'on peut observer dans ces réseaux, est donc verticale et contient une dimension éminemment politique. Son analyse permet de saisir comment se construit le sens d'un « problème » politique alors que des acteurs spécifiques contrôlent les interactions et les types d'actions possibles dans le champ d'action public. Le fonctionnement de ces réseaux donne à voir la réalisation d'une certaine performance des acteurs locaux. Dans cette optique, pour avancer dans la coopération élargie avec l'UE, les acteurs nationaux démontrent un attachement particulier à accomplir les mesures attendues par l'UE en matière de gestion des migrations, même si ces dernières se révèlent incompatibles avec la réalité locale. Résumant ces arguments et illustrant la forte contrainte exercée au sein de ces réseaux de gouvernance, le Secrétaire exécutif de la Commission d'État géorgienne pour les enjeux liés aux migrations nous raconte : « *We are binded through the action plan and there are no delays for implementation as the EU will not proceed for as long as it is not properly implemented. The one that criticizes or does not agree can be criticized by the government itself, might cause the loss of funds from the EU… Its agenda may be removed if they insist in not going in the right*

direction. It's all very inter-connected. If one disagrees, it affects all the others » (entretien, G. Secrétaire exécutif, Commission d'État pour les enjeux liés aux migrations, Géorgie, 2015).

Comme pour le réseau bruxellois, les organisations internationales occupent une position de premier plan dans le réseau local de gouvernance des PPM dans nos terrains d'étude. Faisant valoir leur expertise dans le domaine de la gestion des flux migratoires, ces dernières, notamment l'OIM et l'ICMPD, sont devenues des acteurs incontournables du réseau local. Leur implication dès les phases de négociation pour la conclusion de PPM, facilitée par leurs connaissances des instruments européens et par leurs relations de proximité avec les agences de la Commission européenne à Bruxelles, a conduit les branches locales de ces organisations à servir de mentor pour les autorités nationales. Elles les orientent dans la formulation de leurs priorités, les soutiennent dans leurs démarches auprès de la Commission européenne et des États membres, sachant manier le vocabulaire et les procédures de l'UE, fournissent l'expertise estimée nécessaire à l'élaboration de politiques, identifient les besoins à traiter au travers de la coopération européenne et se sont ainsi retrouvés au premier plan de la mise en œuvre des PPM. Comme gage de leur expertise, les branches locales de ces organisations ont coordonné dès l'entrée en vigueur de ces ententes, des profils migratoires et autres études liées à ce phénomène ayant pour but d'aider les autorités nationales et la Commission européenne à faire des choix éclairés, fondés sur les « faits probants » (« *evidence-based policy-making* »). Bien que la plupart de ces études n'aient servi qu'à agréger dans un même document les données statistiques amassées par diverses agences étatiques, elles sont présentées comme novatrices, permettant de chiffrer la réalité des flux migratoires concernant ces espaces et indiquant, au regard de ces données, la marche à suivre pour assurer une gestion « efficace » des migrations. Elles mesurent également les « progrès » accomplis dans les cadres législatifs et politiques nationaux, alimentés au gré de la coopération des autorités nationales avec l'UE et peuvent dénoncer, comme dans le cas de la Géorgie, le « laxisme » des précédentes politiques d'ouverture.

En mettant de l'avant cette expertise, ces organisations internationales ont créé des unités de recherche qui viennent approvisionner le débat politique national. Ainsi, le secrétariat de la Commission d'État sur les enjeux liés aux migrations géorgienne compte en son sein des chercheurs « indépendants » employés par l'organisation ICMPD, qui a été mise au service de la rédaction du profil migratoire et de ses mises à jour ainsi qu'à la stratégie nationale pour les migrations. De plus, cette expertise participe de la relégation d'autres acteurs locaux à l'arrière plan, notamment les organisations de la société civile, perçues comme moins compétentes et professionnelles, souffrant dans la plupart des cas de manque de moyens. Cet état de fait ne semble toutefois que peu contesté par ces mêmes acteurs qui reconnaissent ne pouvoir rivaliser contre les moyens et les capacités des organisations internationales, comme le souligne le passage suivant provenant d'un entretien conduit avec une représentante de la société civile géorgienne : « *You know, it's logical that IOM is getting the funding because they have a very big capacity, they have experience, expertise and everything… connections and networks… You cannot compete with IOM. But also the EU recognizes that the local capacity is not there* » (entretien, T., Gestionnaire

de projet, *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development*, Géorgie, 2015). Pour les représentants des diverses agences gouvernementales rencontrées, les organisations telles l'OIM et l'ICMPD apportent un soutien indéniable à l'européanisation de leurs politiques et de leurs pratiques, réformes qui doivent souvent être réalisées dans des délais limités. De plus, plusieurs employés des branches locales de ces organisations proviennent du secteur public et possèdent une connaissance fine des individus et du fonctionnement des agences étatiques. Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi géorgienne sur le travail (et la migration de travail) exigée dans le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, le fonctionnaire chargé de porter le projet de cette rédaction nous explique l'utilité de recourir à ces organisations internationales pour faire avancer les objectifs de l'agenda politique national : « *Let's say we have a big problem in this, we must do it in a really short time. And then we start thinking of how are we going to do it? In these cases, these organizations are there to help us, to provide us with answers…* » (entretien, G., *Senior Specialist*, *Division of Labour Migration Regulation*, ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, Géorgie, 2015). Ces passages rappellent la principale fonction du PPM qui est bien de procéder au transfert de « modèles » de gestion des migrations et donc à la projection internationale de ses préceptes. L'exclusion des organisations de la société civile et des chercheurs locaux témoigne d'une certaine indifférence aux particularités des contextes nationaux qui se légitime par la portée « universelle » des principes de la « bonne » gouvernance des migrations promues par l'UE. Les instruments politiques européens fournissent la grille de lecture qui doit orienter l'action des administrations nationales qui, si elles souhaitent progresser dans leurs relations avec l'UE, doivent s'empresser de les mettre en application, requérant pour ce faire le soutien des organisations internationales contractualisées par l'UE.

Souvent critiques à l'égard des capacités des autorités nationales auprès desquelles elles œuvrent, ces organisations internationales soulignent de façon répétée leur appui essentiel à l'identification des besoins, à la formation du personnel des agences nationales et à leur socialisation aux façons de faire européennes, pointant du doigt l'immaturité des gouvernements, incapables de faire face seuls aux exigences de la coopération européenne. Par ces procédés, elles se rendent indispensables à la fois aux autorités nationales, mais aussi aux acteurs européens qui leur accordent la conduite des projets visant à « renforcer les capacités » et à favoriser l'apprentissage des « meilleures pratiques » en leur nom. Pour appuyer cette observation, le directeur de la branche locale de l'OIM en Moldavie nous explique : « *The weakness of the government agencies that are demanded to handle migration issues is that they lack the personnel, the analytical skills, in order to actually make the most of it. There are inputs of course from their point of view but… If they happen to have one of their staff that is particularly good in analytical and planning, it's like, it comes by accident. And then of course, they will come to us, because we have been helping them build these things. It comes with the experience of IOM as a global institution, migration management in Africa, Asia, South America. And we're using those mechanisms and those experiences and try to apply them to the Moldovan context of course, with the necessary adaptations […] I would say sometimes they agree with what you propose just because they don't have other possibilities for helping themselves do their job. But not because they are very convinced and in real need of the proposal* » (entretiens, A., Chef de mission, OIM, Moldavie, 2015). Ainsi, à travers la coopération

soutenue par l'OIM et l'ICMPD visant à « renforcer les capacités » des autorités locales, un des principaux objectifs demeure l' « éducation » des acteurs locaux aux principes de la « bonne » gouvernance des migrations, à l'image de ceux véhiculés dans les politiques européennes.

Également à l'image du réseau bruxellois, celui établi à l'échelle locale participe de la sélection des acteurs et en a donc discriminé certains en faveur d'autres, plus proches des intérêts représentatifs du noyau du réseau. Pour mettre en place la Commission d'État géorgienne pour les enjeux liés aux migrations, un ancien fonctionnaire du ministère de la Justice indique que « *You cannot care about reintegration or all these other things when you don't have a proper understanding of what migration is. So we had to have this Commission that unifies the interests and negotiates the different interests of the most important players in this field [...] To lower the costs, we were only inviting very targeted people [to participate in the Commission]. Profiling was done in a way that, you understand, we have very limited human resources. We've been inviting people, correct people, those who have a proper understanding, who may influence the process in a way to make it more... who could contribute to the process and it was successful* » (entretien, V., Gestionnaire du programme Migration, *Danish Refugee Council*, Géorgie, 2015). Cet interlocuteur précise donc que le profilage pour déterminer la participation à la Commission d'État s'est élaboré sur la base de la sélection de « ceux qui comprennent ce qu'est la gestion des migrations ». La préférence pour certains acteurs qui partagent cette connaissance a participé à l'exclusion de perceptions alternatives, qui auraient pu créer des dissonances au sein du réseau et a favorisé ceux prônant l'européanisation des politiques et des pratiques en matière de migrations, notamment en ce qui a trait aux organisations internationales et à celles originaires de la société civile. Ainsi, les organisations internationales conviées à contribuer activement aux travaux de la Commission d'État sont celles contractualisées par l'UE, alors que les organisations de la société civile qui y participent sont celles qui prônent l'européanisation des institutions nationales. Puisque la Commission s'est constituée en parallèle de l'abandon de la précédente politique d'ouverture aux migrations et du développement de l'offre de coopération européenne, le référentiel qui structure son action est celui rattaché à la gestion dite « ordonnée » des migrations. Tous les acteurs rencontrés sur le terrain, institutionnels comme ceux de la société civile, ont démontré une prise de position ferme en faveur de la voie empruntée depuis le changement de gouvernement en 2012 appuyant un contrôle accru des mouvements migratoires. Bien que des oppositions aient pu être soulevées par différents acteurs nationaux lors des réformes législatives visant à renforcer la régulation des migrants en Géorgie, les voies dissidentes au sein de la Commission ont été peu nombreuses, la plupart étant exclues de cette enceinte.

Principaux bénéficiaires de la coopération européenne dans ce domaine, les ministères des Affaires intérieures ont dans les deux cas d'étude acquis une place prépondérante au sein du réseau de gouvernance du PPM. Autrefois principalement en charge de certains aspects de la gestion des frontières nationales, leur rôle s'est accru suite aux restructurations administratives impulsées par la coopération européenne qui a fait de ces ministères les acteurs incontournables de la gestion des migrations et des frontières pour ces pays, reléguant à l'arrière plan les acteurs traditionnellement en charge de ces questions. Pour la Moldavie comme pour la

Géorgie, les institutions étatiques les plus impliquées dans la coopération européenne siègent au cœur du réseau et dirigent ce dernier en faveur de l'avancement de cette coopération. L'on retrouve donc comme institutions centrales du réseau moldave le ministère des Affaires étrangères ainsi que le ministère des Affaires intérieures, et pour la Géorgie, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires intérieures. Les autres agences de l'État doivent en amont des réunions formelles indiquer aux personnalités responsables de leur organisation les besoins et les priorités qu'elles aimeraient adresser avec un appui européen. Ces ministères déterminent la validité des demandes ainsi formulées avec l'offre de coopération européenne et veillent à ce que l'élaboration de nouvelles priorités coïncide avec les intérêts européens. Pour illustrer ces dynamiques dans le réseau moldave, une représentante du ministère du Travail de la Moldavie explique : « *Dans chaque institution, il y a une personne responsable du Partenariat pour la mobilité qui participe à toutes les réunions. Le ministère des Affaires étrangères est très important et il assure la liaison externe entre les institutions de l'État et les partenaires. Tout ce qu'on sollicite passe par le ministère des Affaires étrangères. Les attentes des États européens, comment la Moldavie pourrait en bénéficier, les priorités pour la Moldavie, les Affaires étrangères expliquent de quoi la Moldavie pourrait bénéficier et chaque institution va parler pour obtenir un projet financé, un financement dans son domaine d'activités* » (entretien, N., Gestionnaire des programmes Migration, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, Moldavie, 2015). En ayant ces discussions en amont des plateformes de coopération qui regrouperont l'ensemble des acteurs locaux et internationaux, les institutions de l'État responsables de la coordination des PPM assurent ainsi que les attentes nationales correspondent aux intérêts de la coopération européenne, participant ainsi à la socialisation des acteurs locaux aux schémas de pensée européens. Les propositions qui émanent des réunions formelles reflètent donc une certaine homogénéité, indicative de l'émergence de croyances normatives et croyances causales partagées entre les acteurs (Hassenteufel, 2008, p. 139). Ces croyances font référence aux logiques d'action qu'il est possible d'entreprendre et des liens entre les actions et les buts à atteindre à travers la coopération, maîtrisées par les acteurs nationaux les plus impliqués dans la coopération européenne et au fait des instruments politiques et des objectifs européens.

Au-delà des représentants des agences de l'État, des experts européens et des organisations internationales, d'autres acteurs gravitent autour des réseaux nationaux de gouvernance des PPM s'impliquant parfois de façon ponctuelle. Alors que les communications de la Commission européenne sur l'application de l'Approche globale sur les migrations énonçaient l'importance d'accorder aux Délégations de l'UE présentes dans les pays tiers partenaires un rôle de premier plan dans le réseau de cette politique afin d'assurer la liaison entre les institutions européennes et les autorités des pays tiers, notre analyse démontre que ces dernières se retrouvent souvent à l'écart de ces dynamiques. Organes du Service extérieur de l'action européenne, les Délégations de l'UE représentent l'ensemble des institutions européennes sur le territoire de pays tiers et leur mandat leur impose entre autres de veiller à l'application des instruments de coopération européens. Par manque de moyens ou de personnels formés aux questions migratoires, leur implication dans les PPM s'est révélée relative dans nos contextes d'étude et fortement dépendante de la présence d'individus enclins à

travailler sur ces questions. Sur ce point, la Moldavie a pu bénéficier au moment de la négociation de son PPM de l'appui d'un employé de la Délégation de l'UE établie à Chisinau qui a par la suite aidé à la définition du contenu des priorités moldaves au regard des intérêts européens. Le départ de ce membre du personnel vers une organisation internationale (la branche bruxelloise de l'ICMPD) a marqué la diminution des liens entre les autorités locales et cette Délégation. La représentante du ministère des Affaires étrangères moldaves rencontrée explique qu'ils ont par la suite établi directement des liens avec les fonctionnaires de la Commission européenne chargés de la coordination de leur Partenariat à Bruxelles, outrepassant ainsi la Délégation locale de l'UE. Interrogé sur le rôle de la Délégation dans la mise en œuvre des PPM, un fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures souligne : « *At the local level, we expect the Delegations to be strongly involved, let's say active, but it's not really the case, at least as far as my countries are concerned. They are a bit understaffed and also because this process comes from DG HOME, many colleagues at the Delegation are not really aware of the Mobility Partnerships. You have colleagues dealing with these, they're supposed to follow, get acquainted with the process, but other colleagues from the Delegation, you might find that they don't really know how it works and what their role is and the fact is that once the colleague that was there and knew, because they have rotations, they leave and it starts over again. It's trully a lack of resources now…* » (entretien, C., *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2012). À titre d'exemple, les Délégations de l'UE présentes en Arménie et en Azerbaïdjan sont peu impliquées dans les PPM. Les représentants rencontrés semblaient peu au fait de l'existence de cet outil, les négociations s'étant directement poursuivies à Bruxelles et la mise en œuvre ayant fortement tardé à se mettre en place.

Les fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne assurent principalement le relais entre le réseau bruxellois et celui institué à l'échelle locale, aidé dans cette tâche par les organisations internationales qui diffusent les informations obtenues à Bruxelles à leur branche locale. Le lien entre les deux niveaux de réseaux apparaît dans certains cas relativement fragile, comme cela a déjà été souligné, certains fonctionnaires de la Commission n'ayant jamais visité le pays tiers sous leur responsabilité, avec lequel l'UE a conclu un PPM. Les autorités gouvernementales moldaves se réjouissent des liens de proximité tissés avec leur interlocuteur attitré au sein de la direction générale de la Commission européenne, alors que les Géorgiens ne peuvent identifier les personnes ressources à Bruxelles, ayant plutôt établi une relation de proximité avec un membre du personnel de la Délégation de l'UE à Tbilissi. Cet état de fait rappelle la verticalité du fonctionnement de ces réseaux, celui à Bruxelles étant chargé de la détermination des orientations politiques des PPM, décidées exclusivement par les acteurs européens, devant alimenter le réseau local responsable de l'opérationnalisation de ces orientations. Ces deux paliers de gouvernance des PPM entraînent selon les acteurs locaux interrogés des dissonances, notamment en ce qui concerne l'implication des États membres signataires. Alors que les lignes directrices des projets sont élaborées à Bruxelles, de concert avec les représentations des États membres, le personnel des ambassades sur lequel repose la mise en œuvre de ces mêmes projets est souvent peu informé de cet outil et de l'implication que l'on attend d'eux. Participant peu

ou de façon ponctuelle aux réunions annuelles organisées par les autorités gouvernementales locales à Chisinau ou à Tbilissi, peu de liens s'établissent entre ces acteurs et les autres membres du réseau. Pour proposer une solution à cette situation, les autorités gouvernementales arméniennes envisagent l'envoi de délégations dans les capitales des États membres signataires de leur PPM afin d'approfondir avec ces acteurs les discussions sur les modalités de la mise en œuvre de projets, comme l'explique la chef de mission de l'OIM basée à Erevan : « *There is a really big disconnection between the capitals of the Member States and their representation in Armenia and sometimes, the embassies are very small and they don't have people who deal with migration. So it's usually that they are busy, with their daily issues also. So there was a request from the Armenian government to establish focal points who would work in the capitals of the Mobility Partnership with Armenia* » (entretien, I., Chef de mission, OIM, Arménie, 2015).

Sous l'influence de l'UE, un autre groupe d'acteurs a été intégré au réseau de gouvernance constitué autour du PPM géorgien. Même si leurs recommandations ne sont pas systématiquement prises en compte par les autorités nationales, les organisations de la société civile géorgienne apprécient la coopération offerte par l'UE qui leur a permis de s'insérer dans le réseau de cette politique sectorielle, ce qui, selon l'avis de leurs représentants, n'aurait pu être auparavant possible : « *Having the EU as a strong back-up, sort of… it even acts as an international advocate. The EU allows in this process for the state and for the NGOs to be together. Basically we're a watchdog organization so otherwise we would have been, you know, on the other side of the table, right ? And with this process allowed by the EU, it is very cooperative and it really advances the issue because the government is more willing to accept our recommendations* » (entretien, T., Gestionnaire de projet, *Georgian Young Lawyers Association*, Géorgie, 2015). Sélectionnant les quelques organisations locales œuvrant de près ou de loin sur des thématiques liées au phénomène migratoire et prônant l'européanisation des politiques et des pratiques nationales en vue d'une éventuelle intégration européenne, les autorités nationales ont octroyé une place d'observateur à ces organisations qui viennent appuyer les actions menées par les organisations internationales par la mise en œuvre de certaines composantes de projets des Partenariats. Pour ce qui est de la Moldavie, même si certaines organisations de la société civile sont également impliquées dans la mise en œuvre de certains aspects des projets, travaillant aussi aux côté des organisations internationales, elles ne sont pas pour autant conviées aux plateformes de coopération réunissant les acteurs du PPM.

Les noyaux des réseaux du PPM qui se sont constitués à l'échelle locale de leur gouvernance regroupent des acteurs partageant une vision homogène du phénomène migratoire. Cette vision se fonde sur le référentiel véhiculé par l'UE qui prône une régulation accrue des migrations. Au centre de ce réseau pour chacun de nos cas d'étude se retrouvent des acteurs locaux provenant de ministères œuvrant en faveur de l'intégration européenne de leur pays et principaux bénéficiaires de la coopération européenne. Ces derniers sont soutenus dans leurs actions par certaines organisations internationales et experts européens déployés dans le cadre de projets de coopération bénéficiant d'une importante légitimité et qui occupent une position dominante au sein du réseau. En orientant les autorités dans la formulation de leurs priorités,

en fournissant leur expertise pour la conception des politiques et des ajustements législatifs, en formant le personnel des institutions nationales selon les « meilleures pratiques » européennes et en identifiant les principaux besoins à combler à travers la coopération européenne, ces acteurs se sont rapidement retrouvés au premier plan de la mise en œuvre des PPM et puisent leurs ressources dans les modèles qu'ils proposent, ouvrant la voie à une intégration croissante de ces pays à la communauté européenne. En excluant certains acteurs de ces forums de socialisation, ces réseaux n'autorisent finalement que peu de débats sur les réformes menées ni de réflexions approfondies sur leurs conséquences. La socialisation de ces acteurs sur le long terme et de façon continue participe ainsi à l'homogénéisation des points de vue, renforcée par la conditionnalité pratiquée par l'UE sur la mise en œuvre de ses instruments politiques et sur la place prépondérante accordée aux promoteurs des principes européens au sein de ces réseaux.

7.2.3. Le réseau de gouvernance en action : observation de lieux de socialisation du Partenariat pour la mobilité et de la diffusion de « modèles » de gestion des migrations

Dans le cadre de nos enquêtes de terrain, nous avons pu négocier positivement notre présence à une rencontre de la plateforme de coopération nationale ainsi qu'à une conférence intergouvernementale organisée par l'organisation ICMPD sur l'expérience des PPM auprès des pays du voisinage oriental se déroulant toutes deux à Chisinau en juillet 2016. La réalisation d'une observation non-participante de ces événements nous a permis de cerner la position des acteurs du réseau local du PPM moldave et d'examiner le fonctionnement de ces plateformes, indiquées par les acteurs rencontrés comme le principal lieu de discussion des résultats et des orientations à emprunter dans le cadre de cette coopération.

La conférence intergouvernementale intitulée « *The Mobility Partnership as a catalyst for cooperation : the experience of the Eastern neighbourhood countries* » qui s'est tenue en amont de la plateforme de coopération nationale avait pour objectif de discuter des succès et des difficultés liés à l'application des PPM dans les quatre pays tiers partenaires de cette région, en plus de discuter des attentes de la Biélorussie avant son adhésion à cet instrument politique. Il faut rappeler que les autorités moldaves et géorgiennes ont été invitées à de nombreuses reprises à partager leur expertise dans l'application de leur PPM auprès notamment des agences de l'État arméniennes et azerbaïdjanaises. Comme le rappelle une fonctionnaire des Services d'État aux migrations arméniens : « *Before the Mobility Partnership with Armenia, we had a conference, we went to the conference to share the experience from Moldova and Georgia at that time. You know, the active Mobility Partnerships, which were in place at that moment in the region. And that was really the biggest experience exchange event for the Armenian government really, to hear from Moldovans and Georgians how they managed to benefit from the Mobility Partnership* » (entretien, I., *Deputy Head, State Migration Services*, Arménie, 2015). Organisée par l'ICMPD dans le cadre du « *Mobility Partnership Facility* », cette conférence intergouvernementale a concentré les membres des différentes branches de cette organisation (de Bruxelles et des bureaux locaux), des

fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures, les ministères responsables de coordonner les PPM au sein de ces États, les représentants de l'OIM en Moldavie et les représentants des ambassades de certains États membres. La responsabilité de la formulation de l'ordre du jour ainsi que la direction de la réunion a été partagée entre un membre de la direction générale Migration et Affaires intérieures, deux représentantes du ministère moldave des Affaires étrangères et un représentant du bureau bruxellois de l'ICMPD. Pour ouvrir ces journées, l'ambassadeur de la Délégation de l'UE en Moldavie a félicité les organisateurs d'avoir réussi à convier à la table « *the right people* » et souligné l'importance accordée par l'UE aux organisations de la société civile dans la conduite de ses actions de coopération, bien qu'aucune d'entre elles n'aient été conviées à ces rencontres. La référence à la société civile semble dans ce contexte s'appliquer aux organisations internationales présentes, qui, bien que contractualisées pour la mise en œuvre d'objectifs déterminés par l'UE, semblent être le gage d'une gouvernance « horizontale » et « inclusive » des migrations. Comme pour la plupart des acteurs européens présents lors de ces journées, la fin de l'intervention de l'ambassadeur marque également la fin de sa participation à l'évènement. Peu d'entre eux vont maintenir leur présence sur les deux journées et échanger les points de vue sur la mise en œuvre des PPM au sein des pays situés à l'Est de l'UE qui finalement, se réaliseront en plus petits comités, ralliant acteurs institutionnels et organisations internationales.

Pour les fonctionnaires de la Commission européenne rencontrés, il est « *important de faire ce type de rencontres car c'est là qu'on échange sur les bonnes pratiques. C'est le but du jeu. Les Partenariats pour la mobilité se comparent, il faut reproduire les projets qui fonctionnent si ça correspond à la demande et c'est aussi notre rôle* » (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015). Pour les acteurs européens, l'exemple de la Moldavie est le plus accompli dans la réalisation des objectifs du PPM. Il est donc à reproduire au sein des autres pays partenaires du voisinage oriental et les processus de socialisation des acteurs mis en place par la Moldavie, à imiter pour donner souffle à une nouvelle impulsion dans la mise en œuvre de leur instrument de coopération. En insistant sur les progrès réalisés par les autorités moldaves, ayant conduit à la libéralisation du régime des visas Schengen, à la conclusion d'un accord d'association et d'un accord de libre-échange complet et approfondi, les fonctionnaires de la Commission européenne espèrent convaincre les autres pays tiers partenaires à s'engager davantage dans des processus de réformes. La socialisation des acteurs repose aussi sur des processus d'apprentissage, ayant pour but d' « éduquer » les acteurs nationaux présents en leur rappelant les avantages de la coopération européenne en matière de migrations et les façons de penser le phénomène migratoire, tout en mettant de l'avant le modèle moldave. Comme nous le rappelle un des organisateurs de l'évènement, « *With the Mobility Partnership Facility, we have envisaged some support to those countries to create the coordination platforms. There are plenty of advantages in coordinating the different interventions falling under the framework of the Mobility Partnership. Probably certain countries did not yet grasp the utility of having such an entity and this is why we bring together in Chisinau five Eastern European countries, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaijan and Belarus, to discuss the achievements under the different Mobility Partnerships in all those countries. We will have country-oriented sessions where they will have two hours to*

say whatever they want to say about what they have achieved under the Mobility Partnership, looking at the institutional reforms, policy developments, legislation, etcetera. There will be a clear framework for discussions but still, we would like to present to those who attend the event why the Mobility Partnership is important to them, what is the added-value and obviously, showcase different practices » (entretien, O., Gestionnaire de programme, ICMPD, Bruxelles, 2015).

La première matinée de ces deux journées a été entièrement consacrée à la perspective européenne sur la coopération en matière de migrations, donnant la parole à l'ambassadeur de la Délégation de l'UE en Moldavie, au directeur de la branche bruxelloise de l'ICMPD, à un fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures, et à un employé de l'ICMPD à Bruxelles expliquant les modalités du nouveau fond dédié aux PPM. Ces intervenants rappellent les avantages acquis par les pays tiers partenaires dans le cadre de leur coopération accrue avec les institutions européennes et les États membres de l'UE et se félicitent du rôle joué par les PPM dans la réalisation de ces progrès. Afin de souligner l'importance d'accroître les efforts entrepris par les pays tiers, les représentants des institutions européennes rappellent la situation récemment vécue par les pays des Balkans confrontés à des « mouvements migratoires de masse » dans le contexte de la « crise des réfugiés » (présentation de l'ambassadeur de la Délégation de l'UE en Moldavie), appuyant sur la crainte des pays du Partenariat oriental de voir leur territoire devenir un important espace de transit vers l'UE. Viennent ensuite les séances organisées par pays, ayant pour but de discuter des progrès réalisés dans la gestion nationale des migrations grâce aux PPM. Pour chacune de ces séances, un interlocuteur des institutions étatiques nationales (principalement des Affaires étrangères) est accompagné d'un représentant de la branche locale de l'ICMPD. Les présentations entendues dans ces sessions présentent de fortes similarités : l'interlocuteur national dévoile les priorités dressées dans la déclaration du PPM et les intitulés des projets jusqu'à maintenant réalisés, alors que celui de l'ICMPD énumère les objectifs des projets dont ils assurent la mise en œuvre. Tous rappellent dans leur présentation l'ambition de leur État d'appliquer pour diverses raisons une gestion dite « européenne » des flux migratoires, à l'image des standards européens. L'introduction de ces journées permet déjà de percevoir la structure hiérarchique de ce réseau d'acteurs impliqués dans la mise en œuvre des PPM. L'ordre du jour, décidé par les organisateurs, accorde une place prépondérante d'abord à certains intervenants européens qui rappellent les enjeux au cœur de la collaboration en matière de migrations. Ces derniers évoquent d'ailleurs les contraintes de cette coopération. D'une part, elle est nécessaire afin de contrer des « menaces transfrontalières » illustrées par le rappel à la situation des pays de la région des Balkans de l'Ouest. D'autre part, ces acteurs appellent les représentants nationaux à regarder puis imiter l'exemple de la Moldavie dans l'application de leur PPM, ayant permis de déverrouiller le dialogue et d'approfondir les relations avec l'UE. Par la suite, la conduite de séances portant sur les « progrès » nationaux en matière de gestion des migrations pose les bases de la discussion en faveur de l'énonciation des mesures prises par chacun de ces États afin de réguler les migrations selon les « standards européens ». Cette discussion prend la forme d'une évaluation du comportement des États au regard de leurs dispositifs de contrôle des migrations.

Alors que ces séances devaient laisser libre cours à la parole pour également aborder les difficultés liées à la mise en œuvre des PPM, un seul intervenant sur les deux journées émet une critique, mentionnant que les institutions nationales peuvent parfois se sentir dépossédées des projets lorsque les organisations internationales financés par l'UE les coordonnent. Le format de ces réunions, rappelant incessamment l'importance de l'instrument du PPM dans l'ouverture de dialogues de coopération plus approfondis avec l'UE (libéralisation des visas, accords d'association, accords de libre-échange complet et approfondi) et placé sous la responsabilité de l'ICMPD et du fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures, ne semble point permettre aux acteurs nationaux d'émettre des réserves ou de soulever les interrogations qu'ils peuvent mentionner lors des moments plus informels. En effet, lors des pauses déjeuner ou des soirées culturelles organisées dans le cadre de cette conférence, certains intervenants nous ont confié des points de discorde quant à l'application des PPM, questionnant entre autres l'absence de la considération pour les migrants dans l'élaboration des projets, la pérennité des initiatives au regard de l'insuffisance des ressources nationales ou encore l'adéquation des projets avec la réalité du terrain. La volonté de ne pas être cité pour ces propos traduit leur crainte de compromettre la coopération avec l'UE en soulevant ces limites et ces réserves. Pour conclure ces journées, la direction de l'ICMPD à Bruxelles et le fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures se félicitent du peu d'obstacles relevés par les acteurs nationaux dans les séances concernant l'application des PPM et appellent les pays du voisinage oriental à se saisir des possibilités offertes par cet instrument, mobilisant encore une fois le modèle moldave. Saisissant ce compliment, les représentants des institutions moldaves et géorgiennes offrent de soutenir les autres États dans la mise en œuvre de leur PPM, afin de leur permettre de bénéficier de leur expérience.

Se déroulant le lendemain de la conférence intergouvernementale, la plateforme de coopération nationale du PPM moldave a cette fois réuni davantage d'acteurs nationaux impliqués dans les projets du Partenariat moldave et accordé la possibilité aux représentants des autorités des autres pays du voisinage oriental ayant participé à la conférence de la veille d'y assister. L'objectif de cette invitation est de les familiariser au mode de fonctionnement du réseau de gouvernance du PPM moldave, présenté par la Commission européenne comme un modèle de socialisation à suivre. Empruntant une forme similaire à la conférence intergouvernementale, la plateforme de coopération est dirigée par les deux mêmes représentants du ministère des Affaires étrangères, par une gestionnaire de projet du ministère des Affaires intérieures et par le fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne déjà impliqué dans la conférence intergouvernementale. Les présentations de la journée se déroulent autour des quatre axes de l'Approche globale sur les migrations et consistent à énumérer les initiatives ayant cours dans chacun de ces domaines. Aucune organisation de la société civile ne participe à la plateforme, alors que des représentants des bureaux locaux de l'OIM et de l'ICMPD sont présents, ainsi que les représentants de certaines ambassades des États membres.

L'introduction de la journée est énoncée par le ministère des Affaires extérieures et porte l'accent sur les avantages obtenus grâce à l'application du PPM. Cette introduction est complétée par le fonctionnaire de la Commission européenne qui souligne qu'avec cet instrument politique, l'UE s'exprime désormais d'une seule voix dans sa coopération avec les pays tiers en matière de migrations. Toujours en lien avec les autres instruments de la coopération européenne, les autorités moldaves rappellent l'utilité du PPM pour réaliser les réformes exigées, cette fois-ci dans le cadre de l'accord d'association et de sa composante sur la gestion des flux migratoires et des frontières. L'agenda fourni par la Commission européenne dans le cadre de l'accord d'association serait devenu, selon les propos utilisés, la « nouvelle bible » des autorités moldaves, servant à orienter les réformes à entreprendre dans le pays. Les présentations subséquentes alternent entre acteurs locaux et européens, les premiers illustrant les évolutions liées à l'établissement des PPM alors que les seconds détaillent les projets en cours sous leur direction. Les représentants des ministères des Affaires étrangères et des Affaires intérieures manient sans problème la langue anglaise et conversent facilement avec leurs homologues européens. Ils bénéficient également de longs temps de parole pour exposer l'avancement des réformes, l'évaluation des progrès réalisés ainsi que leurs priorités de coopération. Au contraire, les représentants d'autres institutions étatiques telles que le ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille, s'expriment en roumain et n'effectuent que de brèves présentations, traduites sommairement pour les acteurs européens sur place. La plateforme de coopération se conclut sur l'énonciation des priorités moldaves que les autorités souhaitent aborder au cours de la prochaine année, regroupées sous les quatre thématiques de l'Approche globale sur les migrations. Ces priorités ne divergent guère de celles contenues dans la déclaration de PPM signée huit ans plus tôt. Elles concernent le « renforcement des capacités » des institutions, notamment en ce qui a trait à la coopération en matière de lutte contre les migrations irrégulières et pour encourager le retour et la réintégration des migrants moldaves, les possibilités de migration circulaire et le développement socio-économique du pays par l'entremise de la mobilisation de la diaspora. Le dernier mot est laissé au fonctionnaire de la Commission européenne qui se dit impressionné des progrès accomplis par la Moldavie et encourage les autorités à maintenir leurs efforts, rappelant entre autres les possibilités qu'elles aient à faire face à un afflux de migrants compte tenu de l'approfondissement de leurs liens de proximité avec l'Union.

Le PPM a servi la mise en place de diverses formes de socialisation des acteurs locaux ayant pour finalité la familiarisation et l'apprentissage des pratiques européennes en matière de gestion des migrations. Les projets mis en œuvre sous l'égide de cette coopération, dirigés par des experts européens et des organisations internationales, travaillent aux transferts de modèles dans les pratiques des administrations nationales et par l'entremise des efforts de « renforcement des capacités », diffusent également les principes et les croyances au cœur des schémas de pensée européens expliquant la façon de percevoir et d'appréhender le phénomène migratoire. L'observation des réseaux de gouvernance de cet instrument politique met au jour les acteurs formant le noyau de la coopération, partageant une vision assez homogène sur les enjeux liés aux migrations, excluant ceux qui pourraient être porteurs de voies alternatives ou

critiques et de traductions concurrentielles. En reprenant lors de chaque séance un exposé des initiatives s'étant déroulées pour chacun des piliers de l'Approche globale sur les migrations, les idées et les normes constitutives de leur rationalité circulent, malgré l'absence de résultats probants sur les effets de leur mise en œuvre. D'ailleurs, même si l'analyse des projets des PPM révèle des dissonances entre les acteurs européens sur le sens à accorder à chacune de ces priorités thématiques, leur évocation lors des processus de socialisation des acteurs locaux apparaît épurée de controverses, alors qu'elles sont désormais présentées comme des « vérités » aucunement remises en question dans ce cadre. Ainsi, les acteurs locaux s'approprient le vocabulaire européen pour penser le phénomène migratoire, formulant leurs priorités nationales selon la compartimentation en quatre piliers de l'Approche globale.

L'analyse du réseau national de gouvernance des PPM permet de concevoir l'importance des ressources diverses détenues par les acteurs européens. En ayant pris partie pour une intégration européenne, les autorités géorgiennes et moldaves s'efforcent de satisfaire leurs homologues européens, qui usent de conditionnalité pour faire progresser la coopération. La réalisation satisfaisante des objectifs de leur PPM s'est révélée déterminante dans la progression de la coopération avec l'UE. D'ailleurs, l'observation des moments de rencontres entre une partie des acteurs nationaux et leurs homologues européens démontre une asymétrie dans les relations qui y sont entretenues. Les autorités nationales disposent finalement de peu de temps de parole pour exprimer leurs retours sur la mise en œuvre de leurs projets et s'empressent dans ce contexte de souligner les aspects positifs et les réformes qu'il a engrangé afin d'appuyer la volonté nationale d'approfondir la coopération avec l'Union. Vécus par les acteurs nationaux comme une forme d'évaluation, ces forums annuels de socialisation ne laisse que peu de place à une discussion libre sur les enjeux d'importance pour ces derniers, soucieux du regard porté sur leurs actions par les acteurs européens. Ce format laisse à penser qu'une réflexion critique peut avoir cours au sein d'autres réunions intergouvernementales, ce qui n'est pas le cas dans nos contextes d'étude. La mise sur agenda des enjeux ainsi que la définition des objectifs du PPM se déterminent principalement dans l'instance de gouvernance bruxelloise qui, malgré l'énonciation des priorités de coopération à l'échelle locale, ne sélectionne finalement que celles qui correspondent aux intérêts de l'UE et de ses États membres pour les traduire en projets.

Au regard de ces deux niveaux d'analyse du réseau de gouvernance des PPM, il apparaît que chaque échelle sert des intérêts divergents. Le réseau établi à Bruxelles, dont la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne garde la mainmise, souhaite user de cet instrument politique afin d'asseoir sa compétence sur le déploiement de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne et ainsi, assurer la cohérence de l'action européenne au sein des pays tiers et sa concordance avec les intérêts européens en la matière. D'un autre point de vue, les réseaux constitués à l'échelle locale, en Moldavie et en Géorgie, répondent à la volonté de ces États d'établir des rapprochements avec la communauté politique européenne, se servant ainsi du PPM comme tremplin pour avancer dans leur coopération avec les acteurs européens. Néanmoins, la socialisation des acteurs modifie le

regard porté par les autorités nationales géorgiennes et moldaves sur le phénomène migratoire et les amène à penser ces enjeux d'une façon similaire aux façons d'appréhender cette problématique transnationale véhiculées par les acteurs de la coopération européenne. Progressivement, les croyances et les valeurs européennes sont internalisées par les acteurs locaux, se reflétant dans leur manière de concevoir les problèmes liés aux migrations et dans l'élaboration de solutions. La performance réalisée par les acteurs nationaux dans ces réseaux de socialisation peut bénéficier d'une certaine valorisation. À titre d'exemple, la Commission européenne finance, à travers les programmes de l'organisation ICMPD, la participation annuelle de délégations moldaves au Forum global sur la migration et le développement, afin que ces dernières puissent diffuser à leur tour les préceptes d'une gestion dite « efficace » des migrations, usant de leur expérience empirique de l'application de leur PPM. Ces enceintes de socialisation regroupent principalement des États qui discutent de façon informelle de la gestion des migrations, servant aussi à l'établissement de modèles progressivement promus à travers le globe. Le réseau mis en place par ces forums encourage la participation de certains acteurs (pays d'origine et de transit des migrants, certaines organisations internationales et non-gouvernementales), tout en excluant d'autres des discussions (notamment les associations de migrants et de la diaspora, invitées à présenter leurs actions lors de séances thématiques mais exclues de la plupart des discussions entre États et organisations internationales). Au regard de l'analyse de la mise en œuvre des PPM et du fonctionnement de ses réseaux de gouvernance, il apparaît que les résultats des projets, notamment en termes de leur impact sur la population, n'ont finalement que peu d'importance et ne semblent pas être l'objet ciblé par cet instrument politique. Cet instrument aspire plutôt à européaniser les politiques et les pratiques en matière de régulation des migrations au sein de pays tiers, et concentre à cet effet ses actions sur les administrations nationales. La promotion du « modèle » moldave à l'échelle régionale puis globale sert avant tout à la diffusion de standards, de normes, de croyances et d'idées partagés par les puissances occidentales qui cherchent à « ordonner » le phénomène migratoire et convaincre les pays d'origine et de transit des migrants à enjoindre leur effort en ce sens.

L'apprentissage est un des autres mécanismes d'européanisation dite « horizontale » qui s'opère dans le cadre de la coopération menée par l'UE au travers de ses instruments politiques destinés aux pays tiers, s'enchevêtrant aux autres dispositifs déjà évoqués. Alors que la seconde partie de cette thèse a mis au jour la prédominance des activités de « renforcement des capacités », d'échanges d'expérience et de formation aux « meilleures pratiques » des PPM, nous avancerons dans l'analyse de ces mécanismes cherchant à produire un sens commun ayant pour vocation de conformer les pratiques en vigueur dans les pays concernés à celles promues par l'UE.

7.3. Le Partenariat pour la mobilité : un outil pédagogique œuvrant à la standardisation normative

La socialisation des acteurs ainsi que l'apprentissage représentent des processus d'européanisation « horizontale » qui se confondent dans leur action. Ayant chacun pour objectif de conduire à une lecture commune des enjeux d'un champ donné, ces dynamiques favorisent dans notre objet d'étude la production de ressources cognitives analogues, correspondant à une logique de transferts des préceptes de la vision européenne sur la gouvernance des migrations. Pour reprendre l'expression d'Hassenteufel, cette « socialisation des savoirs » (Hassenteufel, 2008, p. 222) repose sur des relations asymétriques mettant l'accent sur la transmission d'une expertise auprès d'autorités nationales perçues immatures et dont il serait nécessaire d' « accroître les capacités » estimées lacunaires. En lien avec la définition du concept d'européanisation, les dynamiques d'apprentissage retrouvées dans la mise en œuvre des PPM participeraient à « ces processus de construction, diffusion et institutionnalisation de règles formelles et informelles, procédures, savoir-faire, paradigmes, normes, croyances partagées définis et consolidés dans les décisions de l'UE puis incorporés dans la logique des discours, identités, structures politiques et dans les politiques publiques à l'échelle nationale » (Hassenteufel, 2008, p. 277). À travers les programmes de jumelage institutionnel, de projets ciblant le « renforcement des capacités », l'échange d'information et des « meilleures pratiques », l'objet de l'européanisation se situe plutôt dans la façon d'appréhender le phénomène migratoire en termes de croyances, d'idées, de normes et de perceptions, ouvrant par la suite la voie à des transferts plus substantiels concernant cette fois la modification des politiques, des pratiques et des cadres législatifs à l'échelle nationale. Ainsi, la diffusion des idées et des discours portant sur l'entendement de ce qui représente une politique « efficace » ou une « meilleure » pratique facilitée par les processus d'européanisation serait vectrice de changements (Radaelli, 2003) et de standardisation normative (Borraz, 2004).

La présente partie veillera à retracer les processus d'apprentissage qui ont pris cours par l'entremise des PPM ainsi que leurs objectifs. S'adressant à divers publics et réalisés par de nombreux acteurs, ces procédés ont parfois conduit à une adaptation des discours locaux qui témoigne d'une convergence cognitive accrue dans nos terrains d'étude sur la compréhension des enjeux liés aux migrations et leurs remèdes.

7.3.1. « Construire » les capacités des administrations pour faciliter la diffusion du discours sur la gestion des migrations internationales

Au regard de l'évolution qu'a connue la politique migratoire européenne, il est possible de constater l'harmonisation progressive des représentations sur le phénomène migratoire qui a conduit au cadre politique actuel à partir duquel l'UE manœuvre son action auprès des pays tiers. À travers ses instruments politiques de coopération, l'UE tente désormais d'enjoindre les États de départ et de transit des migrants à se rapprocher de ce qu'elle définit comme

« modèles » de gestion des migrations. L'Approche globale sur les migrations peut en elle-même être pensée comme le résultat de processus d'apprentissage, l'UE « tirant les leçons » des échecs de ses précédentes politiques et se fondant sur un nouveau discours qui aurait été validé par la recherche (« *evidence-based* ») et l'expérience. En s'appuyant sur l'expertise développée par la Commission européenne et certaines organisations internationales, l'UE présente ainsi une architecture politique qui entend aborder ce qu'elle perçoit comme l'ensemble des aspects liés aux migrations et évince toute autre possibilité d'envisager le phénomène migratoire.

Le réseau de gouvernance qui s'est progressivement tissé autour de cette politique sectorielle joue un rôle de premier plan dans la diffusion des principes de gestion des migrations auprès des acteurs européens pour tenter d'aboutir à un consensus. En mettant de l'avant la vision partagée par la direction générale Migration et Affaires intérieures, appuyée par le travail de certaines organisations internationales, le nœud du réseau responsable de l'élaboration des politiques et des programmes de coopération extérieure de l'UE cherche à répandre sa compréhension des objectifs à atteindre, excluant les voies dissidentes portées par d'autres acteurs, tels la direction générale Développement et Coopération ou certaines organisations internationales œuvrant pour la protection des droits des migrants. La diffusion de ces schémas de pensée s'opère par des processus itératifs qui concernent entre autres la publication continue de rapports ou encore la socialisation des acteurs lors de rencontres formelles et informelles. Une des tâches de la direction générale Migration et Affaires intérieures consiste d'ailleurs à persuader les États membres de l'UE de s'engager dans les outils de coopération européens, contribuant ainsi à renforcer les postulats dont elle fait la promotion. Souhaitant assurer la cohérence et la continuité de l'action extérieure européenne en matière de migrations, elle ambitionne d'aiguiller l'ensemble des initiatives menées dans les pays tiers afin qu'elles reflètent davantage une perspective homogénéisée sur les modalités de la gestion des migrations, bien qu'elle rencontre de nombreux obstacles l'empêchant d'asseoir pleinement sa capacité dans ce domaine.

L'analyse des initiatives découlant du PPM réalisée dans la deuxième partie de cette thèse met en lumière l'importance accordée à divers mécanismes d'apprentissage, procédant principalement de la coercition et du mimétisme. L'usage du PPM pour réaliser les exigences de l'UE contenues dans le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen a servi à la mise en place de programmes de jumelages institutionnels et de projets de « renforcement des capacités » visant à accomplir dans les délais impartis par la Commission européenne les réformes institutionnelles, législatives et administratives demandées. S'effectuant sous la contrainte mais relevant également du volontarisme, ces initiatives ont facilité le transfert d'une partie de l'acquis communautaire en matière de migrations dans les politiques et les lois moldaves et géorgiennes, illustrant l'évolution conjointe des processus d'européanisation verticale et horizontale pour former une architecture de transferts sous l'influence des intérêts européens. Dans le contexte de ces apprentissages hâtifs, il pouvait parfois être utile de dupliquer la législation en vigueur dans un État membre de l'UE dans le corps des textes de lois nationales, débouchant dans certains cas à l'adoption de mesures incomprises ou à des

changements superficiels, ou alors à des modifications substantielles au lendemain de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Alors que les chercheurs travaillant dans le champ des études européennes avancent l'hypothèse que les procédés d'européanisation horizontale tels la socialisation des acteurs et l'apprentissage « préparent le terrain pour les changements politiques » (Radaelli, 2002, p. 120), les observations réalisées dans le cadre de nos terrains d'étude vont plutôt en sens contraire. Le travail d'apprentissage est généralement venu compléter les réformes adoptées dans la première phase du plan d'action sur la libéralisation des visas Schengen afin d'assurer leur mise en œuvre effective. C'est en réponse à des impératifs politiques et à la contrainte exercée par l'UE que ce sont réalisées les réformes, qui par la suite ont nécessité un effort d'apprentissage pour les légitimer et les ancrer dans les nouvelles façons de faire des autorités nationales. Dans cet ordre d'idées, les projets relatifs au « *capacity-building* » et aux échanges sur les « meilleures pratiques » servent à institutionnaliser les normes et les pratiques européennes au sein des agences de l'État, en complément du transfert des lois, des politiques et des structures opérés sous la contrainte de l'UE. La réalisation de ces transformations correspondant aux attentes de l'UE a d'ailleurs amplifié le besoin d'initiatives centrées sur le « renforcement des capacités » auquel a pu répondre le PPM dans chacun des cas. Notre analyse des initiatives réalisées dans le cadre des PPM a démontré que dans tous les secteurs d'activités de l'Approche globale sur les migrations, selon la structure en quatre piliers, ce sont les initiatives de « renforcement » et de « consolidation des capacités » des institutions nationales qui ont reçu le plus d'attention, fortement corrélées au transfert des « meilleures pratiques » en vigueur dans le domaine d'action concerné. Emprunté au vocabulaire de la nouvelle gestion publique et de la gouvernance qui s'est progressivement introduit dans l'action de l'UE et notamment dans le développement de sa politique migratoire, les termes de « *capacity building* » et de transfert des « meilleures pratiques », centraux dans les projets des PPM, méritent quelques éclaircissements afin de saisir leur signification et leurs objectifs. Pour ce faire, un détour dans la littérature relative aux champs de la gestion des entreprises, de la finance et du développement international apporte quelques précisions sur l'origine et l'utilisation de ces notions.

« *Capacity building* »

À signification variable et en vogue depuis la fin des années 1990, la notion de « *capacity building* » a initialement été associée au travail d'organisations internationales, principalement le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, œuvrant à favoriser la stabilité macro-économique et la croissance dans les pays en développement (Harrow, 2001). Portant l'accent sur le développement des institutions nationales dans ces espaces, sur la création des conditions pour réduire la pauvreté et encourager le développement durable (Black, 2003), le terme de « *capacity building* » s'est progressivement transformé pour englober l'ensemble des stratégies ciblant l'accroissement de l'efficacité des États. Aujourd'hui principalement utilisé comme alternative lexicale à la formation du personnel, le terme de « *capacity building* » renvoie toujours à l'idée d'une autonomisation (« *empowerment* ») des autorités des pays récepteurs de l'effort, tel

que le souligne la définition employée par l'UE du concept : « *Increasing the autonomous capacity of governments and civil society by strengthening their knowledge, skills and attitudes* » (da Silva Caldeira, Cour des comptes européenne, 2016, p. 5). Suivant cette logique, l'origine du terme de « *capacity building* » repose sur « la croyance que le rôle de l'organisation extérieure est de soutenir les autorités locales dans la détermination de leurs valeurs et de leurs priorités, afin qu'elles puissent s'organiser pour agir et maintenir ces objectifs de façon autonome pour le bien commun » (Eade, 2007, p. 632). Dans le domaine de la gestion publique, « l'importance du « *capacity building* » prend appui sur la présomption qu'il représente un but légitime et saisissable pour les donateurs dans l'organisation de l'action publique locale et que les résultats de ces efforts sur la société bénéficiaire se feront ressentir sur le long terme » (Harrow, 2001, p. 210).

Pour être opérant, le travail de « *capacity building* » doit être réalisé par une organisation perçue localement comme légitime et porteuse d'expertise, appelée « autorité cognitive » par les chercheurs André Broome et Leonard Seabrooke, qu'ils définissent en ces termes : « *Cognitive authority refers to the recognized ability of an actor to speak authoritatively about a given issue area not just because of their professional training and membership of an epistemic community, but also because of their institutional position, practical experience and privileged access to information that may not be available to other actors within the range of their direct experience. Those who are seen to know well, who hold cognitive authority, have a greater capacity to control policy content and implementation* » (Broome et Seabrooke, 2015, p. 959). Certaines organisations internationales engagées dans la diffusion de normes auprès des administrations nationales useraient ainsi de leur autorité cognitive sur les élites politiques nationales et les décideurs publics afin d'influencer la définition des « problèmes » de politique publique, l'étendue des solutions possibles à ces problèmes puis la détermination des réformes nécessaires à ajouter à l'agenda politique national (Broome et Seabrooke, 2015, p. 970). L'effort de diffusion des normes ainsi réalisé par les acteurs détenteurs de l'expertise s'effectuerait au mieux dans un contexte de socialisation des acteurs locaux, permettant de stimuler l'émulation de leurs croyances et de leurs idées et développant en parallèle un langage commun à la communauté d'acteurs impliqués dans le processus (Broome et Seabrooke, 2015).

La conceptualisation de la notion de « *capacity building* » telle que réalisée dans les champs académiques de la gestion, de la finance et du développement international relève plusieurs parallèles avec les efforts conduits par les organisations internationales et les États membres impliqués dans les projets du PPM ciblant le « renforcement des capacités » des autorités locales. Usant de leur position privilégiée au sein du réseau de gouvernance des PPM et détentrices de ressources d'influence tant au niveau de la proximité qu'elles entretiennent avec les institutions européennes et de leurs moyens de réalisation des initiatives, certaines organisations internationales ont ainsi pris la direction des actions de « *capacity building* », faisant valoir leur expertise et leur expérience dans la gestion des migrations à travers le globe. Pour reprendre les mots de Patrick Hassenteufel qui s'appliquent bien à notre propos : « La socialisation des savoirs est un système qui place en son centre des managers de la science qui monopolisent et centralisent les ressources nécessaires à la perpétuation de leurs savoirs »

(Hassenteufel, 2008, p. 222). Bien que l'objectif souhaité par un travail de « *capacity building* » soit d'autonomiser les institutions nationales à s'approprier les enjeux liés à la gestion des migrations, les organisations internationales chargées de la mise en œuvre de ce type d'initiatives ne cessent pourtant d'identifier de nouveaux besoins. Elles proposent ainsi à leurs bailleurs de fonds européens les contours de nouveaux projets qui renforceraient davantage la régulation des migrations au sein des pays voisins de l'UE. De par les liens de proximité qu'elles entretiennent avec les autorités nationales, elles parviennent également à se rendre incontournables auprès de ces dernières dans la réalisation des objectifs de la coopération européenne.

L'asymétrie des relations instituée dans le cadre des projets de « *capacity building* » est facilement décelable. La diffusion des normes est unidirectionnelle et circule de l' « Europe » vers le pays tiers, alors que les compétences, les intérêts et les savoirs des acteurs locaux demeurent ignorés, malgré l'usage répété d'une terminologie inclusive faisant référence à la coopération, au partenariat, à l'échange et à la réappropriation. De plus, ce sont les donateurs et les organisations exportatrices qui sont chargés, entre autres, de déterminer les instances qui seront bénéficiaires de leur soutien, des modalités de l'action et de la définition des normes à exporter, reposant sur des éléments subjectifs. Cette asymétrie s'explique par la principale présomption au cœur des initiatives de « *capacity building* », c'est-à-dire que les autorités étatiques à « renforcer », « consolider », voire même à « construire », sont défaillantes. Pour Kunz et Maisenbacher, le PPM participe à la perpétuation d'un paternalisme de la part de l'UE qui associe le développement des politiques migratoires à l'image des intérêts européens au progrès, à la modernisation et à la bonne gouvernance (Kunz et Maisenbacher, 2013). Pour des États ayant choisi un rapprochement de l'UE comme voie de modernisation, tel la Moldavie et la Géorgie, et avec peu d'expérience dans le contrôle des flux migratoires, l'apprentissage par des mécanismes de « *capacity building* » et de socialisation des acteurs a d'autant plus de chances de réussir qu'aucune autre alternative ne semble possible. De par l'usage de la conditionnalité exercée par l'UE dans ses instruments de coopération, les normes européennes « sont perçues comme non-négociables mais [...] ce nouveau problème vient avec un kit de solutions proposé par l'UE et livré clef en main » (Darley, 2010, p. 77). Ainsi, le processus d'apprentissage qui se réalise au travers d'efforts de « *capacity building* » met l'accent sur la cognition, sur la base de nouveaux savoirs qui affectent les croyances fondamentales et les idées derrières les approches politiques (Hall, 1993), pouvant éventuellement conduire au développement d'un savoir consensuel partagé par les élites politiques nationales (Stone, 2004).

Les observations conduites sur les terrains d'étude ainsi que les propos recueillis lors des entretiens informent de la perception positive qu'ont les acteurs locaux envers les initiatives ciblant le « renforcement des capacités » de leurs institutions. En effet, ces derniers associent les réformes en matière de gestion des migrations au rapprochement de leur État aux normes européennes et de ce fait, au modèle économique et politique de l'UE. Pour développer un langage commun entre les experts européens des États membres et des organisations internationales et les autorités nationales, des « unités analytiques » ont dans le cas de la

Géorgie été créées afin de soutenir les travaux menés dans le cadre de la Commission d'État aux enjeux liés aux migrations. Les chercheurs de ces unités, employés par l'organisation ICMPD, ont dès leur entrée en fonction produit un glossaire des termes liés aux migrations, distribué auprès des agences gouvernementales géorgiennes, afin d'assurer un « langage commun entre toutes les agences » (entretien, G., Secrétaire exécutif, Commission d'État pour les enjeux liés aux migrations, Géorgie, 2015). L'organisation ICMPD a également fourni, dans le cadre d'un projet comptant les autorités moldaves et géorgiennes comme bénéficiaires, des manuels de formation en matière de gestion des migrations à l'attention du personnel de la fonction publique (entretiens, Z., Représentant national, ICMPD Géorgie, 2015 et D., Représentante nationale, ICMPD Moldavie, 2016). Les acteurs locaux, qui admettent leur méconnaissance de la vision européenne du phénomène migratoire, apprécieraient donc l'expertise qui leur est ainsi fournie par les organisations internationales et les États membres, leur permettant de mettre en œuvre les mesures attendues par l'UE (entretiens, T., Gestionnaire de projet, *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development* et T., *Deputy Head European Integration Coordination Departement,* Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique, Géorgie, 2015).

Encore une fois, ces procédés relèvent la dimension « universelle » qui est accordée aux préceptes de la gestion « efficace » des migrations promue par l'UE et ces organisations internationales, qui se retrouvent inscrits dans divers manuels visant à développer un consensus sur la terminologie liée aux migrations, mais aussi sur ses causes et les possibilités d'action. Pourtant, le savoir sur la gestion des migrations qui est diffusé par l'entremise de ces manuels et des projets de « *capacity building* » correspond bien à une compréhension « européenne » du phénomène migratoire. Il est localement produit et situé dans un contexte particulier mais a pour vocation d'uniformiser au-delà des frontières extérieures européennes, les politiques migratoires qui se dessinent. Ces dynamiques ne sont par ailleurs pas politiquement neutres, comme le laissent entendre les discours sur la gestion « ordonnée » des migrations à l'origine de prescriptions « techniques » pour réguler les mouvements migratoires. Elles ciblent avant tout à « sécuriser » l'espace frontalier de l'UE en procédant à l'européanisation du regard porté sur les migrations, qui devrait par la suite conduire à des politiques et des pratiques nationales en adéquation avec les « modèles » européens. Les autorités géorgiennes et moldaves ont saisi l'importance de la gestion des migrations dans leurs relations avec l'UE et remplissent ses attentes dans ce domaine pour faire avancer leur agenda politique national. Ainsi, comme nous avons pu le constater dans notre analyse réalisée dans la seconde partie de cet ouvrage, certains aspects de la gouvernance européenne des migrations apparaissent en inadéquation avec la réalité locale, sans pour autant empêcher la progression de leur transfert. Ce constat nous amène donc à poser un regard critique sur l'horizontalité attribuée aux dynamiques de socialisation des acteurs et de leur apprentissage par la littérature sur l'européanisation. Bien que ces processus ne relèvent pas directement d'une contrainte, ils procèdent tout de même en suivant une trajectoire verticale et évoluent selon des rapports de force qui subordonnent les acteurs nationaux. D'ailleurs, dans ce contexte, la convergence des schémas interprétatifs sur la gestion des migrations que l'on peut observer à l'échelle des autorités nationales, notamment

dans les discours tenus par les élites politiques, peut tenir plus du mimétisme du « modèle » européen afin de répondre à des intérêts politiques que de l'assimilation effective de ses préceptes. Cette posture, qui fait des acteurs nationaux des êtres rationnels qui évoluent dans la coopération en fonction de leurs seuls intérêts et préférences, est à nuancer, mais soulève tout de même des questionnements quant à leur intériorisation des éléments transférés suite aux processus d'européanisation.

Bien qu'encore estimées partielles par les experts européens, les capacités des autorités nationales sembleraient tout de même progresser « dans la bonne direction », tel que l'affirment un gestionnaire de la branche géorgienne de l'OIM et un agent de la Délégation de l'UE en Géorgie : « *If you look at the State Commission today, and compare to the time it was first created, we are currently very positive about their work because they do a job that is absolutely necessary, they try to build the capacities of individual Ministries, which is definitely an issue here. I try to explain to them what needs to be done and how and what is required and that it's a requirement of the Visa liberalization action plan or the European Neighbourhood Policy action plan and they do it, that's very positive their work …* » (entretiens, M., Coordinateur de programme, OIM Géorgie, 2015) ; « *If you look at it [the Mobility Partnership] it was positive. It worked for the benefit of the country and also for EU-Georgia relations. You still have a lot of issues to be overcome, and you know, to get to the point where you have more or less a uniform language used, that had a very good imprint into Georgia's changing practices, their understanding of concepts…* » (entretien, K., *Policy Officer Justice and Home Affairs*, Délégation de l'UE, Géorgie, 2015). Les croyances et les préceptes liés à une gestion dite « efficace » des migrations ont progressivement intégré le discours des acteurs intermédiaires des autorités nationales moldaves et géorgiennes chargés de ces questions qui s'appliquent à les traduire dans la conception de politiques et de pratiques administratives. Les programmes de « *capacity building* » mis en place dans le cadre des projets se résument pour la plupart en séances de formation qui contiennent souvent des objectifs vagues et généraux, insuffisants à « construire » les capacités d'institutions étatiques. C'est plutôt l'ensemble de l'effort de coopération européenne qui permet de saisir comment les processus d'apprentissage réalisés au travers des PPM[33] et leur récurrence ont permis de transformer les schémas de pensée, les croyances, les idées, les façons de faire et les intérêts des acteurs locaux dans le domaine de la gestion des migrations, à l'image du modèle véhiculé par l'UE. Pour autant, il demeure possible d'interroger la profondeur de ces transformations qui se sont concrétisées dans une relation de domination.

[33] Tels que les manuels de formation à l'attention des services publics, le soutien à la réalisation des politiques et des législations, l'assistance aux personnels administratifs, la socialisation des acteurs dans les réseaux de gouvernance des PPM.

Transfert des « meilleures pratiques »

Une autre piste d'action évoquée à de nombreuses reprises dans les projets des PPM est celle du transfert de ce que l'on appelle les « meilleures pratiques ». Née en Grande-Bretagne au cours des années 1990 à la suite de scandales financiers, la notion de « meilleures pratiques » s'est en premier lieu appliquée aux mondes de la finance et de la gestion des entreprises, avec l'objectif central de maximiser la création de valeur (Wirtz, 2005). En référence à ces domaines d'application initiaux, il s'agit « pour l'entreprise de localiser, de caractériser et de formaliser de bonnes pratiques détenues en interne, et ceci avec l'objectif de les déployer dans d'autres secteurs de l'organisation. Le plus souvent, ces bonnes pratiques correspondent à des processus opérationnels, de support ou de management de l'entreprise [...] Une bonne pratique peut être une technique, une méthode, une procédure ou un processus qui a été mis en œuvre et qui a amélioré les résultats de l'entité. Les bonnes pratiques sont étayées par des données concrètes et vérifiables sur le lieu de leur expérimentation » (Bronet, Maire et Pillet, 2003, pp. 1-2). Depuis leur émergence, plusieurs secteurs d'activités ont établi des codes de gouvernance contenant un ensemble de recommandations établies sur la base des « meilleures pratiques » dans un domaine particulier, « se voulant comme un idéal à atteindre » (Wirtz, 2005, p. 142) et vouées à se répandre dans le champ d'activités en question.

Dans le tournant opéré par les organisations internationales vers les préceptes de la nouvelle gestion publique (« *new public management* ») au cours des années 1990, l'Organisation de Coopération et de Développement économique (OCDE) embrasse le recours à l'identification de « meilleures pratiques », l'objectif étant « d'aider l'État examiné à améliorer ses politiques, à adopter des pratiques optimales et à se conformer à des normes et des principes établis » (Tordjman, 2015). Pour ce faire, « le recours aux meilleures pratiques s'articule typiquement en trois temps : celui de l'identification des problèmes à résoudre, de la diffusion des solutions préconisées et enfin, de la réappropriation par les acteurs eux-mêmes de ce qui sera qualifié de bonne pratiques » (Tordjman, 2015). Les efforts de « *capacity building* » reposent en grande partie sur la diffusion des « meilleures pratiques » puisqu'il est ici question de diffuser des préceptes qui seraient reconnus par une communauté d'experts dans un domaine ciblé, ayant pour but de standardiser en fonction de normes internationalement reconnues les pratiques de pays tiers aux « faibles capacités ». Selon Peter Wirtz, le « superlatif de « meilleures pratiques » suggère l'universalité des recommandations formulées » (Wirtz, 2005, p.143) et implique donc un jugement de valeur qu'il est nécessaire de remettre en question, car il procèderait d'un rapport de force qui « vise à imposer à d'autres des pratiques jugées bonnes » (Tordjman, 2015).

La diffusion de « meilleures pratiques » par l'UE tente d'accomplir une standardisation normative qui puise son origine dans une légitimation somme toute subjective de représentations de ce que seraient les « meilleures pratiques » dans le domaine de la gestion des migrations, ainsi définies par les détenteurs de l'expertise situés au niveau de l'UE et de certaines organisations internationales. À ce jour, aucune gouvernance mondiale des migrations n'a pu se dessiner, cédant plutôt la place à une myriade de régimes fragmentés, centrés sur la

coopération régionale et sectorielle (Koslowski, 2011). La diffusion de « meilleures pratiques » présume pourtant dans sa conceptualisation l'existence d'un régime de gouvernance appuyé de normes institutionnalisées et reconnues comme universelles et scientifiquement éprouvées par la communauté épistémique. Dans le cadre de la mise en œuvre des projets et des éléments relatifs à la diffusion de « meilleures pratiques » dans le domaine des migrations, l'UE utilise une « rhétorique qui met l'accent sur l'absence d'alternatives et emploie divers procédés pour accroître leur portée tels que la simplification de la réalité par des raisonnements réducteurs, la répétition de formules, le dualisme (entre mauvaises et bonnes pratiques) et recours à un langage très normatif » (Hassenteufel, 2008, p. 227). Le discours ainsi véhiculé par l'UE sur le phénomène migratoire et les façons préconisées pour appréhender ce « problème » politique produit et diffuse des connaissances sélectives, légitimant les activités conduites et l'attention portée à certaines priorités au détriment d'autres, évincées de ce discours (Geiger et Pécoud, 2010). L'UE viserait donc à travers ses interventions « un travail d'harmonisation des conceptions, des connaissances et des normes d'action » (Palier, 2000, p. 26) pour agir sur « la représentation d'un problème » (Hassenteufel, 2008, p. 12) et non à produire des résultats concrets. La diffusion des « meilleures pratiques » à travers les initiatives de « *capacity building* » portées par certaines organisations internationales et États membres de l'UE servent à « la socialisation internationale des normes, qui est un aspect important de l'intériorisation des normes, des valeurs et des règles au sein d'une communauté. Le discours devient le véhicule central dans la création des valeurs, normes et règles et permet de créer avec d'autres acteurs agents l'interprétation hégémonique d'une phénomène social » (Saurugger, 2009, p. 221). Le discours employé par l'UE dans la dimension extérieure de sa politique migratoire renvoie à des stratégies particulières propices au changement et donc à des intérêts spécifiques liés à des représentations et des imaginaires du phénomène en question (Fairclough, 1995). Les « meilleures pratiques » évoquées dans le cadre des projets de « *capacity building* » mis en œuvre dans le cadre de la coopération européenne font référence aux éléments nodaux de ce discours, vers lesquels les pays tiers partenaires sont pressés de se rapprocher.

Dans chacun des piliers de l'Approche globale sur les migrations, l'on retrouve des formulations qui rappellent ce que l'UE perçoit comme « meilleures pratiques » dans ces champs d'intervention. Dans ce contexte, la migration est désormais perçue d'un point de vue utilitaire, pouvant être « triplement bénéfique » selon la terminologie d'usage de la Commission européenne, si elle est « efficacement gérée ». Ainsi, la migration circulaire doit être privilégiée car plus à même de rapporter des bénéfices directs aux pays de d'origine et de destination des migrants. Le retour, la réintégration économique et sociale des migrants et la mobilisation de la diaspora à des fins de développement du pays d'origine sont également des dogmes encouragés par ce discours. Avec pour objectif de recueillir les aspects bénéfiques des migrations, le discours véhiculé par l'UE maintient l'importance de lutter contre les migrations irrégulières, poursuivant l'idée d'une migration « ordonnée » des individus, finalité comprise comme favorable pour toutes les parties impliquées dans le phénomène. Ces « meilleures pratiques » définies dans les textes et programmes de la Commission européenne puis reformulée dans les fiches de projet des PPM, se veulent universelles, applicables à chacun des pays tiers engagés

dans une initiative de coopération avec l'UE. Leur caractère unidirectionnel empêche un réel échange, c'est-à-dire un possible apport des pays tiers à leur contenu, même si elles demandent à être réinterprétées afin de s'adapter au contexte dans lequel elles doivent être appliquées. De plus, les processus hiérarchiques dans lesquels se déroulent la coopération européenne ajoutent à l'acceptation de ces principes par les pays tiers qui se voient contraints de modifier leurs façons d'appréhender le phénomène migratoire. Selon cette logique, les possibilités alternatives dans la gestion des migrations sont rapidement évincées, tel que nous le constatons dans l'étude de la politique migratoire géorgienne. Alors que les autorités géorgiennes avaient autrefois adopté une politique migratoire libérale inspirée du « modèle de Singapour », l'UE a, au travers de ses instruments de coopération et des procédés subséquents de socialisation, d'apprentissage et d'usage de conditionnalité, « éduqué » les acteurs locaux sur les principes de gouvernance des migrations dont elle fait la promotion et transformé leur façon d'appréhender le phénomène migratoire afin qu'elle reflète au plus près la vision européenne. Aussi, les acteurs européens de la coopération discréditent ces voies alternatives, blâmant le manque de connaissances des autorités dans la gestion des migrations, pour proposer des programmes qui ambitionnent de transférer l'expertise européenne vers les pays tiers et ainsi les accompagner dans la voie de la modernisation de leurs institutions.

L'asymétrie de la relation instituée dans le cadre des transferts de « meilleures pratiques » est d'autant plus perceptible dans le contexte d'États ayant affiché leur volonté de se rapprocher du modèle européen. Les transferts ainsi réalisés seraient moins « motivés quant à l'efficience des différentes solutions envisageables, mais plutôt par la volonté d'imiter des comportements adoptés par des « semblables » dans des situations jugées similaires, ainsi que des modèles et standards investis d'un fort capital de légitimité car ils correspondent aux valeurs, idées, schèmes culturels dominants dans le champ social considéré. Des organisations imitent ainsi ce qui est perçu comme « meilleure pratique » même si elles ont une image mythifiée et une compréhension sommaire de la pratique prise pour modèle et de la plus-value que son importation est susceptible d'apporter à leur activité » (Delpeuch, 2008, p.12). Cet argument est non sans rappeler notre interrogation sur l'intériorisation effective des préceptes de la gouvernance européenne des migrations par les autorités de pays tiers qui, pour avancer dans leurs relations avec l'UE, doivent procéder à des transformations significatives afin de réguler les migrations selon les standards mis de l'avant par l'UE. Selon cette persepctive, les acteurs locaux n'utilisent pas dans ce contexte par nécessité les critères d'efficience des solutions européennes proposées à des « problèmes » politiques, mais se réapproprient les terminologies et les discours européens en partie afin d'imiter le « modèle » européen et ainsi obtenir la reconnaissance de leur action. Dans des pays où l'élite politique s'identifie à la « famille européenne » et cherche à en obtenir une reconnaissance internationale, se conformer à des pratiques « européanisantes » porte une valeur symbolique forte et peut être employé comme une stratégie de légitimation de l'action publique. En l'occurrence, « l'affichage de la mise en conformité avec les règles, idées et pratiques jouissent d'un prestige élevé dans la communauté de référence et apporte de nombreux avantages pour l'organisation importatrice : elle légitime son action car elle respecte des principes supérieurs, elle facilite des échanges avec d'autres

institutions et lui apporte une meilleure réputation [...] L'alignement sur les standards internationaux porte une valeur symbolique. Elle est le signe extérieur par lequel un État manifeste sa volonté d'appartenance à une communauté internationale même si l'autorité nationale importatrice n'a pas la volonté de mettre en œuvre les normes transférées et ferme les yeux sur leur transgression » (Delpeuch, 2008, pp. 13-14).

Dans les contextes moldaves et géorgiens, où le rapprochement de l'UE est un enjeu politique fort pour les élites politiques au pouvoir, les réformes « européanisantes » de leurs institutions nationales accomplissent différentes finalités. Elles sont d'une part gages de leur volonté politique pour les acteurs européens, et d'autre part, elles ont aussi une valeur symbolique auprès de la population qui a porté au pouvoir un programme prônant une éventuelle intégration à l'UE. Alors que peu d'instruments politiques européens de coopération leur étaient spécifiquement dédiés, la Moldavie et la Géorgie ont saisi le PPM pour approfondir leurs relations avec l'UE, acceptant pour ce faire et par l'entremise du plan d'action pour la libéralisation des visas qui a suivi, de procéder aux réformes législatives, politiques et administratives requises par l'UE. Les oppositions qui se sont soulevées à l'échelle nationale dans le cadre de ces réformes ont vite été évincées, tout comme les possibilités de débattre publiquement de ces enjeux, de sorte à ne pas freiner la progression du dialogue avec l'UE. Comme nous avons pu le constater, les réformes ainsi adoptées ont parfois du être renégociées par la suite, ou alors leur application est demeurée en suspens. Le fonctionnement des instruments européens explique en partie pourquoi les réformes ont lieu en amont et en parallèle des processus de socialisation et d'apprentissage et non par la suite, comme il est suggéré dans les études sur l'européanisation. À cela, il faut aussi considérer la volonté des élites politiques de réaliser des réformes significatives fortes en visibilité, leur permettant d'attester de l'évolution de leurs relations avec l'UE. L'analyse de l'évolution de la coopération européenne avec la République de Moldavie, notamment en matière de migrations, illustre la volonté de cet État d'user de cette politique sectorielle pour favoriser son rapprochement à l'UE et ainsi se conformer avec peu de résistances aux pratiques promues dans le cadre des instruments politiques européens. Pour reprendre les termes employés par un gestionnaire de projet du PPM moldave mettant en lumière la démarche des autorités nationales dans cette voie : « *I always say that Moldova used to be a sort of laboratory of ideas, where the EU and Member States tested and piloted different initiatives on different topics and also because the Moldovan government was always eager to absorb new approaches, new working modalities, putting in place new policies, new structures, new forms of institutions [...] Since the political aspirations at that time was to integrate the EU and to harmonize standards, policies and legislation in line with the EU, there was a lot of interest, but the momentum was also there to please the EU, to become sort of the best model in the East, which happened until recently* » (entretien, O., Gestionnaire de programme, ICMPD, Bruxelles, 2015).

L'analyse des stratégies nationales adoptées pour chacun des cas d'étude réalisée dans la seconde partie de cet ouvrage démontre d'ailleurs l'institutionnalisation des « meilleures pratiques » européennes en matière de gestion des migrations par les auteurs de ces documents politiques. S'inspirant des communications produites par la Commission européenne pour définir leurs lignes politiques, les autorités moldaves et géorgiennes se positionnent donc dans

une communauté de valeurs, s'identifiant au discours européen dominant en se qui concerne la gestion des migrations. Le représentant de la Commission d'État géorgienne pour les enjeux liés aux migrations rencontré explique : « *In our migration strategies (the first one in 2013 and the current one), our thematic directions are matching at 99 % with the EU's. The new migration strategy of Georgia was developed in parallel to the new European Agenda for Migration. The bulk of our activities are related to fighting irregular migration (22 % of all activities) and the priorities now elaborated through the State Commission are based on the European Agenda on Migration and the Global Approach to Migration and Mobility* » (entretien, G., Secrétaire exécutif, Commission d'État pour les enjeux liés aux migrations, Géorgie, 2016). Les représentations des « solutions » au phénomène migratoire apparaissent non seulement intégrées aux cadres politiques et législatifs de la Géorgie et de la Moldavie mais également dans le discours véhiculé par les acteurs intermédiaires en charge d'aspects de ces enjeux. À titre d'exemple, bien que de faibles moyens n'aient été engagés par l'UE pour mettre en place des programmes effectifs de mobilité de courte durée à l'attention des ressortissants géorgiens et moldaves, l'idée selon laquelle la migration circulaire représenterait la forme de migration la plus favorable semble désormais assimilée dans les schémas de pensée des acteurs locaux, comme l'indiquent certains d'entre eux : « *I would like to emphasize specifically on this circular migration scheme. I really am convinced that this is the mechanism that is benefitting everyone including receiving countries, sending countries and the migrants themselves. That is something everyone agrees on now, the government, everyone agrees* » (entretien, T., Gestionnaire de projet, *Georgian Young Lawyers Association*, Géorgie, 2015) ; « *We do understand now that migration is a choice, sometimes a necessity, our focus is not to limit migration, mobility, but to ensure that it becomes circular, that after migrants reach their personal goals, that they return to Moldova. In the meantime, that they contribute to local development, and before departing, that they are fully aware of all the requirements they have to have* » (entretiens, D., Chef des programmes et O., Gestionnaire de projet, Bureau pour les relations avec la diaspora, Moldavie, 2015).

Dans un même ordre d'idée, les programmes de « *capacity building* » destinés au soutien des nouveaux bureaux créés dans chacun des cas d'étude pour entretenir des relations avec la diaspora ont servi de courroie de transmission à la diffusion des « meilleures pratiques » concernant le postulat de la migration comme vecteur de développement du pays d'origine. S'exprimant dans le cadre du dialogue de haut-niveau sur la migration et le développement des Nations unies en octobre 2013, les autorités moldaves ont ainsi expliqué : « *Migration has generally favoured the macroeconomic stability of the Republic of Moldova and has brought valuable expertise and cultural experience which enrich and diversify our society and serves as a driving force in supporting our economic development agenda* » (*Newsletter* du Partenariat pour la mobilité, Ministère moldave des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, décembre 2013). Bien que les retombées des migrations sur le développement socio-économique de la Moldavie soient discutables et jusqu'ici peu étayées, les autorités moldaves diffusent à leur tour les idées et croyances au fondement des « meilleures pratiques » qu'elles ont acquises dans le cadre de la coopération avec l'UE et s'appliquent à mettre en place une diversité de moyens pour inciter les membres de la diaspora à investir de façon « productive » leurs ressources financières au pays. Seule voie dissidente à ce sujet entendue lors de séjours sur le terrain, le représentant d'une

petite organisation internationale chargée de la mise en œuvre d'un projet dans le cadre du PPM exprime des propos qui contrastent avec ceux véhiculés par les experts européens sur place, démolissant les interventions actuellement menées pour encourager l' « investissement productif » des remises des migrants : « *We have to try something new, the old stuff is not working. Look outside! Fifteen years of migration, where is the development? When I go to the Philippines, you see 60 years of mass migration, where is the development? Does anybody asks this question? Now we've discovered these remittances, so fantastic! All these millions! I say, you're not going to get a penny of it. This is what migrants say, listen to them carefully. Now some clown from the World Bank or whatever comes between us and says : have you thought about increasing your remittances so you can invest? First, I'm not a businessman. I'm working in agriculture or whatever… And what about this hostile business environment? Where will you be five years from now, when I lost 50 000, 60 000 bucks on my business? There goes my pension! Will you be around? No? Because you'll be in the next conference in Honolulu talking about how great your project was, how you started 18 new businesses… It's cynical* » (entretien, N., Directeur exécutif, NEXUS, Moldavie, 2015).

L'étude des projets mis en œuvre pour chacun des piliers des PPM moldave et géorgien a mis en lumière l'insistance accordée à la circulation des idées et des croyances sur les « meilleures pratiques » européennes en matière de gestion des migrations, réalisée par l'entremise de mécanismes de socialisation et apprentissage destinés aux acteurs locaux. Pourtant notre précédente analyse a révélé de nombreuses dissonances entre les acteurs européens sur le sens à accorder à chacune des priorités thématiques de l'Approche globale sur les migrations et plus largement sur la gestion des migrations. Même si ces désaccords sont perceptibles dans le cadre de la mise en œuvre de projets, il apparaît que l'UE réussit tout de même à unifier au sein des pays tiers l'image de « modèles » de gouvernance fondés sur des référentiels dominants qui se diffusent largement au travers de la socialisation des acteurs et des dynamiques d'apprentissage. L'accent ainsi porté sur l'adoption d'une compréhension et d'un langage communs favoriserait les processus de changement apportés par les instruments politiques européens et expliquerait la faible attention portée d'une part au contexte local, alors que ces instruments prônent plutôt des éléments universellement applicables, et d'autre part aux résultats effectifs des projets qui tiennent finalement peu en compte leurs retombées sur les projets et parcours migratoires ainsi que sur les conditions de vie des nationaux.

7.3.2. L'européanisation des populations et des futures élites politiques par l'entremise des Partenariats pour la mobilité

Les supports utilisés pour procéder à l'européanisation des politiques et des pratiques liées à la gestion des migrations auprès des élites politiques nationales sont également mobilisés afin de familiariser d'autres acteurs aux croyances, valeurs et idées européennes dans le cadre de projets mis en œuvre sous l'égide des PPM. De moindre ampleur que les initiatives ciblant le personnel des agences de l'État, celles concernant directement la population ont progressivement vu le jour, souvent implantées par des organisations de la société civile locale. Alors que peu de ces

organisations locales se spécialisent dans la thématique des migrations mais œuvrent plutôt à des questions du ressort des droits de l'homme, elles ont dans certains cas été chargées d'appliquer des composantes des projets confiés aux organisations internationales. Les associations locales sélectionnées dans ce contexte sont celles qui prônent une plus grande européanisation de leur pays, afin de contribuer notamment à la modernisation des institutions nationales. Elles ont été chargées d'organiser, entre autres, des campagnes d'information à destination des ressortissants moldaves et géorgiens concernant la signification de la levée du régime des visas Schengen, afin d'insister sur les nouvelles possibilités de mobilité à des fins touristiques et non de travail s'offrant par ce régime. Elles ont aussi mené les efforts de sensibilisation auprès de la population géorgienne et des étrangers présents dans ce pays au lendemain de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le statut des étrangers, bouleversant le régime d'accueil autrefois en place. Leur travail consiste à familiariser la population ainsi que les autorités locales, délaissées des projets des PPM, aux politiques de l'UE et plus largement, aux valeurs européennes, tentant ainsi de maintenir un sentiment d'identification fort vers l'UE et éloignant en parallèle le spectre toujours présent de l'influence russe pesant sur les ambitions de la population, particulièrement en Moldavie. Pour ce faire, de nombreuses séances d'information sur diverses thématiques concernant le rapprochement du pays à l'UE sont organisées, principalement dans les capitales, mais de plus en plus dans les régions rurales. Ces organisations pratiquent ainsi des processus de socialisation et d'apprentissage similaires à ceux employés auprès des membres du personnel des administrations publiques. À ce sujet, les représentants d'une organisation de la société civile moldave rencontrés précisent leurs objectifs à travers l'organisation de rencontres avec la population : « *At the local level, we are working on the association agreemeent with local mayors, with different district representatives, on the people's vision on European integration… Before it was better, people wanted so much to get closer to Europe. Also we deal with the economic, social and integration issues. Now, it's a political issue because after our pro-European political parties went into the government, they lost the trust of the people. We have organized public debates on these issues in October and November last year […] I would say that our organization is the leader, it has the strongest links with the local authorities. Mostly, we are focused on the civic dialogue in terms of European integration and European views, and we are trying to get the people closer to those visions and understand the advantages of the process of integration, because it's related to the economic development of the country, to the migration situation in Moldova. We are trying to make them understand that if we develop the social and economic fields, then migrants would not leave…* » (entretiens, D. et M., Experts, Association « *Idis Viitorul* », Moldavie, 2015).

Du côté des institutions, les ministères des Affaires étrangères géorgiens et moldaves s'impliquent également dans la diffusion des « valeurs européennes » auprès de la population locale en organisant notamment des journées de festivité sur la thématique de l'Europe (« *Europe Days* »), journées pensées pour rapprocher les ressortissants géorgiens et moldaves des normes européennes et pour promouvoir l'action des institutions étatiques vers un rapprochement avec l'Union. Les nouveaux bureaux responsables des relations avec la diaspora ont également lancé des « *Diaspora Days* » incitant les membres de leur communauté établis à l'étranger à venir quelques jours participer à des moments d'échange avec les autorités sur les

possibilités de retour et d'investissements dans leur pays d'origine. Le ministère moldave des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne publie depuis l'entrée en vigueur du PPM une « *Newsletter* » qui informe des avancées dans la coopération moldavo-européenne, se concentrant sur les bénéfices engendrés par les projets mis en œuvre dans ce cadre. De concert avec ces efforts, les représentations des États membres sur place et diverses fondations européennes ont coordonné des séances d'information s'adressant à la population sur certaines thématiques européennes, notamment sur la « crise migratoire » et la nécessité de « contrôler efficacement » les flux migratoires.

Les organisations internationales OIM et ICMPD ont également entrepris « d'éduquer » les ressortissants géorgiens et moldaves sur les principes d'une migration « ordonnée », en mettant notamment sur pieds diverses campagnes d'information à destination de migrants potentiels, les renseignant sur les possibilités de migration légale vers l'UE et sur les risques de la migration irrégulière et du trafic d'êtres humains. Ces initiatives sont d'ailleurs les seules destinées à l'attention du grand public mises en œuvre par les organisations internationales dans le cadre des PPM. Dans ses recherches sur les campagnes d'information conduites par l'OIM, Antoine Pécoud précise que leur but est avant tout d'obtenir l'adhésion de la population et des migrants aux objectifs de contrôle des flux migratoires promus par les gouvernements des puissances occidentales, et que pour ce faire, la vocation sécuritaire de ces campagnes se cache derrière une rhétorique qui se concentre plutôt sur le bien-être des migrants potentiels (Pécoud, 2010, p. 199). Nos observations sur le terrain appuient l'assertion d'Antoine Pécoud, les campagnes d'information organisées en Moldavie et en Géorgie par l'OIM servant davantage à favoriser l'insertion socio-économique des migrants potentiels dans le marché du travail local et appuyant inlassablement sur les risques liés à l'immigration irrégulière et au trafic d'êtres humains.

Insistant sur la perception que la Moldavie représente une « plaque tournante » du trafic d'êtres humains, l'OIM diversifie ses interventions auprès de la population pour la sensibiliser à ce phénomène et pour prévenir les départs dans des conditions qui pourraient conduire les migrants à devenir victimes de trafic. Sous couvert d'action humanitaire, elle a ainsi par exemple organisé une course de cinq kilomètres à Chisinau afin de sensibiliser la population à la « cause » de la lutte contre la traite des personnes. Les coureurs, regroupant des travailleurs de l'humanitaire étrangers œuvrant en Moldavie, les membres du personnel de la branche locale de l'OIM ainsi que certaines personnalités moldaves, devaient parcourir leur trajet en contournant des figures représentant des victimes inconnues du trafic d'êtres humains livrant un témoignage dramatique de leur expérience.

Photo 6 : Course « We do not tolerate trafficking in persons » OIM Moldavie 10 juin 2018

Source : page facebook OIM Moldavie

Évitant de mentionner les statistiques exactes concernant le nombre de victimes du trafic d'être humains, difficile à chiffrer compte tenu de l'irrégularité de la situation, la branche moldave de l'OIM amplifie le phénomène en additionnant les victimes de trafic aux migrants ayant utilisé les services de passeurs. Pourtant, le Secrétaire d'État américain ne recense pour la Moldavie que 310 victimes de trafic pour l'année 2016 et 264 victimes en 2014 (refworld.org), relativisant le discours de l'OIM sur la représentation de la « plaque tournante » de ce phénomène en ce qui concerne la Moldavie. Somme toute, le but ultime des campagnes d'information et de sensibilisation des migrants potentiels à destination du territoire de l'UE est de freiner les flux migratoires irréguliers et de véhiculer le message du discours d'une gestion dite « ordonnée » de la migration afin qu'il intègre les schémas de pensée de la population locale.

Ce travail « d'européanisation des masses » visant à diffuser les valeurs et les avantages de la coopération européenne reste marginal et peine à rassembler la population autour du projet européen, comme l'atteste la chute constante de l'appui de la population à l'intégration européenne (chapitre 2). De plus, l'opacité qui caractérise les instruments européens de coopération est source de confusion pour la population qui demeure mal informée des initiatives en cours, notamment du PPM, inconnu de la plupart des migrants et de la population locale. Le travail de réformes sur la longue durée promu par l'UE ainsi que la méfiance portée à l'encontre des partis politiques pro-européens semble décourager la population locale en quête de changement, qui hésite moins aujourd'hui à afficher son soutien pour un rapprochement avec la Russie et son union douanière eurasienne, tel que le démontre la récente élection du président moldave pro-russe Igor Dodon.

Outre les programmes soutenus par le PPM visant l'apprentissage et la familiarisation des intérêts européens pour les administrations publiques et moindrement la population, l'UE et les organisations internationales ont développé des projets ciblant cette fois la future élite politique destinée à rejoindre les institutions étatiques géorgiennes et moldaves. Une pléthore de programmes d'études sur l'UE a vu le jour au cours des dernières années dans les pays du Partenariat oriental afin d'accroître la connaissance des étudiants sur cette communauté politique et économique et sur la coopération qu'elle entretient avec leur pays. En collaboration avec des universités locales, ces initiatives veillent entre autres à européaniser les curriculums universitaires, former les étudiants se préparant à intégrer le service public à la gestion de projets européens, à soutenir la coopération transfrontalière avec l'Europe et approfondir leur compréhension des enjeux européens dans la région (programmes Jean Monnet pour la Moldavie, résumé des projets éducatifs sur le site de la Délégation de l'UE en Moldavie). Au regard du descriptif de ces programmes, l'on apprend que leur mission principale est de promouvoir le dialogue entre le monde académique et celui de l'administration publique pour améliorer la gouvernance des politiques européennes. Les universités bénéficiaires de ces financements européens ont participé à la création de programmes d'étude de niveau « Master » ou de doctorat, ainsi qu'à la conception d'instituts d'études européennes qui, à l'exemple de l'Institut d'études européennes de l'Université d'État de Tbilissi (« *Ivane Javakhishvili Tbilisi State University* ») porte pour vision « *to embrace Europe in Georgia* » (site internet de l'Institut d'études européennes de l'Université d'État de Tbilissi).

Des processus d'européanisation dite « horizontale », portant sur la modification progressive des cadres cognitifs pour s'harmoniser avec les valeurs, idées, croyances et schémas de pensée propres à l'UE sont réalisés par l'entremise de ces programmes de formation. Pour reprendre les termes employés sur le site internet de l'Institut d'études européennes de l'Université d'État de Tbilissi, ces programmes d'étude proposent d'une part « la continuation de la dissémination des valeurs européennes dans la société géorgienne » et d'autre part, « d'apporter une contribution au développement intellectuel du pays en assurant une éducation de qualité correspondant aux standards de l'UE et de soutenir les efforts du gouvernement géorgien en améliorant le capital humain en mesure de favoriser l'intégration européenne du pays » (site internet de l'Institut d'études européennes de l'Université d'État de Tbilissi). Financés par l'UE et ayant à cœur les intérêts européens, ces programmes d'étude entretiennent une étroite relation avec les institutions et les experts européens sur place. À titre d'exemple, la responsable du Master d'études européennes dispensé à l'Université d'État de Tbilissi est également gestionnaire du portfolio « Justice et Affaires intérieures » à la Délégation de l'UE en Géorgie et assure les enseignements liés à la coopération européenne en Géorgie ainsi qu'à la coopération en matière de gestion des migrations et des frontières.

Dans le cadre de la mise en œuvre de projets des PPM, l'OIM et l'ICMPD ont également été amenés à trouver des façons de diffuser leurs connaissances afin de développer l'expertise locale en matière de migrations. Même si des chercheurs locaux sont aujourd'hui reconnus pour leurs recherches traitant d'enjeux liés au phénomène migratoire selon des approches disciplinaires

variées, ces derniers ne sont que rarement impliqués dans les dialogues ouverts par ces organisations avec le milieu académique. Encore une fois, la méthode ne consiste pas à utiliser les ressources déjà disponibles sur place et à échanger sur les recherches menées sur le phénomène migratoire, mais bien de créer de nouveaux programmes et curriculums visant à inculquer les façons d'appréhender ces enjeux en respectant les objectifs de la coopération européenne. Dans cette perspective, le projet GOVAC (« *Building training and analyticial capacities on migration in Moldova and Georgia* ») mis en œuvre par l'ICMPD a produit un curriculum universitaire de Master en « gestion des migrations » afin de « préparer des spécialistes qualifiés sur la migration pour répondre aux besoins du gouvernement » (brochure d'information du projet GOVAC remise par la branche moldave de l'ICMPD). Cette même organisation dispense chaque année des « écoles d'été » sur la thématique de la gestion des migrations ouvertes à tous les étudiants et fonctionnaires des pays du Partenariat oriental, qui veillent à former les participants aux différentes façons d'aborder le phénomène migratoire, respectant la structure du discours de la gestion « ordonnée » des migrations. Ce processus d'européanisation visant à former l'élite politique locale aux politiques et aux pratiques européennes se veut longitudinal et se fonde sur l'idée originelle du « *capacity building* », tentant dans cet exemple de mouler à la guise des intérêts européens les futurs décideurs politiques et agents de la fonction publique géorgiens et moldaves.

Les visées des programmes éducatifs européens dans les pays du voisinage oriental font l'objet de quelques critiques dans le milieu académique, et plus particulièrement de la part de chercheurs établis en Russie. Retraçant l'étendue des programmes Jean Monnet, De Martino défend la thèse qu'ils agissent comme instruments de « *soft power* » de l'UE, avec pour objectif de renforcer son rôle sur la scène régionale et globale (De Martino, 2015). La « diplomatie éducative » ainsi conduite par l'UE participe de la diffusion de ses préceptes de « bonne gouvernance » et de ses normes en matière de différentes politiques sectorielles, dont elle espère obtenir des résultats au cours des prochaines années, alors que les décideurs politiques et les agents locaux responsables de l'application des initiatives issues de la coopération européenne auront acquis l'expertise estimée nécessaire et partageront une compréhension commune des enjeux à traiter.

Conclusion

Plusieurs mécanismes mis en œuvre dans le cadre des PPM œuvrent à atteindre une convergence du regard porté par les administrations publiques des pays tiers partenaires de la coopération avec les représentations véhiculés par les acteurs européens sur le phénomène migratoire et sur les façons de l'appréhender. Au-delà des transferts institutionnels qui s'opèrent à travers les instruments politiques de l'UE, l'on constate également la volonté de diffuser des matrices cognitives ayant pour finalité d'uniformiser le langage, les idées, les normes et les croyances de la globalité des acteurs impliqués dans la gestion des migrations.

L'analyse réalisée dans le cadre de ce chapitre a prolongé la réflexion entamée dans le cadre de la seconde partie de notre ouvrage, mettant au jour la diversité des processus d'européanisation ainsi que leur fonctionnement servis par l'adoption et la mise en œuvre des PPM. Qu'ils soient de nature verticale ou horizontale, ces processus relèvent d'une asymétrie dans les relations entre acteurs européens et leurs homologues géorgiens et moldaves, qui se poursuit tout au long de la chaîne de cette politique. Le réseau de gouvernance institué à Bruxelles autour de cet instrument politique accorde aux fonctionnaires de la direction générale Migration et Affaires intérieures une marge de manœuvre significative dans la définition des lignes directrices de cet outil ainsi que des projets qu'il mettra en œuvre, dont les priorités demeurent dessinées en vase clos, excluant dans la plupart des cas les représentations des pays tiers partenaires à cette initiative. Avec l'ambition de synchroniser l'action européenne destinée à la coopération en matière de migrations avec les pays tiers, cette direction tente d'homogénéiser les points de vue sur les méthodes et les objectifs à privilégier auprès des institutions européennes et des États membres de l'Union. Elle détermine les orientations que doivent prendre les PPM, orientations que le réseau de gouvernance national est par la suite responsable d'opérationnaliser. Ce dernier, dont le PPM a insufflé l'émergence dans nos deux cas d'étude, procède de la construction de cadres communs de compréhension en accordant une influence déterminante aux experts européens et à certaines organisations internationales ainsi qu'aux interlocuteurs locaux qui partagent leur vision des enjeux liés aux migrations. L'Europe réalise ainsi une « socialisation des savoirs » (Hassenteufel, 2008) empreinte de relations de pouvoir, veillant à transmettre son savoir-faire en matière de migration à des autorités perçues immatures et inexpérimentées dans ce champ d'action, mais volontaires à s'engager dans des procédures substantiels de réformes. Une telle perception des autorités publiques des pays tiers partenaires légitime le recours au « *capacity building* », principale motivation des projets jusqu'à maintenant mis en œuvre dans le cadre des PPM géorgien et moldave, visant à diffuser ce que l'UE entend comme les « meilleures pratiques » dans le domaine de la gestion des migrations et ainsi faciliter la sédimentation des normes et pratiques européennes dans les matrices cognitives des administrations publiques.

Néanmoins, l'étude de la mise en œuvre des projets du PPM et des entretiens conduits auprès des acteurs de cette coopération relativise la portée des efforts d'européanisation. Le prochain chapitre viendra éclairer les usages exercés par les acteurs nationaux des offres de coopération

européenne. Ainsi, nous aborderons l'idée d'une « européanisation à la carte » qui se traduit tout autant du côté des acteurs nationaux que des acteurs européens, remettant en question la volonté de transposer dans les cadres nationaux la globalité des différents préceptes retrouvés dans l'Approche globale sur les migrations. Les limites des processus d'européanisation seront considérées à partir des entretiens, mais aussi de l'utilisation des instruments financiers européens et des résultats d'évaluations sommaires réalisées sur certains aspects des PPM. L'importance du contexte d'application sera également mise en lumière afin de souligner les divergences quant à l'application des PPM dans les différents cas d'étude ainsi que les particularités des exemples géorgiens et moldaves, expliquant d'ailleurs en grande partie l'accueil favorable reçu par cet instrument politique en ces espaces.

Chapitre 8 : De l'importance des prismes nationaux dans la réception et la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité

Introduction

L'analyse jusqu'à maintenant réalisée dans le cadre de cette thèse relève le caractère vertical persistant dans l'application de l'instrument politique du Partenariat pour la mobilité sur les terrains d'étude géorgien et moldave. Initiées à l'échelle de Bruxelles, au cœur des instances européennes, les négociations pour la conclusion de PPM, puis les modalités de son application, dénotent la centralité accordée à l'exportation des préceptes d'un modèle de gestion des migrations, inspiré des postulats avancés par la direction générale Migration et Affaires intérieures. Excluant les autorités des pays tiers dits partenaires de la conception des projets mettant en œuvre cet outil européen, les initiatives ayant vu le jour transforment les dispositifs régulant les migrations en dehors des frontières de l'UE, tout en œuvrant à la modification des cadres cognitifs des acteurs locaux agissant sur leur façon d'appréhender le phénomène migratoire. Imbriqué à d'autres instruments politiques, notamment le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, le PPM a ainsi servi à l'externalisation de préceptes en adéquation avec les idées européennes relatives à la gestion des migrations, en conjuguant des processus verticaux et horizontaux d'européanisation. Ainsi, la conditionnalité politique exercée par l'UE quant à la mise en œuvre de mesures de contrôle des flux migratoires s'est additionnée à d'autres dynamiques, telles la socialisation des acteurs et l'apprentissage, visant à familiariser chacun aux normes, croyances et aux idées européennes, afin que ces dernières soient progressivement intériorisées par les autorités nationales et se traduisent par l'harmonisation des politiques et des pratiques adoptées à l'échelle locale à celles en vigueur dans les États membres de l'UE.

Les exemples des PPM géorgien et moldave, les plus aboutis parmi les pays tiers signataires de cette initiative, permettent tout de même de déceler les limites des processus d'européanisation. Ils n'aboutissent pas inévitablement à une convergence des points de vue et de plus, interrogent l'intériorisation effective des matrices cognitives européennes par les autorités nationales. Aussi, ces deux pays présentent des particularités qui ont été déterminantes dans la trajectoire des PPM. Diverses variables expliqueraient la préférence accordée par les autorités géorgiennes et moldaves au modèle de gouvernance promue par l'UE, notamment dans le domaine des migrations. Selon Thierry Delpeuch, ces préférences sont déterminées par certains éléments tels : « la proximité géographique, culturelle et linguistique, les relations établies antérieurement, la présence de représentants de l'unité exportatrice disposant de ressources d'influence ou l'existence de réseaux de relations entre les deux unités, la légitimité du modèle dans le champ organisationnel dans lequel il s'opère, le prestige de l'unité à laquelle la solution est identifiée, la compatibilité de la solution avec la structure institutionnelle et sa cohérence avec les politiques existantes, la perspective d'obtenir à court terme des résultats visibles et le sentiment de sécurité des élites politico-administratives quant aux conséquences possibles de

l'emprunt sur leur pouvoir » (Delpeuch, 2008, pp. 47-48). Plusieurs de ces éléments se sont dégagés lors de notre analyse et éclairent les choix réalisés par les autorités géorgiennes et moldaves quant à la voie qu'ils poursuivent, mais ne sauraient s'appliquer à d'autres contextes qui entretiennent des niveaux de relations différents avec l'UE. Pour remettre en perspective la trajectoire unidirectionnelle que nous avons pu observer des processus d'européanisation, nous souhaitons envisager ces dynamiques sous l'angle des usages de l'Europe, abordés dans l'introduction de notre thèse. Ainsi, les acteurs locaux filtreraient et feraient un usage discrétionnaire des normes et règles européennes, interrogeant de ce fait la capacité effective de l'Europe à s'imposer uniquement par pression structurelle. Adhérant à l'idée développée notamment par Sabine Saurugger et Yves Surel que « les changements ne procèdent pas d'une diffusion linéaire de normes communautaires mais plutôt d'une série complexe de processus d'échanges et de transactions déterminés par des contraintes institutionnelles et par des politiques au niveau domestique » (Saurugger et Surel, 2006, p. 182), nous avons soutenu l'hypothèse que les processus d'européanisation sont renégociés tout au long de la trajectoire de la politique publique et alimentés par les acteurs locaux qui agissent en fonction de leurs intérêts et préférences, ces derniers se transformant au gré de la coopération.

Appuyé d'exemples de nos terrains d'étude secondaires, le présent chapitre interroge les limites et les usages de l'européanisation mais aspire aussi à surpasser ce cadre analytique en mettant au jour les limites du sens produit par l'UE sur les migrations lorsqu'il se confronte à des compréhensions divergentes. Ainsi, les usages de l'Europe fondées sur un calcul rationnel des intérêts d'un pays tiers à se rapprocher de l'UE et la pression adaptative exercée par l'UE ne seraient pas les seules modalités expliquant une réception différenciée des PPM dans ses divers contextes d'application. Le référentiel dominant sur la gestion « ordonnée » des migrations produit au sein des institutions européennes véhicule comme nous avons pu le constater des principes qui se veulent « universels » mais qui, lorsque opposés à des traductions concurrentielles, rappellent leur rationalité européenne et les motivations à l'origine de leur production. Pour poursuivre sa trajectoire, le référentiel dominant de l'UE, résultat de luttes concurrentielles, entre dans des rapports de force cette fois-ci avec les autorités de pays extérieurs à l'UE afin de définir une « image de la réalité sociale » (Jobert et Muller, 1987, p. 70) qui problématise le phénomène migratoire sous un certain angle. Alors que la première partie de ce chapitre mettra en exergue les particularités des exemples géorgiens et moldaves quant à la réception de leur PPM et des réformes engagées sous ce cadre de coopération, la seconde partie viendra apporter un éclairage différent, en abordant la difficile exécution de la mise en œuvre de cet instrument politique dans d'autres contextes d'application. Cette analyse remet en question l'idée de la puissance normative de l'Europe, la cohérence de son action auprès des pays tiers ainsi que sa capacité à externaliser ses normes de gestion des migrations de façon uniforme au-delà de ses frontières, au regard du prisme domestique qui prévaut dans chacun des contextes étudiés.

8.1. Des choix stratégiques des autorités géorgiennes et moldaves dans la réception de leur Partenariat pour la mobilité

Les mécanismes d'européanisation agissent, comme il a été possible de le constater, sur différentes cibles. Les transferts opérés par l'entremise de l'influence européenne peuvent conduire à des ajustements politiques et législatifs, mais aussi se faire ressentir sur les structures administratives et même modifier les intérêts et préférences des acteurs domestiques. Tanja A. Börzel et Thomas Risse dans leur conceptualisation des impacts de l'Europe énoncent trois registres principaux d'européanisation qui sont la politique (« *politics* »), les politiques (« *policies* ») et les régimes politiques (« *polity* ») (Börzel et Risse, 2003 ; voir aussi Featherstone et Radaelli, 2003). Ces éléments font écho à l'argumentaire développé par Bruno Palier et Yves Surel qui soutiennent que la construction européenne induit des changements à la fois institutionnels, stratégiques et normatifs, et invitent les chercheurs à observer les conséquences des processus d'européanisation sur les institutions, les intérêts et les idées (Palier et Surel, 2007).

Au regard des changements survenus sur les terrains d'étude analysés dans les précédents chapitres, l'UE a non seulement joué un rôle moteur dans la redéfinition des politiques et des législations sur l'accueil des étrangers et le contrôle des flux migratoires, mais également dans la constitution de groupes d'intérêt sur ces questions à l'échelle nationale, sur le remaniement des institutions nationales ainsi que sur les discours politiques. Elle a ainsi affecté les cadres de pensée des décideurs politiques comme des agents des institutions de l'État sur les enjeux liés aux migrations. Les changements ainsi opérés résultent de processus de négociation, mais aussi selon Claudio Radaelli, de la « capacité institutionnelle à produire le changement, des circonstances (« *timing* ») relatives aux processus endogènes et à la structure politique et des « coalitions de plaidoyer » (« *advocacy coalitions* ») (Radaelli, 2002, p. 127). Rappelant ainsi que les processus d'européanisation ne sont guère unidirectionnels et dépendent pour être effectifs des conditions de réception, les chercheurs illustrent un usage spécifique de l'Europe, qui au-delà de l'attention portée aux politiques publiques, implique des choix stratégiques réalisés par les autorités réceptrices de ces processus (Faist et Ette, 2007).

8.1.1. Des usages de l'Europe pour des administrations en quête de réformes

Au regard de travaux conduits sur les impacts des processus d'européanisation auprès de pays candidats à l'UE ou de pays voisins, ces dynamiques peuvent être saisies par les acteurs domestiques en quête de réformes « occidentalisantes » et comme forces idéologiques pour la modernisation de l'État (Featherstone et Papadimitriou, 2008). Selon cette logique, les gouvernements en quête de réformes ont pu se servir des opportunités offertes par la coopération européenne pour faire avancer leur agenda, plutôt que de simplement subir des pressions adaptatives exercées par l'UE (Featherstone et Radaelli, 2003). L'européanisation servirait donc également une fonction de légitimation de l'action publique endogène au

système politique ici perçu comme importateur des normes européennes, servant à normaliser les politiques, les valeurs et les perspectives, définissant en interne ce qui doit désormais être vu comme normal et efficace et ce qui ne l'est pas (Kudaibergenova, 2014).

Politiquement engagées depuis plus d'une décennie dans une trajectoire visant une intégration à la communauté européenne, les élites politiques géorgiennes et moldaves usent du discours du « retour à l'Europe » de leur pays et y puisent une légitimation conséquente de leurs actions. Puisque « l'influence réelle de l'UE dépend des possibilités de réappropriation des modèles d'action qu'elle propose par des acteurs politiques et sociaux impliqués – réappropriations qui sont elles-mêmes conditionnées par la dynamique interne des contextes historiques nationaux » (Hadjiisky, 2007, p. 193), l'identification en interne du fonctionnement de l'UE et des politiques européennes comme modèles de référence a facilité la réappropriation par les autorités nationales des ingrédients prescrits par l'UE à travers ses instruments de coopération. Selon Heather Grabbe, les processus d'européanisation auraient une portée particulièrement significative dans les États d'Europe centrale et orientale pour deux principales raisons. D'une part, ces États ayant clairement indiqué prendre une direction européenne dans le processus de modernisation de leur État, seraient soumis à une asymétrie conséquente dans les relations entretenues avec l'UE, pouvant ainsi utiliser plus facilement que dans d'autres cas des mécanismes coercitifs et exercer une pression sur la mise en place de réformes, et d'autre part, l'incertitude construite autour du processus d'accession des États à l'UE permettrait à cette dernière d'exiger le transfert d'une partie de l'acquis communautaire, faisant toujours miroiter un rapprochement progressif pouvant éventuellement se muter en candidature à l'adhésion (Grabbe, 2003, p. 303). À ce sujet, Frank Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeier rappellent dans leur étude des processus d'européanisation au sein des pays de l'Europe centrale et orientale que l'UE aurait « insisté sur les progrès en matière d'adoption de l'acquis communautaire en tant que pré-condition pour ouvrir les négociations pour l'accession » (Schimmelfennig et Sedelmeier, 2005, p. 212). De plus, Marianne Haase ajoute à ces particularités l'absence de ressources endogènes pour impulser les réformes, encourageant ainsi les autorités locales à rechercher des sources de solutions exogènes (Haase, 2011). En mettant de l'avant de façon implicite la perspective d'adhésion, finalité souhaitée par certains pays d'Europe centrale et orientale, l'UE réduit la marge de manœuvre de ces derniers dans le cadre des négociations mais aussi de la mise en œuvre des réformes exigées. En ce sens, la volonté d'intégrer la communauté européenne exprimée par les autorités géorgiennes et moldaves ainsi que leur recherche de réformes pour moderniser leur État et l'offre de coopération européenne intervenant au moment de l'élaboration de cette stratégie concourent à la réussite des processus d'européanisation puisque « la réussite des stratégies d'import-export d'expertise dépend du degré d'homologie structural qui peut exister à un moment spécifique de leur histoire, entre les champs du pouvoir d'État au Nord et au Sud » (Delpeuch, 2008, p. 25), ou dans ce cas-ci, entre l'Ouest et l'Est.

Dans ce contexte, la Géorgie et la République de Moldavie auraient donc stratégiquement opté pour un « usage » de l'Europe, défini par Sophie Jacquot et Cornelia Woll en tant que

« pratiques et interactions politiques qui s'ajustent et se redéfinissent en saisissant l'UE comme un ensemble d'opportunités de nature institutionnelles, idéologiques, politiques ou organisationnelles » (Jacquot et Woll, 2003, p. 4). Ce concept des usages de l'Europe accorde aux acteurs nationaux une place centrale dans les dynamiques d'européanisation, expliquant leur « rôle dans la traduction des effets de l'intégration, leurs motifs d'action et comment les acteurs opèrent la traduction » (Saurugger, 2009, p. 267). Avec l'asymétrie des relations instituées entre l'UE et les pays de son voisinage oriental, notamment pour ceux qui aspirent à l'intégration européenne, l'Europe représente à la fois une source de pression réformatrice mais aussi une ressource politique dont ils peuvent se saisir (Bache, Bulmer et Gunay, 2012). Néanmoins, leur marge de manœuvre dans les négociations demeure limitée, compte tenu que : « *The Central and Eastern European countries have little to offer the EU, given their tiny economic size and little to bargain with because the desire of the political elites to join is generally much greater than that of the Member States to let them in* » (Grabbe, 2003, p. 318). Puisque ces États se retrouvent soumis à une relation de dépendance asymétrique avec l'UE, les coûts de la non-conformité à des exigences de réformes peuvent s'avérer substantiels et freiner les ambitions d'intégration (Schimmelfennig et Sedelmeier, 2005).

Les usages que font les autorités géorgiennes et moldaves des opportunités de coopération européenne n'ont pas pour objectif premier de rééquilibrer les relations avec l'UE, mais bien d'en créer de nouvelles, leur permettant ainsi de se rapprocher de leur finalité. En corrélation avec ces affirmations, un chercheur moldave affirme : « *In the past, Moldova put a lot of efforts on exploiting as much possibilities from the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership to strengthen it political relationship with the EU, to open as much possibilities on the EU common market to Moldovan exports, build energy interconnectors with the EU to ease energy dependency on Russia, modernize national transport infrastructures with EU assistance, increase the mobility of Moldovans within Schengen by liberalizing the visa regime with the EU. After signing the Association Agreement, the governing political class slowed down the thrive for internal transformations, more reluctant to make reforms endangering its political survival and challenge its control over the local economy and finances* » (Chirila, 2016, p. 5), illustrant la stratégie élaborée par les autorités pour exploiter les opportunités politiques offertes par l'Europe, jusqu'à ce qu'elles deviennent dangereuses pour les intérêts de l'élite politique au pouvoir. La stratégie vers l'intégration européenne clairement énoncée par les autorités géorgiennes et moldaves justifierait ainsi un recours accru à la coercition par l'UE pour y faire adopter des réformes « européanisantes », consolidant un rapport de force asymétrique dans leurs relations avec l'UE, et expliquerait un traitement différencié envers ces États au regard des autres pays du Partenariat oriental. Cette asymétrie est toutefois perçue comme la norme par les acteurs locaux et rarement remise en question, comme l'indique le passage suivant d'un entretien réalisé auprès d'un membre géorgien d'une organisation internationale : « *Georgia openly declares that it wants to join the EU institutions. So therefore, the EU can ask more and more of Georgia. Azerbaijan on the other hand, they don't say, I mean, they will never say that they want to become a member of the EU so when you ask them to develop these European models, there's always reluctance. Why ? I mean, why would you, should you change your methods of border guarding for example ? For what reasons ? I mean, there are no carrots for Azerbaijan in*

this » (entretien, N., Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement, Géorgie, 2015).

Une typologie des usages a également été développée par les théoriciens du champ de l'européanisation, informant des motivations des États pour leur rapprochement de l'Europe. L'usage peut dans un premier lieu être stratégique, c'est-à-dire qu'il transforme des ressources politiques afin de remplir l'objectif de la réalisation d'un but défini, qui dans les cas étudiés, se résume à l'intégration européenne. L'usage peut également être de nature cognitive, impliquant ici la compréhension et l'interprétation d'enjeux politiques et la diffusion d'idées rapprochant les façons de faire locales à celles en cours dans la communauté européenne. Finalement l'usage peut servir une fonction de légitimation de l'action publique, conjuguant les usages stratégiques et cognitifs dans le but de légitimer les politiques publiques et d'accroître le soutien de l'opinion publique aux mesures prises à l'échelle nationale (Jacquot et Woll, 2003, pp. 6-7). La rationalité des acteurs ainsi mise de l'avant dans cette argumentation reflèterait une « logique de conséquences » (« *logic of consequences* »), présumant que « les individus, en tant qu'acteurs rationnels avec des préférences fixes développées en amont des interactions sociales calculent et agissent dans le but de maximiser les gains individuels » (Bache, Bulmer et Gunay, 2012, p. 74). Néanmoins, ce parcours de réformes est jonché d'inconnus et sa mise en œuvre peut être plus ou moins construite. Ainsi, il faut relativiser la rationalité des acteurs réalisant de tels usages de l'Europe, alors que ces derniers peuvent en parallèle être transformés par la relation entretenue avec l'UE, conduisant à « une adaptation cognitive et normative » (Jacquot et Woll, 2003, p. 5 et Guiraudon, 2003). Pour reprendre le vocabulaire employé dans le champ des études sur l'européanisation, une « logique d'adéquation » (« *logic of appropriatedness* »), participerait également de la mise en conformité des acteurs, faisant cette fois-ci référence au « rôle des institutions sur la redéfinition des intérêts des individus pour les conduire à agir d'une façon légitime et socialement acceptée » (Bache, Bulmer et Gunay, 2012, p. 74). Le précédent chapitre, éclairant les processus d'apprentissage et de socialisation induits par la coopération européenne, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des PPM, informe du fonctionnement de ces dynamiques de transformation des matrices cognitives liées à la façon d'aborder un « problème » politique sous l'influence de l'UE.

La majorité des entretiens conduits auprès des acteurs institutionnels géorgiens et moldaves ont mis en lumière cette notion d'usage des opportunités offertes par l'UE pour faire avancer l'agenda national. Les réformes proposées par l'UE à ces États post-soviétiques coïncidaient jusqu'alors avec leurs intérêts et étaient politiquement peu coûteuses, particulièrement en ce qui concerne la coopération sectorielle en matière de contrôle des migrations, rappelant le constat énoncé par Frank Schimmelfennig et Ulrich Sedelmeier que les « gouvernements adoptent les règles européennes que si les récompenses surpassent les coûts politiques » (Schimmelfennig et Sedelmeier, 2005, p. 12). Dans cet ordre d'idées, la lutte contre la migration irrégulière, chère aux yeux de l'UE dans ses relations avec ses voisins, serait stratégiquement saisie par les pays de départ et de transit des migrants en tant qu'opportunité ouvrant à une implication européenne approfondie dans d'autres domaines d'intérêts. Pour

reprendre les propos de Kersten Rosenow à ce sujet : « *Countries of origin and transit pursue their own interests and they are interested in increasing their prosperity. They do not display a genuine interest in preventing transit migration and only assume the role of « deputy sheriff » if under political pressure or if there are economic of political incentives. Thus, they act as economic entrepreneurs and use bargaining power to increase the rewards for their efforts to curb emigration* » (Rosenow, 2011, p. 275). Certains chercheurs ont d'ailleurs pensé la notion de « rente géographique » (Guiraudon, 2010, El-Qadim, 2015) en référence aux usages des politiques européennes réalisés par les pays frontaliers de l'UE pour obtenir des gains définis selon leurs intérêts, en contrepartie d'une coopération accrue en matière de lutte contre les migrations irrégulières et du renforcement des frontières de leur territoire.

Dans une même logique, une fonctionnaire géorgienne explique qu'ayant compris l'importance de la thématique de la coopération en matière de la lutte contre les migrations irrégulières pour l'UE, les autorités nationales se sont acharnées à se montrer « bon élève » aux yeux de l'Europe afin d'ouvrir des dialogues approfondis avec l'UE : « *Combating irregular migration, this was the point on which Georgia focused more, to consider the irregular, illegal migration issues, and then to start the dialogue in that regard and that's why there was the readmission agreement as one of the first steps done in the cooperation with the EU. That was the key idea. And then, these kind of arrangements would lead to open dialogues with Europe to have a visa-free regime, and to have more wide perspectives for economic cooperation, cooperation in the field of education, different kinds of fields that could take place after steps were taken by Georgia and from the EU as well. I think that this is the way to have better communication, then a partnership, then integration, a full integration of Georgia into the European institutions. Maybe that would be a big challenge, but that was one of the main goals, to start, how to get closer and closer to the EU institutions and international institutions as well* » (entretien, M. Conseillère au ministère d'État, *Office of the State Minister for Diaspora Issues*, Géorgie, 2015). Les institutions européennes, de par le fonctionnement des instruments politiques qu'elles ont mis en place et du mécanisme de conditionnalité politique qui les caractérisent (« *More for More* »), encouragent les pays du voisinage oriental à réaliser ces usages de l'Europe afin qu'ils s'engagent dans les parcours de réformes qu'elles ont dessinées, comme le rappelle un fonctionnaire de la Commission européenne rencontré : « *Au départ, la volonté c'est de proposer les mêmes outils à tous les pays partenaires du Partenariat oriental. À mon avis, c'est de dire, vous êtes reconnus et vous avez accepté d'être dans le Partenariat oriental. Voilà les outils qu'on peut mettre en place : « Visa facilitation » et « readmission agreements », une vue sur le dialogue des visas dans l'avenir, le Partenariat pour la mobilité, tout ça, ça va ensemble, à vous de prendre ce que vous voulez et de l'utiliser comme vous voulez* » (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

L'objet des migrations s'étant retrouvé au cœur des initiatives de coopération proposées par l'UE aux pays de son voisinage oriental, cette thématique semble donc avoir été saisie « par défaut » par certains de ces États souhaitant approfondir leurs liens avec l'UE et ses États membres. L'harmonisation des politiques, des législations et des normes en matière de migrations à celles en vigueur dans les États membres européens a permis à la Moldavie puis à

la Géorgie d'affirmer leur appartenance à la communauté de valeurs de laquelle elles ont fait le choix de se rapprocher. À ce sujet, Thierry Delpeuch indique que « l'alignement sur les standards internationaux a une valeur symbolique car l'État manifeste sa volonté d'appartenance à une communauté internationale même si l'autorité nationale importatrice n'a pas la volonté de mettre en œuvre les normes transférées et ferment les yeux sur leur transgression » (Delpeuch, 2008, p. 14). Ainsi, la coopération européenne proposée aux autorités géorgiennes et moldaves présente plusieurs avantages dont « la légitimation de [leur] action car elle respecte les principes supérieurs, la facilitation d'échanges avec d'autres institutions et une meilleure réputation » (Delpeuch, 2008, p. 13). La coopération instaurée entre l'UE et ces deux pays en matière de migrations aurait donc été saisie pour remplir une fonction d'affirmation, respectant une forme « d'arrière-plan moral » (Honneth *in* El-Qadim, 2015, p. 265) qui traduit une lutte performative pour la reconnaissance de leur État en tant que potentiels États membres de la communauté économique et politique européenne. Ce constat semble se refléter dans les dires des acteurs institutionnels rencontrés à propos de ce qu'ils perçoivent comme une reconnaissance consécutive au lancement de la coopération avec l'UE, notamment par l'entremise du PPM : « *That was the initiative of the Moldovans because it was also a way to start existing on the international scene. You know, it's the country that is the poorest in Europe, it has no international recognition whatsoever, and with this, they suddenly became a leader, you go to the Global Forum on Migration and Development and there is Moldova all over the place !* » (entretien, A., anciennement *Policy Officer*, DG HOME, Ottawa, 2015).

Selon Sophie Jacquot et Cornelia Woll, les usages qui seront réalisés dépendent des éléments dont les acteurs peuvent se saisir. Ces derniers peuvent être « immatériels, tels que les discours, les idées ou encore l'utilisation de la sphère publique européenne, ou encore matériels, impliquant cette fois l'accès aux institutions européennes, la problématisation d'enjeux politiques, les instruments politiques et le financement » (Jacquot et Woll, 2003, p. 7). Notre analyse des efforts du gouvernement moldave pour persuader les institutions européennes à considérer leur État pour la conclusion d'un projet pilote de PPM illustre leur appropriation de ces éléments. En ayant consciencieusement suivi les développements de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne ainsi que l'évolution du discours de l'Approche globale sur les migrations, les autorités moldaves, en quête d'opportunités de rapprochement avec l'Europe, ont mobilisé les éléments de discours contenus dans les publications de la Commission européenne afin de proposer leur candidature à cet instrument politique. Le travail de persuasion qui s'est effectué par la suite auprès des États membres et des institutions européennes mais aussi la reformulation des priorités de coopération afin qu'elles correspondent au mieux aux intérêts européens reflètent leur « entrepreneuriat politique », traduisant leur volonté de problématiser les enjeux des migrations sous un angle qui favoriserait sa réception auprès des acteurs européens.

Ayant par la suite mobilisé le PPM afin qu'il serve la mise en œuvre du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, les autorités moldaves reproduisent le même scénario afin de faciliter la réalisation des réformes exigées par l'UE cette fois-ci dans le cadre de l'accord

d'association conclu en 2014, tel que le confirme une fonctionnaire moldave rencontrée : « *Mainly in this moment, we are trying to slowly involve the Mobility Partnership in our Association Agreement regarding all the aspects related to migration. All that we need to implement from the association agreement, we are trying to make it a pillar of the Mobilty Partnership…* » (entretien, R., *National Focal Point for the Mobility Partnership*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2016). Dans cet ordre d'idées, les autorités nationales œuvrent à redéfinir les objectifs du PPM afin qu'ils correspondent à leur agenda de rapprochement avec l'UE et aboutissent à l'ouverture de nouvelles possibilités de coopération. Reconnaissant le rôle fondamental que cet instrument a joué dans l'impulsion de réformes nationales mais aussi dans l'accroissement de l'attention portée à leur pays par les États membres de l'UE et les organisations internationales, les autorités moldaves cherchent désormais à explorer de nouvelles façons de se saisir de cet instrument et de partager leur expérience à l'international, leur permettant ainsi d'obtenir une reconnaissance de leur projet d'intégration et de s'inscrire dans une communauté de valeurs, comme l'explique la directrice du département de l'intégration européenne du ministère moldave des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne : « *We would like to find new pilot things, because we saw that being a pilot country is good and relevant. We're trying to have this creative approach. We're interested in this economic side of migration, remittances, savings, we're interested in that. We said already in the last 6 years that the priority for us is to have a migrant-centred approach. But this is difficult to be specific, on what it exactly means, for Member States, for International Organisations, or for donors. As for the Mobility Partnership, our priority is to take, to build on the experiences we already have to promote it, to be in different partnerships of the European Commission or the EU, to be part of this ICMPD Facility, to have regional seminars on the Mobility Partnership, to share from our experience to other countries in the process* » (entretien, D., Directrice, Direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2015).

Poursuivant l'objectif primordial de l'intégration européenne, les autorités géorgiennes et moldaves font fi des décalages qui peuvent survenir entre les projets pensés par les acteurs européens et mis en œuvre dans le cadre des PPM et la réalité du terrain. Cette dernière se retrouve souvent négligée lors de la phase de conception des initiatives mais aussi lors de l'évaluation des projets, ayant principalement pour but de conduire à une harmonisation des cadres de pensée en matière de migration avec ceux prévalent dans l'UE. Cette course à l'usage des opportunités de coopération avec l'UE expliquerait en partie les difficultés de mise en œuvre qui jonchent le parcours des PPM et qui ont été illustrés dans la seconde partie de cet ouvrage. Appuyant cette assertion, une employée d'une organisation de la société civile géorgienne explique : « *To be honest, it's very difficult to say whether there is any clear-cut understanding of why the governement is… doing certain things. For the moment, we have an impression that it's not that the priorities are coinciding, it's just that the EU is offering incentives. And so, the government is trying to make its priorities somehow coincide so that they can get those kind of prizes… whether it's visa liberalization, whether it's the association agreement or other kind of financial support* » (entretien, M., Coordinatrice de programme, *Innovations and Reforms Center*, Géorgie, 2015). Une telle approche, promue par l'UE elle-même, interroge l'effectivité des mesures entreprises sur le long terme et la possible intériorisation des préceptes de « bonne gouvernance » par les

acteurs locaux. Plusieurs acteurs européens rencontrés sur le terrain questionnent la poursuite des efforts par les administrations locales, une fois que le flux d'aide financière provenant des donateurs internationaux sera redirigé vers d'autres espaces géographiques. Ainsi, le directeur de la branche géorgienne de l'ICMPD nous confie : « *Sometimes, there is really this approach that we have to do this because when you work for the government, actually sometimes you don't even have the time to think. And you know, something has to be done and you have to do it. I don't want to say… well that it's 100 % this way, but I have this feeling that sometimes, things are done because it has to be done and there is some understanding but there is no real understanding of why. It's time for Georgia to do some things independently and not depend on the support from the international community. If we're advanced as a country, then we should be able to take the responsibility. The instruments that they created, even the State Commission on migration issues and its secretariat are supported by some funding from the EU. They should overtake the responsibility, including the funding, there should be permanent, consistent funding in the State budget for all the activities that they undertook as their responsibilities* » (entretien, Z., Représentant national, ICMPD, Géorgie, 2015).

Les difficultés liées à la mise en œuvre des PPM mises en lumière dans la seconde partie de notre ouvrage seraient, selon les acteurs interrogés, pour la plupart provoquées par le manque d'attention accordé au contexte national par l'UE lors de l'élaboration des projets et par le coût politique associé aux réformes exigées dans le cadre de la coopération européenne. Il a ainsi été possible d'observer des ajustements lorsque les réformes exigées par l'UE se sont avérées dangereuses pour le pouvoir politique, freinant parfois les progrès dans la coopération. L'exemple des négociations internes entourant l'adoption du projet de loi contre les discriminations en Moldavie puis en Géorgie témoigne de l'existence de résistances endogènes et qui ont, dans ces cas, abouti à un assouplissement de la législation. Pour éviter de freiner l'avancée de la coopération avec l'UE et respecter les délais alloués par la Commission européenne, les autorités nationales géorgiennes et moldaves ont procédé à l'adoption de lois et de politiques respectant le calendrier prescrit, tout en ajustant par la suite les mesures ainsi prises, envoyant parfois des messages contradictoires quant à la nature finale de la mesure adoptée. Un employé européen du bureau géorgien de l'OIM explique sa confusion à cet égard, donnant pour exemple l'application de la nouvelle loi sur le statut des étrangers entrée en vigueur en 2014 : « *It's confusing because they're moving in this direction and everybody goes yes! And then suddenly, something happens and they go in the other direction. So they're looking for the right balance, which pleases the people who live in this country. So, I suppose they're going for a lighter version of the immigration law that was adopted last year, in practice. The immigration law stays in place, but in practice, the implementation will be : foreigners, please come! We need you…* » (entretien, M., Coordinateur de programme, OIM, Géorgie, 2015). Ces propos, rappelant les résultats de notre analyse de la mise en œuvre des projets des PPM, révèlent la marge de manœuvre en partie maintenue par les autorités géorgiennes et moldaves sur la phase de la mise en œuvre des mesures de gestion des migrations contenues dans les instruments de coopération européens. Cette marge de manœuvre reflète la volonté des autorités de conjuguer leur objectif d'intégration européenne, en acceptant la mise aux normes de leurs cadres législatifs et politiques, et les intérêts nationaux, tout particulièrement lorsque ceux-ci sont mis en danger

par l'agenda de réformes remis par la Commission européenne. Loin d'être unique à nos cas d'étude, cette situation incarnant des moyens d'usage de l'Europe, a été étudiée par divers chercheurs travaillant sur les transformations opérées dans les pays d'Europe centrale et orientale sous l'influence de l'UE [34], remettant en question la portée des processus d'européanisation. Le changement, en suivant cette logique, peut ainsi être symbolique, trouvant sa place dans les textes politiques ou de lois et dans les discours publics, alors que dans la pratique, il peine à se concrétiser.

Ainsi, même sans perspective immédiate d'adhésion, les élites politiques géorgiennes et moldaves se sont engagées en faveur de réformes substantielles, suivant la motivation supérieure de l'intégration européenne de leur pays. Synonyme de modernisation, l'européanisation des cadres législatifs, politiques et des pratiques administratives est perçue favorablement à la fois par les élites politiques et par l'opinion publique. Pour satisfaire cet objectif, elles sont parvenues à faire usage des possibilités de coopération et de rapprochement proposées par l'UE, alors que la finalité souhaitée surpasse les hésitations qui peuvent apparaître ponctuellement dans le parcours des réformes. Cette stratégie a porté ses fruits, la satisfaction des exigences de l'UE dans le cadre d'un instrument de coopération ayant par la suite ouvert la voie à de nouveaux dialogues approfondis avec l'UE. Néanmoins, les transformations opérées dans le domaine des migrations sont peu coûteuses pour le pouvoir en place, la régulation des flux migratoires et des frontières étant également souhaitée par la population et permettant à ces deux États d'affirmer leur souveraineté sur leur territoire. De plus, la dépolitisation des enjeux liés aux migrations qui se diffuse dans les PPM permet aux autorités locales de se déresponsabiliser en partie de la situation socio-économique de leur pays, exigeant par exemple plutôt des membres de la diaspora et des migrants qu'ils contribuent au développement de leur pays d'origine. Aussi, les autorités publiques font usage des prescriptions contenues dans les divers plans d'action pour justifier le changement, légitimation qui s'applique d'ailleurs même à certains projets de réformes qui ne sont pas en lien avec la coopération européenne, leur permettant ainsi d'esquiver le débat public sur les motivations des changements ou leurs conséquences.

Malgré les difficultés liées à la mise en œuvre des projets des PPM, les acteurs institutionnels locaux remettent rarement en question les initiatives européennes, même s'ils les estiment inadaptées au contexte local. Des ajustements s'effectuent plutôt par la suite et indiquent la volonté de poursuivre ou non les objectifs initiaux des projets, en y investissant des ressources ou en veillant à leur mise en œuvre effective. Assujetties en parallèle à des dynamiques de socialisation et d'apprentissage, les autorités géorgiennes et moldaves modifient progressivement leurs préférences et leurs intérêts au gré de la coopération avec l'UE, altérant leur cadre de pensées à l'image des valeurs, des normes et des pratiques européennes. Cela relativise la centralité de la question de la rationalité des acteurs dans la conceptualisation des usages de l'Europe. Suivant cette logique, bien que la motivation supérieure des élites politiques

[34] À titre d'exemple, voir les études de Kicinger *et al.* sur la politique migratoire en Pologne ou celle de Kruse sur l'européanisation des politiques en Albanie dans l'ouvrage de Faist et Ette, 2007.

géorgiennes et moldaves demeure l'intégration à l'UE, les relations entretenues par l'entremise de la mise en œuvre des projets et leurs interactions continues avec les experts européens parviennent à faciliter l'homogénéisation des points de vue et des façons d'appréhender le phénomène migratoire.

Alors que la majorité de la littérature sur les usages de l'Europe porte son attention sur les motivations et les comportements des pays tiers bénéficiaires de la coopération européenne, notre analyse permet de souligner les usages de l'Europe réalisés par les acteurs européens eux-mêmes. En effet, le développement de nouveaux instruments politiques de coopération ouvre de nouvelles fenêtres d'opportunité que divers acteurs peuvent saisir pour promouvoir leurs intérêts. À cet égard, l'on peut mentionner l'usage du PPM réalisé par la direction générale Migration et Affaires intérieures pour asseoir sa compétence dans la gestion de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, ou encore la façon avec laquelle les États membres de l'UE qui pour certains, ne souhaitaient pas rompre avec la tradition des politiques sécuritaires en matière de contrôle des flux migratoires, ont ainsi pu profiter de la flexibilité de cet outil afin de choisir librement les thématiques et les modalités de leur investissement. Finalement, certaines organisations internationales installées à Bruxelles ont également pu utiliser le PPM afin d'accroître leur influence dans le développement ainsi que dans la mise en œuvre des politiques migratoires européennes à l'intention de pays tiers. En conséquence, les transferts induits par la coopération européenne, bien qu'orientés vers les pays tiers, engendrent des dynamiques saisies par les acteurs localisés aux deux pôles du continuum de l'européanisation (importateurs et exportateurs) qui leur permettent de faire avancer leurs intérêts, ayant des impacts à la fois sur les pratiques des autorités locales mais également sur le cours de la politique migratoire de l'UE. Pour ces raisons, la mise en œuvre de l'Approche globale sur les migrations diffère largement de ses intentions initiales. Abandonnant progressivement la structure en piliers ou encore la prédominance des acteurs étatiques européens pour céder la place aux organisations internationales et à des projets axés sur la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières, la trajectoire de cette politique est à l'image de la renégociation et de la réinterprétation des objectifs par les acteurs de la coopération.

Présenté à un moment propice auprès des autorités géorgiennes et moldaves en quête de réformes et associé à un faible coût politique, le PPM aurait ainsi été exploité par ces dernières pour manœuvrer un nouveau rapprochement avec l'UE, ce qui expliquerait son accueil favorable et la volonté de faciliter sa mise en œuvre. Pour ces raisons, il y a toutefois lieu d'interroger l'intériorisation par les autorités locales des préceptes et des pratiques dont il sert de véhicule, compte tenu de l'inconstance des choix stratégiques réalisés par les élites politiques. En effet, l'orientation choisie par les décideurs politiques locaux peut rapidement varier selon les modifications du contexte national, notamment à la suite d'élections. De même, l'investissement européen peut se rediriger vers de nouvelles régions d'intérêt stratégique pour l'UE, qui délaisse progressivement des espaces représentant pour les États membres une moindre importance, tel qu'il a été possible de le constater depuis 2011 avec l'adoption de

l'Approche globale sur les migrations et la mobilité puis de l'Agenda européen en matière de migration.

Par ailleurs, nous avons précédemment mentionné l'inattention des acteurs de cette coopération à l'évaluation des conséquences des projets mis en œuvre dans le cadre des PPM. Cette carence n'a pas pour autant freiné l'évolution du discours de la Commission européenne sur les PPM, proclamant le succès des exemples moldaves et géorgiens, présentés comme modèles aux autres pays tiers signataires de PPM ainsi que dans le cadre des forums internationaux, tels que le Forum mondial sur la migration et le développement et les Processus de Prague et de Budapest. Nos enquêtes ont montré certaines défaillances dans la mise en œuvre des PPM qui, conjuguées aux quelques évaluations réalisées sur cet instrument politique, permettent de percevoir ses limites. La prochaine partie de ce chapitre portera donc les principaux obstacles à l'européanisation des pratiques à l'échelle locale.

8.1.2. Des processus d'européanisation limités : Comment mesurer le « succès » de l'européanisation ?

Il est difficile de traduire la signification de la mesure du succès des PPM telle qu'envisagée par la Commission européenne dix ans après le lancement du premier PPM avec la République de Moldavie et alors que cet instrument est désormais appliqué auprès de neuf pays tiers. La majorité des évaluations conduites sur les projets relatifs aux PPM et sur leurs retombées, quoi que sommaires, ne sont connues que par quelques individus travaillant ou ayant été en poste au sein de la Commission européenne. Comme nous l'explique une fonctionnaire de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission en réponse à une question sur les mécanismes en place pour suivre les résultats des projets, « *We don't evaluate… I mean, yes, in the sense that I know certain things that I don't do in other Mobility Partnerships, but it stays with me, it's not shared. DEVCO had some sort… recently they conducted some sort of evaluation of their legal migration project, so they try to see… The problem is again, they have a big turnover… When you do something, then people have to know that it exists and they have to look at it, but the mechanism is just not there. I think there are some problems…* » (entretien, A., *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2012).

Ces propos rappellent ceux entendus sur les terrains d'enquête concernant les résultats des projets établis qui sont souvent sans suite, n'étant partagés qu'avec les donateurs, ou lorsqu'évoqués dans le cadre des plateformes de coopération, ne consistent qu'en l'énumération des activités ayant eu cours. Plusieurs raisons expliquent les difficultés éprouvées par les acteurs de la coopération à conduire des évaluations des PPM. En premier lieu, la rationalité limitée de ces acteurs sur les objectifs généraux de cet instrument politique ne permet pas de mesurer les effets des processus d'européanisation. Autrement dit, puisque les objets de l'européanisation peinent à être clairement définis, il apparaît difficile de pouvoir suivre leur trajectoire de mise en œuvre. Le PPM sert avant tout à la diffusion d'une certaine

vision de la gestion des migrations, afin qu'elle soit progressivement intériorisée par les autorités nationales dans le but de transformer leurs politiques et leurs pratiques de régulation des migrations. Les « progrès » réalisés par les pays tiers dans l'harmonisation de leurs politiques et de leurs législations aux normes européennes peuvent être plus facilement mesurés dans le cadre des accords contraignants de l'UE, tels l'accord de réadmission ou le plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen. Pour ce faire, la Commission européenne et les agences de l'UE ont mis en place des critères d'évaluation précis qui leur permettent d'examiner les résultats selon les exigences déterminées en amont. Dans le cadre du PPM, un instrument politique non-contraignant pour les États membres de l'UE et dont les objectifs demeurent pour la plupart vaguement formulés, sa réalisation se confronte aux définitions plurielles des acteurs européens de la coopération sur ses finalités. Les communications initiales de la Commission européenne sur cet instrument politique énonçaient la nécessité de conduire des évaluations régulières afin d'en mesurer les conséquences, avant d'encourager son émulation auprès de nouveaux pays tiers. Le « succès » d'une politique publique peut se déterminer par divers éléments mesurables lors de la mise en œuvre d'un projet (« *monitoring* ») ou suite à son achèvement (« *policy evaluation* »). Pour être plus précis, l'OCDE indique que le « *monitoring* » repose sur un ensemble d'indicateurs servant à sonder les progrès réalisés dans le cadre des activités de mise en œuvre. L'évaluation de la politique est quant à elle définie par ce même organisme en tant qu'un « *assessment, as systematic and objective as possible, of an ongoing or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors* » (OCDE, 2009).

Puisque les objectifs des PPM sont pour la plupart vaguement définis et que l'objet de l'européanisation diffusé dans le cadre de projets demeure parfois difficile à cerner, une évaluation reposant sur une liste d'indicateurs mesurables apparaît impraticable. De par son attention portée à l'accroissement des compétences des acteurs institutionnels locaux, le PPM a un faible impact direct sur les migrants ou les ressortissants du pays tiers concerné, même si les mesures qu'il a servi à mettre en place ont une incidence significative sur leur parcours et leurs projets. Nous avons pu observer qu'au-delà des transferts législatifs, politiques et administratifs opérés, les processus d'européanisation se déroulant sous l'égide des PPM ciblent principalement la diffusion d'une compréhension particulière de la gestion des migrations auprès des personnels des administrations ainsi que la transposition de pratiques visant à « mettre aux normes » européennes les façons de faire locales. Une des principales difficultés demeure donc aujourd'hui la détermination des objets à mesurer. Pour reprendre les propos d'une fonctionnaire de la Commission européenne ayant tenté d'évaluer les impacts du PPM moldave une année après son entrée en vigueur, « *I wanted the evaluation to be more academic. I remember when we had to write the first evaluation report of the Global Approach to Migration, I was like… I prepared this whole matrix with indicators and stuff and I was like, ok, now we have to do an evaluation of the policies, right ? And then they said no! This is a political evaluation! Scrub it!* » (entretien, A., anciennement *Policy Officer*, DG HOME, Ottawa, 2015). La mesure du « succès »

des PPM géorgien et moldave est donc entièrement politique et sert les finalités des acteurs de la coopération. D'une part, la Commission européenne utilise ces exemples pour conclure de nouvelles ententes avec d'autres pays tiers et persuader les États membres de l'utilité de son action. D'autre part, en ayant réalisé avec « succès » les réformes exigées dans les instruments européens de coopération, les autorités géorgiennes et moldaves peuvent ainsi progresser dans leur dialogue de coopération avec l'UE et ses États membres.

Un autre obstacle aux processus d'européanisation que l'on peut observer par l'entremise des PPM se retrouve dans le fonctionnement même de l'action extérieure de l'UE en matière de migration. Cette limite met en lumière la précarité du rôle de protagoniste de l'action extérieure de l'UE en matière de migration que tente d'asseoir la Commission européenne et plus particulièrement, sa direction générale Migration et Affaires intérieures. En effet, l'analyse des projets réalisée dans notre ouvrage rend compte des traductions concurrentielles qui perdurent entre la Commission européenne et les États membres de l'UE sur leur appréhension de la gestion des migrations. Ainsi, malgré l'émergence d'un référentiel dominant, dont les idées, croyances et interprétations causales structurent la politique migratoire européenne (l'Approche globale sur les migrations) et la volonté exprimée par la Commission européenne de « parler d'une seule voix », les États membres demeurent libres d'appliquer les projets de leur choix au sein des pays tiers et agissent en fonction de leurs préférences. D'ailleurs, les États membres ont été réticents à voir leur action évaluée, alors que leur participation à ces ententes repose sur le volontarisme et la flexibilité de leur engagement. Aux dires des fonctionnaires de la Commission européenne rencontrés, les États membres ont depuis le départ été récalcitrants à partager avec les institutions européennes des informations concernant les projets qu'ils ont financé et mis en œuvre, compromettant la cohérence de l'action européenne. Dans ce domaine où les États membres de l'UE maintiennent un pouvoir d'agir conséquent, des ruptures viennent entraver la continuité et la cohérence souhaitées par la Commission européenne dans la réalisation de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne. Depuis son inauguration, le PPM se prête donc peu à l'exercice de l'évaluation de ses résultats pour divers motifs.

Tout de même, nous avons pu mettre la main sur les rapports de quatre évaluations relatives à la mise en œuvre des PPM, ciblant chacune des aspects précis et différenciés. La première, réalisée en 2012, a souhaité porter à l'étude les résultats du PPM moldave quatre ans après sa signature (ministère moldave des Affaires étrangères, 2012). La seconde a été produite par l'agence européenne ETF (« *European Training Foundation* ») et porte spécifiquement sur les impacts des PPM géorgiens et moldaves sur les emplois et les compétences des nationaux (*European Training Foundation*, 2015). Un troisième rapport de la Cour des comptes européenne cible pour sa part de façon plus large l'utilisation des instruments financiers européens par la direction générale Migration et Affaires intérieures dans la mise en œuvre de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, incluant l'utilisation de fonds relatifs à la mise en œuvre des PPM (Da Silva Caldeira, 2016). Finalement, un dernier rapport d'évaluation sur les « succès des Partenariats pour la mobilité » a été présenté par l'organisation internationale

ICMPD lors de la conférence intergouvernementale organisée à Chisinau en 2016 à laquelle nous avons pu assister.

Étonnamment, parmi les acteurs de la coopération rencontrés à Bruxelles, peu semblaient au fait de l'existence de ces évaluations, encore moins de leur contenu. Ainsi, deux des délégués de la direction générale Migration et Affaires intérieures chargés des PPM pour la région du Caucase du Sud nous indiquent que « *c'est ETF qui a mis en place un monitoring des PPM pour voir si ça répondait aux objectifs premiers des PPM et analyser les résultats des projets phares, où il y a eu un succès ou des difficultés* » (entretiens, N. et S., *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015), amplifiant la portée des études conduites par cet organisme qui ne concernent finalement que quelques initiatives ciblées sur deux pays tiers partenaires. N'ayant pris connaissance des études de la « *European Training Foundation* » ni des autres évaluations, les représentants de la Commission rencontrés peinaient à retracer les évolutions des PPM dont ils ont aujourd'hui la charge et n'étaient point en mesure de discuter des résultats des initiatives ayant eu lieu avant leur prise de poste. Cette méconnaissance des fonctionnaires européens sur les impacts des PPM et sur le contenu de ces évaluations était également visible sur le terrain, notamment lors de la conférence intergouvernementale sur les expériences des PPM dans le voisinage oriental qui s'est tenue à Chisinau en juillet 2016 et qui a, à de nombreuses reprises, rappelé dans le cadre des interventions les résultats favorables de l'évaluation du PPM moldave réalisée en 2012, appuyé en ce sens par l'étude sur les « succès » des PPM accomplie par l'ICMPD. Pourtant, les résultats de cette première évaluation, aujourd'hui repris autant par les acteurs européens que locaux pour promouvoir cet instrument politique, présentaient à l'époque de leur publication un bilan plutôt mitigé.

Depuis l'entrée en vigueur de leur PPM en 2008, les autorités moldaves ont cherché à en mesurer ses effets et à connaître ses impacts sur leurs ressortissants migrants ou restés au pays. La volonté ainsi exprimée par les autorités moldaves d'évaluer les retombées des projets sur la population témoigne de l'incompréhension qui persiste encore aujourd'hui sur le public ciblé par les initiatives de cet instrument. Alors que l'application des PPM a clairement démontré qu'il s'attachait principalement à transférer des façons de penser et de traiter les enjeux migratoires auprès des personnels des administrations, il est toujours perçu auprès des pays tiers partenaires comme un outil pouvant servir à répondre à certains des besoins des migrants ou de la population restée au pays. La conduite de l'évaluation du PPM moldave a été réalisée en 2012 par un stagiaire en poste pour trois mois à la branche locale de l'OIM puis au sein de la direction générale Migration et Affaires intérieures de la Commission européenne qui a proposé une enquête qualitative auprès des acteurs de la coopération. Les résultats des questionnaires distribués aux gestionnaires des projets des États membres européens, aux organisations internationales, ainsi qu'aux acteurs institutionnels locaux, présentés en juin 2012 à Bruxelles, soulignent l'influence positive du PPM dans le domaine de la prévention et de la réduction de la migration irrégulière, au renforcement des contrôles frontaliers et de la sécurité des documents de voyage, à la réintégration des ressortissants moldaves et dans l'avancement des mesures devant conduire à la libéralisation des visas Schengen. En

contrepartie, il ressort de cet exercice qu'il est impossible de mesurer les effets du PPM sur les migrants, ni de chiffrer les montants investis dans les initiatives, que cet outil ne propose que peu d'initiatives concrètes, qu'il est d'ailleurs impossible d'évaluer ces dernières compte tenu de leurs objectifs vaguement formulés et que jusque là, le pilier de la lutte contre la migration irrégulière a été largement avantagé dans le cadre de cette coopération, au détriment des autres piliers composant la structure des PPM. À ce sujet, les résultats de l'enquête sont plutôt pessimistes : sur le pilier de la facilitation de la migration légale, la plupart des répondants indiquent que le PPM n'a aucunement conduit à accroître les possibilités de mobilité pour les ressortissants moldaves ; qu'en termes de protection internationale, un nombre insuffisant d'initiatives a été mis en œuvre pour améliorer le système national d'asile ; alors que dans le domaine de la migration et du développement, les résultats dénotent une perception négative des répondants sur les impacts possibles du développement engendrés par l'utilisation productive des remises envoyées par les migrants.

Au moment de la réalisation de l'enquête, les autorités moldaves avaient placé certains espoirs quant aux suites à donner à leur PPM au regard des résultats obtenus. Ainsi, l'évaluation devait permettre selon une fonctionnaire moldave interrogée de « *revise and bring modifications to the current initiatives, to look at the broader impact of the Mobility Partnership and see if it fulfills the initial objectives that were stated* » (entretien, A., *Migration Technical Facility Consultant*, ministère des Affaires étrangères, Moldavie, 2012), marquant même pour certains un moment décisif (« *turning point* ») qui annonçait que « *the whole concept will be revised and improved to be more proactive, adopt a more migrant-centred approach and respect the needs of the country* » (entretien, A., *Policy Officer*, Délégation de l'UE, Moldavie, 2012). Espérant une mise en œuvre moins asymétrique en faveur des intérêts de l'UE, les autorités moldaves ont constaté qu'aucune suite n'a été donnée par la Commission européenne à l'évaluation de ce PPM. Les asymétries qui perdurent dans l'application des PPM rappellent les logiques de pouvoir sous-jacentes à cet instrument politique et son caractère unidirectionnel. Pourtant, cette évaluation a été amplement utilisée dans les discours de la Commission européenne et des organisations internationales, après avoir évincé les aspects négatifs qui y apparaissent, pour promouvoir cet instrument politique auprès d'autres pays tiers ainsi que pour souligner l'apport de leurs efforts sur la gestion des migrations en Moldavie. À titre d'exemple, la fiche de projet réalisée par l'organisation ICMPD pour détailler une initiative qu'elle pilote dans le cadre des PPM avec l'Azerbaïdjan, la Tunisie et la Jordanie rapporte que « *The effectiveness of the Mobility Partnership as a mechanism to provide a coherent and coordinated EU response to migration challenges has been confirmed in the first evaluation report of the European Union - Republic of Moldova Mobility Partnership* ». Alors que les autorités moldaves espéraient une refonte de leur PPM au lendemain de la publication des résultats de l'évaluation de 2012, afin qu'il reflète davantage leurs priorités, l'usage fait par la Commission européenne de ce rapport a plutôt servi à promouvoir les éléments positifs engendrés par le PPM, évinçant les domaines appelant à une révision des objectifs et des méthodes appliquées. En effet, l'évaluation peut aussi faire l'objet d'usages multiples. Contrôlée par le commanditaire, ce dernier peut l'instrumentaliser au service de sa politique publique et selon ses réticences, elle peut également être faiblement articulée avec la

décision politique, mettant plutôt l'accent sur le processus en lui-même que sur ses suites. Par ailleurs, elle peut privilégier un caractère rétrospectif sans offrir de voie de prospection et demeurer ainsi faiblement capitalisée (Hassenteufel, 2008, p.237). C'est en ce sens que la Commission européenne a saisi l'évaluation politique du PPM moldave pour promouvoir cet outil à l'ensemble des pays composant son voisinage, dégageant de cet exercice que les éléments favorables à son action. D'ailleurs, ce qu'elle entend par la mesure du succès des Partenariats pour la mobilité est davantage lié à la volonté de rapprochement démontrée par certains pays tiers à l'UE et à leur engagement, qu'aux retombées directes de cet instrument politique, à ce jour non quantifiables.

Dans la même veine, le rapport établi par l'ICMPD sur les facteurs de « succès » dans la mise en œuvre des PPM fait l'éloge de l'expérience moldave, insistant sur l'utilité de cet outil pour prioriser la thématique de la migration dans les agendas politiques nationaux des pays tiers participants, pour faciliter la coordination à l'échelle nationale des acteurs responsables d'aspects liés aux migrations, pour donner accès aux financements européens ainsi que pour aligner les législations, les politiques et les pratiques de gestion des migrations aux normes européennes. Ce rapport, présenté lors de la conférence intergouvernementale sur l'expérience des PPM dans le voisinage oriental de l'UE à Chisinau en juillet 2016, indique que la principale source de réussite des PPM se trouve dans l'aiguillage politique (« *political steering* ») des pays tiers partenaires, c'est-à-dire dans la volonté et la capacité des autorités publiques à se saisir de cet instrument politique pour favoriser leur rapprochement avec l'UE et poursuivre l'harmonisation de leurs politiques et de leurs pratiques à l'acquis communautaire. Lors de la présentation du rapport, une fonctionnaire moldave présente a soulevé quelques questionnements sur les résultats de ces évaluations qui n'ont finalement aucunement pris en compte les migrants et les ressortissants moldaves, se contentant plutôt d'explorer les progrès en termes de « renforcement des capacités » institutionnelles impulsés par les PPM, reflétant la nature des projets menés jusqu'à ce jour. Cette interrogation met au jour les antagonismes des points de vue sur la représentation de cet instrument politique qui pour certains, devrait d'abord répondre aux besoins des migrants et des ressortissants pour éviter leur départ en migration, alors que pour l'UE, il sert avant tout à « accroître les capacités » des administrations afin qu'elles puissent mieux contrôler d'éventuels flux migratoires. Le flou qui caractérise le contenu et les objectifs des PPM est ainsi à nouveau évoqué, alors que dix ans suivant son introduction en Moldavie, sa signification semble encore peu claire pour les acteurs locaux chargés de sa mise en œuvre.

À l'échelle de l'UE, la mise en œuvre des PPM soulève des critiques qui interrogent le fonctionnement même de l'action extérieure de l'UE en matière de migration et l'incohérence des activités menées par les multiples acteurs européens impliqués. Ne partageant pas la conclusion sur les « succès » des PPM mise de l'avant par la Commission européenne et l'ICMPD, certaines institutions européennes mettent plutôt en lumière les dysfonctionnements relatifs à l'application de l'Approche globale sur les migrations dans les pays tiers. Même si la direction générale Migration et Affaires intérieures oriente le réseau de gouvernance des PPM

au niveau des acteurs européens, il apparaît que la mise en œuvre des projets correspond encore aux intérêts particuliers de chacun des protagonistes, au détriment du respect de la structure en pilier énoncée par cette politique et de la cohérence de l'action européenne. Ce constat rappelle la réticence des États membres à transférer leurs compétences dans ce domaine d'action à la Commission européenne ainsi que la fragmentation qui perdure entre les différentes institutions européennes, même entre les directions générales de la Commission, expliquant la difficile coordination de l'action de chacun. Ainsi, les traductions concurrentielles entre acteurs européens qui opposent des définitions parfois contradictoires sur l'appréhension des migrations et sur la gestion de ce phénomène nuisent à la continuité implicite aux processus d'européanisation. Au regard de ces critiques, il ressort que les institutions européennes elles-mêmes possèdent une compréhension limitée de l'Approche globale sur les migrations et demeurent incertaines sur les objets qu'elle aspire à transposer dans les pays tiers. La transformation qui s'est opérée entre les objectifs initiaux de cette politique, énoncée dans les communications de la Commission européenne, et sa mise en œuvre moins documentée a contribué à une redéfinition du sens accordé à l'action extérieure de l'UE, sans pour autant que cela ne fasse l'objet de discussions à l'échelle des institutions européennes. Pour certains, le PPM représente un outil d'intervention utilisé dans les pays tiers selon les besoins identifiés par les autorités nationales et pouvant être mobilisé auprès des populations migrantes, alors que dans sa mise en œuvre, le PPM s'est révélé un instrument de gouvernance des politiques et des pratiques administratives dont le contenu s'est défini en fonction des intérêts européens. Ainsi, même si notre analyse a pu démontrer la trajectoire irrévocablement unidirectionnelle des PPM, de l'Europe vers les pays tiers, l'on constate des divergences de points de vue persistantes au sein de l'acteur « Europe » qui compromettent la définition de l'objet des transferts et marquent de points de ruptures les dynamiques d'européanisation.

Les deux évaluations produites par des institutions européennes dressent donc un portrait critique des retombées des PPM, en observant pour l'un, le déroulement des projets liés à la thématique de l'emploi et des compétences des nationaux, et pour l'autre, l'utilisation des fonds européens dans le cadre des projets des PPM. Le rapport de la « *European Training Foundation* » soulève quelques dysfonctionnements généraux dans la mise en œuvre des PPM observés autant en Géorgie qu'en Moldavie. Reconnaissant l'apport de cet instrument politique dans la coordination des acteurs locaux sur les enjeux liés aux migrations et sur l'élaboration de nouvelles politiques encadrant les flux migratoires et le statut des étrangers, les auteurs dénoncent toutefois la redondance des initiatives, la déconnexion des objectifs des projets avec les besoins locaux, le caractère aléatoire des projets qui empêche une action européenne cohérente, un manque de considération du contexte local par les promoteurs de projets, l'impossibilité pour les agences étatiques nationales de reprendre la main sur les initiatives étrangères une fois complétées et finalement l'insuffisance des ressources allouées à des mesures s'adressant directement à la population migrante (*European Training Foundation*, 2015). Le rapport déplore également le manque d'évaluation une fois les projets achevés, évoquant le désintérêt des acteurs européens de la coopération à réaliser une analyse critique de leurs

activités qui permettrait d'ajuster les paramètres des projets en conséquence (*European Training Foundation*, 2015).

Reprenant certains éléments similaires à ceux contenus dans le rapport de la « *European Training Foundation* », l'évaluation conduite par la Cour des comptes européenne de 2016 sur l'application de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne offre un point de vue également critique de la mise en œuvre des PPM. S'attardant principalement sur l'emploi des instruments financiers européens, les auditeurs dénotent la forte proportion des ressources allouées à la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières et du renforcement des frontières dans les pays tiers, questionnant la volonté de la Commission européenne d'atteindre l'équilibre annoncé par l'Approche globale sur les migrations. En comptabilisant plus de 800 projets liés à la thématique de la migration et de l'asile s'étant déroulés dans le voisinage de l'UE durant la période de 2007 à 2013, il est ainsi rapporté que 31 % des ressources du « Programme thématique pour la coopération avec les pays tiers migration et asile » comptant un budget total de 384 millions d'euros ont été allouées à la lutte contre les migrations irrégulières et que la moitié du fond a été utilisé dans des projets se déroulant dans les pays du voisinage de l'UE (Da Silva Caldeira, 2016). Une forte attention à cette thématique a également pu être observée dans le cadre de l'utilisation des ressources de l'instrument de la politique de voisinage (ENPI), rassemblant cette fois 68 % du budget de 367 millions d'euros de cet instrument (Da Silva Caldeira, 2016). Les auditeurs européens remarquent l'inexistence d'indicateurs établis en amont des projets mis en œuvre dans les pays tiers qui permettraient d'en évaluer les résultats, regrettant ainsi au passage la formulation d'objectifs trop vagues ou généraux pour permettre une quantification des progrès. Par ailleurs, ils indiquent les lacunes en termes de coordination de l'action à l'échelle européenne, chacun des acteurs puisant dans différents fonds européens et suivant leurs lignes politiques sans concertation avec les autres, ce qui rend impossible une vision d'ensemble sur les initiatives mises en place dans les pays tiers bénéficiaires de l'aide européenne. Une autre critique de ce rapport d'audit rejoint le constat établi dans le rapport de la « *European Training Foundation* » quant au manque de considération accordée par les acteurs européens au contexte du pays tiers dans l'élaboration des projets. Ces derniers prennent insuffisamment en compte les besoins et les priorités formulés par les autorités nationales et négligent les aspects relatifs aux droits de l'homme, alors que cette thématique est pourtant fréquemment citée dans les objectifs initiaux de la coopération européenne. Finalement, les auteurs de ce rapport regrette que la Commission européenne ne prête que si peu d'attention aux évaluations des institutions européennes dans l'élaboration de ses programmes et évite de pratiquer l'apprentissage des « leçons » (« *lessons learned* »), notant que l'utilisation des nouveaux fonds européens alloués à la thématique des migrations n'ait nullement prise en compte les précédentes recommandations de la Cour des comptes européenne (Da Silva Caldeira, 2016).

En réponse aux blâmes émis par la Cour des comptes européenne, la Commission européenne a souhaité fournir certains éléments de clarification pour justifier son action. Reconnaissant l'inexistence de cibles précises et d'indicateurs pour évaluer les projets mis en œuvre dans

l'action extérieure de l'UE en matière de migration, elle informe qu'il ne s'agit point d'une négligence mais plutôt d'une stratégie visant à respecter la flexibilité des outils de coopération et à faciliter une adaptation rapide au contexte changeant dans le domaine des migrations. Elle précise également que l'attention disproportionnellement portée aux enjeux sécuritaires des migrations s'explique par la nécessité d'établir des politiques durables de retour et de réadmission dans les pays tiers, éléments fondamentaux et prérequis pour assurer une gestion « ordonnée » des migrations. Finalement, elle rappelle l'existence des « tableaux de bord » établis dans les pays tiers signataires de PPM, servant à évaluer les projets et comptabiliser l'utilisation des fonds européens dans la mise en œuvre de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne (Da Silva Caldeira, 2016).

Pour ce qui a trait aux critiques émises par les institutions européennes ayant participé à une évaluation de cet instrument politique, plusieurs d'entre elles confirment des observations réalisées sur les terrains d'enquête et les propos entendus lors des entretiens réalisés avec les acteurs institutionnels locaux. Souffrant de la déconnexion des objectifs des projets européens avec la réalité locale et parfois incapables de reprendre les rênes des pratiques instaurées via une initiative désormais complétée, les agents des administrations publiques peuvent ressentir une certaine incompréhension des objectifs à atteindre sur le plus long terme au travers de la coopération européenne et abandonner la mise en œuvre de certains projets qu'ils estiment sans importance. À titre d'exemple, une fonctionnaire moldave ne souhaitant pas être citée pour ses propos nous confie : « *Yeah well, even with all these capacity-building projects that they do, Moldova in many cases still needs infrastructure, technical support… Sometimes, what they do is not useful or what is being done does not get us where we are supposed to go… Don't quote me on that but as far as I see it, sometimes I feel that there is a lot of talk, but not much comes out. Our migrants abroad are still our migrants abroad and not much has changed for them* » (entretien, fonctionnaire, Moldavie, 2016). Malgré tout, le gouvernement moldave s'abstient d'émettre des réserves quant à l'application de son PPM, le percevant comme un tremplin utile pour franchir les paliers de la coopération avec l'UE et ne souhaitant remettre en question l'expertise européenne dans le domaine des migrations. Ce passage est révélateur des limites d'une européanisation réalisée sous contrainte et sans porter attention aux particularités du contexte local. Il évoque d'une part la difficulté d'attester d'une intériorisation des préceptes européens par les acteurs locaux alors que ces derniers opèrent les transformations exigées par l'UE sous l'effet de contraintes. D'autre part, il met en relief les rapports de pouvoir qui assujettissent les autorités nationales à importer les normes européennes et proscrivent les acteurs locaux à formuler leurs propres exigences à réaliser à travers la coopération.

Concernant le manque de suivi des initiatives mises en œuvre dans le cadre des PPM, notre analyse réalisée dans la seconde partie de la thèse a mis au jour plusieurs instances où elle faisait effectivement défaut. Toutefois, d'autres exemples viennent indiquer que même lorsqu'une évaluation est conduite sur le long terme, elle peut parfois être accompagnée de certaines anomalies. La Commission européenne, en réponse à l'audit effectué par la Cour des comptes européenne, indique que le tableau de bord des PPM est l'outil qu'elle a mis en place pour

évaluer les projets et comptabiliser les dépenses relatives aux instruments financiers européens dans le cadre de son action extérieure en matière de migration. Ce sont bien pourtant les pays tiers bénéficiaires de l'aide européenne qui ont instauré ce tableau de bord, appuyés par les services de la Commission européenne, et non l'inverse, expliquant qu'à ce jour, seule la Moldavie ait accepté de se prêter à l'exercice de réaliser un tel outil disponible au public. Pour ce qui est des autres PPM, la Géorgie a compilé sur un document « Excel » une liste incomplète des initiatives s'étant réalisées sous l'égide du PPM, alors que les autres pays tiers participants n'ont, à notre connaissance, pas estimé utile d'en établir. Le tableau de bord du PPM moldave est promu en tant que modèle par la Commission européenne auprès des autres pays signataires de cet instrument politique qui les incite à s'en référer pour créer le leur, permettant notamment de favoriser la transparence des PPM. Outil de rapport comptable selon la Commission européenne, le tableau de bord du PPM moldave ne fait pourtant plus l'objet de mises à jour, certains projets indiqués « en cours » ont pour année d'achèvement 2013, alors que les sommes allouées pour la réalisation des projets sont pour la plupart absentes ou parfois même erronées (à titre d'exemple, il est indiqué que le budget alloué au projet « *Fighting Irregular Migration in Moldova* » mis en œuvre par l'ICMPD se chiffre à 12 milliards d'euros), rendant impossible la tâche de chiffrer les ressources financières allouées à la mise en œuvre du PPM moldave.

Au regard des évaluations sommaires conduites jusqu'à aujourd'hui sur les PPM, il est légitime de questionner les motivations pour lesquelles ces derniers sont présentés par les acteurs européens de la coopération en tant que succès. La méconnaissance des contenus de ces états des lieux par les acteurs de la coopération européenne témoigne de la faible valeur qu'ils accordent à mesurer les retombées de cet outil, notamment auprès de la population migrante, laissée pour compte dans la majorité des initiatives menées dans le cadre de la mise en œuvre des PPM. Au-delà de ces rapports plus généraux, les évaluations conduites à la fin de chacun des projets ne servent dans la plupart des cas qu'à recenser les activités ayant été conduites, et ne sont connues que par un cercle restreint d'acteurs (exécuteur et donateur), sans mener nécessairement à d'autres suites qui pourraient permettre d'atteindre une vision d'ensemble de l'action en cours dans le cadre de la coopération européenne dans un pays tiers donné. Loin de la définition d'une évaluation des politiques publiques introduite en amont de notre discussion, les évaluations conduites dans le cadre des PPM sont plutôt de nature politique, fondées sur des critères d'appréciation vagues, approuvant des progrès réalisés dans la coordination des acteurs locaux sur la politique sectorielle de la gestion des migrations et de l'avancée de l'harmonisation des cadres législatifs et politiques nationaux aux normes européennes. En rappel à l'importance du « *political steering* » énoncé par l'ICMPD comme la cause principale du « succès » des PPM, la Commission européenne évalue également les « progrès » des PPM sur une base politique. Pourtant, le discours sur une gestion « ordonnée » des migrations qu'elle porte repose sur une multitude d'éléments techniques, qu'il suffirait d'appliquer afin de mieux réguler les mouvements migratoires, participant de la « dépolitisation » des enjeux migratoires. Cette constatation présente un paradoxe inhérent à l'action extérieure de l'UE en matière de migration. L'observation du fonctionnement des PPM

illustre sa nature éminemment politique, les pays tiers partenaires ayant d'abord opéré un choix stratégique favorisant un rapprochement de l'UE et faisant usage des instruments européens de coopération pour arriver à cette fin, alors que l'UE conditionne l'approfondissement de ses relations avec les pays tiers aux progrès qu'ils réalisent dans le contrôle des flux migratoires. La technicité des solutions qu'elle propose au « problème » politique des migrations est le produit d'une réflexion localisée que l'UE aspire à exporter au-delà de ses frontières, au travers de rapports de pouvoir, pour uniformiser à l'image de sa compréhension de la gestion du phénomène migratoire, les politiques migratoires et les pratiques administratives. Pourtant, la diversité des acteurs impliqués ainsi que les différents fonds européens utilisés ajoute à la confusion des objectifs de la coopération, chacun répondant à ses propres lignes politiques, prenant peu en compte les besoins et le contexte local dans l'élaboration des initiatives. Cette désorganisation de l'action européenne ainsi que les lacunes en termes d'évaluation des initiatives et de la diffusion de résultats auprès de la globalité des acteurs engagés auprès des pays tiers compromet sa cohérence et sa continuité.

L'analyse de la mise en œuvre des PPM a démontré la diversité des processus d'européanisation qui lui sont rattachés, alliant conditionnalité politique lorsqu'utilisé en parallèle à l'avancement d'autres instruments politiques plus contraignants, à des dynamiques favorisant le transfert de matrices cognitives liées à la compréhension européenne d'une gestion « efficace » des migrations. Les prismes domestiques géorgiens et moldaves, dans ces cas fortement propices à des processus de transferts exogènes en provenance de l'UE, expliquent la faible résistance nationale à ces processus d'européanisation. Néanmoins, lorsque les réformes exigées ont attiré des contestations, ces dernières ont pu être apaisées par la mise en place de réaménagements dans l'application des nouvelles lois ou politiques. Par ailleurs, le fonctionnement du réseau national de gouvernance de cet instrument politique est parvenu à évincer les voies dissidentes à l'européanisation des politiques migratoires, ne regroupant en majorité que les acteurs partageant une vision similaire des enjeux mais surtout de la voie de modernisation empruntée par leur pays. Ainsi, malgré les limites constatées sur les processus d'européanisation, le PPM, accueilli très favorablement par les autorités géorgiennes et moldaves, a servi à la mise en place de dynamiques par lesquelles les objectifs, méthodes, règles, instruments, jusqu'aux façons de faire, croyances et valeurs en matière de migrations inspirés de l'UE se sont progressivement intégrés aux discours et aux pratiques développés par les acteurs et les institutions à l'échelle nationale. À la suite des ajustements législatifs, politiques et administratifs opérés à l'image des normes et standards européens dans le cadre de l'application du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen, les projets du PPM ont principalement pris pour cible les acteurs institutionnels, veillant à transformer leurs pratiques afin de refléter au plus près la vision européenne de la gestion du phénomène migratoire qui, bien que fragmentée, parvient à former un consensus sur la nécessité de mieux contrôler les flux migratoires. En mettant l'accent sur le « renforcement des capacités » institutionnelles ainsi que sur l'échange des meilleures pratiques, et en organisant des interactions régulières permettant la familiarisation des acteurs locaux à la conceptualisation des enjeux liés aux migrations véhiculée par l'UE, le PPM a joué un rôle dans le développement d'une compréhension et d'un langage communs

entre ces acteurs qui se concentrent sur les aspects sécuritaires de la gestion des migrations et s'éloignent des principes originaux au cœur de la définition de l'Approche globale sur les migrations.

Ces quelques éléments expliquent les particularités des contextes moldaves et géorgiens dans l'application de leur PPM mais aussi les limites des processus d'européanisation. Usant des opportunités de coopération offertes par l'Europe au moment où les administrations nationales avaient fait le pari stratégique d'un rapprochement avec l'UE, le PPM a permis d'accélérer le processus de réformes entrepris au sein de ces États non officiellement candidats à l'adhésion et d'y transposer une gouvernance européenne des migrations internationales. Suivant cette logique, une grande part de la réussite des processus d'européanisation repose sur le prisme domestique et sa réponse aux pressions exercées par l'UE. Pour autant, notre analyse ainsi que les résultats des quelques évaluations conduites sur ces instruments ne permettent pas de conclure à une mise en œuvre effective des mesures ainsi transférées, témoignant des limites de cet outil et de la coopération européenne. Au contraire des hypothèses avancées dans les études sur l'européanisation, ces éléments donnent à voir une rationalité limité des acteurs sur les objectifs généraux de la coopération, la persistance de traductions concurrentielles dans la mise en œuvre des instruments politiques européens, malgré la détermination au préalable d'un référentiel dominant, des dysfonctionnements intrinsèques à la structure même de l'action extérieure de l'UE en matière de migration, ainsi que la difficulté de confirmer une intériorisation effective par les autorités nationales des préceptes de la gestion des migrations transférés dans ce contexte. Même si ces derniers se sont vus réappropriés par les acteurs locaux, notamment dans les textes officiels tels les stratégies nationales sur les migrations élaborées à partir des modèles offerts par l'UE, les dogmes du discours sur la gestion « ordonnée » des migrations peinent à se mettre en œuvre, ne bénéficiant d'une attention suffisante par les États membres, la Commission européenne ainsi que les pays tiers.

En lien avec la démonstration réalisée dans le septième chapitre portant sur l'importance centrale des processus de socialisation et d'apprentissage dans la mise en œuvre des PPM, il apparaît que des objectifs macroscopiques guident les actions de la coopération européenne, favorisant le transfert de matrices cognitives et normatives auprès d'autorités réceptives aux processus d'européanisation pour diverses raisons, avec l'ambition d'aboutir à une convergence des perspectives sur les façons d'appréhender le phénomène migratoire. Au regard de cette discussion sur les particularités des contextes géorgiens et moldaves, il est pertinent d'approfondir la réflexion en portant le regard vers d'autres États ayant plus récemment accepté de conclure un PPM, soulignant ainsi le rôle des contextes nationaux et des compréhensions divergentes des migrations dans l'évolution différenciée de ces instruments.

8.2. Expliquer l'évolution différenciée des Partenariats pour la mobilité : la remise en question de l' « universalité » des préceptes européens de gestion des migrations

La volonté de conformité des autorités publiques géorgiennes et moldaves aux impératifs de la coopération européenne relève d'un usage stratégique destiné à satisfaire au mieux les intérêts nationaux fixés en amont de la coopération. Cet usage coïncide avec les intérêts européens qui prônent depuis la fin des années 1990 une implication accrue des pays tiers dans le domaine de la gestion des migrations qui vise notamment à externaliser les contrôles migratoires au-delà des frontières européennes, au sein des États situés à la marge de l'UE. À l'instar de la réceptivité des autorités géorgiennes et moldaves aux initiatives de coopération portées par l'UE, diverses réactions ont été suscitées par les projets européens de coopération au sein des autres pays du voisinage européen, à l'Est comme au Sud. Ainsi, les propositions pour la conclusion de PPM puis leur mise en œuvre ont donné lieu à des réponses différenciées, rappelant le continuum des conséquences possibles aux processus d'européanisation expliquées par Claudio Radaelli. Selon ce chercheur, quatre réponses sont possibles aux processus d'européanisation impulsés par la coopération européenne : l'inertie, qui traduit une absence de changement ; l'absorption qui résulte en une adaptation de la structure domestique à l'influence européenne, sans toutefois apporter de modifications substantielles aux structures essentielles de l'État ; la transformation, qui conduit à un changement paradigmatique au sein des institutions nationales, ces dernières « pensant » et performant en suivant la logique d'action européenne ; et le retranchement qui décrit plutôt le contraire, une politique nationale devenant moins européenne qu'avant l'avènement des processus d'européanisation (Radaelli, 2002, pp. 116-117). Les exemples géorgien et moldave oscillent entre transformation et absorption, selon le domaine de politique publique étudié. Concernant les migrations, les bouleversements qu'ont connus ces États, que ce soit au niveau de la redéfinition de leurs cadres législatifs, politiques ou administratifs, manifestent des changements paradigmatiques réalisés sous l'influence européenne dans l'approche des autorités publiques envers ce phénomène.

Le PPM représente un instrument de « pouvoir discret » (« *soft power* ») de l'UE, s'appuyant sur « le renforcement de la coopération entre acteurs mais aussi sur le transfert de normes cognitives et de valeurs dans le discours et dans les actions des acteurs tiers » (Saurugger, 2009, p.370), et malgré sa nature *a priori* non-contraignante, son fonctionnement repose sur des logiques de pouvoir qui agissent dans la problématisation des enjeux et dans les mécanismes de transferts qu'il rend possible. Bien que présentant des similitudes dans leur réception favorable au PPM, les particularités des contextes géorgien et moldave sont à souligner pour expliquer leur adhésion à cette forme de coopération et leur empressement à s'engager dans des processus de réformes. Dans un même ordre d'idées, les singularités des autres contextes d'application permettent de comprendre la résonnance différenciée qu'a connu cet instrument politique au sein des autres pays tiers ayant adhéré à cette coopération. Appuyée sur nos terrains de recherche secondaires, la présente partie mettra donc au jour les réceptions différenciées du

PPM dans d'autres pays du voisinage oriental de l'UE ainsi qu'auprès de la Tunisie, pays qui a présenté jusqu'à maintenant d'importantes oppositions dans l'application de son PPM. Alors que l'UE tente de standardiser son modèle de gestion des migrations auprès des pays tiers à travers son instrument politique du PPM, les réponses à la mise en œuvre de cet outil sur le terrain appellent à une plus grande attention au contexte local et à l'établissement de relations différenciées avec les pays de son voisinage. Cette analyse qui déplace le regard vers des États ayant une tradition de politiques migratoires et de coopération internationale en la matière met en lumière la fragilité de la conception européenne sur la gestion des migrations lorsque confrontée à des compréhensions divergentes. Elle éclaire également des changements dans les rapports de force qui se réalisent lorsque les mesures incitatives de l'UE ne correspondent pas aux attentes des pays tiers et rend compte des adaptations qui s'opèrent pour tenter d'obtenir l'adhésion de nouveaux pays tiers à l'initiative proposée par l'UE. Finalement, notre analyse permet également de dégager le sens produit par l'UE sur la gestion des migrations au fil de l'institutionnalisation de l'Approche globale sur les migrations et de l'expansion de son application.

8.2.1. Diffuser les Partenariats pour la mobilité dans les pays du voisinage oriental : des mesures incitatives inadaptées aux contextes d'application

Dans le contexte de sa Politique européenne de voisinage, l'UE a lancé en 2009 un nouveau cadre multilatéral de coopération concernant spécifiquement les pays situés à l'Est de ses frontières. Le Partenariat oriental destiné à six pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine) a pour objectif de soutenir la coopération régionale, à travers des objectifs d'association politique et économique avec l'Union. Pour arriver à cette fin, la Commission européenne a mis sur la table les différents instruments politiques auxquels chacun de ces pays peut bénéficier s'il accepte de coopérer étroitement avec l'UE et progresser ainsi vers de nouvelles collaborations. Appliquant la logique de la conditionnalité politique entendue par le principe de « *more for more* », l'UE promet ainsi qu'une mise en œuvre efficace d'un PPM peut conduire à l'ouverture d'un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen, ou encore qu'en échange de réformes politiques et économiques substantielles, ces États pourraient bénéficier d'accords d'association ou d'accords de libre-échange complets et approfondis.

L'offre standardisée de l'UE à travers son Partenariat oriental néglige de prendre en compte l'hétérogénéité des contextes de ces six États qui portent d'ailleurs différentes attentes envers l'UE. Alors que la Moldavie, la Géorgie et de façon plus nuancée l'Ukraine et l'Arménie ont indiqué leur volonté de se rapprocher de l'UE afin d'être considérés comme de potentiels candidats à l'adhésion, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie puis plus tard l'Arménie ont montré des divergences liées à leur positionnement géopolitique et leur alignement avec la Russie. Dans ce contexte, certains des outils proposés par l'UE se sont révélés inefficaces aller vers les réformes souhaitées par l'UE, en plus d'exacerber les tensions avec la Russie, inquiète de voir l'influence

européenne progresser dans son proche voisinage. La conclusion de PPM avec la Moldavie puis avec la Géorgie et l'engouement suscité par sa mise en œuvre, discutée lors des plateformes de coopération instaurées dans le cadre du Partenariat oriental et aussi lors des déplacements des délégations de représentants moldaves en Arménie et en Azerbaïdjan, a persuadé ces deux États d'entamer des négociations pour obtenir leur version de cet instrument politique. Conclu en 2011 avec l'Arménie puis en 2013 avec l'Azerbaïdjan, les avancées réalisées par le PPM sont loin d'être à l'image des exemples moldave et géorgien.

Bien que sous le giron russe, les autorités arméniennes ont opté dans le contexte du Partenariat oriental pour un rapprochement avec l'UE, notamment sur la question des migrations. L'ambition des autorités arméniennes de diversifier leurs partenaires internationaux afin de se détacher progressivement de la Russie, auprès de laquelle elle demeure fortement dépendante en matière de ressources énergétiques et de sécurité, favorise le renforcement des relations avec l'UE. Avec l'objectif d'accroître les exportations, de renforcer l'économie et d'obtenir davantage d'assistance de la part de l'UE, l'élite politique arménienne met en place au tournant des années 2000 une stratégie visant à approfondir la coopération avec ce partenaire potentiel. Elle accueille ainsi favorablement le plan d'action dessiné dans le cadre de la Politique européenne de voisinage et s'engage dans un parcours de réformes, mettant l'accent sur celles qui n'affectent pas le pouvoir économique et politique en place (Terzyan, 2017). En matière de migrations, le pouvoir politique établit dès 2000 le premier « concept » sur la régulation des migrations, stratégie qui sera révisée en 2004 puis en 2010. Ce cadre politique détermine les enjeux prioritaires qui doivent faire l'objet de politiques publiques. Au moment de sa première élaboration, ce document place en tête de l'agenda les questions de l'émigration des ressortissants arméniens, des déplacés internes et des réfugiés (Makaryan et Chobanyan, 2014). Inquiètes de l'émigration de leurs ressortissants participant au déclin de la population du pays, les politiques élaborées cherchent à attirer le retour des migrants d'origine arménienne et à tisser des liens avec la diaspora. Un département d'État pour les migrations et les réfugiés est chargé de la responsabilité de l'accueil des déplacés internes et des réfugiés, qui concerne la population arménienne déplacée dans le cadre du conflit avec le Haut-Karabakh ou rapatriée d'Azerbaïdjan.

L'influence de l'UE dans le domaine des migrations se fait ressentir depuis le milieu des années 2000, dans le cadre de l'adoption du plan d'action de la Politique européenne de voisinage. Axant ses objectifs de coopération principalement sur la lutte contre les migrations irrégulières, les intérêts de l'UE coïncident avec ceux du pouvoir politique qui, confronté à un voisinage trouble, souhaite renforcer les frontières nationales. La reformulation de la stratégie nationale en matière de migrations de 2010 annonce la volonté de procéder à l'harmonisation de la législation, des politiques et des structures administratives arméniennes à l'image des standards européens, tout en énonçant en introduction la priorité nationale d'intégrer l'UE. À ce moment, la coopération européenne évolue de façon similaire en Géorgie et en Arménie, l'UE usant d'une conditionnalité conséquente envers ces États ayant formulé leur souhait d'adhérer à l'Union. Ainsi, le champ d'activités lié aux migrations s'avère représenter une possibilité de

démontrer l'engagement des élites politiques arméniennes auprès de l'UE, sans pour autant être politiquement coûteux. Les acteurs institutionnels arméniens rencontrés nous indiquent l'usage de la coopération en matière de migrations pour faire avancer leur projet d'intégration européenne : « *The cooperation was very much related to the Armenia-EU association process, yeah ? So actually, it was very straightforward and very clear that Armenia is taking that particular path and that indeed, the country is working in that direction. So, for example, we implemented a big project on migration management. It was very clear that it was part of the approximation process. That was the foundation. The issues related to legislation are very important and we did an assessment and produced recommendations on the alignment of the legislation with the migration and asylum legislation of the EU [...] I think the government realized that yes, this is the area of cooperation with the EU where it is possible to maintain and even strengthen linkages with Member States and this is a very important opportunity and visa liberalization is really something that is a very important incentive* » (entretien, I., Chef de mission, OIM, Arménie, 2015).

Dans ce contexte et en suivant les recommandations de l'UE, le gouvernement arménien crée le Service d'État aux Migrations (« *State Migration Services* »), nouvelle autorité centrale responsable de développer et faire appliquer les politiques migratoires ainsi que de coordonner les activités liées à ce champ d'action avec les acteurs nationaux et internationaux. Au même moment, les autorités nationales entament des négociations pour la conclusion d'un accord d'association et souhaitent l'ouverture d'un dialogue avec l'UE sur la libéralisation des visas Schengen. Il apparaît donc logique pour les autorités arméniennes de formuler une demande auprès de la Commission européenne pour bénéficier d'un PPM, d'autant plus que son application auprès de deux autres pays du Partenariat oriental leur semble profitable et donne accès à des relations privilégiées avec les États membres de l'UE.

La déclaration du PPM conclu avec l'Arménie en octobre 2011 reprend les formulations déjà éprouvées dans les Partenariats moldave et géorgien, alors que l'annexe insiste sur les thématiques du retour et de la réintégration socio-économique des migrants arméniens et de la lutte contre les migrations irrégulières. La France devient le pays leader du consortium des États membres pour mener l'initiative phare de ce PPM, en proposant un projet mis en œuvre par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII) qui vise à « accroître les capacités » des autorités à soutenir le retour et la réintégration de leurs ressortissants et de renforcer l'impact positif des migrations sur le développement socio-économique du pays. Sous l'égide du PPM, l'UE a ouvert des négociations pour la conclusion d'un accord de réadmission et d'un accord de facilitation des procédures pour l'obtention des visas Schengen qui ont reçu un accueil positif de la part des autorités nationales. D'ailleurs, au sujet de la réadmission, une représentante de la branche locale de l'OIM anciennement employée du gouvernement nous explique que « *the implementation of the readmission agreement was something perceived as very important. How to say, it showed that we were moving, we are moving again towards the approximation with the EU in terms of migration management* » (entretien, I. Chef de mission, OIM, Arménie, 2015). La régulation des mouvements migratoires en Arménie prend un tournant sécuritaire dans le contexte de la coopération avec l'UE. Comme pour la Géorgie, c'est au travers de la

coopération avec l'UE qu'est introduit en Arménie le « problème » de la lutte contre les migrations irrégulières. Puisque l'UE envisage les pays de son voisinage sous l'angle de pays de transit de migrants en situation irrégulière à destination de l'UE, elle y déploie la même volonté d'y contrôler les flux migratoires. L'association des autorités arméniennes aux politiques sécuritaires de l'UE visant le contrôle des migrations et des frontières accomplit un double usage de légitimation politique. D'une part, elle affiche l'adhésion des autorités arméniennes à la communauté de valeurs européenne et démontre son engagement à en faire partie. D'autre part, elle permet d'afficher également auprès de l'opinion publique la volonté des autorités nationales de renforcer les frontières et donc d'affirmer leur souveraineté sur un territoire menacé. Les autorités rencontrées se réjouissent de « s'attaquer » aux problèmes de l'immigration irrégulière, désormais pénalisée tel que l'affirme une fonctionnaire rencontrée : « *We made these amendments in our criminal court that we now have illegal migration. We had three cases, I don't know what happened with them, because it's another national security institution that deals with that, but I know that they have these cases and it's an achievement ! Because before, we did not have such provisions for illegal migration in the criminal court and not even a definition of what illegal migration was ! Before, it was just not considered a problem let's say, and now, it's criminal. Very hard* » (entretien, I., *Deputy Head*, *State Migration Services*, Arménie, 2015).

Nous avons pu constater par la suite la faible mobilisation des États membres dans la coopération en matière de migration avec l'Arménie, ayant conduit à une stagnation de l'assistance européenne à la suite de l'achèvement du projet mené par l'OFII. Sans poursuivre une analyse approfondie de l'application du PPM arménien, nous avons relevé au cours des précédents chapitres les inadéquations qui ont caractérisé sa mise en œuvre entre les besoins exprimés par les autorités arméniennes et les propositions de projets européens, notamment en ce qui a trait à la thématique de la protection internationale. Les agents du Service d'État pour les Migrations ont formulé lors d'entretiens certaines critiques à l'égard de la mise en œuvre de leur Partenariat, mettant au jour des incompréhensions quant aux finalités attendues, tel que relevé dans le passage suivant : « *I think for my own opinion that my wish is that coming projects will be more concrete. I understand that the EU has its own rules, you cannot… but you know, most of these projects, they spend money on not concrete things. Workshops, experts, it's ok. I'm not saying it's not good, it helps of course, but if we can cooperate more in concrete issues… For us it's important, and I hope we will find a middle ground. Because it's a problem really. For this reintegration programme, when we see the budget, the most part goes for the salary of the staff… More than what they allow to people coming back and helping them. It's a problem. Yes, I understand that they pay the money so they decide, but anyways if you ask me, my feeling, I would do it differently to be honest. But it's a reality. But anyways, all these programmes are helpful for us and again, I want to say that we really had a progress and, not only in the field of migration but in all the society, human rights, etc. So it's very good for us…* » (entretien, I. *Deputy Head*, *State Migration Services*, Arménie, 2015). L'attention portée au « renforcement des capacités institutionnelles » dans le cadre des projets de la coopération européenne paraît inadaptée au contexte pour les acteurs locaux qui attendent davantage de soutien technique et opérationnel de la part de l'Europe, leur permettant de mettre en œuvre les politiques décidées au niveau de l'État. Ces critiques rejoignent celles déjà entendues par les acteurs géorgiens et

moldaves, regrettant la faible considération accordée par cet outil au contexte national ainsi qu'aux migrants eux-mêmes.

À la veille de la conclusion de l'accord d'association avec l'UE au sommet de Vilnius de novembre 2013 après trois années de négociations, les autorités arméniennes opèrent un changement radical dans leur positionnement géopolitique. En réponse aux pressions russes, le Président de la République annonce en septembre, au lendemain d'une visite à Moscou, que l'Arménie prendra plutôt part au projet d'Union économique eurasiatique promu par le gouvernement russe, écartant ainsi la possibilité de sa participation à un accord d'association et de libre-échange complet et approfondi avec l'UE. La priorité de l'intégration européenne autrefois promulguée par le pouvoir politique vole en éclat alors que la Russie affirme son attachement à sa sphère d'influence et amène l'UE à revoir sa stratégie auprès des pays du voisinage oriental. Ce changement de cap opéré par les autorités arméniennes reflète le décalage des outils proposés par l'UE avec la situation régionale volatile, qui avaient jusqu'à ce moment ignoré les possibles réactions de la Russie ainsi que leurs répercussions sur les États du Partenariat oriental. Dans ce contexte, les autorités arméniennes sont amenées à revoir leur coopération avec l'UE alors que cette dernière prend conscience de l'inefficacité de son modèle unique de coopération. Autrefois persuadée de la neutralité de ses instruments politiques, l'UE fait le constat qu'elle ne peut répondre à l'interdépendance de certains États postsoviétiques avec la Russie, notamment en ce qui a trait aux ressources énergétiques et au soutien en matière de sécurité, et qu'elle doit différencier ses relations, l'offre de coopération à « taille unique » ne correspondant plus à la situation particulière de chacun des pays du Partenariat oriental.

En réponse à un mouvement de contestation national qui voit descendre des dizaines de milliers d'Arméniens dans les rues pour dénoncer le virage vers la Russie réalisé par le Président, les autorités arméniennes décident de maintenir la voie de l'harmonisation avec les standards européens dans certains domaines et dans la mesure du possible, notamment en matière de gestion des migrations, tout en respectant les nouvelles obligations dérivant de leur participation à l'Union économique eurasiatique. Interrogée sur les possibilités de maintenir un tel équilibre, la fonctionnaire du Service d'État pour les Migrations rencontrée nous indique « *Why is it the goal of following the EU ? Because we had such an obligation to harmonize our legislation and now we go in this direction* [vers l'Union économique eurasiatique], *no one says why we go in this direction* [rire] *but maybe… I don't know what kind of process we will have in the future, but now, still in the migration field, we go in the European direction* » (entretien, I., *Deputy Head, State Migration Services*, Arménie, 2015). Abandonnant le projet d'accord d'association, l'UE négocie une nouvelle entente adaptée à la situation posée par le gouvernement arménien afin de poursuivre ses efforts de coopération, y incluant certains aspects liés à la gestion des migrations tels la lutte contre les migrations irrégulières, la gestion des frontières, le renforcement du système de protection internationale et l'élaboration de politiques de retour, en écartant la mention d'une possible ouverture vers un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen. Ainsi, le nouvel accord de partenariat global et renforcé est élaboré sur la base de la situation particulière de l'Arménie, qui retire toute mention d'une éventuelle intégration à l'UE, et repose sur la volonté

des autorités nationales d'accepter le transfert de normes et de standards européens, sans pour autant conduire à une finalité précise. L'UE perd sa possibilité d'exercer une conditionnalité politique et doit veiller à la mise en place de mesures favorisant davantage des processus d'européanisation horizontale.

Après quelques années d'inactivité, le PPM est relancé grâce à l'implication de l'organisation ICMPD qui participe à un projet de jumelage institutionnel visant à soutenir les autorités arméniennes dans l'élaboration de leur nouvelle stratégie nationale pour les migrations, puis via la mise en œuvre d'un large projet financé par l'UE ayant pour but de soutenir le développement de la gestion des migrations et des frontières en Arménie. La place croissante de l'ICMPD et de l'OIM dans la mise en œuvre des PPM que l'on peut constater depuis la reformulation de l'Approche globale sur les migrations et la mobilité et l'attribution à l'ICMPD du fonds dédié à la mise en œuvre de ces instruments politiques explique la recrudescence d'activités dans cette région délaissée par les États membres dont l'attention s'est recentrée sur le voisinage méridional de l'UE. La nouvelle stratégie nationale pour les migrations élaborée par les autorités arméniennes appuyées du soutien de l'ICMPD adoptée en mars 2017 traduit la projection internationale des préceptes de la gestion « ordonnée » des migrations et la volonté arménienne d'y afficher son adhésion. En effet, la stratégie énonce que « *the goals, objectives and main directions of this strategy were predetermined by the approaches set forth in the migration complex governance framework model developed and received universal recognition on the basis of the requirements of the Declaration followed by the UN (2013) High Level Dialogue for international migration and development. Comprehensive migration management model groups activities implemented for regulation of population movements into four basic areas of migration : migration and development, facilitating migration, regulating migration and forced migration* » (gouvernement de la République d'Arménie, 2017). Reprenant les quatre piliers représentatifs de la vision européenne du phénomène migratoire désormais étendus à l'échelle globale dans le contexte du développement d'un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières conduit par l'OIM, les autorités arméniennes annoncent leur ambition de poursuivre leur travail d'alignement sur les normes et standards européens, perçus comme modèles de « bonne gouvernance » dans le domaine des migrations. Ainsi, malgré le volte-face du pouvoir politique arménien quant à l'approfondissement de la coopération avec l'UE de 2013, l'on observe une détermination à poursuivre les engagements pris avec l'UE en matière de gestion des migrations, espérant parvenir à l'ouverture d'un dialogue sur la libéralisation des visas Schengen, tout en respectant les obligations dérivant de l'adhésion de l'Arménie à l'Union économique eurasiatique.

Au regard de ces évolutions, l'avenir de la coopération avec l'UE en matière de migration demeure incertain. Le ministre arménien des Affaires étrangères a demandé officiellement l'ouverture du dialogue pour la libéralisation des visas Schengen en septembre 2016 pour souligner les progrès réalisés par les autorités arméniennes dans ce domaine, demande qui n'a pas reçu un retour favorable de la part de l'UE (Kostanyan et Giragosian, 2017). De plus, l'instabilité qui caractérise les orientations géopolitiques de l'Arménie peut rapidement entraîner un changement de direction et ainsi éloigner les autorités de leur ambition de

rapprochement avec l'UE, alors qu'en parallèle, l'intérêt des États membres pour la région du voisinage méridional accentué depuis 2011 légitime une réduction de l'investissement accordé aux pays situés à l'Est de leurs frontières. Dans ce contexte, les autorités arméniennes se saisissent de la coopération dans des politiques sectorielles, leur permettant de poursuivre leur engagement avec l'UE et de réaliser un certain rapprochement, même si celui-ci ne répond plus à l'objectif de l'intégration européenne. L'UE y perd de sa marge de manœuvre, ne pouvant user de conditionnalité politique pour forcer le passage de réformes qui dépend désormais de la seule volonté des autorités nationales. Néanmoins, elle poursuit sa volonté d'européaniser les façons d'appréhender les migrations, en faisant appel aux services de l'ICMPD pour réaliser des projets de « *capacity-building* » auprès des institutions arméniennes. Comme en témoigne la nouvelle stratégie nationale sur les migrations, un transfert des préceptes liés à l'idée de la « bonne gouvernance » des migrations se profile auprès des autorités arméniennes qui adoptent ce qu'elles indiquent être un « modèle universellement reconnu » de gestion des migrations. Bien que l'application de cette stratégie soit à analyser avant de pouvoir présumer un transfert effectif, la conceptualisation du phénomène migratoire, telle qu'inscrite dans ce document de cadrage, démontre d'une part la volonté d'adhésion de l'Arménie à une communauté de valeurs, dans le contexte de l'internationalisation croissante de ces préceptes, mais aussi de la préséance des processus d'européanisation horizontale qui conduisent à une compréhension commune des problèmes politiques, dans ce cas liés aux migrations, et des solutions à y apporter, sous l'influence de l'UE et de ses acteurs.

Pour ce qui est de l'Azerbaïdjan, la coopération avec l'UE en matière de migration comble un désir de reconnaissance internationale de cet État devenu depuis peu un pays d'immigration. Riche en réserves énergétiques, l'Azerbaïdjan est devenu un acteur commercial intéressant pour l'UE, lui fournissant une alternative aux ressources provenant de la Russie. Le développement qu'a connu ce pays au cours des dernières décennies s'est traduit par le déploiement de grands projets d'infrastructure qui requièrent une main d'œuvre étrangère importante. Alors que l'émigration des ressortissants azerbaïdjanais se poursuit depuis l'indépendance du pays, causée en grande partie par des conditions socio-économiques qui stagnent malgré la croissance économique et par un pouvoir politique autoritaire qui réprime toute opposition, l'immigration est devenue une nouvelle réalité que le pouvoir politique a commencé à traiter au début des années 2000. Les autorités azerbaïdjanaises élaborent leur première stratégie sur les migrations dès 2004, y développant les priorités de l'État sur les thématiques de l'émigration et de l'immigration, en plaçant un accent particulier sur le traitement des réfugiés, terme utilisé en référence aux déplacés internes azerbaïdjanais résultant du conflit dans le Haut-Karabakh. Dans la lignée de ce document stratégique, le gouvernement lance le programme national pour les migrations qui établit les objectifs qui serviront à l'élaboration de politiques publiques et à de nouvelles propositions d'action. Ces dernières concernent principalement le contrôle de la migration de main-d'œuvre, la prévention de l'immigration irrégulière, la création de lien avec la communauté azerbaïdjanaise résidant à l'étranger, la promotion de l'immigration pour combler certains besoins sur le marché du travail national et la facilitation des procédures d'entrée et de séjour des investisseurs étrangers (Site internet « *Republic of Azerbaijan State*

Migration Services », 2018). Une structure administrative est créée (« *State Migration Services* ») en 2007 pour centraliser l'action gouvernementale dans le domaine des migrations avec pour but d'instaurer un système performant de gestion des migrations (site internet du ministère des Affaires étrangères de la République d'Azerbaïdjan) et le gouvernement introduit en 2013 un code migratoire qui rassemble les textes de lois et indique les normes à suivre dans le traitement des enjeux liés aux migrations.

Comme pour l'Arménie, les politiques migratoires ont été conçues sur la base d'enjeux et de priorités endogènes et n'ont ainsi pas puisé leurs sources dans des objectifs politiques d'origine étrangère, liés à l'UE (Makaryan et Chobanyan, 2014). Depuis sa conception, la politique migratoire azerbaïdjanaise accorde une grande attention à la prévention des migrations irrégulières, ayant instauré d'importants dispositifs sécuritaires de contrôle des migrations et des frontières, et pratique la pénalisation, la détention et l'expulsion des migrants en situation irrégulière. D'ailleurs, la publication régulière de données sur l'arrestation et le renvoi de migrants en situation irrégulière dans les médias locaux témoigne d'une volonté d'affichage de l'action politique dans ce domaine[35]. Aux yeux des représentants de l'UE rencontrés à Bakou, la posture sécuritaire de l'Azerbaïdjan sur la migration a de quoi réjouir l'UE : « *The authorities have good capacities within their migration and border services, they are properly funded and staffed, and they have participated in numerous EU projects before. The migration practices are very tough, but totally justified by the persisting conflict situation. Azerbaijan is more efficient in scanning individuals through their migration procedures than the EU ! No third country national can get to us* [l'UE] *through Azerbaijan. It makes the EU very happy, that there are no threats coming from Azerbaijan. If Azerbaijan lets them in, it is a preliminary filter, they can probably get to the EU. We know then that the individuals are not violating migration rules. Azerbaijan has one of the lowest visa refusal rate from the EU. Also it is the wealthier people that travel, they pose no threat, they are not visa-shopping* » (entretien, A., Conseiller politique, Délégation de l'UE, Azerbaïdjan, 2015). Ce passage illustre encore une fois la conceptualisation du voisinage européen comme espace de transit des migrants vers l'UE qui nécessite pour cette raison une coopération renforcée en matière de lutte contre les migrations irrégulières. Dans le cas de l'Azerbaïdjan, l'approche sécuritaire de la gestion des migrations soutenue par une diversité de mesures qui filtrent « efficacement » les individus entrant sur le territoire azerbaïdjanais correspond aux attentes de l'UE envers les pays tiers. La satisfaction des acteurs européens envers le système de régulation des migrations en vigueur en Azerbaïdjan néglige toutefois de prendre en compte les lacunes de ce système, notamment en ce qui a trait aux droits des migrants et à la protection internationale. La coopération européenne avec les autorités nationales dans le domaine des migrations fait abstraction de ces aspects pour plutôt encourager le « renforcement des capacités » institutionnelles qui apparaissent pourtant, aux dires des acteurs européens rencontrés, déjà substantielles. Il y a donc lieu d'interroger dans

[35] À titre d'exemple, une veille médiatique des médias azerbaïdjanais de langue anglaise accessibles en ligne réalisée sur deux mois recense trois articles ayant pour titre : « *Illegal migrants detained in Azerbaijan* » (29/01/2018, azernews.az), « *Azerbaijan arrests 26 illegal migrants* » (16/02/2018, trend.az), « *Azerbaijan detains 89 illegal migrants from India* » (02/02/2018, apa.az), détaillant la volonté politique de lutter contre les migrations irrégulières ainsi que les capacités renforcées des Services d'État aux migrations.

ce contexte la plus-value que peut apporter la coopération avec l'UE dans le domaine des migrations.

La focalisation de l'action européenne sur le contrôle des migrations et des frontières néglige toute considération pour les violations des droits de l'homme et des droits des migrants dénoncées en vain par la société civile locale et par les agences onusiennes. En effet, la société civile ainsi que des associations internationales d'aide aux migrants déplorent les conditions de vie des travailleurs migrants exploités dans les grands projets de construction de la capitale (communiqué de l'Organisation internationale du travail, 17 juin 2010), alors que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés dénonce dans un rapport publié en mai 2018 les manquements aux obligations internationales des Services d'État pour les Migrations en termes de protection internationale, concernant entre autres une pratique récurrente du refoulement des demandeurs d'asile, leur enfermement dans des centres de détention ainsi que le refus des autorités de laisser les individus de certains groupes ethniques déposer une demande d'asile (UNHCR, 2018, *UN Human Rights Council*, 2017). Par ailleurs, la forte répression exercée par le régime à l'encontre des activistes et des journalistes depuis 2014 s'est traduite par une augmentation des départs d'individus cherchant à fuir les persécutions, situation dénoncée par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe dans une tribune publiée dans le journal anglais « *The Guardian* » en juin 2014 (*The Guardian*, 2014). En dépit des appels de la société civile et des institutions onusiennes pour exiger des autorités azerbaïdjanaises un plus grand respect des droits de l'homme et des droits des migrants, l'UE continue d'ignorer ces enjeux dans son offre de coopération et négocie la mise en place de projets qui concordent au mieux avec ses intérêts ainsi que ceux énoncés par les autorités nationales.

L'OIM, présente en Azerbaïdjan depuis 1996 pour soutenir les autorités principalement dans le traitement des déplacés internes, a d'ailleurs souligné dans différentes instances le « modèle » de gestion des migrations que présente l'Azerbaïdjan, le directeur général de l'organisation internationale, William Lacy Swing, saluant même en 2016 lors d'une rencontre intergouvernementale le modèle « progressif » de gestion des migrations de ce pays (« *IOM Chief hails Azerbaijani model of migration management* », 06/10/16, azernews.az). Rencontrés sur place, les représentants de cette organisation internationale nous explique les motivations du gouvernement azerbaïdjanais à vouloir améliorer leur gestion des migrations en empruntant certains aspects du « modèle » européen, rappelant d'ailleurs l'ambition de reconnaissance internationale des autorités par la mise en place de mesures de contrôle des migrations indicatives de la croissance du pays : « *We find the cooperation with the government of Azerbaijan very successful, bearing effective results, and then we see a huge potential in furthering the capacities of the national authorities in terms of policy, legislation and regulatory framework, development as well as implementation in practice in the country. Why is the government doing that ? Simply because it wants to learn the best practices of the EU, the best ones, to the extent possible and adapt them to their context ! Why ? Because traditionally, Azerbaijan was a country of origin of migrants that sought to travel to other countries to study, work [...] But thanks to the enormous revenues generated through the export of oil and gas, Azerbaijan began to transform into a country of destination for international migrants because of the*

construction and then the improvement of the business environment and investment opportunities here. And therefore, it was a pressing need to make sure that they have a sound migration management practice here. Azerbaijan started looking at Europe as a whole model and concentrated on studying the practices of Member States that could be considered as best and could be adapted to their needs and realities » (entretiens, K. Chef de mission et S., Gestionnaire de projet, OIM, Azerbaïdjan, 2015).

Malgré l'insistance des autorités nationales sur la prévention des migrations irrégulières depuis l'établissement des premières stratégies et politiques nationales en matière de migrations, la coopération européenne - lancée dans ce domaine avec l'Azerbaïdjan depuis l'entrée en vigueur du plan d'action de la Politique européenne de voisinage - place au centre de ses objectifs le renforcement du contrôle des migrations et des frontières. Ainsi, un programme de jumelage institutionnel introduit par l'UE pour la période 2013-2015 auprès des Services d'États pour les Migrations a pour objectif de soutenir la République de l'Azerbaïdjan dans le développement de politiques migratoires visant à réduire les migrations irrégulières, dans le respect des obligations internationales et des droits des migrants (entretien, T., Expert des Pays-Bas, Gestionnaire de projet, Azerbaïdjan, 2015). Au contraire des autres États prenant part au Partenariat oriental, l'Azerbaïdjan ne nécessite aucune assistance financière ou technique de la part de l'UE. Avec de tels objectifs coïncidant avec les intérêts nationaux, la coopération avec l'UE en matière de migration serait d'abord motivée par la volonté des autorités de renforcer leur système de gestion des migrations principalement pour ce qui a trait au renforcement des mesures de contrôles, et d'acquérir une reconnaissance internationale pour leurs pratiques dans le domaine. Pour reprendre les propos d'un membre d'une organisation onusienne rencontré sur le terrain, « *I think they do see useful taking the example of the EU as a practical choice, as a better working migration system as compared to what they have. What other example could they take ? Especially that there is a desire, you know, because of this newly acquired wealth in the country, there is a desire to do things in the way rich countries do, rather than in the way that poor countries do. And this is how the EU is an example basically* » (entretien, A., *Protection Officer*, HCR, Azerbaïdjan, 2015). Ayant conclu un PPM en 2013, puis un accord de facilitation des visas et de réadmission avec l'UE en 2014, les attentes du gouvernement national envers l'UE se résumeraient selon un conseiller de la Délégation de l'UE à Bakou à « *increase the capacities by learning European best practices, develop bilateral cooperation with Member States and share Azerbaijan's own experience in migration and border management with European partners* » (entretien, A., Conseiller politique, Délégation de l'UE, Azerbaïdjan, 2015). Toujours dans cette logique d'intégrer une communauté internationale de valeurs et d'être reconnu comme une puissance régionale, les autorités azerbaïdjanaises auraient souscrit aux initiatives de coopération européenne par un souci d'image et comme le précise un membre du personnel d'une organisation internationale basée à Bakou, « *Both neighbours had it* [le Partenariat pour la mobilité], *it's not legally binding, doesn't come with obligations. They are happy to cooperate in twinning projects, special training for border services, etc. The EU doesn't have much to complain with regards of how migration is managed in Azerbaijan. They have super infrastructures, equipments, services, state policies, everything is computerized, airport and border patrol, and the state finances it all !* » (entretien, A., *Protection Officer*, HCR, Azerbaïdjan, 2015).

Dans ce contexte, l'asymétrie exercée par l'UE dans ses relations avec les autres pays du Partenariat oriental s'applique dans une moindre mesure avec l'Azerbaïdjan, qui estime au contraire nécessaire de maintenir une réciprocité dans les interactions et retournant ainsi le rapport de forces. Comme le rappelle l'expert européen gestionnaire du projet de jumelage institutionnel avec l'Azerbaïdjan, « *the twinning projects usually take place with prospective members to the EU since they involve the transposition of the Schengen acquis. In the case of Azerbaijan, there is no obligation to transpose the acquis. More generally, they want to take the experience of the EU but the EU cannot oblige them like it does with Georgia and Armenia in whose cases, the EU has lots to offer. In this case, Azerbaijan has more to offer the EU in terms of oil and gas. Azerbaijan is EU's « plan B » for energy. The EU is more dependent towards Azerbaijan than vice-versa* » (entretien, T., Expert des Pays-Bas, Gestionnaire de projet, Azerbaïdjan, 2015). Puisque l'Azerbaïdjan ne manifeste aucun intérêt pour l'intégration européenne et ne nécessite pas d'assistance financière, l'UE ne peut user de conditionnalité politique afin de motiver des processus de réformes comme le rappelle un représentant de la Délégation de l'UE en Azerbaïdjan : « *The EU has no leverage with Azerbaijan. They play a game of counterbalancing. They don't need financial assistance, technical assistance is needed but means a willingness to change which is not here. Things here are very stable, they don't change. The Azerbaijani authorities are cooperating to be seen as good pupils without really touching the essence. Why would they introduce change that have the potential to de-stabilize them ? Why would they have more flexible migration policies if they don't care for accession ?* » (entretien, M. *Policy Officer*, Délégation de l'UE, Azerbaïdjan, 2015). N'ayant que peu de dépendances envers l'UE au contraire des exemples moldave, géorgien et arménien, l'Azerbaïdjan fait l'usage des instruments de coopération proposés par l'UE pour accomplir certains objectifs nationaux mais ne compte pas pour autant harmoniser ses cadres législatifs et politiques ni ses structures administratives aux normes et standards européens, si cela ne respecte pas d'abord son agenda politique. En réponse à cette posture, l'UE a adopté un ton plus neutre dans le dialogue avec ce pays qui est d'ailleurs son principal partenaire commercial dans la région (Makaryan et Chobanyan, 2014). Selon les impressions livrées par les fonctionnaires de la Commission européenne rencontrés, l'avancement de la coopération dépend donc en grande partie des relations politiques entretenues avec l'Azerbaïdjan qui peut aisément accepter ou refuser de collaborer avec les acteurs européens, renversant les rôles et usant même de conditionnalité avec l'UE : « *What I see is that it's all linked to the political relations with Azerbaijan. Visa facilitation and readmission agreements, sometimes it's progressing, sometimes not. A lot of times, their level of cooperation, in the implementation of projects, it very much depends on how things are advancing on those issues and the political relations with them. They'll say for example, yeah, we'll cooperate, it's great. And then if things are blocked in other issues, they'll say, well we won't cooperate* » (entretien, S. et I., *International Cooperation Officers*, DG DEVCO, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

Ces éléments de contextualisation permettent de saisir les particularités de la réception du PPM par les autorités azerbaïdjanaises et par les États membres de l'UE. Selon les fonctionnaires de la Commission européennes rencontrés, l'Azerbaïdjan pratiquerait une sélection « à la carte » du contenu des Partenariats, déterminant ainsi les termes de la coopération. Cette façon de procéder par les autorités nationales, conjuguée à la prédominance accordée à la thématique de

la lutte contre les migrations irrégulières par l'UE dans ses efforts de coopération avec l'Azerbaïdjan, bouleverse la structure en piliers du cadre de la coopération européenne. À titre d'exemple, notre analyse de la mise en œuvre des PPM, bien que principalement concentrée sur la Moldavie et de la Géorgie, a mis au jour les défaillances du système de protection internationale en place en Azerbaïdjan et le manque de volonté des acteurs européens de la coopération d'aborder ces enjeux. Le modèle de coopération proposé par l'UE à l'Azerbaïdjan fonctionne selon les mêmes modalités que dans les autres pays du voisinage oriental. Ainsi, la Commission européenne a défini au sein des institutions bruxelloises les termes du Partenariat azerbaïdjanais, négligeant de prendre en compte le contexte local. Malgré la méconnaissance des acteurs institutionnels européens sur les lois, politiques et pratiques déjà en place en Azerbaïdjan, ces derniers n'ont pas non plus consulté les résultats des projets européens précédemment conduits dans cet espace, dont le programme de jumelage institutionnel qui visait justement à produire un bilan des capacités azerbaïdjanaises dans la prévention des flux migratoires irréguliers et à fournir des recommandations d'actions.

Compte tenu du faible volume de migrants provenant de l'Azerbaïdjan et des mesures restrictives de contrôle des migrations déjà en place sur ce territoire, la Commission européenne a peiné à convaincre les États membres de s'impliquer dans la mise en œuvre de ce PPM, outil d'ailleurs peu significatif aux yeux des autorités azerbaïdjanaises au lendemain de la signature de sa déclaration. Devant le faible intérêt manifesté par les États membres et les institutions étatiques, la mise en œuvre de cet instrument a de ce fait tardé. Dans ce contexte, la mise en œuvre des projets du PPM a été laissée aux organisations internationales OIM et ICMPD. Accompagnés de quelques fonctionnaires de la Commission européenne, les représentants de ces organisations ont, lors d'une mission à Bakou, rencontrés quelques protagonistes nationaux de la gestion des migrations pour déterminer les lignes directrices d'un projet à venir qui conviendraient à la fois aux autorités nationales et aux objectifs de la coopération européenne. Financé par l'UE et par la pétrolière BP, un premier projet implanté par l'OIM s'est concentré pour une période de trois ans à la « consolidation des capacités institutionnelles » en matière de gestion des migrations, priorisant les thématiques de la gestion des frontières et de la lutte contre la criminalité transfrontalière. Par la suite, l'ICMPD a pris le relais en conduisant l'initiative phare de ce PPM, ciblant cette fois l'harmonisation des pratiques des administrations azerbaïdjanaises avec celles en vigueur dans l'UE par des efforts de « *capacity building* ».

Malgré une volonté de standardisation des PPM par la Commission européenne, le contexte national de chacun des pays tiers partenaires explique une réception différenciée de cet instrument politique qui témoigne d'usages variés de la coopération européenne, déterminés par les choix stratégiques opérés par les élites politiques nationales. Au cœur de ces usages se retrouve d'abord la volonté de se rapprocher de l'UE et de ses États membres pour des motivations politiques, souvent liées au contexte géopolitique de la région, et non un désir d'agir sur des enjeux liés aux migrations internationales. L'offre de coopération unique de l'UE proposée aux pays du Partenariat oriental accorde à chacun des pays tiers participants

l'opportunité de rejoindre d'abord un PPM, ouvrant la voie à de futurs dialogues renforcés avec la communauté économique et politique européenne. Ce procédé a conduit à une instrumentalisation de la coopération en matière de migrations, perçue comme incontournable pour les États souhaitant approfondir leurs relations avec l'Union. Alors que les gouvernements arménien et azerbaïdjanais avaient déjà œuvré à l'élaboration de politiques publiques et de documents de cadrage de leurs priorités nationales en matière de migration, leur participation à un PPM permet de démontrer leur engagement politique auprès de l'UE, d'afficher leur participation à une communauté internationale de valeurs et d'obtenir une reconnaissance internationale.

Par ailleurs, la mise en œuvre de PPM auprès de ces pays, ne représentant qu'un faible intérêt stratégique pour les États membres de l'UE, n'a su trouver un écho favorable auprès de ces derniers, peu enclins à s'y investir. Principalement focalisée sur la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières, la coopération européenne a ainsi cédé la responsabilité de la mise en œuvre de cet outil à des organisations internationales qui partagent la vision européenne des préceptes de « bonne gouvernance » des migrations. Négligeant la structure en piliers de l'Approche globale sur les migrations, les projets ayant vu le jour sous l'égide des PPM œuvrent à la consolidation des contrôles migratoires et des frontières dans ces espaces, même si à l'image de l'Azerbaïdjan, des pratiques sécuritaires sont déjà en place. Malgré les nombreuses violations des droits des migrants et des droits fondamentaux recensés dans ce pays par des organisations internationales et par la société civile, l'UE exprime son appréciation des pratiques restrictives appliquées par les autorités alors que l'OIM salue le « modèle » de gestion des migrations qu'il inspire dans la région. Oscillant entre l'inertie et l'absorption des mesures proposées par l'UE, les autorités nationales arméniennes et azerbaïdjanaises opèrent une européanisation « à la carte », acceptant de souscrire aux préceptes européens lorsque ceux-ci répondent à leurs impératifs nationaux et ne mettent pas en cause les engagements pris dans le cadre de la collaboration avec la Russie. Dans ce contexte, où l'UE dispose d'une ascendance moindre qu'auprès de la Géorgie et de la Moldavie, l'on observe une préséance des processus d'européanisation horizontale qui, conjugués à la volonté exprimée par ces deux pays d'adhérer à une communauté de valeurs et de légitimer leur rapprochement de l'UE sans pour autant remettre en question la structure de pouvoir, conduisent au développement progressif d'une compréhension commune sur certains enjeux liés aux migrations ainsi que des solutions possibles à la gestion de ce phénomène, sous l'influence de l'Europe et de ses acteurs. Ainsi, la nouvelle stratégie nationale sur les migrations développées par les autorités arméniennes, dont la rédaction a été soutenue par l'ICMPD, témoigne d'une conceptualisation du phénomène migratoire qui reflète les logiques d'action, les éléments de causalité et les préceptes retrouvés dans les politiques européennes et qui se sont progressivement diffusés à l'échelle internationale dans le cadre de la préparation d'un Pacte mondial sur les migrations.

Les PPM géorgiens et moldaves étaient à l'origine envisagés sous l'angle de projets « pilotes » servant à expérimenter cet outil avant de le transposer dans la région du Sud de la Méditerranée, revêtant un intérêt stratégique pour l'UE. Alors que le contenu des PPM s'est

standardisé au fil des années, il ambitionne désormais de s'appliquer à l'ensemble des pays du voisinage européen, peu importe leurs singularités notamment en ce qui a trait aux enjeux liés aux migrations. L'exemple du PPM conclu avec la Tunisie en 2014 présente de nombreuses divergences quant à l'accueil réservé à cet instrument politique et aux attentes de ses protagonistes. Au contraire des pays du Partenariat oriental, la Tunisie possède une expérience antérieure de coopération bilatérale avec les États membres de l'UE en matière de migrations, ainsi qu'une société civile active et critique à l'égard de l'intervention européenne dans les politiques intérieures et des tentatives d'externalisation des contrôles migratoires de l'UE. Aussi, les mesures incitatives proposés à l'Est par l'UE, telles que l'ouverture d'un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen ainsi qu'une éventuelle intégration européenne, ont été évincées des dialogues entrepris avec les pays du voisinage méridional. Au regard de la volonté initiale émise par l'UE de se servir des résultats des PPM de première génération dans l'application de ces instruments auprès des pays du pourtour méditerranéen, nous proposons de nous pencher sur l'application du Partenariat tunisien afin de mettre au jour les continuités de l'action de l'UE mais aussi ses différents points de rupture.

8.2.2 La résistance aux principes européens de la gouvernance des migrations : la difficile transposition du Partenariat pour la mobilité dans le contexte tunisien

Avant la chute du régime de Ben Ali en janvier 2011, la Tunisie coopérait depuis plusieurs années avec des États membres de l'UE en matière de contrôles des flux migratoires. Signataire d'un accord en matière d'emploi avec l'Italie en 2000, d'un accord de gestion concertée avec la France en 2008 et d'ententes visant à faciliter le rapatriement des ressortissants tunisiens en situation irrégulière (notamment avec l'Italie depuis 1998), la Tunisie a progressivement mis en place une diplomatie migratoire qu'elle utilise dans ses relations avec les pays européens afin d'obtenir certaines concessions, notamment en matière de commerce, de sécurité et d'aide au développement. Ainsi, pour reprendre les propos de Jean-Pierre Cassarino, « au cours des dix dernières années, plusieurs pays du Maghreb, dont la Tunisie, ont répondu favorablement aux priorités sécuritaires, conscients du fait que leur engagement dans le contrôle des frontières extérieures de l'UE, des flux irréguliers et de la lutte contre le terrorisme international et l'intégrisme religieux pouvait renforcer la légitimité internationale de leur régime autoritaire, voire des alliances stratégiques avec l'UE et certains États membres » (Cassarino, 2012, p. 250). Cherchant à obtenir auprès de l'Europe un « statut avancé » qui lui permettrait d'obtenir davantage d'aides européennes et d'accroître sa légitimité sur la scène internationale, le gouvernement tunisien de l'époque accepte donc de prendre part au contrôle des flux migratoires prôné par les États membres, usant de cette thématique pour satisfaire des objectifs nationaux. La posture ainsi adoptée par la Tunisie et le Maroc, favorables au renforcement de leurs frontières et au contrôle des flux migratoires, leur a permis de « bénéficier d'une aide technique et matérielle prodiguée par l'UE et ses États membres et de renforcer leur position stratégique vis-à-vis des partenaires européens et de jouer la carte de l'efficience dans le cadre des pourparlers en matière de gestion des frontières » (Cassarino, 2012, pp. 47-48).

À la suite des événements ayant bouleversé les pays du pourtour méditerranéen au printemps 2011 et du changement de régime politique qui s'en suit, les accords précédemment conclus avec les États membres de l'UE deviennent obsolètes, alors que les États membres s'inquiètent de ce qu'ils estiment être une arrivée massive de migrants d'origine tunisienne sur les côtes italiennes. Pour répondre à ces inquiétudes et en réponse au nouveau contexte tunisien, la Commission européenne entreprend l'ouverture de dialogues visant à stabiliser la situation et accompagner la transition politique et économique de la Tunisie. Elle propose une nouvelle offre de coopération fondée sur la reformulation du plan d'action pour la Tunisie dans le cadre de la Politique européenne de voisinage ainsi qu'un partenariat privilégié qui a pour principaux objectifs d'accroître la coopération politique et l'intégration économique et sociale avec l'UE, ainsi que d'établir un partenariat étroit avec les peuples, en approfondissant notamment le dialogue en matière de migrations, de mobilité et de sécurité. Selon les données disponibles sur le site de la direction générale Voisinage et Négociations pour l'élargissement (DG-NEAR), l'assistance européenne pour la Tunisie se serait chiffrée à deux milliards d'euros entre 2011 et 2016. En parallèle à ces nouveaux instruments politiques s'ouvrent en 2012 avec le gouvernement de transition les négociations pour la conclusion d'un PPM.

Rapidement, l'opacité qui caractérise ces négociations, entreprises par l'UE avec un gouvernement de transition qui n'a pas, selon la nouvelle constitution, le mandat de conclure des accords internationaux sans concerter l'Assemblée des représentants du peuple, est dénoncée par les organisations de la société civile tunisienne. Ces dernières se regroupent afin d'émettre des communiqués de presse qui soulignent leur perception négative de l'initiative européenne, qu'ils estiment à l'avantage des seuls intérêts européens. Exigeant de l'Europe d'être incluses dans les négociations, ces organisations réclament qu'une attention particulière soit accordée aux droits économiques et sociaux des migrants et des ressortissants tunisiens et qu'une aide européenne dans ces domaines soit apportée à travers le PPM, plutôt que d'axer les objectifs sur des mesures sécuritaires de contrôle (EuroMed Rights, FIDH, 2012). En imbriquant les négociations pour un PPM aux autres instruments politiques proposés par l'UE à la Tunisie, en faisant fi de la transparence réclamée par les organisations de la société civile et en négociant avec un gouvernement de transition, l'UE aurait ainsi « *exploited the extremely fragile and uncretain political context after the start of the uprising in order to push Tunisia to sign a Mobility Partnership. The EU anchored the pursuit of what is a clear EU priority into normative discourse, linking cooperation on migration to EU support for democratisation in the neighbourhood after the Arab Spring* » (Limam et Del Sarto, 2015, p. 1). Pour l'UE et les acteurs de la coopération européenne, le PPM, du fait de sa nature politique et non-contraignante, doit être négocié avec les autorités politiques et non en Assemblée, puisqu'il ne constitue pas un accord juridiquement contraignant, comme l'explique la chef de mission de l'OIM rencontrée en Tunisie : « *Pour moi, c'est comme si on mettait en standby tout un pays. Non, il ne faut pas faire ça ! C'est comme si on a un gouvernement et s'il y a un changement, avec des élections, on change de gouvernement et ce qui était fait avant on le jette. Non* ! » (entretien, L., Chef de mission, OIM, Tunisie, 2016). Ces arguments ne suffisent pas pour apaiser les tensions soulevées par ces négociations auprès de la société civile qui souligne la conditionnalité indirecte exercée par l'UE. Selon cette logique, bien que le PPM

soit un outil flexible et non-contraignant, son imbrication aux autres instruments politiques dont le partenariat privilégié pourrait conduire à une limitation des aides financières dans l'éventualité où il ne serait pas appliqué de façon satisfaisante selon les termes fixés par l'UE.

Par ailleurs, la société civile tunisienne est fortement impliquée dans la thématique des migrations, s'attachant particulièrement à faire valoir les droits des ressortissants tunisiens à l'étranger. Au moment de l'ouverture des négociations pour la conclusion d'un PPM, certaines de ses associations effectuent des recherches afin d'observer les retombées de ces outils auprès des pays du voisinage oriental. Le lien établit entre le PPM et la conclusion d'accords de réadmission renforce l'impression qu'il s'agit d'un instrument à visée sécuritaire qui ne respecte pas les engagements nouvellement pris par les associations et les parlementaires à l'égard des Tunisiens résidant à l'étranger et des droits des migrants. En s'unissant afin de mener des campagnes de sensibilisation visant à freiner les négociations pour la conclusion de cette entente politique tant qu'elles ne soient invitées à y participer, ces organisations réussissent à faire reculer la Commission européenne qui annonçait en 2013 une signature imminente du Partenariat tunisien, signature qui ne sera finalement apposée à ce document qu'en 2014. De plus, les annexes qui accompagnent habituellement la déclaration d'un Partenariat pour la mobilité, énonçant les pistes d'actions proposées par l'UE et ses États membres, feront dans ce cas l'objet d'une négociation distincte, la Commission européenne et les autorités tunisiennes n'ayant réussi dans ce contexte en tensions à convenir de propositions d'actions à lancer sous l'égide de cette nouvelle forme de coopération.

Les rapports de force qui caractérisent les instruments européens de coopération et qui marquent la domination de l'UE sur les pays de son voisinage se confrontent dans le contexte tunisien à une forte opposition exprimée par une part importante des acteurs institutionnels comme de la société civile. Ces derniers manient plusieurs registres pour réprouver la proposition de l'UE d'intervenir en vue d'un renforcement du contrôle des flux migratoires. D'une part, le peu d'attention accordée par l'UE aux questions relatives aux droits des migrants est rappelé en évoquant notamment les précédentes coopérations établies avec le régime répressif de Ben Ali qui avaient selon ces discours pour seul but de prévenir à tout prix les migrations à destination de l'UE. D'autre part, ces acteurs mobilisent plusieurs notions du champ académique et de la sphère militante pour dénoncer les pratiques « d'externalisation » des contrôles migratoires que l'UE souhaiterait déployer dans les pays de son voisinage, utilisant ces derniers comme « gendarmes » des frontières européennes. Aussi, en évoquant la volonté européenne de « filtrer » les flux migratoires pour empêcher la mobilité des individus perçus « indésirables », les acteurs institutionnels tunisiens rencontrés rappellent le traitement réservé à une part de leurs nationaux établis dans les pays européens qui font les frais de cette politique. Les discours dont font l'usage les acteurs tunisiens remettent également en question l'hypothèse européenne selon laquelle les pays du voisinage seraient des espaces de transit des migrants à destination de l'UE. Ainsi, ils normalisent les phénomènes migratoires qui concernent la région de la Méditerranée, rejettent la criminalisation des migrations qu'ils estiment au cœur de l'action extérieure européenne et appellent l'UE à adopter une posture

humanitaire plutôt que sécuritaire dans son traitement des migrations. Ces critiques donnent à voir une compréhension singulière des migrations qui se forge progressivement dans ce pays qui vit d'importantes mutations et qui se positionne en opposition à la vision européenne d'une gestion dite « ordonnée » des migrations et à l'universalité présumée de ses principes. Ainsi, dans la prolongation de ce savoir local qui se consolide sur les migrations, la nouvelle constitution ainsi que l'Assemblée des représentants du peuple accordent une reconnaissance significative aux Tunisiens résidant à l'étranger et à la protection des droits économiques et sociaux des migrants. L'institutionnalisation de ces éléments fournit une légitimation aux acteurs institutionnels dans leur revendication pour un changement d'approche de l'UE dans sa coopération avec la Tunisie. Les Tunisiens demandent à être traités en égaux, que l'offre de coopération respecte avant tout leurs attentes et les particularités de leur contexte et que la vision européenne sécuritaire des migrations soit délaissée au profit de l'appréhension tunisienne nouvellement définie sur ce phénomène, axée sur les droits des migrants.

Depuis 2011, la Tunisie a connu dix changements de gouvernement ainsi que sept chefs d'État, témoignage de l'instabilité qui caractérise toujours la gouvernance de ce pays. Avec une nouvelle constitution adoptée en 2014, un Secrétariat d'État chargé de l'immigration et des Tunisiens résidant à l'étranger est créé, évoluant sous le giron du ministère des Affaires sociales. Dans ce contexte, les négociations entamées précédemment par la Commission européenne avec les Affaires étrangères et plus précisément avec l'Ambassade tunisienne à Bruxelles pour la conclusion du PPM peinent à définir clairement les priorités tunisiennes en matière de migrations. En insistant sur les droits des migrants et des ressortissants tunisiens établis dans les pays européens, l'Assemblée exige de l'UE une réponse plus respectueuse des droits et prône une approche de coopération axée sur le développement économique et social et non sur les aspects sécuritaires liés au contrôle des flux migratoires. Par ailleurs, ces revendications reposent sur l'expérience passée de coopération bilatérale entre la Tunisie et des États membres de l'UE qui, n'ayant pas eu les résultats attendus, émettent des doutes sur la plus-value d'une coopération à l'échelle européenne. À ce sujet, les travaux réalisés par Abderazak Bel Haj Zekri sur ces accords bilatéraux indiquent que « les résultats obtenus dans le cadre des accords bilatéraux en matière de gestion concertée des migrations n'ont pas atteint le niveau escompté dans la mesure où les placements réalisés en Italie et en France sont largement inférieurs aux estimations prévues. Ces accords reflètent une politique sécuritaire des pays d'accueil qui ne privilégient pas une application réelle des dispositifs en matière de renforcement de la migration légale prévue par les accords bilatéraux et la mise en œuvre d'un développement solidaire escompté » (Bel Haj Zekri, 2011, p.1).

En réponse aux critiques émises par les acteurs tunisiens quant aux résultats des accords bilatéraux, le directeur de la branche locale de l'ICMPD justifie leur bilan et blâme plutôt les attentes démesurées des Tunisiens envers les capacités des États membres de l'UE pour expliquer les résultats que ces derniers estiment insuffisants en précisant : « *Connaissant le rapprochement qu'il y a entre la Tunisie et l'UE et ses États membres, le partenariat va se resserrer de toute façon, c'est mécanique. Il faut faire les choses d'une façon négociée, des attentes qui sont au-delà*

d'un certain nombre de possibilités. On parlait du nombre de places disponibles selon les accords franco-tunisiens par année en France, c'était jusqu'à, c'était pas un quota assuré. C'est une question de vocabulaire. Mais ça ne veut pas dire qu'à tous les ans, on a ce nombre de Tunisiens qui vont en France ! » (entretien, J-Y., Représentant national, ICMPD, Tunisie, 2015). Au regard des faibles opportunités de migration légale obtenues au travers des accords bilatéraux, il apparaît évident pour les acteurs locaux que le PPM ne proposera mieux, si ce n'est que pour faciliter les procédures pour l'obtention de visas Schengen dans l'éventualité où le gouvernement tunisien accepterait de conclure un accord communautaire de réadmission avec l'UE.

Présentée à la fois comme une éventualité incontournable et inévitable dans la relation avec l'UE, la question de la réadmission représente le principal blocage des acteurs institutionnels tunisiens dans la poursuite du PPM, ayant pris conscience de son imbrication à cet instrument politique. Pour les gestionnaires de projets européens, la réadmission est une contrepartie équilibrée à l'ouverture de possibilités de migration légale, comme le résume le responsable français de l'initiative phare du Partenariat tunisien : « *Je pense que les Tunisiens, quand ils abordent la question du Partenariat pour la mobilité, ils souhaitent généraliser l'accord signé avec la France aux autres États membres, c'est leur objectif. C'est travailler les ficelles qui permettent d'avoir d'un côté, des facilitations de visas, de l'autre, des facilitations d'accords professionnels, saisonniers ou autres. Tout en acceptant, parce que de toute façon, ils savent que c'est dans leur intérêt, de faire des efforts sur les questions de délivrance de laissez-passer consulaires* » (entretien, S., Expert de la France, Directeur de l'initiative phare, Tunisie, 2015). Perçue comme contraire au respect des droits des migrants et plus particulièrement des Tunisiens résidant sur le continent européen, la question de la réadmission manifeste pour les acteurs institutionnels tunisiens rencontrés le prisme sécuritaire de la politique européenne auquel ils ne souhaitent souscrire, comme le résume une fonctionnaire du ministère de la Justice rencontrée : « *Concernant le Partenariat pour la mobilité, je peux vous dire qu'il y avait une question très importante qui s'est posée à ce moment là qui a constitué un point de loquace entre les deux parties, c'est la question de la réadmission. On n'est ni un pays de transit, ni un pays de flux migratoires qui envahissent l'Europe maintenant. Par contre, l'Europe considère que la Tunisie, suite aux différentes affaires, notamment le naufrage de bateaux, c'est elle qui est responsable en quelque sorte, et c'est ça aussi le blocage pour nous. Pour moi, quand je suis au Sud, je me dis que le Nord, il n'essaie pas de trouver les vraies solutions mais d'externaliser ses problèmes et aussi jeter la responsabilité sur les pays du Sud. Et donc je me dis, pourquoi nous imposer quelque chose alors que vous devriez chercher des solutions dans vos pays ? C'est légitime que l'UE défende ses intérêts, mais c'est légitime aussi pour les pays du Sud de défendre leurs intérêts ! La question de la migration régulière pose des problèmes pour nous. C'était discuté lors du Partenariat pour la mobilité, le ministère de l'Emploi, des Affaires sociales, ils ont soulevé des questions en disant, qu'est-ce que l'UE nous a apporté dans ce volet là ? Réellement hein ?* » (entretien, F., Juge, Chef d'équipe, Centre d'études juridiques et judiciaires du ministère de la Justice, Tunisie, 2015).

Au contraire des exemples des pays de l'Est, ce ne sont pas des priorités politiques qui orientent le sens des discussions entre les autorités tunisiennes et européennes pour la conclusion d'un PPM et pour la définition de son contenu, mais bien la perspective de chacun sur les façons

d'appréhender le phénomène migratoire. Forte de son expérience de coopération bilatérale avec des États membres de l'UE, la Tunisie attend de la coopération européenne qu'elle réponde à ses objectifs définis à l'intérieur de ses institutions politiques au regard des particularités de la situation du pays. À cet égard, le Secrétaire d'État chargé de l'Immigration et des Tunisiens à l'étranger alors en poste nous explique : « *La définition des priorités, c'est un exercice de souveraineté. Nous tenons à associer tous les partenaires, nous avons défini nos priorités que nous avons partagé avec tous les départements, les ministères concernés, la société civile tunisienne, mais également les partenaires internationaux, qui ont fait certains commentaires sur certains aspects en fonction de leur mission, qui en réalité rejoignent un peu les choix décidés au niveau national, qui insistent également sur le respect de normes internationales auxquelles la Tunisie… de référence dans notre constitution qui insiste beaucoup sur le respect des droits de l'homme, des migrants et aux conventions internationales que la Tunisie a ratifiées. Principalement la vision de l'UE, c'est l'approche de l'UE en général, c'est l'approche sécuritaire. Alors sur cet aspect, le Partenariat pour la mobilité a deux accords : un accord de facilitation de l'octroi des visas et l'autre concerne la réadmission d'immigrants en situation irrégulière. C'est l'approche, elle est déclarée. L'approche de l'UE, c'est purement une approche sécuritaire en matière de gestion des migrations. Bien qu'on parle de facilitation de circulation, et on parle de quoi… des accords favorisant la migration régulière, on parle de l'axe migration et développement, maintenant, on essaie de l'appliquer dans tous les accords… mais avec ça, on sent que cette approche, elle domine, elle est là, elle prédomine tout ce qui concerne la partie européenne. Mais il faut parler des problèmes qui se posent, il faut le dire clairement, c'est qu'il n'y a pas d'entente sur un certain nombre de points. Paradoxalement donc, l'espace européen, les défenseurs des droits de l'homme, on a l'impression qu'ils ne reconnaissent pas la migration comme un droit. Les immigrés, c'est des êtres humains qui peuvent bouger là où ils veulent. Et ce qu'on voit actuellement, c'est un espace européen qui est complètement verrouillé. Déjà, c'est un problème, c'est une atteinte au droit. Maintenant, lorsque le problème il est posé, c'est comme si les migrants, c'est une source de problèmes pour la sécurité des pays du Nord. On oublie que ces migrants, c'est des êtres humains et on oublie que tous les pays ont été développés par des migrants. Ceci se répercute dans le cadre des rapports, c'est que pour nous, nous devons nous impliquer dans cette logique sécuritaire, garder les migrants chez nous, réfléchir sous forme de réadmission, penser même à l'aspect militaire, etc. Donc, empêcher les migrants de venir. Alors quand on voit la réalité, ceux qui supportent le fardeau le plus important des flux migratoires, c'est les pays du Sud… on nous fait miroiter quelques carottes pour faire passer cette… les exigences de sécurité et surtout de réadmission […] j'ai pas l'impression que ça avance d'une manière équitable, d'une manière qui permette de défendre l'intérêt des deux parties, c'est-à-dire, ce n'est pas une approche gagnant-gagnant. Mais notre position est simple. Nous défendons les droits humains, donc une approche qui insiste sur la nécessité de trouver des solutions aux problèmes de migration. Il n'y a pas de traitement simple, c'est un traitement de fond. Il faut que les partenaires européens jouent le jeu, accepter donc cette approche. Cette approche de carottes, c'est pas… nous voulons d'autres termes de négociation. Nous voulons que les négociations puissent se faire d'égal à égal. Et ce n'est pas l'impression que nous avons* » (entretien, B., Secrétaire d'État à l'Immigration et aux Tunisiens à l'étranger, Tunisie, 2015).

À travers ce discours, entendu sous plusieurs formes lors de rencontres avec les acteurs institutionnels et humanitaires tunisiens, les autorités revendiquent de la part de l'UE qu'elle

s'attache davantage au respect des droits des migrants, qu'elle œuvre à améliorer les conditions de vie en Tunisie, réduisant ainsi les motivations au départ, et qu'elle laisse le gouvernement déterminer en adéquation avec ses principes et en concertation avec les acteurs locaux, les termes de la coopération. L'asymétrie imposée par le fonctionnement des PPM reçoit dans ce contexte un accueil défavorable. Pour les acteurs européens de la coopération sur place, le gouvernement tunisien n'aurait pas la maturité suffisante pour procéder à la détermination des termes de la coopération, ne partageant pas la compréhension européenne de la gestion « ordonnée » des migrations, comme le mentionne le directeur de la branche locale de l'ICMPD : « *C'est un jeu, les uns vont vouloir pousser dans un sens, les autres dans l'autre sens, et il faut trouver le moment où on trouve un accord. Je pense que c'est à la longue où ils vont voir le potentiel qu'ils peuvent tirer de ça. Je suis convaincu que les collègues tunisiens ont la capacité d'utiliser ça dans de très bonnes conditions, ils sont attentifs, ils ont une grande expérience en termes de gestion des migrations, ça viendra. Tout ce beau petit monde autour de la Tunisie, ça donne un peu le tournis aux autorités tunisiennes, ils ont tendance à demander la même chose à toute le monde : Donnez nous ! Donnez nous ! C'est un peu de soucis par moment. On se retrouve avec des demandes un peu… qui rentrent en « clash » avec ce qu'on avait prévu donc il faut leur rappeler ce qu'on était en train de faire car ils sont, c'est encore une question de… pour les mêmes types de vocabulaire, vous allez avoir des interprétations différentes !* » (entretien, J-Y., Représentant national, ICMPD, Tunisie, 2015). Appuyant également l'idée de l'immaturité des autorités tunisiennes, le gestionnaire français de l'initiative phare du PPM témoigne dans ses propos de la poursuite par l'UE d'un modèle unique de coopération par l'entremise du PPM qui semble peu adapté au contexte singulier de la Tunisie suivant la révolution : « *Pour avoir participé à toutes les réunions de préparation du Partenariat pour la mobilité, là aussi, on prend beaucoup de ce qui s'est fait ailleurs pour le proposer en Tunisie. Et en l'occurrence, il y a eu beaucoup d'inspiration du projet du Partenariat avec le Maroc. Ça signifie qu'on propose et derrière, les Tunisiens disent oui ou non, mais c'est pas du tout une concertation ou l'énonciation de la part des Tunisiens sur les besoins. Parce que si vous laissez les Tunisiens s'exprimer sur cette question, ils vont vous demander de l'argent pour avoir du matériel. Le Partenariat pour la mobilité sert de piqure de rappel permettant à l'UE de responsabiliser à ses frontières un certain nombre de pays pour à termes pouvoir concevoir des « hot spots » décentralisés ou des centres de demandeurs d'asile qui soient là aussi externalisés. Dans l'immédiat, je ne crois pas qu'il y ait la volonté de faire ça aussi rapidement* » (entretien, S., Expert de la France, Directeur de l'initiative phare, Tunisie, 2015).

Le passage de cet entretien est indicateur de la verticalité qui perdure dans le fonctionnement des PPM, alors que l'Europe détermine seule les termes de la coopération qu'elle tente ensuite d'imposer aux Tunisiens, même si les priorités ainsi formulées ne correspondent pas aux besoins exprimés par les autorités tunisiennes. D'ailleurs, aux yeux de cet expert européen, les autorités tunisiennes seraient de toute façon incapables de soumettre des propositions « responsables » puisqu'elles n'attendraient de la coopération internationale qu'une assistance financière. Aussi, s'éloignant largement des principes fondateurs de l'Approche globale sur les migrations, les propos de cet expert européen rappellent le point de vue des États membres de l'UE sur l'instrument politique du PPM, le présentant comme un outil devant faciliter l'externalisation du contrôle des migrations auprès des pays voisins de l'UE. Ce constat fait

écho à la position des États membres sur le PPM qui aspire depuis la formulation de l'Approche globale sur les migrations, à servir leurs préoccupations sécuritaires. En effet, dès les premières communications de la Commission européenne sur cette politique, les États membres de l'UE et le Conseil de l'UE avaient appelé à ce qu'une attention considérable soit accordée dans le cadre de la coopération européenne au renforcement des contrôles des migrations auprès des pays du Sud de la Méditerranée. Cette posture sécuritaire s'est renforcée dans le cadre de la reformulation de l'Approche globale en 2011 ciblant spécifiquement les pays du voisinage méridional de l'UE qui insiste sur la nécessité d'y renforcer les contrôles migratoires. L'idée exprimée par cet expert européen selon laquelle le PPM servirait à l'externalisation de l'asile par la création de « *hotspots* » en Tunisie a été rencontrée avec une vive résistance par les acteurs institutionnels et la société civile tunisienne. Rappelant aux acteurs européens que la Tunisie ne dispose toujours pas d'une loi encadrant l'asile et d'un système national efficace de protection internationale, ces acteurs ont confronté l'UE en dénonçant sa négligence envers les droits des migrants. Le projet de créer des centres de triage de demandeurs d'asile en Tunisie a été abandonné par les acteurs européens de la coopération. Aussi, notre analyse a démontré que malgré la volonté exprimée par les États membres de l'UE d'externaliser l'asile dans les pays du voisinage européen, les PPM n'ont que rarement servi cet objectif.

Puisque les objectifs des projets du PPM ont été élaborés à Bruxelles, avec peu de concertation auprès des autorités compétentes tunisiennes, la Commission européenne a contourné les acteurs locaux et notamment la société civile, pourtant très engagée sur le terrain dans le champ des migrations, contribuant à diffuser parmi les acteurs tunisiens l'idée que cet instrument politique fonctionne à sens unique, à l'avantage des seuls intérêts européens. D'ailleurs, les mesures incitatives proposées à la Tunisie diffèrent de celles mises sur la table des négociations avec les pays du voisinage oriental. L'ouverture d'un dialogue pour la libéralisation des visas Schengen et une éventuelle intégration à l'UE, éléments clés dans la coopération avec les pays localisés à l'Est des frontières européennes, ne sont pas des objectifs envisageables pour les autorités tunisiennes qui espèrent tout de même un accroissement de l'engagement européen dans le domaine des relations commerciales, du développement, de la sécurité et de la circulation des personnes. Les propos tenus par les fonctionnaires de la Commission européenne sur ce sujet nous éclairent sur la difficulté qu'ils éprouvent à négocier sans pouvoir offrir de contreparties suffisantes et à expliquer la plus-value que pourrait offrir une coopération avec l'UE plutôt qu'avec certains États membres : « *Et j'imagine que pour les pays africains, c'est important aussi de voir qu'il y ait un corollaire entre certaines obligations que eux pourraient adopter en termes de retour mais en compensation, de voir des opportunités concrètes au niveau de migrations légales et ça, ça reste assez délicat. Les États membres gardent leur souveraineté sur certains aspects donc l'UE ne peut plus trop, n'a pas la possibilité de trop s'engager sans l'aval des États membres. Ça pourrait contribuer à ajuster un peu la perception du Partenariat pour la mobilité. Il sera question de communication. Mais j'ai cru comprendre que sur la composante de la migration légale, ça reste difficile, ce qui intéresse finalement les Tunisiens, c'est qu'il y ait des possibilités concrètes pour les Tunisiens de*

pouvoir travailler en Europe et là, c'est pas nécessairement le projet qui va permettre ça » (entretien, P., *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne, Bruxelles, 2015).

À l'issue des tractations entre les autorités tunisiennes et l'UE, le PPM poursuit sa mise en œuvre en composant avec plusieurs difficultés principalement causées par les divergences qui caractérisent les façons de chacun d'appréhender le phénomène migratoire. Alors que le gouvernement tunisien était précédemment favorable à la coopération en matière de lutte contre les migrations irrégulières et de renforcement des frontières, le nouveau régime politique en place depuis 2011 prône une approche centrée sur les droits des migrants et sur le développement économique et social du pays. Refusant l'asymétrie des relations imposée par le fonctionnement des instruments de coopération européens, mais toujours dépendantes de l'aide européenne, les autorités tunisiennes ambitionnent de reformuler les termes du PPM, négociés avec le gouvernement de transition. Critiquant la conduite des négociations avec ce gouvernement par l'UE et leur manque de transparence, les organisations de la société civile dénoncent la manœuvre européenne, estimant que l'UE a profité de l'instabilité du pays pour obtenir des concessions en faveur de ses seuls intérêts. Fortes de plusieurs expériences de coopération bilatérale en matière de migrations avec des États membres de l'UE, les autorités tunisiennes usent de leur familiarité avec les objectifs de la coopération européenne afin d'obtenir une plus-value dans le cadre du PPM et se montrent déterminées à voir leurs revendications reconnues par la Commission européenne.

Sans entrer dans les détails relatifs à la mise en œuvre des projets du PPM tunisien, l'analyse de sa naissance et des négociations pour sa conclusion et pour la définition de son contenu démontre déjà de nombreuses divergences avec les cas d'étude provenant du voisinage oriental de l'UE. Alors que les motivations des pays de l'Est pour coopérer avec l'UE se situent au niveau de la stratégie politique, usant des instruments de coopération proposés par l'UE pour élargir le dialogue et ainsi favoriser un rapprochement avec l'UE et ses États membres, les enjeux relatifs à la gestion des migrations se retrouvent au cœur du dialogue ouvert avec les autorités tunisiennes dans le cadre du PPM. La Tunisie a pourtant adopté un discours qui correspond en plusieurs points à celui prévalent dans l'Approche globale sur les migrations mais qui s'éloigne de la réalité de sa mise en œuvre. De plus, l'expérience préalable des autorités tunisiennes avec des États membres de l'UE sur ces questions ainsi que l'engagement de la société civile tunisienne à défendre les droits des migrants sont autant de points qui différencient le contexte tunisien de celui qui prévaut dans les pays du voisinage oriental. Loin de souhaiter une européanisation des politiques nationales tel qu'en font leur mission les organisations de la société civile géorgiennes et moldaves, les associations tunisiennes prônent plutôt une action centrée sur les besoins énoncés par les Tunisiens eux-mêmes et émettent de nombreuses critiques à l'encontre de la coopération européenne en la matière. La vision européenne de la gestion du phénomène migratoire ne représente pas dans ce contexte le modèle à suivre dans une logique de modernisation des lois, des politiques et des pratiques administratives. Exigeant des négociations « d'égal à égal » pour reprendre les termes utilisés lors de notre entretien avec le Secrétaire d'État à l'Immigration et aux Tunisiens à l'étranger,

l'asymétrie inhérente au fonctionnement des instruments politiques proposés par l'UE trouve dans ce contexte plusieurs résistances.

Malgré la transposition difficile du PPM dans le contexte tunisien, la coopération progresse lentement, alors qu'ont été lancés en toute discrétion l'initiative phare du Partenariat tunisien ainsi que les projets menés par les organisations internationales. Il reste néanmoins la question de savoir ce qui, dans ce contexte, est soumis à l'européanisation. Le rejet du PPM exprimé par une partie des institutions tunisiennes et par la société civile manifeste l'inefficacité des processus d'européanisation verticale et horizontale mis en place par l'UE à ce jour pour transférer ses croyances, ses schémas de pensée, ses politiques et ses pratiques liés à la gestion du phénomène migratoire.

Conclusion

Au regard des contextes particuliers des pays composant nos cas d'étude, signataires de PPM, il apparaît que des motivations stratégiques déterminées par les élites politiques nationales ont une incidence décisive sur le cours de leurs relations de coopération avec l'UE, indépendamment des objectifs fixés dans les PPM. En effet, pour les autorités géorgiennes et moldaves, la régulation des flux migratoires ne semble qu'une voie d'accès à la réalisation d'autres finalités coïncidant davantage avec leur agenda national, tel le développement de relations commerciales avec les États membres de l'UE, un accroissement de l'aide financière accordée par les instruments financiers européens et un rapprochement vers l'UE. Ainsi, l'harmonisation des cadres législatifs, politiques et administratifs au modèle de référence identifié par les autorités géorgiennes et moldaves est une façon de démontrer leur engagement, en investissant dans une politique sectorielle politiquement peu coûteuse pour le pouvoir en place, et d'obtenir la reconnaissance de leur aspiration, leur permettant d'approfondir leurs relations avec l'UE et ses États membres. Au-delà de l'asymétrie des relations instituée par le fonctionnement des instruments politiques européens et de la conditionnalité politique appliquée par l'UE, ces pays voisins à la communauté européenne ont su faire l'usage des instruments de coopération proposés par l'UE afin d'atteindre des objectifs nationaux fixés en amont de la coopération et se prêtent favorablement au jeu européen. Les autorités nationales de chacun des États du voisinage oriental ayant pris part à un PPM ont ainsi fait preuve d'un entrepreneuriat politique, saisissant les instruments de coopération européens pour accomplir diverses finalités, résultant en une réception différenciée des initiatives dérivant de la mise en œuvre de leur Partenariat pour la mobilité. Pour ces raisons, les autorités arméniennes et azerbaïdjanaises, ainsi que les États membres signataires de ces PPM, ont pratiqué une européanisation à la carte, ne choisissant de s'investir de façon limitée que dans certains domaines.

La rationalité qui est imputée aux élites politiques nationales à travers leurs usages de l'Europe doit toutefois être relativisée au regard de l'évolution de la coopération. Alors que les décideurs politiques se sont saisis des instruments de coopération proposés par l'UE pour favoriser leurs relations avec l'Union, notamment dans le domaine des migrations, les administrations chargées de la mise en œuvre de ces outils ont, au fil des interactions répétées avec les acteurs européens de la coopération, modifié leurs préférences et leurs intérêts, si bien que pour plusieurs des acteurs institutionnels rencontrés, la trajectoire d'européanisation de leurs politiques et de leurs pratiques paraît désormais irréversible. L'usage des instruments politiques de l'UE par les élites politiques nationales a dans ces contextes insufflé l'impulsion souhaitée par ces dernières pour accomplir certains objectifs stratégiques déterminés par l'agenda politique national et aussi servi de légitimation pour lancer l'administration dans d'ambitieux projets de réformes. Pour autant, cette notion d'usage, bien que reconnue par les acteurs nationaux chargés de la mise en œuvre des PPM, s'avère insuffisante pour expliquer leur comportement en évolution au gré de la progression de la coopération.

Notre analyse démontre donc l'importance des prismes domestiques dans la réception des PPM mais aussi plusieurs limites aux processus d'européanisation qui ne peuvent entièrement reposer que sur les seules dimensions des usages de l'Europe et des pressions adaptatives exercées par l'UE. Les propositions d'actions contenues dans les PPM, similaires pour chacun des pays tiers signataires, négligent la considération des particularités de chacun des contextes dans l'élaboration des objectifs et des projets. L'intériorisation effective de la matrice cognitive européenne sur la gestion des migrations par les acteurs institutionnels locaux peut être interrogée lorsque les dynamiques d'européanisation se réalisent sous contraintes et sont peu adaptées à la réalité locale. Dans ce contexte, le changement peut avoir une valeur symbolique et correspondre à une volonté d'affichage politique, alors que les autorités nationales qui maintiennent une certaine marge de manœuvre dans son application, peuvent négliger son exécution dans la pratique.

Ensuite, nous avons pu constater la rationalité limitée des acteurs sur les objectifs généraux des PPM, nuisant à la continuité impliquée dans les processus d'européanisation. Les objectifs vaguement définis des PPM accordent une liberté considérable aux acteurs européens qui utilisent cet instrument pour accomplir diverses fins. Mais des désaccords subsistent entre les acteurs européens de la coopération sur la définition des objets à européaniser par l'entremise de cet instrument politique. Ces dissensions manifestent les dysfonctionnements qui caractérisent l'action extérieure européenne en matière de migrations. Malgré la formation d'un réseau de politique publique à Bruxelles regroupant les acteurs européens pour travailler à la cohérence de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, les États membres demeurent réticents à transférer leurs compétences dans ce domaine à la Commission européenne et poursuivent la réalisation d'objectifs qui correspondent à leurs intérêts nationaux. Même si la direction générale Migration et Affaires intérieures occupe une position stratégique au sein du réseau, elle peine à centraliser les informations et à coordonner l'action extérieure européenne. Le résultat de cette désorganisation, évoqué dans les évaluations produites par des institutions européennes, interroge la cohérence de cette action et la capacité de l'UE à agir d'une seule voix auprès des pays tiers.

Alors que les PPM conclus avec les pays du voisinage oriental de l'UE devaient servir de projets pilotes, testant leur réception et leurs capacités à modifier les dispositifs régulant les migrations en dehors des frontières de l'UE avant d'être transposés dans la région d'intérêt stratégique pour les États membres de l'UE du Sud de la Méditerranée, leurs résultats et leurs impacts demeurent toujours incertains. Ayant ciblé leurs activités sur la prévention et la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières, les États membres de l'UE et la Commission européenne elle-même ont fait l'usage de la flexibilité de cet instrument politique afin d'appliquer leur objectif d'externaliser le contrôle des flux migratoires, amenuisant au passage la structure équilibrée autrefois proclamée qu'il devait originellement servir. Démunis d'indicateurs pour mesurer les résultats de cette politique, les projets du PPM n'ont fait l'objet d'aucune réelle évaluation, si ce n'est qu'à l'échelle politique. Principalement conçus pour « accroître les capacités » institutionnelles des autorités publiques chargées des enjeux liés aux

migrations, ces projets ambitionnent de modifier les cadres cognitifs des acteurs locaux afin d'agir sur leurs façons d'appréhender le phénomène migratoire. Ainsi, la mesure du succès des PPM s'est construite sur la base de critères d'appréciation peu précis et dépendrait en grande partie de la volonté politique des autorités nationales à réduire les obstacles se trouvant sur le chemin des réformes devant conduire à l'européanisation de leurs politiques migratoires et de leurs pratiques administratives en la matière.

Les objectifs initiaux définis dans l'Approche globale sur les migrations se sont dilués dans sa mise en œuvre, les PPM servant aujourd'hui aux dires des acteurs européens interrogés à « responsabiliser » les pays du voisinage européen afin qu'ils contrôlent les flux migratoires à l'image des préférences européennes. Ainsi, malgré le caractère « technique » des éléments inscrits dans les instruments politiques de l'UE, prenant la forme de feuilles de route à l'intention des pays tiers afin qu'ils « mettent aux normes internationales » leurs façons d'appréhender les migrations, la gouvernance européenne des migrations donne à voir une nature et une structure éminemment politiques. Le sens que l'UE attribue à la gestion des migrations et qu'elle tente de diffuser au sein de pays hors de sa juridiction est le produit d'un savoir localement construit qui correspond aux intérêts et aux préférences d'une communauté. Ce schéma interprétatif qui accorde aux préceptes de cette gouvernance une valeur « universelle » est véhiculé par des mécanismes qui reposent sur des rapports de pouvoir qui illustre la domination que l'UE entend exercer sur les pays de son voisinage dans ce domaine. La réception controversée du PPM dans le contexte tunisien illustre une instance où les préceptes européens ont été rejetés par les acteurs locaux. Portant un discours prônant le respect des droits de l'homme et des droits des migrants, ainsi que le développement économique et social du pays comme moyen de freiner les ambitions migratoires des individus, les autorités et la société civile tunisiennes rappellent ainsi certains éléments fondamentaux de l'Approche globale sur les migrations pensée par la Commission européenne, discours qui apparaît désormais bien éloigné de sa mise en œuvre. Dépourvue de l'ascendance qui caractérise ses relations avec certains pays du voisinage oriental, l'UE se retrouve dans ce contexte à devoir renégocier les termes de sa coopération en matière de migrations afin de faire valoir la plus-value de son instrument politique.

Conclusion de la troisième partie

La notion d'européanisation nous fournit un riche outillage conceptuel qui permet d'expliquer les diverses modulations qui se réalisent au sein des structures nationales soumises à l'influence de l'UE. En faisant appel à divers mécanismes, elle explique non seulement les transferts institutionnels qui s'opèrent au gré de la coopération avec l'UE, mais également les transferts cognitifs qu'elle parvient à insuffler. L'étude d'un instrument politique proposé par l'UE à des pays de son voisinage met au jour sa volonté d'exporter au-delà de ses frontières une compréhension particulière d'un phénomène social ainsi que la vision du monde dont celui-ci est porteur. Pourtant, l'analyse de la mise en œuvre de cet instrument politique nous révèle que malgré la persistance des processus d'européanisation, ces derniers ne traduisent pas pour autant une cohérence et une rationalité de l'action européenne. Pour cette raison, il est difficile aujourd'hui de répondre, au regard des résultats de nos analyses, à la question de savoir exactement ce qui est transféré dans le cas des Partenariats pour la mobilité.

Les processus d'européanisation privilégiés par l'UE dans son action extérieure en matière de migrations manifestent son ambition de procéder avant toute chose au transfert d'un discours sur ce qu'elle entend être une « bonne » gouvernance des migrations, aspirant à ce que ces préceptes soient intériorisés par les acteurs nationaux, récepteurs de ces transferts, et par la suite appliqués de l'intérieur. Suivant cette logique, l'UE favorise des processus qui encouragent la socialisation des savoirs, instituant dans le cadre de sa coopération des lieux de fabrique de sens, où se côtoient de façon régulière les acteurs européens et nationaux de la coopération, et prône une approche qui vise à « construire » selon ses principes les capacités des administrations nationales et y transférer ce qu'elle envisage comme les « meilleures pratiques » en matière de gestion des migrations. Il faut tout de même rappeler que ces mécanismes d'européanisation dits horizontaux, reposent largement sur la capacité de persuasion de l'UE, se retrouvent imbriqués à d'autres processus soutenus pour leur part par la conditionnalité politique exercée par l'UE et opposent donc une force contraignante pour les pays tiers.

Ainsi, au contraire de ce qui pourrait être attendu d'un instrument de coopération *a priori* non contraignant et dont l'application repose en grande partie sur des processus horizontaux, l'analyse du fonctionnement des Partenariats pour la mobilité démontre qu'il ne procède aucunement de dynamiques de co-construction de savoirs sur les migrations et que sa structure demeure soumise à d'importants rapports de force. Les institutions européennes élaborent à Bruxelles le contenu des Partenariats ainsi que les lignes directrices des projets en fonction de leurs intérêts et préférences, négligeant de considérer les particularités de leur contexte d'application. Les orientations ainsi développées par l'UE sont par la suite transférées à l'échelle locale, l'UE ciblant dans cette dynamique la transposition d'un savoir et d'un savoir-faire européen sur la gestion des migrations qui peuvent apparaître pour les pays tiers partenaires en quête d'un rapprochement avec l'UE comme non-négociables. Les réseaux de gouvernance institués autour des Partenariats pour la mobilité favorisent le maintien d'asymétries et de la

verticalité de la structure de cet instrument, participant de l'exclusion d'acteurs et ainsi de façons de poser le « problème » politique de la gestion des migrations divergentes de l'approche prônée par les acteurs européens. Le noyau de ces réseaux nationaux, composé des acteurs européens de la coopération et des acteurs nationaux les plus impliqués dans les projets de rapprochement de leur pays avec l'UE, problématise les enjeux traités par le Partenariat pour la mobilité, délimite les acteurs et détermine leur positionnement au sein de cette structure en fonction de leurs ressources, et diffuse une « vision du monde » singulière du phénomène migratoire dans l'objectif de créer une homogénéisation du langage, du savoir et des prescriptions relatifs à la gestion des migrations. Loin de refléter l'image de relations horizontales développée dans les études sur l'européanisation, ces réseaux n'autorisent que peu de place aux débats d'idées et à une réflexion approfondie qui permettraient d'ajuster les exigences européennes au contexte local et évoluent sous la contrainte de rapports de force qui contrôlent les interactions et le types d'actions possibles au sein de la structure. L'analyse des projets mis en œuvre dans le cadre des Partenariats pour la mobilité a mis au jour l'importance des initiatives visant à favoriser l'apprentissage des acteurs locaux aux politiques, pratiques et normes européennes de gestion des migrations. Par l'entremise de projets qui aspirent à « renforcer les capacités » institutionnelles des pays tiers et d'y transférer les « meilleures pratiques » de gestion des migrations, les acteurs européens détenteurs de l'expertise dans ce domaine stimulent l'émulation de leurs croyances et de leurs idées afin d'accomplir une standardisation normative dans ce champ d'action. Ces mécanismes reposent également sur des rapports de pouvoir. Les efforts de « *capacity-building* » sont unidirectionnels, le savoir de l'UE sur la gestion des migrations, bien que localement produit et correspondant à des intérêts européens, s'octroie une valeur « universelle » ayant vocation à être diffusé au-delà des frontières européennes. La détermination de « meilleures pratiques » prend appui sur la même logique puisqu'elles sont définies en fonction de représentations sur le phénomène migratoire partagées par les détenteurs d'expertise européens et puisent donc leur origine dans une légitimation subjective.

La réponse aux Partenariats pour la mobilité offerte dans ses différents contextes d'application varie en fonction des prismes domestiques de chacun, qui sont pour la plupart des cas guidés par des motivations supérieures n'ayant finalement peu à voir avec la thématique des migrations. Le Partenariat pour la mobilité apparaît en Géorgie et en Moldavie comme un « moment politique », permettant aux autorités de ces États de s'en saisir pour faire avancer leur stratégie nationale de rapprochement avec la communauté politique et économique de l'UE. La capacité pédagogique de cet instrument dans ces deux contextes précis a été considérable, bouleversant les cadres législatifs, politiques et administratifs nationaux liés à la gestion du phénomène migratoire, et se diffusant dans les discours et les représentations des décideurs politiques et des acteurs intermédiaires chargés du traitement de ces questions. Alors que l'action européenne déployée à travers cet instrument politique s'est focalisée sur la thématique de la prévention et de la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières, les catégorisations évoquées par les discours de la gestion « ordonnée » des migrations (migration et développement, migration circulaire, entre autres) ont trouvé leur

place dans les stratégies nationales et dans les schémas de pensée des interlocuteurs locaux, même si leur bien-fondé reste à démontrer et que peu d'initiatives relatives à ces préceptes n'aient finalement été mises en place. Environ dix ans après la conclusion des Partenariats pour la mobilité géorgien et moldave, la gestion des migrations s'est vue complètement transformée dans ces espaces ayant harmonisé au plus près de l'acquis communautaire leurs lois, politiques et pratiques dans ce domaine.

Ayant fait l'objet d'un usage par les élites politiques géorgiennes et moldaves en quête de réformes et de rapprochement avec l'UE, le Partenariat pour la mobilité a servi des processus d'européanisation verticale et horizontale qui ont ainsi considérablement modifié les façons d'appréhender le phénomène migratoire dans ces espaces, mais l'intériorisation effective de ses principes pose toutefois quelques interrogations. Même si les fonctionnaires rencontrés dans ces États insistent sur l'irréversibilité des changements apportés sous son cadre, des retournements dans les orientations stratégiques déterminées par les élites politiques nationales peuvent soulever des doutes quant à la solidité des mesures ainsi adoptées. À ce sujet, il importe de ramener à l'avant plan des études sur l'européanisation les particularités des contextes nationaux qui peuvent rapidement réorienter les modalités et les résultats des transferts et ainsi mettre au jour la fragilité des processus d'européanisation. Agissant dans l'espace extra-communautaire, l'UE a usé de son pouvoir de persuasion et de l'attraction qu'une adhésion politique ou d'un rapprochement économique pouvait susciter auprès des pays de son voisinage pour véhiculer d'ambitieux projets de réforme et pour y transformer à son image la gestion du phénomène migratoire. Ces mesures incitatives, peu attentives aux singularités de chacun des pays auxquelles elles s'adressent, n'ont parfois pu être suffisantes pour motiver les réformes souhaitées par l'UE et questionnent la pérennité des résultats produits dans le contexte d'une européanisation réalisée sous contrainte. Alors que le Partenariat pour la mobilité participe de la dépolitisation des enjeux migratoires par l'entremise de l'utilisation d'un discours managérial qui prône une gestion technique des aspects relatifs aux migrations, sa mise en œuvre rappelle l'irrévocable caractère politique de la question migratoire, tout comme les configurations d'intérêts et de pouvoir dont il a servi au développement dans chacun des contextes étudiés témoignent également de sa nature éminemment politique. Ainsi, les États membres de l'UE, la Commission européenne et certaines organisations internationales ont eux-mêmes usé de la flexibilité de cet instrument de coopération, de l'opacité qui entoure la définition de son contenu et de relations de pouvoir pour poursuivre la réalisation de leurs intérêts, assouvissant différents objectifs et ayant pour conséquence une dilution du discours original de l'Approche globale sur les migrations dans sa mise en œuvre. C'est d'ailleurs la poursuite de ces intérêts définis par chacun de ces acteurs qui conduit à la désorganisation de l'action extérieure européenne en matière de migration, mettant en péril la continuité imputée aux processus d'européanisation. L'UE se confronte ainsi non seulement à des traductions concurrentielles sur l'appréhension politique des migrations lorsqu'elle exporte sa vision de la gestion des migrations auprès de pays tiers, mais également à l'interne, alors qu'elle doit composer avec une multiplicité d'acteurs chacun porteurs de leur propre compréhension du phénomène migratoire. Malgré la persistance de ces luttes, l'UE maintient sa volonté de transmettre son

savoir et son savoir-faire en matière de gestion des migrations qui deviennent de plus en plus centrés sur des objectifs de contrôle des migrations et des frontières au fil de l'évolution de l'application de l'Approche globale sur les migrations. C'est sur la base de ces éléments que s'est construit le discours contestataire de la société civile et même de certaines institutions étatiques tunisiennes lors de l'ouverture des négociations pour un Partenariat pour la mobilité. Les résistances tunisiennes dénoncent le regard sécuritaire porté par l'UE sur le phénomène migratoire et adoptent des éléments de langage qui s'apparentent à ceux qui ont initialement défini l'architecture politique européenne que le Partenariat pour la mobilité avait pour objectif d'opérationnaliser. Dénuée de sa capacité d'exercer une conditionnalité politique auprès de certains pays tiers à travers leur mise en œuvre des Partenariat pour la mobilité, l'UE a donc dû axer son activité sur des initiatives valorisant la socialisation des acteurs au savoir-faire de l'Europe, reposant sur la réceptivité des autorités nationales et dont les résultats varient de l'inertie à l'absorption de certains éléments.

Conclusion générale

La dimension extérieure de la politique migratoire de l'Union européenne s'est développée depuis le début des années 2000 par l'entremise de la diplomatie migratoire menée par les États membres de l'UE et la Commission européenne, s'appliquant à enjoindre les pays de départ et de transit des migrants à s'engager auprès de l'Union dans la lutte contre les migrations irrégulières et dans la diffusion de pratiques aillant pour but d'assurer une gestion dite « ordonnée » du phénomène migratoire. Cette diplomatie a pour vocation de permettre à l'UE d'agir hors des frontières de son territoire pour contrôler les mouvements de population et ainsi imposer graduellement sa gouvernance auprès de pays voisins, incités à participer à cet effort par les promesses d'assistance diverses contenues dans les accords et instruments politiques qui leur sont proposés par l'UE. L'action extérieure de l'UE en matière de migration illustre sa dimension normative et eurocentrée, alors qu'elle cherche à exporter sa vision du monde relative à ses modèles de gestion du phénomène migratoire afin de satisfaire avant tout des objectifs relatifs à la sécurité intérieure de son territoire. C'est dans ce contexte qu'intervient le Partenariat pour la mobilité, instrument européen de coopération proposé à des pays tiers dans le but d'européaniser la gestion des migrations au sein de ces territoires et de produire une convergence dans les politiques et pratiques de ces États à l'image des standards européens en la matière.

Par l'entremise de l'étude d'un instrument politique, le Partenariat pour la mobilité, ce travail de thèse a souhaité mettre au jour le rôle de première importance joué par l'Union européenne dans la construction puis la diffusion de sens sur la gestion du phénomène migratoire visant à contrôler les migrations au sein d'espaces localisés aux marges de ses frontières. Nous avons également analysé les mécanismes mobilisés par l'UE afin de servir aux transferts institutionnels et cognitifs qui tendent à harmoniser, non seulement les politiques et les pratiques, mais également les matrices normatives et cognitives des acteurs nationaux hors des frontières européennes. En réalisant une comparaison internationale de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité dans différents contextes d'application, les singularités des réalités propres à chacun ont ainsi pu être identifiés, permettant ainsi, à travers l'observation de la trajectoire de cet instrument, de mieux expliquer les motifs conduisant pour certains à une conformation aux objectifs de la coopération européenne, et pour d'autres, à un rejet des préceptes impliqués par cette initiative.

Argument

L'Union européenne tente, au fil de l'élaboration de ses politiques, de construire un sens commun sur le phénomène migratoire dont certains éléments parviennent à représenter la norme en la matière. L'évolution de ses instruments de coopération et de ses politiques est révélatrice de l'« imaginaire spatial » (Walters, 2010) partagé par les décideurs politiques de

l'UE, qui localisent la source de l'immigration irrégulière au-delà des frontières européennes. Ce référentiel a orienté et imprègne toujours la formulation des politiques qui composent l'action extérieure de l'UE en matière de migration. Puisqu'elle envisage son voisinage comme une zone potentiellement menaçante pour sa sécurité intérieure et souffrant d'une mauvaise gouvernance, elle légitime ainsi ses interventions hors de ses frontières pour promouvoir entre autres sa compréhension d'une gestion « ordonnée » des migrations. L'UE aspire à diffuser sa vision du phénomène migratoire via différents accords et ententes bilatéraux, et en participant de la diffusion de ses normes, standards et cadres de pensée en s'immisçant dans la gestion quotidienne des migrations des pays tiers. L'étude des pratiques ainsi mises en place dans les pays tiers rend compte de la rationalité qui détermine l'action des décideurs politiques européens, fondée sur une construction de sens qui privilégie certaines actions et ignore les alternatives qui ne correspondent pas au référentiel dominant. Cette mise en sens du phénomène migratoire par les décideurs politiques européens est corrélée à l'émergence de solutions visant à en circonscrire les effets négatifs. Ainsi ces mêmes acteurs produisent les mesures qui permettent selon leur schéma de pensée de neutraliser la dite « menace », concrétisant ainsi cette matrice cognitive en action.

Au regard de l'analyse des évolutions de la politique migratoire européenne, l'Approche globale sur les migrations apparaît dans un moment politique particulier qui appelle à une refonte de l'action européenne en matière de migration et tente d'introduire une théorie du changement dans son action. Cette nouvelle approche serait donc porteuse d'une redéfinition des idées et croyances sur le phénomène migratoire et œuvrerait à la mise en place d'objectifs politiques novateurs, assortis d'instruments adaptés, s'éloignant ainsi de la logique sécuritaire qui a profondément marqué les actions menées par l'UE dans ce domaine au cours des dernières décennies. Le Partenariat pour la mobilité, outil opérationnel de l'Approche globale sur les migrations, envisage le contrôle des migrations sous l'angle de la « gestion », impliquant une vision dépolitisée du phénomène migratoire, dont la totalité des enjeux pourrait être traitée par l'application de recettes qui revêtent un caractère universel. Pourtant, malgré le caractère « technique » des éléments inscrits dans les instruments politiques de l'UE développés à l'intention des pays tiers afin qu'ils « mettent aux normes internationales » leurs façons d'appréhender les migrations, la gouvernance européenne des migrations repose sur une nature et une structure éminemment politiques. Le sens que l'UE attribue à la gestion des migrations et qu'elle tente de diffuser au sein de pays hors de sa juridiction est le produit d'un savoir localement construit qui correspond aux intérêts et aux préférences d'une communauté. Ce schéma interprétatif qui accorde aux préceptes de cette gouvernance une valeur universelle est véhiculé par des mécanismes qui reposent sur des rapports de pouvoir qui illustre la domination que l'UE entend exercer sur les pays de son voisinage dans ce domaine.

Plusieurs États limitrophes à l'UE ont cerné l'importance de la question migratoire dans le développement de leurs relations avec l'Union et ses États membres et saisissent les nouvelles opportunités de coopération pensées par l'UE. La première partie de notre thèse a mis au jour cette dynamique pour deux États post-soviétiques, la Géorgie et la République de Moldavie,

engagés tous deux dans un processus de modernisation de leur État et en quête de rapprochement avec l'UE, ayant adopté une voie dite « occidentale » de modernisation. C'est dans ce contexte et dans le cadre de la succession d'instruments politiques européens que se sont inscrits comme priorités les enjeux liés aux migrations et que se sont élaborées de nouvelles politiques et législations visant à encadrer le phénomène migratoire sous l'influence de l'UE. Avec l'objectif d'approfondir leurs relations avec l'UE et de déverrouiller de nouveaux dialogues menant à la libéralisation des visas Schengen et à un accord d'association, les autorités géorgiennes et moldaves ont saisi l'opportunité offerte par l'introduction du Partenariat pour la mobilité. L'exemple de la Géorgie illustre les tensions qui peuvent naître lorsque la vision restrictive sur le phénomène migratoire promue par l'UE n'est pas partagée par le pays partenaire. Souhaitant encourager la venue d'étrangers pour y investir ou pratiquer une activité économique, la Géorgie avait adopté une politique migratoire prônant l'ouverture. Ainsi, un savoir local s'était construit sur les migrations en opposition à la compréhension européenne centrée sur le contrôle du phénomène. Cet exemple donne à voir comment les compréhensions alternatives sur le phénomène migratoire se retrouvent rapidement discréditées puis ignorées par l'UE qui répand la croyance que la régulation des migrations à l'image de sa vision correspond au processus de modernisation de l'État, légitimant ainsi la diffusion de son savoir sur la gestion des migrations. Par force de persuasion et par l'usage de conditionnalité politique, l'UE a poussé les autorités géorgiennes, au lendemain d'un changement de gouvernement, à abandonner leur précédente politique en faveur de l'adoption des préceptes sur la gestion des migrations véhiculé par l'UE. L'européanisation des cadres législatifs, politiques et des pratiques administratives peut être saisie par l'élite politique de pays tiers souhaitant faire usage des propositions de coopération européenne pour faire avancer les objectifs inscrits à l'agenda national. Suivant cette logique, l'Europe peut à la fois représenter pour ces États une source de pression réformatrice mais aussi une ressource politique dont ils peuvent se saisir. L'objet des migrations, central aux initiatives de coopération européenne proposées aux pays du voisinage oriental, est donc une thématique dont ce sont emparés les gouvernements de cette région souhaitant approfondir leurs relations avec l'UE et ses États membres, alors que leurs efforts d'harmonisation traduisent leur volonté d'affirmer leur appartenance à la communauté de valeurs que représente l'UE. Pour les gouvernements géorgien et moldave, l'ambition d'adhérer à l'UE explique leur propension à poursuivre les prescriptions de l'UE, utilisant au passage le Partenariat pour la mobilité comme un tremplin utile pour franchir les paliers de la coopération avec l'UE, mais aussi leur faible remise en question des instructions données par l'UE, même lorsque ces dernières coïncident peu avec la réalité locale.

Notre approche a ainsi permis d'interroger le rôle du Partenariat pour la mobilité dans l'européanisation des politiques mais aussi des pratiques en matière de gestion des migrations au sein de ces espaces. Au sein des deux États étudiés, le Partenariat pour la mobilité a facilité la réalisation de transformations substantielles dans la façon d'aborder le phénomène migratoire. Il a notamment servi à la poursuite de l'accomplissement des « *benchmarks* » contenus dans les plans d'action pour la libéralisation des visas Schengen, ouverts d'abord avec la Moldavie puis

avec la Géorgie. Délaissant pour ce faire les préceptes revendiqués dans l'Approche globale sur les migrations, il a aidé à modifier les cadres législatifs, politiques et administratifs des pays en question, à l'image des exigences de l'UE, tout en insufflant une nouvelle façon de percevoir les migrations à travers la mise en œuvre d'initiatives variées, soutenues par les États membres et les organisations internationales. Dans ce contexte et épaulés par des experts mandatés dans le cadre de projets soutenus par les Partenariats pour la mobilité, les autorités moldaves et géorgiennes ont accéléré le processus de réformes nationales sous l'impulsion de l'UE, perçue par les acteurs locaux comme un moteur de changement pour ces États en transition. Néanmoins, l'imposition de la reproduction des législations et des politiques européennes dans les cadres nationaux en suivant l'échelle temporelle déterminée par les institutions européennes a eu pour effet, dans certaines instances, de contourner le débat politique et ainsi faire taire les oppositions, mais aussi d'aboutir à des résultats parfois incompatibles avec le contexte national, exigeant par la suite des remaniements substantiels. Ce constat questionne la solidité des engagements pris par les autorités et peut annoncer une certaine superficialité dans leur application.

L'analyse de la mise en œuvre des initiatives découlant de chacun des piliers des Partenariats pour la mobilité géorgien et moldave a démontré l'incapacité de l'Approche globale sur les migrations à rompre avec le paradigme sécuritaire dans la façon d'appréhender le phénomène migratoire par l'UE et ses États membres. En effet, les projets entrepris dans les contextes géorgien et moldave sous l'égide des Partenariats pour la mobilité témoignent de l'importance accordée par les États membres à la thématique de la lutte contre les migrations irrégulières. Au contraire des trois autres priorités thématiques de l'Approche globale sur les migrations, les projets contenus dans le pilier de la lutte contre les migrations irrégulières présentent des objectifs détaillés, bénéficient de financements substantiels et démontrent une cohérence et continuité dans les actions menées. Servant principalement de monnaie d'échange avec les pays tiers afin de les inciter à coopérer dans les domaines de la réadmission et de la lutte contre les migrations irrégulières, les initiatives ayant vu le jour concernant la facilitation de la migration légale et le renforcement du lien entre les migrations et le développement ont pour leur part reçues de faible moyens pour leur réalisation et revêtent un caractère ponctuel et exploratoire, manifestant l'intérêt limité accordé à ces thématiques par la Commission européenne et les États membres de l'UE. Par ailleurs, l'examen des initiatives ayant vu le jour sous le pilier de la protection internationale manifeste le peu d'intérêt des États membres pour cette thématique, renvoyant aux pays tiers la responsabilité de gérer ces questions sur leur territoire, malgré la volonté exprimée par la Commission européenne et l'UE de progressivement externaliser le traitement des demandes d'asile dans les pays localisés aux marges des frontières extérieures européennes. Ayant ciblé leurs activités sur la prévention et la lutte contre les migrations irrégulières et le renforcement des frontières, les États membres de l'UE et la Commission européenne elle-même ont fait l'usage de la flexibilité de cet instrument politique afin d'appliquer leur objectif d'externaliser le contrôle des flux migratoires, amenuisant au passage la structure équilibrée autrefois proclamée qu'il devait originellement servir.

Afin de faciliter la circulation des normes à inscrire dans les cadres législatifs et politiques nationaux et « éduquer » les autorités compétentes sur les enjeux liés aux migrations, l'UE a impulsé une socialisation des savoirs soutenue par les initiatives des Partenariats pour la mobilité, veillant à transmettre son savoir-faire en matière de migrations à des autorités qu'elle perçoit comme immatures et inexpérimentées dans ce champ d'action, mais volontaires à s'engager dans des procédures substantielles de réformes. Par l'entremise de la constitution de réseaux de gouvernance des Partenariats pour la mobilité à Bruxelles comme dans les capitales des deux États partenaires étudiés, ainsi que d'initiatives ciblant l'apprentissage des acteurs nationaux, l'on a pu constater la volonté de l'UE de diffuser des matrices cognitives ayant pour finalité d'uniformiser le langage, les idées, les normes et les croyances de la globalité des acteurs impliqués dans la gestion des migrations. Ces réseaux sont déterminants dans l'évolution de cet instrument pour chacun des contextes étudiés. Orientés par des acteurs influents, ils répondent de logiques de pouvoir, participent de la diffusion d'une vision du monde sur les migrations et tentent de produire un consensus parmi l'ensemble des acteurs. L'UE favorise donc des processus qui encouragent la socialisation des savoirs, instituant dans le cadre de sa coopération des lieux de fabrique de sens, où se côtoient de façon régulière les acteurs européens et nationaux de la coopération, et prône une approche qui vise à « construire » selon ses principes les capacités des administrations nationales et y transférer ce qu'elle envisage comme les « meilleures pratiques » en matière de gestion des migrations. Ces mécanismes d'européanisation dits horizontaux reposent largement sur la capacité de persuasion de l'UE, se retrouvent imbriqués à d'autres processus soutenus pour leur part par la conditionnalité politique exercée par l'UE et opposent donc une force contraignante pour les pays tiers. Ainsi, au contraire de ce qui pourrait être attendu d'un instrument de coopération *a priori* non contraignant et dont l'application repose en grande partie sur des processus horizontaux, l'analyse du fonctionnement des Partenariats pour la mobilité démontre qu'il ne procède aucunement de dynamiques de co-construction de savoirs sur les migrations et que sa structure demeure soumise à d'importants rapports de force. Les institutions européennes élaborent à Bruxelles le contenu des Partenariats ainsi que les lignes directrices des projets en fonction de leurs intérêts et préférences, négligeant de considérer les particularités de leur contexte d'application. Les orientations ainsi développées par l'UE sont par la suite transférées à l'échelle locale, l'UE ciblant dans cette dynamique la transposition d'un savoir et d'un savoir-faire européen sur la gestion des migrations qui peuvent apparaître pour les pays tiers partenaires en quête d'un rapprochement avec l'UE comme non-négociables. Pourtant, le manque de ressources des administrations locales, la faible prise en compte du contexte national et des attentes des migrants eux-mêmes dans l'élaboration des lignes directrices des projets empêchent une réappropriation des initiatives par les acteurs locaux. Ces facteurs, auxquels s'ajoutent la multiplicité d'acteurs impliqués, l'opacité de leurs opérations et la duplication des initiatives, donnent lieu à une incohérence persistante sur les finalités réelles des projets.

Ainsi, malgré une nature énoncée par la Commission européenne comme flexible et non-contraignante, le Partenariat pour la mobilité, de par son enchevêtrement aux autres instruments de coopération proposés aux pays du voisinage européen et par ses modes de

fonctionnement, revêt un caractère vertical, usant notamment de conditionnalité pour provoquer des transformations au sein des pays tiers, tout en activant en parallèle des processus d'européanisation dite horizontale, ciblant cette fois par la socialisation et l'apprentissage des acteurs nationaux une convergence cognitive de ces derniers aux préceptes promus par l'UE. Alors que pour les chercheurs travaillant sur l'analyse des politiques publiques, l'étude de la phase de la mise en œuvre doit permettre de mettre au jour les dynamiques ayant pour but de satisfaire les objectifs initiaux d'une politique publique, il apparaît, au regard de notre étude des Partenariats pour la mobilité, que la mesure du succès de ses initiatives se situe moins dans les résultats de ces dernières, mais plutôt dans la convergence du regard porté par les acteurs institutionnels locaux avec celui de leurs homologues européens sur le contrôle des migration.

Agissant dans l'espace extra-communautaire, l'UE a usé de son pouvoir de persuasion et de l'attraction qu'une adhésion politique ou qu'un rapprochement économique pouvait susciter auprès des pays de son voisinage pour véhiculer d'ambitieux projets de réforme et pour y transformer selon ses préférences la gestion du phénomène migratoire. Ces mesures incitatives, peu attentives aux singularités de chacun des pays auxquelles elles s'adressent, n'ont parfois pu être suffisantes pour motiver les réformes souhaitées par l'UE et questionnent la pérennité des résultats produits dans le contexte d'une européanisation réalisée sous contrainte. Au fur et à mesure que se concluent de nouveaux Partenariats pour la mobilité à l'Est et au Sud de l'UE, le contenu de ces derniers prend exponentiellement la forme d'un modèle déjà détaillé sur la base des objectifs européens. Malgré une volonté de standardisation croissante des contenus des Partenariats pour la mobilité par la Commission européenne, le contexte national de chacun des pays tiers partenaires est à considérer pour comprendre la réception différenciée qu'a connue cet instrument politique. Devant une proposition d'action similaire et négligeant la considération des particularités de chacun des contextes, la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité s'est confrontée à des réponses variées, les autorités nationales agissant parfois par inertie aux propositions de réformes de l'UE, alors que certains États membres ont eux-mêmes dans certains cas manifesté un désintérêt pour l'application de cet instrument dans un pays qui ne correspond pas à leurs intérêts stratégiques. Les objectifs initiaux définis dans l'Approche globale sur les migrations se sont dilués dans sa mise en œuvre, les Partenariats pour la mobilité servant aujourd'hui aux dires des acteurs européens interrogés à « responsabiliser » les pays du voisinage européen afin qu'ils contrôlent les flux migratoires à l'image des ambitions européennes.

Apport à la recherche

Les études menées sur la gouvernance externe de l'UE et sur l'européanisation impliquent une action cohérente de l'UE dans l'élaboration puis la diffusion de ses politiques sur la base d'objectifs bien définis. Pourtant, au regard de notre analyse du Partenariat pour la mobilité, nous avons pu interroger la rationalité de l'action européenne. La première partie de notre ouvrage a mis en lumière les référentiels concurrentiels qui s'opposent à l'échelle européenne, malgré l'adoption d'une nouvelle architecture politique, et qui impactent la définition des

objectifs à atteindre par l'entremise des instruments de coopération de l'UE. La réalisation d'études empiriques permet de déconstruire les postulats inscrits dans les documents institutionnels produits par l'UE et une analyse de la mise en œuvre des politiques migratoires européennes relativise certaines hypothèses émises par des chercheurs. Puisque les objectifs des Partenariats pour la mobilité sont finalement peu définis en amont de la coopération, nous avons pu observer comment les idées initiales se traduisent dans l'action, participant de la reformulation du savoir sur la gestion des migrations en fonction des intérêts et de la vision des acteurs qui participent à ces processus. Cette analyse a conclu à un détachement du discours qui oriente la politique avec la réalité observable de sa mise en œuvre. Plusieurs chercheurs attribuent à l'UE la volonté d'externaliser le contrôle des migrations et de l'asile au sein des pays composant le voisinage européen sur la base d'une analyse de la littérature produite par les institutions européennes, et accusent l'UE d'utiliser le Partenariat pour la mobilité pour mettre en place des programmes de migrations circulaires qui amenuisent les droits des migrants. Bien que notre analyse ait démontré la réalisation de nombreux efforts de la part des acteurs européens pour externaliser le contrôle des migrations au sein des pays tiers partenaires, elle a toutefois également mis en évidence que les pratiques instaurées dans le cadre de ces instruments politiques n'avaient d'une part, que peu favorisé la mobilité d'individus et d'autre part, aucunement conduit à externaliser l'asile dans les pays signataires de Partenariats pour la mobilité. Les objectifs vaguement définis des Partenariats pour la mobilité accordent une liberté considérable aux acteurs européens qui utilisent cet instrument pour accomplir diverses fins. Mais des désaccords subsistent entre les acteurs européens de la coopération sur la définition des objets à européaniser par l'entremise de cet instrument politique. Ces dissensions manifestent les dysfonctionnements qui caractérisent l'action extérieure européenne en matière de migrations et mettent en lumière l'hétérogénéité qui caractérise l'acteur « UE ».

Malgré la formation d'un réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité à Bruxelles regroupant les acteurs européens pour travailler à la cohérence de la dimension extérieure de la politique migratoire européenne, les États membres demeurent réticents à transférer leurs compétences dans ce domaine à la Commission européenne et poursuivent la réalisation d'objectifs qui correspondent à leurs intérêts nationaux. Ainsi, les États membres de l'UE, la Commission européenne et certaines organisations internationales ont eux-mêmes usé de la flexibilité de cet instrument de coopération, de l'opacité qui entoure la définition de son contenu et de relations de pouvoir pour poursuivre la réalisation de leurs intérêts, ayant pour conséquence une dilution du discours original de l'Approche globale sur les migrations dans sa mise en œuvre. C'est d'ailleurs la poursuite de ces intérêts qui conduit à la désorganisation de l'action extérieure européenne en matière de migration, mettant en péril la continuité imputée aux processus d'européanisation. L'UE se confronte ainsi non seulement à des traductions concurrentielles sur l'appréhension politique des migrations lorsqu'elle exporte sa vision de la gestion des migrations auprès de pays tiers, mais également à l'interne, alors qu'elle doit composer avec une multiplicité d'acteurs chacun porteurs de leur propre compréhension du phénomène migratoire. Malgré la persistance de ces luttes, l'UE maintient sa volonté de transmettre son savoir et son savoir-faire en matière de gestion des migrations qui deviennent

de plus en plus centrés sur des objectifs de contrôle des migrations et des frontières au fil de l'évolution de l'application de l'Approche globale sur les migrations, seuls éléments consensuels entre les acteurs européens de la coopération. L'analyse de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité a donc mis en exergue les ruptures qui jonchent les trajectoires d'européanisation, les difficultés à définir le sens des objets de l'européanisation et les logiques de pouvoir internes à l'UE qui compromettent la réalisation d'une action extérieure européenne cohérente et rationnelle.

Un second apport de cette thèse aux études sur l'européanisation se retrouve dans le déplacement du regard effectué pour analyser ces processus à partir des pays « bénéficiaires » des transferts plutôt que de l'UE. Nous avons ainsi pu mettre en lumière l'importance des particularités des contextes nationaux qui agissent dans les dynamiques d'européanisation, pouvant rapidement réorienter les modalités et les résultats des transferts, mettant ainsi en exergue la fragilité des processus d'européanisation. Alors que les décideurs politiques géorgiens et moldaves se sont saisis des instruments de coopération proposés par l'UE pour approfondir leurs relations avec l'UE, les administrations chargées de la mise en œuvre de ces outils ont, au fil de leur socialisation avec les acteurs européens de la coopération, modifié leurs préférences et leurs intérêts, si bien que pour plusieurs des acteurs institutionnels rencontrés, la trajectoire d'européanisation de leurs politiques et de leurs pratiques paraît désormais irréversible. Pourtant, la sédimentation des référentiels européens sur la gestion des migrations par les acteurs institutionnels locaux peut être interrogée lorsque les dynamiques d'européanisation se réalisent sous contraintes et sont peu adaptées à la réalité locale.

Nous avons mis au jour dans notre étude les usages de l'Europe réalisés par les gouvernements géorgien et moldave dans le but de favoriser leur rapprochement de l'UE. Les choix stratégiques élaborés par ces pays ont été déterminants dans leur volonté d'obtenir un Partenariat pour la mobilité et d'instrumentaliser la mise en œuvre de cet outil pour ouvrir de nouvelles offres européennes de coopération. Selon cette logique, la thématique de la migration, centrale aux instruments européens de coopération proposés à ces pays, a été saisie « par défaut » par les acteurs locaux afin de satisfaire la réalisation de motivations supérieures impliquant l'approfondissement de leurs relations avec l'UE et ses États membres. Les propositions d'actions contenues dans les Partenariats pour la mobilité, similaires pour chacun des pays tiers signataires, négligent la considération des particularités de chacun des contextes dans l'élaboration des objectifs et des projets. Par l'entremise d'initiatives qui aspirent à « renforcer les capacités » institutionnelles des pays tiers et d'y transférer les « meilleures pratiques » de gestion des migrations, les acteurs européens « détenteurs de l'expertise » dans ce domaine stimulent l'émulation de leurs croyances et de leurs idées afin d'accomplir une standardisation normative dans ce champ d'action. Ces mécanismes reposent sur des rapports de pouvoir qui sont loin de refléter l'image de relations horizontales développée dans les études sur l'européanisation.

Pour éviter de freiner l'avancée de la coopération avec l'UE et respecter les délais alloués par la Commission européenne, les autorités nationales géorgiennes et moldaves ont procédé à l'adoption de lois et de politiques respectant le calendrier prescrit, tout en ajustant par la suite les mesures ainsi prises, envoyant parfois des messages contradictoires quant à la nature finale de la mesure adoptée. Ces ajustements révèlent la marge de manœuvre en partie maintenue par les autorités géorgiennes et moldaves sur la phase de la mise en œuvre des dispositifs de gestion des migrations transférés par les instruments européens de coopération. Elle reflète la volonté des autorités de conjuguer leur objectif d'intégration européenne et les intérêts nationaux, tout particulièrement lorsque ceux-ci sont mis en danger par l'agenda de réformes remis par la Commission européenne.

Ainsi, au-delà de l'institutionnalisation des préceptes européens de la gestion des migrations dans les politiques, les lois et les pratiques administratives en Géorgie et en Moldavie, réalisée sous la contrainte exercée par l'UE, il y a lieu d'interroger la sédimentation du référentiel de l'UE dans les façons de penser le phénomène migratoire des autorités nationales, compte tenu de l'inconstance des choix stratégiques réalisés par les élites politiques. En effet, l'orientation choisie par les décideurs politiques locaux peut rapidement varier selon les modifications du contexte national, notamment à la suite d'élections. Mais aussi, il apparaît pertinent d'interroger les évolutions internes de l'UE qui expliquent des basculements dans les objectifs poursuivis par l'action extérieure européenne. À titre d'exemple, nous avons constaté une redirection de l'investissement européen vers les pays du voisinage méridional de l'UE à la suite de la reformulation de l'Approche globale sur les migrations en 2011, délaissant progressivement les efforts entrepris auprès des pays du voisinage oriental. Suite à des bouleversements politiques, de nouveaux référentiels dominants peuvent émerger, provoquant la désuétude des précédents et conduisant à la formulation de nouvelles lignes d'action en adéquation avec cette nouvelle « vérité du moment ». Ce constat illustre la fragilité des processus d'européanisation dont l'objet peut se redéfinir en fonction des évolutions internes à l'UE mais aussi des changements qui affectent les pays « bénéficiaires » des transferts.

Perspectives de recherche

Notre thèse s'est concentrée sur l'étude des transferts qui s'opèrent sous l'influence de l'UE en matière de migration auprès des pays qui composent son voisinage. Au-delà de l'analyse des négociations d'accords entre décideurs politiques, nous avons souhaité cibler dans le cas de notre étude les acteurs intermédiaires des politiques publiques, et ainsi nous pencher sur l'analyse de la mise en œuvre d'une politique pour rendre compte des renégociations qui se réalisent tout au long de la chaîne d'une politique et qui peuvent aboutir à une réalité éloignée des objectifs initiaux. Pour ce faire, nous avons interrogé la majorité des acteurs impliqués dans l'application des Partenariats pour la mobilité sur plusieurs niveaux : institutions européennes, représentations des États membres de l'UE, différents ministères et agences de l'État, organisations internationales et organisations de la société civile. À la lumière de notre démarche, trois pistes d'approfondissement nous apparaissent pertinentes afin de poursuivre

l'analyse du Partenariat pour la mobilité et plus largement, des effets de l'action extérieure européenne en matière de migration.

Les lacunes en termes d'évaluation des résultats des Partenariats pour la mobilité s'expliquent en partie par la nature même de cet instrument politique. Son application a confirmé qu'il ne s'agit pas d'un instrument d'intervention particulièrement impliqué auprès de la population migrante ou des ressortissants, mais bien un outil servant à orienter les politiques migratoires et les pratiques administratives liées à la gestion des migrations et se concentre donc sur les personnels des administrations des pays tiers partenaires. Néanmoins, les mesures qu'il met en place impactent les projets migratoires et les conditions d'accueil des migrants dans ces pays. Puisque l'Approche globale sur les migrations repose sur la logique de solutions dites « bénéfiques » à toutes les parties impliquées dans les migrations (pays d'origine, pays de destination et migrants eux-mêmes, ce que l'UE appelle une solution « *triple-win* »), mais que son application a mis au jour la préséance de mesures restrictives favorisant le contrôle des migrations au détriment des autres aspects prônés dans le discours de l'Approche globale, il y a donc lieu d'interroger ses conséquences telles qu'exprimées par les migrants. Pour approfondir l'analyse de la gouvernance européenne des migrations, une étude auprès des migrants affectés par les changements liés à l'européanisation des lois, des politiques et des pratiques dans les pays tiers permettrait donc de comprendre comment le sens produit par l'UE sur la gestion des migrations et inscrit dans ses instruments politiques se traduit dans le vécu de ces populations.

D'autre part, nous avons évoqué dans le cadre de notre recherche les transformations qui pouvaient bouleverser le cours de l'action européenne et appeler à l'innovation politique afin de traiter des enjeux nouvellement redéfinis suite à l'émergence d'un référentiel dominant. À l'aune de ce que l'UE considère la « crise » des migrations de 2015, de l'adoption du nouvel Agenda européen en matière de migrations, du développement de nouveaux instruments à l'attention de pays tiers (cadre de partenariat pour les migrations) et de la montée du populisme au sein de gouvernements des États membres de l'UE, l'Approche globale sur les migrations s'est progressivement effacée des documents institutionnels européens. Le Partenariat pour la mobilité demeure sur le radar de l'action extérieure européenne en matière de migration mais l'enthousiasme des États membres et même de la Commission européenne envers cet instrument politique semble s'être étiolé. Une étude longitudinale pourrait fournir un éclairage intéressant sur les périodes de transformation qui marquent des ruptures dans l'action européenne et pourrait expliquer les éléments constitutifs des référentiels émergents ainsi que les processus de légitimation déployés par l'UE pour justifier de l'abandon d'un cadre politique en faveur d'un nouveau. Une telle analyse serait également pertinente pour observer comment ces changements se répercutent au sein de pays tiers bénéficiaires de la coopération européenne ainsi que les conséquences du changement sur les processus d'européanisation en cours.

Finalement, une dernière piste de recherche qui pourrait être envisagée au regard des résultats de nos travaux porte sur l'internationalisation des préceptes de la gestion dite « ordonnée » des migrations dans le cadre du développement du « Pacte mondial pour des migrations sûres,

ordonnées et régulées ». La matrice cognitive de l'Approche globale sur les migrations n'est pas le produit unique d'une construction européenne de savoir sur les migrations, mais elle s'intègre plutôt à un courant de pensée qui prolifère depuis le début des années 2000 et qui est porté par certaines organisations internationales. En se fondant sur l'analyse de données relatives aux migrations et à leurs conséquences, ce discours, produit par certaines organisations internationales et en adéquation avec les intérêts des puissances occidentales, est diffusé dans le cadre de rencontres intergouvernementales de haut niveau et s'institutionnalise dans l'élaboration de politiques publiques correspondant à ses principes. Il participe de la compartimentation du phénomène migratoire qui a pour vocation de fournir aux États d'une part, une simplification des enjeux liés aux migrations et d'autre part, des solutions techniques pour traiter chacun des aspects. Lors de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 septembre 2016, les chefs de 193 États ont adopté la déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants, reconnaissant le besoin de développer une approche extensive sur les migrations. Dans cette lancée, les travaux pour développer ce Pacte mondial ont été entrepris. Les principes de ce dernier reflètent le discours développé par les organisations internationales sur la gestion « ordonnée » des migrations depuis les années 2000, et auquel plusieurs États ont déjà adhéré, tel qu'incarné par l'action de l'UE dans sa gouvernance extérieure des migrations. En résonnance avec notre recherche doctorale, il pourrait être intéressant de saisir les mécanismes de diffusion des préceptes de la gestion des migrations qui s'opèrent dans le cadre des négociations intergouvernementales pour la définition du contenu de ce nouveau Pacte mondial. Bien que ce dernier n'ait pas vocation à contraindre juridiquement les États participants et ne les soumettra donc pas à une conditionnalité coercitive, il pourra néanmoins conduire à des transferts sous l'effet de rapports de pouvoir, cherchant à s'appliquer aux politiques publiques, mais aussi aux pratiques, normes et idées en vigueur sur la gestion des migrations, réalisés notamment par le biais de la socialisation des acteurs à ces questions.

Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés sur les terrains de recherche 2011-2016

Note : La plupart des intitulés de poste nous ont été communiqués en anglais. Nous les avons traduit en français dans la mesure du possible mais avons préféré garder l'intitulé en anglais dans certains cas où la traduction pouvait nuire à la compréhension.

Moldavie 2011-2012

1- G. Stamate, Gestionnaire de projet, Délégation de l'UE en Moldavie
2- N. De Zwager, Directeur, *International Agency for Source Country Information* (IASCI)
3- D. Hincu, Third Secretary, et I. Barba, *Migration Technical Facility Counsultant*, Ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne
4- E. Lupanciuc, Directeur, Organisation de la société civile, *Rural Development Centre*
5- D. Sava, Gestionnaire de projet, *Save the Children*
6- R. Sintov, Checheur, Organisation de la société civile, *Civis Moldova*
7- E. Buracec, *Head of Migration Policy Directorate*, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille
8- A. Seidl, Expert européen Allemagne, Gestionnaire de projet
9- P. Lindberg, Expert européen Suède, Directeur de l'initiative phare
10- A. Grossu, *Migration Technical Facility Counsultant*, ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne
11- A. Vrabie, Gestionnaire de projet, Délégation de l'UE en Moldavie
12- D. Hincu, Gestionnaire de projet, ICMPD Moldavie
13- G. Cretu, Gestionnaire des projets Migration et Développement, OIM Moldavie
14- M-L. Schaub, stagiaire OIM et Commission européenne

Georgia 2014 - 2015

15- G. Bunturi, *Senior Specialist, Division of Labour Migration Regulation*, ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale
16- Z. Korganashvili, Représentant national, K. Gorgoshidze, *National Project Officer*, ICMPD Géorgie
17- I. Chkhikvadze, *EU Integration Field Manager, Open Society Georgia Foundation*
18- K. Khutsishvili, *Policy Officer Justice and Home Affairs*, Délégation de l'UE en Géorgie
19- M. Hulst, Coordinateur de programme, OIM Géorgie
20- M. Chumburidze, Coordinatrice de programme, Organisation de la société civile, *Innovations and Reforms Center* (IRC)
21- T. Nozadze, *Deputy Head European Integration Coordination Department* et D. Bujiashvili, *Deputy Head EU Assistance Coordination department*, Secrétariat d'État à l'intégration européenne et euro-atlantique
22- T. Macharashvili, Gestionnaire de projet, Organisation de la société civile, *Georgian Young Lawyers Association* (GYLA)
23- T. Tkeshelashvili, Gestionnaire de projet, Organisation de la société civile, *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development* (CIPDD)
24- V. Tchkuaseli, Gestionnaire du programme Migration, *Danish Refugee Council*

25- M. Keburia, Conseillère au ministère d'État, *Office of State Minister for Diaspora Issues*
26- N. Samkharadze, Gestionnaire de projet, Programme des Nations unies pour le Développement
27- X. Rouard, Premier Conseiller, Ambassade de France en Géorgie
28- M. Khabazi, *Head of EU Integration Unit*, D. Bregvadze, Coordinateur département Migration et T. Salukvadze, Gestionnaire de projet, ministère des Affaires intérieures
29- G. Jashi, Secrétaire exécutif et T. Goginovi, *Secretary on Analytical Issues*, ministère de la Justice
30- G. Narimanidze, *Head of Migration Division* et Irakli Lomidze, *Head of Rapatriation Division*, ministère pour les Déplacés internes, l'Hébergement et les Réfugiés

Arménie 2015

31- I. Ter-Minasyan, Chef de mission, OIM Arménie
32- I. Davtyan , *Deputy Head, State Migration Services* Arménie

Azerbaïdjan 2015

33- A. Valentinov, Conseiller politique, Délégation de l'UE en Azerbaïdjan
34- M. Magro-Gomez, *Policy Officer*, Délégation de l'UE en Azerbaïdjan
35- T. Langemeijer, Expert européen des Pays-Bas, Gestionnaire de projet
36- S. Aktoprak**,** Chef de mission et K. Karimova, Gestionnaire de projet, OIM Azerbaïdjan
37- A. Novikau, *Protection Officer*, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Azerbaïdjan

Tunisie 2015

38- R. Khouili, Gestionnaire de projet, EuroMed Rights
39- B. Sebri, Secrétaire d'État, Secrétariat d'État à l'Immigration et aux Tunisiens à l'étranger
40- L. Lando, Chef de mission, OIM Tunisie
41- A. Rodriguez-Tonelli, Attaché de coopération
42- J-Y. Charriou, Représentant national, ICMPD Tunisie
43- S. Darmas, Expert européen de la France, Directeur de l'initiative phare
44- A. Elbassil, Coordinatrice, Terre d'asile Tunisie
45- F. Seibai, Juge, Chef d'équipe, Centre d'Études Juridiques et Judiciaires, ministère de la Justice
46- A.S. Rachid, Président, Organisation de la société civile, Association des Étudiants et Stagiaires Africains en Tunisie
47- N. BenBekhti, Administrateur principal de protection, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Tunisie
48- Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux – Rencontre avec plusieurs membres du bureau
49- N. Zaghdoudi, Coordinatrice nationale de projets, OIT Tunisie

Bruxelles et institutions européennes 2012- 2015

50- A. Sobiech, *Policy Officer*, DG HOME, Commission européenne (2012)
51- C. Cardao, *Policy Officer* DG HOME Commission européenne (2012)
52- O. Paduraru, *Second Secretary*, *Mission of Moldova to the European Union*
53- S. Salukvadze, Conseillère, *Mission of Georgia to the European Union*
54- S. Brettel et N. Wurm, *International Relations Officers*, DG HOME, Commission européenne
55- A. Georgiev, *International Relations Officer*, DG HOME, Commission européenne
56- P. Doelle, *International Relations Officer*, DG HOME Commission européenne
57- F. Gilli, Chargée d'aide et de coopération internationales, DG NEAR, Commission européenne
58- R. Raduta, *Centre of Thematic Expertise Migration*, DG NEAR, Commission européenne
59- S. Zeidan et I. Wahedova, *International Cooperation Officers*, DG DEVCO, Commission européenne
60- L. El Khadraoui, Coordinatrice de programme, Bureau régional de l'OIM pour l'Espace Économique Européen, l'UE et l'OTAN à Bruxelles
61- O. Chirila, Gestionnaire de programme, ICMPD Bruxelles
62- A. Weinar, chercheuse, anciennement *Policy Officer*, DG HOME, Ottawa

Moldavie 2016

63- D. Enachi et M. Cepoi, Experts, Organisation de la société civile, "*Idis Viitorul*"
64- I. Rusu, Expert, Organisation de la société civile, *Institute for European Policies and Reforms* (IPRE)
65- N. de Zwaager, Directeur exécutif, *NEXUS Moldova*
66- N. Zubco, Gestionnaire des programmes Migration, ministère du Travail, de la Protection sociale et de la Famille
67- O. Soric, Gestionnaire de projet et D. Toma, Chef des programmes, Bureau pour les relations avec la diaspora
68- O. Maciucas, Coordinatrice de programme, Programme des Nations unies pour le Développement
69- A. Polosa, Chef de mission et S. Terzioglo, Coordinateur de programme, OIM Moldavie
70- N. Gogu, Spécialiste nationale de la détermination du statut de réfugié, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Moldavie
71- A. Russo, Psychologue salariée de l'organisation de la société civile "*Ave Copii*"
72- D. Cheianu-Andrei, directrice, Organisation de la société civile "*Sociopolis*"
73- Oleg Palii, Directeur et I. Greiter, Gestionnaire de projet, Organisation de la société civile "*Law Centre for Advocates*" (LCA)
74- M. Capderroque, Officier Liaison Immigration France
75- O. Cotoman, *Deputy Head* et T. Ciumas, Gestionnaire de programme, Bureau pour la migration et l'asile, ministère des Affaires intérieures
76- R. Ciochina, *National Focal Point for the Mobility Partnership,* ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne
77- D. Morari, Directrice, Direction générale de l'intégration européenne, ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne

78- D. Hincu, Représentante nationale, ICMPD Moldavie

Géorgie 2016

79- A. Svanidze, Directeur du programme Réfugiés et Migration, United Nations Association of Georgia
80- Z. Devdariani, Directeur, Organisation de la société civile "*CIDA*"
81- G. Achemashvili ; Chef du département consulaire, ministère des Affaires étrangères
82- N. Chachava, *Head of Division for EU Policy Analysis and Program Coordination* et I. Garsevanishvili, *European Integration Department*, ministère des Affaires étrangères
83- G. Gogishvili, Directeur, Organisation de la société civile "*Migration Centre*"
84- Z. Korganashvili, Représentant national, ICMPD Géorgie

Annexe 2 : Déclaration du Partenariat pour la mobilité UE – Moldavie

JOINT DECLARATION
ON A MOBILITY PARTNERSHIP
BETWEEN THE EUROPEAN UNION
AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA

The Republic of Moldova, the European Community, and the participating Member States of the European Union, namely the Republic of Bulgaria, the Republic of Cyprus, the Czech Republic, the French Republic, the Hellenic Republic, the Federal Republic of Germany, the Republic of Hungary, the Italian Republic, the Republic of Lithuania, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Kingdom of Sweden (hereinafter referred to as "the Signatories");

ACTING within the existing framework for their cooperation, in particular the European Neighbourhood Policy and the Partnership and Cooperation Agreement signed on 28 November 1994, as well as the EU/Republic of Moldova European Neighbourhood Policy Action Plan agreed on the 22 February 2005;

NOTING the benefits and opportunities that a well managed migration can bring to migrants and to the Signatories alike;

CONFIRMING their commitment to improving facilitation of movement of persons between the Republic of Moldova and the European Union, whilst working to ensure better management of migration flows, including preventing and reducing illegal migration flows;

RECALLING the Global Approach to Migration adopted by the Council of the European Union, the European Commission communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, presented on 16 May 2007, the Council conclusions of 18 June 2007 on extending and enhancing the Global Approach to Migration and the Council conclusions on mobility partnerships and circular migration in the framework of the Global Approach to Migration adopted on 10 December 2007;

CONSIDERING the existing migration-related bilateral agreements between the Republic of Moldova and some of the Member States;

REAFFIRMING the strong commitment of the Signatories to the full and effective implementation of the agreements of 10 October 2007 concerning the facilitation of the issuance of visas, on the one hand, and the readmission of persons residing without authorisation, on the other hand, which both entered into force on 1 January 2008;

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

To this end, they will ENDEAVOUR to develop further their dialogue and cooperation on migration issues, and in particular along the following lines:

Mobility, legal migration and integration

1. To promote a better framework for legal mobility, supported by more information, integrat and protection for migrants, and to reduce the risks of illegal migration and the danger of trafficking in human beings, while matching labour market opportunities, fully respecting Member States' competences in this field and taking into account the different labour mark situations in the Republic of Moldova and the Member States;

2. To inform potential migrants on ways of legal migration to the European Union and legal employment, staying, studying and working conditions in the Member States, as well as on the dangers of undocumented migration and illegal work; to provide information about employment opportunities, the labour market situation and migration policies in the Repub of Moldova and in the European Union; to promote pre-departure training and facilitation f temporary workers, and to explore possibilities for the circular migration of workers;

3. To strengthen the Moldovan institutional capacity to manage migration, including on asylu and refugee protection in accordance with the Regional Protection Programme, through training, exchange of experts and best practices. The focus should be on legislative actions, institutional and operational development, and the promotion and implementation of migration policies;

4. To further consider the social protection of legal migrants, including by means of bilateral social protection agreements;

5. To deepen their dialogue on visa issues, and to improve their consular capacities and cooperation, including through initiatives such as common visa application centres, considering the appointment of labour and migration attachés in the main destination countries, and consolidation of the Information Centres created for the Moldovan citizens abroad, within the diplomatic and consular missions of the Republic of Moldova ;

Migration and development

6. To support voluntary return, sustainable reintegration of returning migrants, and tailored circular migration schemes; to inform Moldovan citizens abroad about the labour market situation and work opportunities in their home country, as well as return possibilities; to build up cooperation on the training of returning migrant workers and to promote the transfer of social security benefits; to develop entrepreneurship and build a legal framework in the field of small and medium enterprises; and to address the social dimension of migration in the country of origin;

7. To prevent, reduce and counteract the negative effects of the brain drain and brain waste, including through return policies targeting specific categories of Moldovan migrants and through adoption of codes of ethical recruitment, and through the promotion of the return and temporary migration of highly-skilled Moldovan citizens; to facilitate the recognition of skills and qualifications, exchange of students, researchers and specialists, training and temporary exchange and work programmes, including with the assistance of ETF (the EU agency European Training Foundation);

8. To enhance cooperation with Moldovan communities abroad, strengthening the links with the diaspora and reaching out for its support; to work on the financial sector to create the conditions for boosting the diaspora's investment in their home country through twinning projects, loan and transfer facilitation and targeted remittance schemes enhancing the development impact of migrant workers' money transfers;

Border management, identity and travel documents, fight against illegal migration and trafficking in human beings

9. To enhance Signatories' efforts to fight illegal migration and trafficking in human beings, to strengthen border management capacities and cross-border cooperation; to strengthen the security of travel documents, identity documents and residence permits, and to fully cooperate on return and readmission;

10. To facilitate twinning projects and Member States initiatives in the field of border management, taking into account the role of Frontex (the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the European Union) as a facilitator and coordinator of operational cooperation in the field of border security management between Member States and third countries;

11. To promote the development of extensive operational cooperation between Frontex and the Border Guard Service of the Republic of Moldova within the framework of a working arrangement to counter illegal migration and related cross-border crime by means of border control, and to strengthen security at the borders between EU Member States and the Republic of Moldova.

Implementation

12. The Mobility Partnership is conceived as a long term framework based on political dialogue and cooperation, which will be developed on the basis of the existing relationship between the Republic of Moldova and the European Community and its Member States in the framework of their Partnership and Cooperation Agreement and the European Neighbourhood Policy, and will evolve over time.

13. The EU intends to contribute to implementing the partnership through Community and Member States' initiatives, within the limits of their respective competences, in conformity with the applicable procedures and with due regard for the principle of Community preference. The Community agencies, in particular Frontex, will be involved, as appropriate, in the implementation of the partnership. The partnership remains open to any other Member State wishing to participate.

14. In order to determine the issues of common interest and needs linked to migration, the Signatories intend to further develop their dialogue and consultation, in a spirit of partnership, and the migration profile of the Republic of Moldova. They intend to meet at least twice a year at the appropriate level, in the framework of the existing structure for dialogue and cooperation, in order to reconsider the priorities and further develop the partnership if need be. The Signatories intend to cooperate, at an operational level in the field, to further improve coordination between them for the implementation of this partnership, including by incorporating relevant partners and actors present in the Republic of Moldova through a cooperation platform as appropriate.

15. With a view to implementing the Mobility Partnership, the Signatories confirm their intentions with regard to the initiatives set out in the Annex, subject to their available financial means. They intend to ensure good coordination of their respective efforts. They intend to update the Annex with proposed activities on a regular basis.

16. Whenever appropriate, the Signatories will conduct an evaluation of the current partnership.

17. The provisions of this joint declaration are not designed to create legal rights or obligations under international law.

Done at Luxembourg on the fifth day of June in the year two thousand and eight.

For the Republic of Moldova

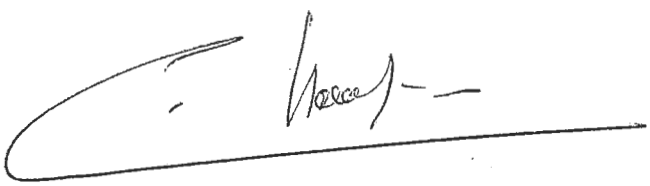
For the European Community

For the Republic of Bulgaria

For the Republic of Cyprus

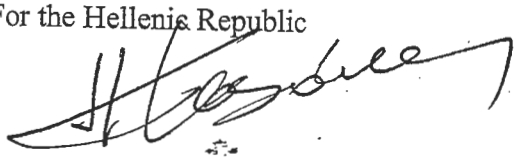
For the Czech Republic

For the French Republic



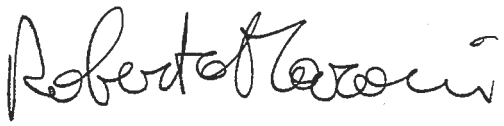
For the Federal Republic of Germany

For the Hellenic Republic

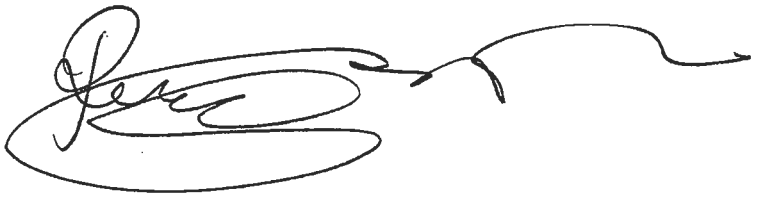


For the Republic of Hungary

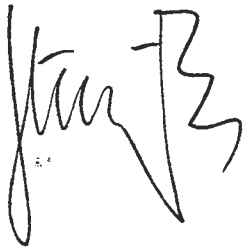
For the Italian Republic



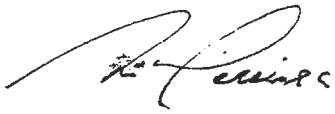
For the Republic of Lithuania



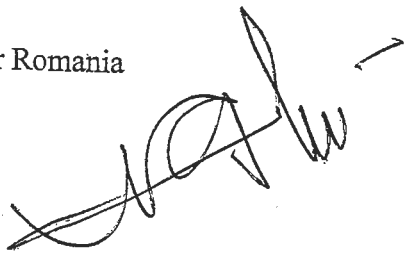
For the Republic of Poland



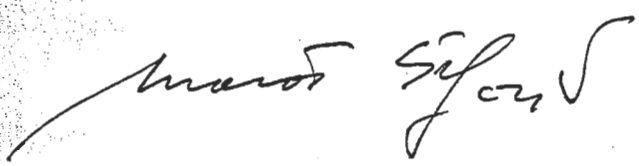
For the Portuguese Republic



For Romania

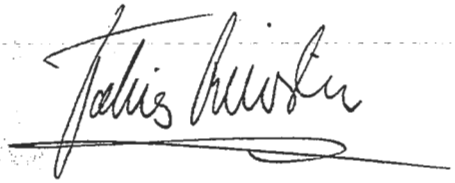


For the Slovak Republic



For the Republic of Slovenia

For the Kingdom of Sweden



Annex on proposed activities

In the framework of their Mobility Partnership, the Participants confirm their intention to take the following initiatives:

1. Monitoring of migration flows

Objective: Analysing the migration flow in order to determine the needs and necessities

i. *Migration profile* - Proposal to elaborate and update, in cooperation with the Republic of Moldova and other partners, including ETF, a comprehensive monitoring mechanism which will offer detailed information on migratory flows and stocks, as well as on the impact of migration on the Moldovan labour market in general, and on its skills pool in particular. It will be an important sustainable tool for the drafting of policies. ETF proposes to provide a methodological tool for analysing the skill levels of potential and returning migrants.

2. Consolidation of the National Migration Management System

Objective: Strengthening the institutional capacities of the Moldovan institutions dealing with migration aspects

i. *Horizontal support* -Proposal by the Kingdom of Sweden (hereinafter referred to as "Sweden") to extend the Söderköping process until 2012 in order to consolidate the results and progress of this cooperation thus far, and to consider expansion of the Process to include other issues which the Republic of Moldova (and the other Member States) may deem necessary/important within the framework for the Mobility Partnership. Proposal by the Federal Republic of Germany (hereinafter referred to as "Germany") and Romania to offer horizontal support for capacity building in the area of migration, integration and asylum with the following components: fact finding, asylum management, migration/integration/ reintegration management, border control and international cooperation.

ii. *Legal migration* - Proposal by the Hellenic Republic to organise a technical training workshop on residence permit and work permit legislation for civil servants from the Republic of Moldova. Proposal by the Republic of Hungary (hereinafter referred to as "Hungary") to provide capacity building in the area of residence of foreigners (seminars, information exchange, study trips).

iii. *Illegal migration* - Proposal by the Republic of Poland (hereinafter referred to as "Poland") to develop seminars and study visits on detention and reception of foreigners and on illegal migration/trafficking in human beings. Proposal by the Czech Republic to provide training to trainers in border management, and by the Slovak Republic (hereinafter referred to as "Slovakia") to provide training to police officers in combating illegal migration.

iv. *Asylum policy* - Proposal by Hungary and Slovakia to offer training and expert support for asylum policy in the Republic of Moldova, taking into account the aims of the Regional Protection Programme. Proposal by Republic of Slovenia to exchange knowledge, experiences and best practices within the framework of existing projects.

v. *Sharing of knowledge and best practices* - Proposal by the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Slovakia and Sweden to organize study visits and exchange of experience between the respective offices. The Italian Republic (hereinafter referred to as "Italy") will train public officials. Proposal by Republic of Slovenia to exchange knowledge, experiences and best practices within the framework of existing projects.

vi. *Border control* - Proposal that German and EU experts evaluate, together with the Republic of Moldova, the structure and organization of its border control authority in order to further improve it and implement basic principles of integrated border control according to EU standards. Proposal by Hungary to offer assistance to the institutionalized system of border management at local level, and at state level, and to provide assistance in the development of the integrated border management system in Moldova. In both cases assistance will be provided through the sharing of information and best practice in the field of document security, working out recommendations on the improvement of infrastructure (ICT hard/software) for information exchange.

ii. *Documents security* - Proposal by the Portuguese Republic (hereinafter referred to as "Portugal") to provide technical assistance and training in the area of document security and fraud. Poland and Hungary propose to participate in the project "Strengthening Capacities and Cooperation in the Identification of Forged and Falsified Travel Documents at the Republic of Moldova-Romania border", which is run in conjunction with the International Centre for Migration Policy Development.

. Information on legal migration and assistance for returning migrants

bjective: Informing potential migrants about ways of legal migration to the European Union and gal employment in the Member States, as well as about the risks of illegal migration, and ssistance for returning migrants.

he initiatives proposed in this section will be considered for implementation on a mutually agreed asis and taking duly into account the socio-economic situation of the Republic of Moldova.

i. *Strengthening the Republic of Moldova capacity to manage labour and return migration* - Proposal by the Republic of Bulgaria (hereinafter referred to as "Bulgaria"), the Republic of Cyprus, Hungary, the Republic of Lithuania, Italy, Germany, the Hellenic Republic, Poland, Romania, Slovakia, and Sweden to cooperate in providing information on routes for legal migration to the EU, legal employment in the EU Member States, dangers and negative effects of illegal migration as well as return to and reintegration in the Republic of Moldova. It would in particular address the following:

- Information on legal entry and stay in the Member States and in the Schengen area;
- Information on the dangers of smuggling and trafficking in human beings;
- Employment referral mechanisms, job counselling, mediation and information on work opportunities in cooperation with the employment services of certain participating Member States;
- Information/dissemination of information for returnees and assistance for socio-professional reintegration in the Republic of Moldova;
- Small business set-up assistance schemes in the Republic of Moldova;
- Support for codevelopment projects.

The initiative would be anchored within the national administration of the Republic of Moldova, which would ensure its sustainability. The Republic of Moldova would hold the ownership of the initiative, and Member States involved in individual activities would provide support.

ii. *Integration facilitation* - Proposal by the Hellenic Republic and Italy to offer pre-departure training for Moldovans planning to migrate. Proposal by Italy to elaborate and disseminate a handbook on entry procedures and integration policies.

iii. *Website on legal migration* - Proposal by the Hellenic Republic, Poland, Germany (for remittances) and the Republic of Lithuania (for EURES) to create a website on legal migration. They will coordinate this tool with the European immigration portal.

4. Labour migration schemes

Objective: Offering better access to Member States labour markets

The initiatives proposed in this section will be considered for implementation on a mutually agreed basis and taking duly into account the socio-economic situation of the Republic of Moldova.

i. *Horizontal support* - Proposal by Romania together with the Veneto Region to launch an initiative on active measures in support of labour migration and development for the benefit of the Republic of Moldova.

ii. *Circular migration schemes* - Proposal by the Czech Republic and the Republic of Cyprus to offer circular migration projects which include support for the reintegration of returning migrants (the initiative will be partly carried out through the initiative under point 3.i).

iii. *Bilateral agreements* - Proposal by Bulgaria to sign an Agreement on the Regulation of Labour Migration with the Republic of Moldova in 2008. Proposal by Romania to conclude with the Republic of Moldova a convention on local border traffic.

iv. *Access to the labour market* - Proposal by Italy to further implement its project providing support for potential entrants to the Italian labour market, as it will promote sector-specific projects for Moldovans. Proposal by Sweden to develop a pilot project to disseminate information in the Republic of Moldova about the impending Swedish labour migration reform as regards recruitment of workers from third countries. Proposal by Poland to offer admission to the Polish labour market for temporary work without the need to obtain a work permit. It is the intention that these proposals will be in part supported through the activities foreseen underpoint 3.i).

5. Voluntary return and reintegration schemes

Objective: Promoting the voluntary return of migrants, notably highly-skilled migrants, in order to counteract the brain drain

i. *Support for voluntary return projects* - Proposal by Germany to support voluntary return projects addressing social affairs, the labour market, supply of medical services, information campaigns and network-building. Proposal by Romania to support the improvement of the administrative capacity of the Republic of Moldova in relation to the reintegration of migrants.

ii. *Transfer of social security benefits* - Proposal by Romania to support the strengthening of the administrative capacity of the authorities of the Republic of Moldova for ensuring the transfer of social security benefits, especially through training of staff, the final goal being the social protection of the migrant workers.

6. Diaspora consolidation and co-development

Objective: Strengthening the link of the Moldovan communities abroad with their home-country and promoting co-development projects

i. *Horizontal Support* - Proposal by the European Commission to strengthen the development dimension of migration. Proposal by the Republic of Moldova to consider strengthening the activities of the Information Centres for the Moldovan migrants in the Moldovan diplomatic missions.

ii. *Extended absences* - Proposal by Germany to offer Moldovans who legally reside in Germany, and who meet the relevant conditions, special leave for extended absences without loss of rights of residence.

iii. *Remittances* - Proposal by Romania together with the Veneto Region in Italy to design a Financial Instrument for Self-Employment and Small Business Development with a view to encouraging migrants to invest remittances, particularly in local communities, and to return to the Republic of Moldova. Proposal by Germany to extend the remittances website www.geldtransfer.de, launched as part of the G8 Conference on Remittances in late November 2007 in Berlin. Proposal by Sweden to facilitate exchange of experience and study visits on development policy (including policy training on remittances).

iv. *Capacity building of consular personnel* - Proposal by Hungary to strengthen the capacity of consular personnel in the Republic of Moldova through exchanges of experts and training on the legal and institutional requirements for the consular protection of citizens and on exploring and cultivating the links with Moldovan communities abroad.

7. Social protection of migrants and their families

Objective: Promoting the transfer of social security benefits and addressing the social dimension of migration in the sending country.

i. *Administrative capacity of the Republic of Moldova* - Proposal by Romania to work towards strengthening the administrative capacity of the authorities of the Republic of Moldova in relation to transfers of social security benefits.

ii. *Bilateral agreements* - Proposal by Bulgaria to sign a Treaty on Social Insurance with the Republic of Moldova in 2008. Proposal by Romania to sign a bilateral agreement with the Republic of Moldova in the field of social security.

iii. *Social dimension of migration* - Proposal by Italy to address the social dimension of migration in the sending country, especially by focusing on teenagers and by supporting centres/operators that provide assistance to teenagers left in country by migrant parents.

8. Development of the Moldovan labour market

Objective: Optimizing the labour market of the Republic of Moldova, promoting student and professional exchanges and improving the economic conditions for returning migrants

i. *Horizontal support* - Proposal by the Czech Republic to continue its project to develop the Moldovan labour market. Proposal by Sweden to continue the implementation of two projects: the first is to reform vocational training; the second is to, together with experts from Romania and Lithuania, strengthen support for the Moldovan public employment service. Proposal by the European Commission to strengthen the development dimension of migration.

ii. *Strengthening the capacity of higher education institutions* - Proposal by the Republic of Moldova to promote the quality of its higher education institutions and the university exchanges with, among others, Portugal. The European Commission intends to continue promoting the participation of Moldovan students and researchers in the Erasmus Mundus exchange programme. Proposal by Romania to continue and extend its programmes offering scholarships and other facilities to students from the Republic of Moldova.

iii. *Labour market matching* - The intention of the Moldovan public employment services to provide incentives regarding local job opportunities for its citizens, notably the young, and to improve labour market matching with the support of Sweden. Proposal by the Czech Republic to support private and small enterprises, in particular to create labour opportunities in rural regions. Romania is interested in carrying out bilateral projects in the field of small and medium sized enterprises, promoting the creation of job opportunities in the field of tourism and rural development.

iv. *Bilateral recognition* - Within the framework of the partnership, the Signatories intend to promote bilateral recognition of skills and qualifications. ETF will contribute to the policy debate on qualification recognition issues and labour market matching.

9. Visa and readmission

Objective: Further strengthening the dialogue and cooperation on visa issues and readmission

i. *Common Visa Application Centre* - To promote the enlargement of the Common Visa Application Centre with interested Member States, whereby the Hungarian diplomatic mission in Chişinău would represent them in issuing uniform short-stay visas to those applicants who wish to travel through or stay in their country, in accordance with part II, 1.2 of the Common Consular Instructions. Proposal on further development of the Common Visa Application Centre by information activities (on issues such as legal ways to enter and stay in the European Union and Schengen area) and by developing working relations with the information centres in Balti and Cahul, as well as by taking part in the initiative proposed under point 3.i.

10. Cooperation in border management, identity and travel documents, fight against illegal/irregular migration and trafficking in human beings

Objective: Fighting irregular migration and the trafficking in human beings

i. *Horizontal support* - Proposal by Portugal to sign in 2009 a bilateral agreement between the competent authorities of both countries for cooperation in the field of exchange of information, technical assistance and training in the areas of document security and fraud, border control and trafficking in human beings. Proposal by the French Republic to continue its support for the programme to prevent and combat trafficking in human beings and to assist the victims of smuggling.

ii. *Border Management* - Proposal that the Border Guard Service of the Republic of Moldova undertake the appropriate measures for the steady improvement of its border management, and cooperate with Frontex on the implementation of the operational arrangement they mutually agreed to conclude, which would cover activities in the field of information exchange and risk analysis, training, research and development, coordination of joint operational measures, an active discussion on the improvement of technical equipment and technological upgrading at the borders, development of best practices as well as improving the operational interoperability between the border guard organisations of the EU Member States and the Republic of Moldova. Hungary proposes to participate in practical cooperation at local level. Germany proposes to offer an audit of the Moldovan border control structure. The Czech Republic proposes to support the capacitating of the border migration structures.

iii. *Capacity building* - Joint proposal by Frontex and the Republic of Moldova, to implement the "Frontex Common Core Curriculum for Border Guard basic training", to translate and broadly implement the "Advanced level training program on falsified documents" within the Moldovan Border Guard Service, and to ensure that both resources are updated on a regular basis. These efforts should take into account the experiences gained and lessons learned from the EU Border Assistance Mission (EUBAM).

iv. *Document security* - Proposal by the Republic of Moldova to set up and keep up to date an action plan for the steady improvement of travel and identity document security, including through the use of biometric data. Germany and Portugal propose to provide technical assistance to the Republic of Moldova. The European Commission proposes to provide assistance on biometric passports.

v. *Migrant smuggling and trafficking in human beings* - Proposal that the Republic of Moldova ensure the effective implementation of the Palermo Convention and its relevant protocols.

Annexe 3 : Déclaration du Partenariat pour la mobilité UE – Géorgie

JOINT DECLARATION ON A MOBILITY PARTNERSHIP BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND GEORGIA

Georgia, the European Community, and the participating Member States of the European Union, namely the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, the Hellenic Republic, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Lithuania, the Republic of Latvia, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Poland, Romania, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom (hereinafter referred to as "the Signatories");

ACTING within the existing framework for their cooperation, in particular the Partnership and Cooperation Agreement operating as from 1 July 1999, as well as the EU- Georgia European Neighbourhood Policy Action Plan endorsed on 14 November 2006; and taking account of the Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit of 7 May 2009;

NOTING the benefits and opportunities that a well managed migration can bring to migrants and to the Signatories alike and recalling the Joint Declaration approved at the Prague Ministerial Conference of April 2009 on *Building Migration Partnerships*;

REMINDING that the Extraordinary European Council in its conclusions of 1 September 2008 underlined the need to "step up relations with Georgia, including visa facilitation measures";

CONFIRMING their commitment to improving facilitation of movement of persons between Georgia and the European Union, whilst working to ensure better management of migration flows, including preventing and reducing illegal migration flows;

RECALLING the Global Approach to Migration adopted by the Council of the European Union, the European Commission Communication on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries, presented on 16 May 2007, the Council conclusions of 18 June 2007 on extending and enhancing the Global Approach to Migration and the Council conclusions on mobility partnerships and circular migration in the framework of the Global Approach to Migration adopted on 10 December 2007;

RECOGNISING the existing migration-related bilateral agreements as well as cooperation agreements between Georgia and some of the Member States*;*

REAFFIRMING the strong commitment of the Signatories to conclude the agreements concerning the facilitation of the issuance of visas and the readmission of persons residing without authorisation, of which the negotiating directives were adopted by the Council on 28 November 2008;

HAVE DECIDED on a Mobility Partnership based on reciprocity. The Mobility Partnership will have the purpose of better managing legal migration including circular and temporary migration, in particular for development purposes, within the limits of the respective competences of the Signatories and taking into account their labour market and socio-economic situation, establishing cooperation on migration and development, and preventing and combating illegal immigration and trafficking in and smuggling of human beings, as well as promoting an effective readmission and return policy, while respecting human rights and the relevant international instruments for the protection of refugees and taking into account the situation of individual migrants and the socio-economic development of the Signatories.

To this end, they will ENDEAVOUR to develop further their dialogue and cooperation on migration issues, and in particular along the following lines:

Mobility, legal migration, integration and asylum

1. To promote a better framework for legal mobility, included through circular and temporary labour migration schemes, supported by more information and concrete and effective initiatives as well as protection of migrants, to reduce the risks of illegal migration and the danger of trafficking in human beings.

2. To strengthen the Georgian institutional capacity to manage migration, in particular through deepening interagency cooperation and coordination for effective exchanging information, as well as in the field of improving the legal framework and monitoring its implementation, especially through qualified human resources' development; to develop the legal and technical framework on migration related data collection and management, including cooperation with national institutions and European agencies like the European Training Foundation (hereafter referred to as ETF).

3. To inform potential migrants on ways of legal migration to the European Union and on requirements for legal staying, possibilities for studying in the Member States, and where appropriate to elaborate a legal framework relating to employment conditions for migrants, while matching labour market opportunities, fully respecting Signatories' competences in this field and taking into account the different labour market situations and needs in Georgia and the Member States', as well as to provide information on job opportunities, the labour market situation and migration policies in Georgia and in the European Union;

4. To implement pre-departure training, especially in the area of vocational training and language training; to promote or establish exchange programmes and joint programmes in the area of higher education, including academic and professional mobility schemes in accordance with the Bologna Process Ministerial Communiqués; to establish schemes for recognition of academic and professional qualifications;

5. To deepen the dialogue on visa issues and to improve the consular capacities through stepping up cooperation between Member States' diplomatic missions in Georgia or ensuring their representation by other already present Member States' consular posts;

6. To facilitate the reception and adaptation of asylum seekers through the development of specific simplified procedures, in particular for those with special needs . To build capacity of Georgian government to implement asylum policy.

Migration and development

7. To support the capacity to monitor migration through improvement of data collection and analysis systems and cooperation with the countries of destination;

8. To prevent, reduce and counteract the negative effects of the brain drain and brain waste, including through return policies targeting specific categories of Georgian migrants; to facilitate the recognition of skills and qualifications, to develop labour-matching tools, to enhance exchange of students, researchers and specialists, training and temporary exchange and work programmes, including with the assistance of ETF;

9. To promote and support voluntary return and sustainable reintegration of returning migrants through implementation of specific joint programmes offering training, possibilities to improve migrants' employment qualifications and assistance in finding jobs; to provide joint specific programmes devoted to protection of and assistance for vulnerable categories of returning migrants;

10. To enhance cooperation with Georgian communities abroad, strengthening the links with the diasporas; to support programmes creating the conditions for boosting the diaspora's investment, including remittance schemes; to cooperate further in the field of double taxation and portability of rights; to involve diaspora in sustainable return or circular migration activities.

Border management, identity and travel documents, fight against illegal migration and trafficking in human beings

11. To enhance Signatories' efforts to fight further illegal migration and trafficking in human beings, to strengthen the implementation of the integrated border management, including through further improvement of border management capacities and cross-border cooperation; to strengthen the security of travel documents, identity documents and residence permits, and to fully cooperate on return and readmission;

12. Taking into account the European Pact on Immigration and Asylum, only case-by-case regularisation under national law can be used.

13. To broaden further the application of readmission procedures through concluding and implementing the Readmission Agreement with the EC, to intensify the cooperation with the EU Member States through concluding agreements on border cooperation, and implementing joint specific programmes on these issues;

14. To develop effective mechanisms and concrete initiatives for preventing and combating illegal migration, including by public awareness raising;

15. To enhance the security of identity documents as well as to facilitate the authentication of citizens through introduction of the fingerprints searching systems as well as of the multifunctional electronic identification cards.

16. To improve the joint fight against illegal/irregular migration and related cross border crime through joint operational measures including the exchange of information, best practices and risk analysis as well as improving the operational interoperability between the relevant border guard organisations of the EU Member States and Georgia in cooperation with the European Agency for the Management of the Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (hereafter referred to as FRONTEX).

Implementation

17. The Mobility Partnership is conceived as a long term framework based on political dialogue and cooperation, which will be developed on the basis of the existing relationship between Georgia and the European Community and its Member States in the framework of their Partnership and Cooperation Agreement and the European Neighbourhood Policy, and will evolve over time.

18. The EU intends to contribute to implementing the partnership through Community and Member States' initiatives, within the limits of their respective competences, in conformity with the applicable procedures and with due regard for the principle of Community preference. The Community agencies, in particular Frontex and the ETF, will be involved, as appropriate, in the implementation of the partnership. The partnership remains open to any other Member State wishing to participate.

19. In order to determine the issues of common interest and needs linked to migration, the Signatories intend to further develop their dialogue and consultation, in a spirit of partnership. To support their informed dialogue they will develop the migration profile of Georgia.

20. They intend to meet at least twice a year at the appropriate level, in the framework of the existing structure for dialogue and cooperation, in order to reconsider the priorities and further develop the partnership if need be. The Signatories intend to cooperate, at an operational level in the field, to further improve coordination between them for the implementation of this partnership, including by incorporating relevant partners and actors present in Georgia through a cooperation platform as appropriate.

21. With a view to implementing the Mobility Partnership, the Signatories confirm their intentions with regard to the initiatives set out in the Annex, subject to their available financial means and – on the EU side – respecting the division of competences between the Community and the Member States and in conformity with the applicable procedures. They intend to ensure good coordination of their respective efforts. They intend to update the Annex with proposed activities on a regular basis.

22. Whenever appropriate, the Signatories will conduct an evaluation of the current partnership.

23. The provisions of this joint declaration are not designed to create legal rights or obligations under international law.

Done at Brussels on the thirtieth day of November in the year two thousand and nine.

Georgia, the European Community, and the participating Member States of the European Union, namely the Kingdom of Belgium, Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, the Hellenic Republic, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Lithuania, the Republic of Latvia, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Poland, Romania, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom

For Georgia,

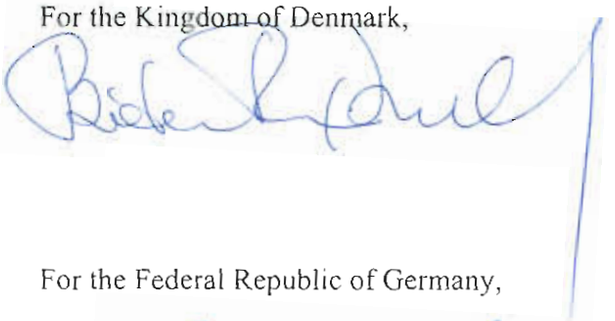
For the European Community,

For the Kingdom of Belgium,

For the Republic of Bulgaria,

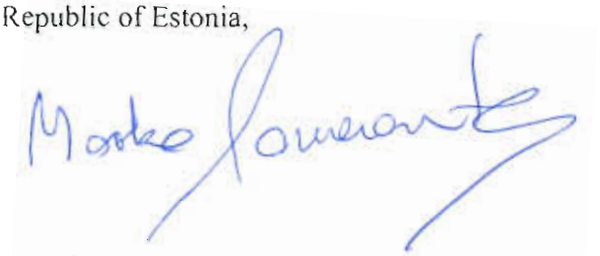
For the Czech Republic,

For the Kingdom of Denmark,

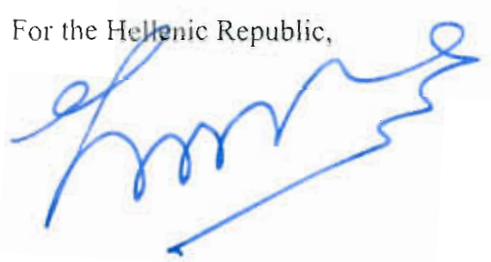


For the Federal Republic of Germany,

For the Republic of Estonia,

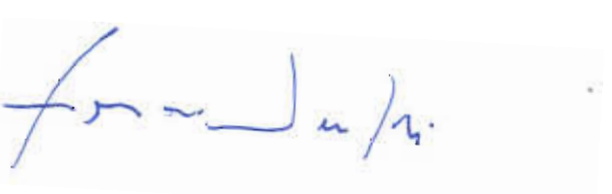


For the Hellenic Republic,



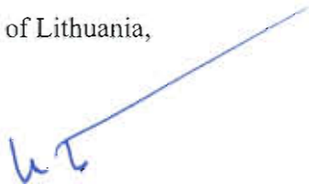
For the French Republic,

For the Italian Republic,



For the Republic of Latvia,

For the Republic of Lithuania,



For the Kingdom of the Netherlands,

For the Republic of Poland,

For Romania,

For the Kingdom of Sweden,

For the United Kingdom,

Bibliographie

Akrich Madeleine, 2006, « La description des objets techniques » *in* Akrich M., Callon M., Latour B., (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses des Mines, Paris, pp.159-176.

Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, (dir.), 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses des Mines, Paris, 300p.

Anderson Malcolm, 1997, « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et Conflits*, n° 26-27, pp. 15-34.

Baisnée Olivier, Pasquier Romain, (dir.), 2007, *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, CNRS éditions, Paris, 316p.

Balibar Etienne, 2001, *Nous, citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*, La Découverte, Paris, 323p.

Balzacq Thierry, 2007, « Construire le voisin. Pratiques européennes. », *Cultures et Conflits*, n° 66, pp.7-9.

Balzacq Thierry, 2007, « La Politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable », *Cultures et Conflits*, vol. 66, pp.31-59

Bel Haj Zekri Abderazak, 2011, *La gestion concertée de l'émigration entre la Tunisie et l'UE: limites des expériences en cours et perspectives*, CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2011/49, European University Institute.

Belguendouz Abdelkrim, 2005, « Expansion et sous-traitance des logiques d'enfermement de l'Union européenne: l'exemple du Maroc. », *Cultures et Conflits*, n° 57, pp.1-45.

Bensaâd, Ali, 2009, « Le Sahara et la transition migratoire entre le Sahel, Maghreb et Europe », *Outre-terre*, n° 23, vol. 3, pp.273-287.

Betts Alexander, 2011, « The global governance of migration and the role of trans-regionalism » *in* Kunz R., Lavenex S., Panizzon M., (dir.), *Multilayered migration governance. The promise of partnership*, Routledge., New York, pp.23-43.

Bigo Didier, Guild Elspeth, 2010, « The Transformation of European Border Controls » *in* Ryan B., and Mitsilegas V., (dir.), *Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges*, Brill Nijhoff, Leiden, pp.252-273.

Bigo Didier, 2005, « La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation », *Culture et Conflits*, n° 58, pp.2-28.

Bigo Didier, Guild Elspeth, 2002, « De Tampere à Séville, vers une ultra-gouvernementalisation de la domination transnationale. », *Cultures et conflits*, n° 45, pp.5-18.

Black Leanne, 2003, « Critical review of the capacity building literature and discourse », *Development in practice*, n° 1, vol. 13, pp.116-120.

Bongrand Philippe, Laborier Pascale, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique? », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 55, pp. 73-111.

Borraz Olivier, Guiraudon Virginie, (dir.), 2010, *Politique publiques 2. Changer la société*, Presses de SciencesPo, Paris, 312p.

Bortoli Georges, 1996, « Rapports entre la Russie et les républiques ex-soviétiques », *La Revue Russe*, vol. 9, pp.7-20.

Börzel A. Tanja, Lebanidze Bidzina, 2015, *European Neighbourhood Policy at the Crossroads. Evaluating the Past to Shape the Future*, MAXCAP Working papers, Series no. 12, maxcap-project.eu.

Börzel A. Tanja, Risse Thomas, 2003, « Conceptualizing the domestic impact of Europe » in Featherstone K., Radaelli C., (dir.), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.

Boubakri Hassen, 2015, « Migration et asile en Tunisie depuis 2011 : vers de nouvelles figures migratoires ? », *Revue européenne des migrations internationales*, n° 3, vol. 31, pp.17-39.

Boubakri Hassen, 2013, *Migrations internationales et révolution en Tunisie*, Migration Policy Centre Research Report 2013/01, European University Institute.

Boudreault Pierre-W., Dressler Wanda, 2011, *Aux confins de la nation. Pour une sociologie de la frontière*, L'Harmattan, Paris, 280p.

Bourdieu Pierre, 2000, *Propos sur le champ politique*, Presses universitaires de Lyon, Lyon, 110p.

Braux Adeline, 2015, *Moscou-Caucase. Migrations et diasporas dans l'espace post-soviétique*, Pétra, Paris, 344p.

Bréant Hugo, 2013, « What if diasporas didn't think about development? A critical approach of the international discourse on migration and development », *African and Black Diaspora : an international journal*, pp.1-15.

Brocza Stefan, Paulhart Katharina, 2015, « EU Mobility partnerships : a smart instrument for the externalization of migration control », *European Journal of Futures Research*, pp.3-15.

Bronet Vincent, Maire Jean-Luc, Pillet Maurice, 2003, *Identification et caractérisation d'une « bonne pratique » industrielle pour un benchmarking interne*, 5e congrès international de génie industriel, Québec.

Broome André, Seabrooke Leonard, 2015, « Shaping policy curves: cognitive authority in transnational capacity building », *Public Administration*, n° 4, vol. 93, pp.956-972.

Brouillette Martine, 2015, « La République de Moldavie » *in* Simon G. (dir.), *Dictionnaire des migrations internationales. Approche géohistorique*, Armand Colin, Paris, pp.150-154.

Brun Catherine, 2015, « Home as a critical value: From shelter to home in Georgia », *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, n° 1, vol. 31, pp.43-54.

Bruneau Michel, 1994, « Espaces et territoires de diasporas », *L'espace géographique*, n° 1, vol. 23, pp.5-18.

Bruzzone Sylvia, 2009, « La production de savoir comme mode d'articulation entre acteurs publics et non publics. Étude d'une pratique d'aménagement du territoire. », *Revue d'anthropologie des connaissances*, n° 3, vol. 3, pp.530-547.

Buzan Barry, Weaver Ole, de Wilde Jaap, 1998, *Security: a framework for analysis.*, Lynne Rienner Publishers., Boulder, 239p.

Carrera Sergio, Hernandez i Sagrera Raül, 2011, « Mobility Partnerships. "Insecurity Partnerships" for policy coherence and migrant workers' human rights in the EU » *in* Kunz R., Lavenex S., Panizzon M., (dir.), *Multilayered Migration Governance, the promise of partnership*, Routledge, New York, pp.97-116.

Cassarino Jean-Pierre, 2012, « Hiérarchie de priorités et systèmes de réadmission dans les relations bilatérales de la Tunisie avec les États membres de l'UE », *Maghreb et Sciences sociales*, Études, pp.239-255.

Cassarino Jean-Pierre, 2010, « Resilient bilateralism » *in* Cremona M., Monar J., Poli S., (dir.), *The external dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang., Bruxelles, pp.191-208.

Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, 2011, *Developing Georgia's migration policy: Lessons from Poland*, Tbilissi, www.files.ethz.ch/isn/145007/40_679_797387_CIPDD-IPA-e.pdf.

Chailleux Sébastien, 2016, « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, n° 4, vol. 23, pp.519-548.

Channac Frédérique, 2006, « Vers une politique publique internationale des migrations? Réseaux politiques et processus de transfert de modèles. », *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 56, pp. 393-408.

Chou Meng Hsuan, Gilbert Marie V., 2012, « The EU-Senegal Mobility Partnership: From launch to suspension to negotiation failure », *Journal of Contemporary European Research*, n° 4, vol. 8, pp.408-427.

Choudinovskikh Olga, Denissenko Mikhail, 2013, *Migration between CIS countries: Trends and policy*, Working Paper WP3/06, National Research University - Higher School of Economics, ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2013/02/WP_3_6.pdf.

Chumburidze M., Ghvinadze N., Gvazava S., Hosner R., Wagner V., Zurabishvili T., 2015, *The state of migration in Georgia*, ICMPD, Vienne.

Cirtautas Arista Maria, Schimmelfennig Frank, 2010, « Europeanisation before and after accession: conditionality, legacies and compliance. », *Europe-Asia Studies*, n° 3, vol. 62, pp. 421-444.

Clairat Jérémy, 2013, *Le pouvoir de la multipositionnalité? L'apport de l'analyse de réseaux pour explorer les liens entre positions des acteurs et circulation des savoirs. Le cas du Conseil d'analyse économique 1997-2010*, Communication présentée dans le cadre du 12ème congrès de l'association française de science politique, Paris.

Clochard Olivier, 2010, « Le contrôle des flux migratoires aux frontières de l'Union européenne s'oriente vers une disposition de plus en plus réticulaire », Carnet de géographe, n°1.

Clochard Olivier, 2007, *Le jeu des frontières dans l'accès au statut de réfugié. Une géographie des politiques européennes d'asile et d'immigration*, Thèse de doctorat, Université de Poitiers, 2007.

Clochard Olivier, 2004, « Le jeu permanent des frontières dans le processus de mise à l'écart des réfugiés », *Geographica Timisiensis*, n° 2, vol. 13, pp.39-52.

Craig Gary, 2007, « Community capacity building: something old, something new…? », *Critical Social Policy*, n° 3, vol. 27, pp.335-359.

Crépeau François, 2000, « Mondialisation, pluralisme et souveraineté » *in* Labouz M-F., (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers*, Bruylant., Bruxelles, pp.15-39.

Crépeau François, Special Rapporteur on the human rights of migrants, 2013, *Global Migration Governance*, Assemblée générale des Nations unies du 5 août 2013, A/68/283.

Crozier Michel, Friedberg Erhard, 1977, *L'acteur et le système*, Du Seuil, Paris, 500p.

Cussà Roser, Gobin Corinne, 2008, « Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? », *Mots. Les langages du politique*, vol.88, pp.5-11 ;

Danish Refugee Council, 2012, *Legal and social protection of asylum seeking and refugee children in Ukraine, Belarus and Moldova*, Rapport d'évaluation du projet financé par la Commission européenne.

Dardenne Emmanuelle, 1998, « Immigration et asile : de nouvelles compétences » *in* Telo M., Magnette P., (dir.), *De Maastricht à Amsterdam, L'Europe et son nouveau traité*, Complexe, Bruxelles, pp.163-182.

Darley Mathilde, 2010, « La construction du problème de l'immigration en République Tchèque: l'action publique sous l'influence européenne? », *Politique européenne*, n° 31, pp.65-90.

Daum Christophe, 2007, « Le codéveloppement, grandeur et décadence d'une aspiration généreuse », Revue internationale et stratégique, vol.4, n°68, pp.49-59.

De Haas Hein, 2006, *Turning the tide? Why « development instead of migration » policies are bound to fail*, Working Paper, International Migration Institute, University of Oxford, UK.

De Martino M., 2015, « The Jean Monnet Programme as a tool to reinforce the role of the EU as a regional and global actor », *Vestnik RUDN, seria Politologia*, n°1, pp.28-38.

De Tinguy Anne, 2011, « Perceptions et représentations du monde dans l'espace postsoviétique vingt ans après l'effondrement de l'URSS », *Anatoli*, vol. 2, pp. 7-35.

De Tinguy Anne, 1998, « Russie : Dix ans de migrations, reflet d'un monde en transition », *Politique étrangère*, vol. 4, pp. 795-806.

De Zwager Nicolas, Gressmann Wolfgang, Sintov Ruslan, 2010, *Market analysis: Moldova. Maximising the development impact of migration-related financial flows and investment to Moldova*, Rapport de recherche IASCI et CIVIS, Chisinau.

De Zwager Nicolas, Gressmann Wolfgang, Sintov Ruslan, 2010, *Strengthening the Link between Migration and Development in Moldova*, Rapport de recherche IASCI et CIVIS, Chisinau.

Delanty Gerard, Rumford Chris, 2005, *Rethinking Europe. Social Theory and the implication of Europeanization*, Routledge, New York, 232p.

Delcour Laure, 2013, « Mendering Europeanization. EU policy instruments and policy convergence in Georgia under the Eastern Partnership », *East European Politics*, n° 3, vol. 29, pp.344-357.

Delcour Laure, 2013, « The European Union: Shaping migration patterns in its neighbourhood...and beyond? » *in* Amtenbrink F., Kochenov D., (dir.), *European Union's shaping of the legal international order*, Cambridge University Press, UK, pp.261-282.

Delmas Corinne, 2011, *Sociologie politique de l'expertise,* La Découverte, Paris, 125p.

Delpeuch Thierry, 2008, *L'analyse des transferts internationaux de politique publique : un état de l'art*, CERI SciencesPo, « Questions de recherche », Paris, 69p.

Devreton Benjamin, Rocher Sébastien, 2010, « Lost in translation, étude de la construction d'un outil de gestion dans une région française », *Comptabilité-contrôle-audit*, vol. 1, pp.83-100.

Diaconu Lucia, Ticudean Mircea, 2012, « Battle Over Moldovan Antidiscrimination Bill Reaches Fevered Pitch », *RadioFreeEurope/RadioLiberty*,. www.rferl.org

Dolowitz David P, Marsh David, 2000, « Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. », *Governance: an international journal of policy and administration*, n° 1, vol. 13, pp. 5-24.

Dolowitz David P, Marsh David, 1996, « Who learns what from whom : a review of the policy transfer literature », *Political Studies*, vol. 44, pp.343-357.

Dumoulin Laurence, Saurugger Sabine, 2010, « Les policy transfer studies: analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, n° 48, vol. 3, pp. 9-24.

Eade Deborah, 2007, « Capacity building: who builds whose capacity? », *Development in practice*, n° 4-5, vol. 17, pp.630-639.

Eisembaum Boris, 2011, « La politique américaine dans le Caucase », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 1, vol. 101, pp.23-33.

Ellena Monica, 2015, « Georgia's new migration policy: raising barriers or improving regulations? », *The Financial Times*, 26 mars.

El-Qadim, Nora, 2015, *Le gouvernement asymétrique des migrations. Maroc-Union européenne*, Dalloz, Paris, 507p.

European Training Foundation, 2015, *Migrant support measures from an employment and skills perspective (MISMES)*, Rapport, etf.europa.eu.

Fairclough Norman, 2003, *Analysing discourse : Textual analysis for Social Research*, Routledge, Londres et New York, 273p.

Fairclough Norman, 1995, *Critical Discourse Analysis, the critical study of language*, Pearson Educated Limited, New York, 265p.

Faist Thomas, Ette Andreas, (dir.), 2007, *The europeanisation of national policies and politics of immigration. Between autonomy and the European Union.*, Palgrave Macmillan, UK, 273p.

Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe, (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel,* L'Harmattan, Paris, 191p.

Featherstone Kevin, Papadimitriou Dimitris, (dir.), 2008, *The limits of Europeanization. Reform Capacity and Policy Conflict in Greece*, Palgrave Macmillan, UK, 266p.

Featherstone Kevin, Radaelli Claudio M., (dir.), 2003, *The politics of europeanization*, Oxford University Press., UK, 351p.

Fert-Malka Morgane, Gonzalez Piloyan Meline, 2016, « The Eastern Partnership in the South Caucasus: a case of flawed EU policymaking », *Armenian Journal of Political Science*, n° 4, vol. 1, pp. 81-94.

Fligstein Neil, McAdam Doug, 2012, *A theory of fields*, Oxford University Press, New York, 238p.

Foro Anne, 2011, *La gouvernance des réseaux de politique publique: le cas du programme VIH en Haïti*, Thèse de doctorat en santé publique, Université de Montréal.

Gabekhadze Gvantsa, 2014, « Prime Minister apologizes to foreigners », *The Messenger Online*, 10 oct.

Gabrielli Lorenzo, 2007, « Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'UE avec l'Afrique », *Politique européenne*, n° 22, vol. 2, pp.149-173.

Garcia-Jourdan, Sophie, 2005, *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruylant, Bruxelles, 761p.

Gaudin Jean-Pierre, 2007, *Gouverner par contrat. 2e édition revue et corrigée*, Presses de SciencesPo, Paris, 275p.

Geiger Martin, Pécoud Antoine, (dir.), 2010, *The politics of international migration management*, Palgrave Macmillan, UK, 305p.

Genté Régis, 2011, « Géorgie : la démocratie au forceps? », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 1, vol. 101, pp.73-81.

Georgakakis Didier, (dir.), 2012, *Le champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Economica, Paris, 356p.

GeoStat, 2013, *Statistical Yearbook of Georgia*, Tbilissi, Institut national de la Statistique de Géorgie.

Ghosh Bimal, 2005, *Managing Migration : Whither the missing regime ?*, Rapport pour l'UNESCO, 15 février.

Ghosh Bimal, (dir.), 2000, *Managing migration : Time for a new international regime?*, Oxford University Press, Oxford, 258p.

Gouvernement de la République d'Arménie, 2017, *Strategy for migration policy of the Republic of Armenia 2017-2021*.

Gouvernement de la Géorgie, 2013, *The Migration Strategy of Georgia 2013-2015*.

Gouvernement de la Géorgie, 2016, *The Migration Strategy of Georgia 2016-2020*.

Gouvernement de la République de Moldavie, 2011, *Strategy on Migration and Asylum Management in the Republic of Moldova 2011-2020*.

Grabbe Heather, 2003, « Europeanization goes East: Power and uncertainty in the EU accession process » *in* Radaelli C., Featherstone K. (dir.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, UK, pp.303-323.

Green Cowles, M, Caporaso, J., Risse T. (dir.), 2001, *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press., Ithaca, Londres, 272p.

Gromadzki Grzezorz, 2015, *The Eastern Partnership after five years: Time for deep rethinking*, Study for the DG for external policies of the Union, PE536.438, Bruxelles.

Guild Elspeth, Carrera Sergio, Balzacq Thierry, 2008, *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, CEPS Challenge Programme, Research Paper no.12.

Guiraudon Virginie, Lahav Gallya, 2000, « A Reappraisal of The State Sovereignty Debate Revisited: the Case of Migration Control », *Comparative Political Studies*, n° 2, vol. 33, pp.163-195.

Guiraudon Virginie, 2003, « The constitution of a European immigration policy domain : a political sociology approach », *Journal of European Public Policy*, n° 2, vol. 10, pp.263-282.

Guiraudon Virginie, 2000, « European integration and migration policy: vertical policy-making as venue shopping », *Journal of Common Market Studies*, n° 2, vol. 38, pp.251-271.

Guiraudon Virginie, (dir.), 2010, « Les effets de l'européanisation des politiques d'immigration », *Politique européenne*, n° 31, 250p.

Haase Marianne, 2011, « Dead end for migrants? The europeanization of Ukraine's migration » *in* Baumann M., Lorenz A., Rosenow K., (dir.), *Crossing and controlling borders. Immigration policies and their impact on migrants' journeys*, Budrich University Press., Opladen, pp.105-135.

Hadjiisky Magdalena, 2007, « Européanisation et réforme de l'État. L'influence de l'UE dans la réforme de l'administration publique centrale tchèque (1993-2004) » *in* Baisnée O., Pasquier R., (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait. Européanisation et sociétés politiques nationales*, CNRS éditions, Paris, pp.167-197.

Hall Peter A., 1993, « Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, n° 3, vol. 25, pp.275-296.

Harrow Jenny, 2001, « Capacity building as a public management goal - Myth, magic or the main chance? », *Public Management Review*, n° 2, vol. 3, pp.209-230.

Hassenteufel Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 294p.

Hassenteufel Patrick, 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationales, les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politique publique », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 55, pp.113-132.

Hess Sabine, 2011, « Caught in mobility: an ethnographic analysis of the context of knowledge production on migration in Southeast Europe » *in* Baumann M., Lorenz A., Rosenow K., (dir.), *Crossing and controlling borders. Immigration policies and their impact on migrants' journeys*, Budrich University Press, Opladen, pp.229-249.

Hess Sabine, 2010, « "We are facilitating states!" An ethnographic analysis of the ICMPD » *in* Geiger M., Pécoud A., (dir.), *The politics of international migration management*, Palgrave Macmillan, UK, pp.96-119.

Huff Ariella, 2011, *The role of EU defence policy in the Eastern neighbourhood*, Rapport, European Union Institute for Security Studies, eastbook.eu.

Huysmans Jef, 2000, « The European Union and the Securitization of Migration », *Journal of Common Market Studies*, n° 5, vol. 38, pp.751-777.

Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2008, « Action publique européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe. », *Politique européenne*, n° 25, vol. 2, pp.161-192.

Jagland Thirbjorn, 2014, « Azerbaijan's human rights are on a knife edge. The UK must not walk away. », *The Guardian*, 3 juin.

Jeandesboz Julien, 2007, « Définir le voisin. La genèse de la Politique européenne de voisinage », *Cultures et Conflits*, n° 66, pp.11-29.

Jobert Bruno, Muller Pierre, 1987, *L'État en action*, Presses universitaires de France, Paris, 242p.

Jönsson Alexandra, 2014, « L'incrémentalisme » in Boussaguet L., *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques (4e ed.)*, Presses de Sciences Po., Paris, pp.317-325.

Jouno Thurian, (dir.), 2009, *Questions européenne, le droit et les politiques de l'Union*, Presses universitaires de France, Paris, 854p.

Jouve Bernard, 1995, « Réseaux et communautés de politique publique en action » *in* Le Galès P., Thatcher M., (dir .), *Les réseaux de politique publique, débat autour des policy networks*, L'Harmattan., Paris, pp.121-141.

Kacerevic Ivan, 2016, *Les politiques économiques dans les pays émergents d'Europe*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Nice Sophioa Antipolis.

Kaufmann Jean-Claude, 2007, *L'entretien compréhensif*, Armand Colin, Paris, 127p.

Kilasonia Nino, Nadiradze Andria, 2014, *EU-Georgia Action Plan on Visa Liberalisation. Monitoring of implementation*, Rapport final Transparency International Georgia, Tbilissi, transparency.ge.

Kingdon John W., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Harper Collins Publishers, University of Michigan, 240p.

Korneev Oleg, 2008, *Primus Inter Pares? The EU's Justice and Home Affairs Policies in its Eastern Neighborhood*, Chair InBev-Baillet Latour Working Papers n°32, K.U. Leuven.

Kostanyan Hrant, Giragosian Richard, 2017, *EU-Armenia relations: charting a fresh course*, Centre for European policy studies, CEPS Research Report no.2017/14, Bruxelles.

Kunz Rahel, 2011, « Depoliticization through partnership in the field of migration » *in* Kunz R., Lavenex S., Panizzon M., (dir.), *Multilayered migration governance. The promise of partnership*, Routledge, New York, pp.283303.

Kunz Rahel, Lavenex Sandra, Panizzon Marion (dir.), 2011, *Multilayered migration governance. The promise of partnership.*, Routledge, New York, 321p.

Kunz Rahel, Maisenbacher Julia, 2013, « Beyond conditionality versus cooperation: Power and resistance in the case of EU Mobility Partnerships and Swiss migration partnerships », *Migration Studies*, n° 2, vol. 1, pp.196-220.

Lacroix Thomas, 2009, *Migration, Développement, Codéveloppement : Quels acteurs pour quels discours?*, Institut Panos Paris, International Migration Institute, University of Oxford.

Ladrech Robert, 1994, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions : the Case of France », *Journal of Common Market Studies*, n° 1, vol. 32, pp.69-88.

Lascoumes Pierre, 2007, « Les instruments d'action publique, traceurs de changement: l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique », *Politique et Sociétés*, n° 2-3, vol. 26, pp.73-89.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 370p.

Latour Bruno, 2006, « Les "vues" de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques » *in* Akrich M., Callon M., Latour B., (dir.), *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Presses des Mines., Paris, pp.33-55.

Lavenex Sandra, 2010, « Channels of externalization of EU Justice and Home Affaires » *in* Cremona M., Monar J., Poli S., (dir.), *The external dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, Peter Lang, Bruxelles, pp.119-139.

Lavenex Sandra, Nellen-Stucky Rachel, 2011, « "Partnering" for Migration in EU external relations » *in* Kunz, R., Lavenex, S., Panizzon, M., (dir.), *Multilayered Migration Governance : The Promise of Partnership*, Routledge, pp.116-143.

Lavenex Sandra, Schimmelfennig Frank, 2009, « EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics », *Journal of European Public Policy*, n° 6, vol. 16, pp.791-812.

Le Bianic Thomas, de Verdalle Laure, Vigour Cécile, 2012, « S'inscrire dans une démarche comparative. Enjeux et controverses », *Terrains et Travaux*, n° 21, pp.5-21.

Le Galès Patrick, Mark Thatcher, (dir.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques, débat autour des policy networks*, L'Harmattan, Paris, 272p.

Lemierre Jean, 2001, « Les principaux défis à relever pour mener la transition à son terme », *Revue d'économie financière*, pp.15-28.

Lescot Christophe, 2009, *Questions européennes*, Ellipses, Paris, 463p.

Li Zhipeng, 2017, *La diaspora Wenzhou en France et ses relations avec la Chine*, thèse de doctorat en géographie, Université de Poitiers.

Lima Léa, Steffen Monika, 2004, « Comparaison internationale en politique publique: stratégie de recherche, méthodes et interprétations. », *Revue internationale de politique comparée*, n° 3, vol. 11, pp.339-348.

Limam Mohamed, Del Sarto Raffaella A., 2015, *Periphery under pressure : Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration*, BORDERLANDS Project, Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Lipsky Michael, 1980, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation., New York, 244p.

Live Yu-Sion, 1993, « Chine-diaspora : vers l'intégration à l'économie mondiale », *Hommes et Migrations*, n°1165, pp.39-43.

Longo Francesca, 2011, « The Mediterranean Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice » *in* M. Cremona, J. Monar et S. Poli, (dir.), *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*, P.E.I. Peter Lang, Bruxelles, pp.367-388.

Lynch Dov, 2004, « Moldavie. Laboratoire de la nouvelle stratégie européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 2, vol. 1042, pp.39-48.

Makaryan Shushanik, Chobanyan Haykanush, 2014, « Institutionalization of migration policy frameworks in Armenia, Azerbaijan and Georgia », *International Migration*, n° 5, vol. 52, pp.52-67.

Makaryan Shushanik, 2013a, *Migration Rhetoric in Political Party Programs: Comparative Review of case-studies of Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova, Russia and Ukraine*, CARIM-East research report 2013/28, European University Institute.

Makaryan Shushanik, 2013b, « Challenges of migration policy-making in Armenia, Azerbaijan and Georgia », *Caucasus Analytical Digest*, vol. 57, pp.2-4.

Manners Ian, 2002, « Normative Power Europe: A contradiction in terms? », *Journal of Common Market Studies*, n° 2, vol. 40, pp.235-258.

Mansoor A., Quillin B., (dir.), 2006, *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington DC, Rapport de la Banque mondiale.

Menz Georg, 2009, *The Political Economy of Managed Migration. Nonstate Actors, Europeanization and the Politics of Designing Migration Policies*, Oxford University Press, New York, 314p.

Michalon Bénédicte, 2015, « L'espace intérieur de la rétention, Policiers et retenus : travailler et habiter dans un lieu d'enfermement des étrangers en Roumanie », *Annales de géographie*, n° 702-703, vol. 2, pp.208-230.

Michalon Bénédicte, 2009, « La Roumanie dans la dynamique européenne de l'asile » in Petric B., Gossiaux J-F., (dir.), *Europa mon amour. 1989-2009 : un rêve blessé*, Autrement, Paris, pp.122-135.

Michalon Bénédicte, 2007, « La périphérie négociée. Pratiques quotidiennes et jeux d'acteurs autour des mobilités transfrontalières entre la Roumanie et la Moldavie », *L'espace politique*, n° 2, vol. 2.

Migration Policy Centre, 2013, *What is the impact of the Syrian crisis on migration governernance of the Republic of Armenia?*, Policy Brief, European University Institute.

Ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne de la République de Moldavie, 2012, *The European Union – Republic of Moldova Mobility Partnership 2008-2011 : Evaluation Report*, mfa.gov.md

Monar Jörg, 2004, « The EU as an international actor in the domain of Justice and Home Affairs », *European Foreign Affairs Review*, n° 3, vol. 9, pp.395-415.

Moreau Defarges Philippe, 2000, « Partenariat, mondialisation et régionalisation » *in* Labouz M-F., (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers. Conflits et convergences*, Bruylant, Bruxelles, pp.39-47.

Morice Alain, 2015, « Situation actuelle des migrations internationales : réalités et controverses », *L'information psychiatrique*, dossier Migrants, vol.91, pp.207-215.

Mosneaga Valeriu, 2012, *Moldova: Emigration and Diaspora*, CARIM-East Explanatory Note 12/110, European University Institute.

Muller Pierre, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 2, pp.189-208.

Muller Pierre, 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde » *in* Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan., Paris, s.n., 1995, p.153-179.

OCDE, 2009, *Evaluation policy and guidelines for policy evaluation*, www.oecd.org.

Office français de protection des réfugiés et apatrides, 2013, *Rapport de mission de l'OFPRA en Géorgie*, ofpra.gouv.fr.

Office of the State Minister of Georgia on European and Euro-Atlantic Integration, 2014, *Georgia's progress report on implementation of the European Neighbourhood Policy action plan and the EaP Roadmaps*, eu-nato.gov.ge.

Organisation internationale pour les Migrations, 2013, *Extended Migration Profile of the Republic of Moldova, 2007-2012*, Chisinau, iom.md.

Organisation internationale pour les migrations, 2010, *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, Rapport MRS no.38, https://publications.iom.int/books/mrs-ndeg38-assessment-principal-regional-consultative-processes-migration.

Organisation internationale pour les migrations, 2008, *Migration in Moldova: A country Profile 2008*, Chisinau, iom.md.

Organisation internationale pour les migrations, 2004, *Essentials of Migration Management. A guide for policy makers and practitioners, volume 2*, Genève, www.miglib.org.

Palier Bruno, Surel Yves (dir.), 2007, *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, 357p.

Parkes Roderick, 2009, *European migration policy from Amsterdam to Lisbon: the end of the responsibility decade?*, Nomos, Baden-Baden, Allemagne, 199p.

Parmentier Florent, 2004, « État, politique et cultures en Moldavie », *Revue internationale et stratégique*, n° 54, vol. 2, pp.152-160.

Pécoud Antoine, 2015, *Depoliticising Migration. Global Governance and International Migration Narratives*, Palgrave Macmillan, UK, 146p.

Pellerin Hélène, 2011, « New trends in managing migration in Canada. Towards a mobility paradigm? » *in* Kunz R., Lavenex S., et Panizzon M., (dir.), *Multilayered migration governance, the promise of partnership*, Routledge, New York, pp.265-283.

Phillips Nelson, Sewell Graham, Jaynes Steve, 2008, « Applying critical discourse analysis in strategic management research », *Organizational Research Methods*, vol. 11, n° 4, pp.770-789.

Popescu Gabriel, 2011, *Bordering and ordering the 21st century, understanding borders*, Rowman and Littlefield Publishers, UK, 181p.

Portes Alejandro, Escobar Cristina, Walton Radford Alexandria, 2007, « Immigrant transnational organizations and development : a comparative study », *The International Migration Review*, vol.41, n°1, pp.242-281.

Pressman Jeffrey L., Wildavsky Aaron, 1973, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 209p.

Radaelli C., Pasquier R., 2008, « Conceptual Issues » *in* Graziano P., Vink P. M., (dir.), *Europeanization: New research agendas*, Palgrave Macmillan, UK, pp.35-46.

Radaelli Claudio, 2002, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods and the challenge of empirical research. », *Politique européenne*, n° 5, vol. 1, pp.105-136.

Radaelli Claudio, 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, n° 2, pp.255-275.

Radvanys Jean, (dir.), 2011, *Les États postsoviétiques. Identités en construction, transformations politiques, trajectoires économiques*, Armand Colin, Paris, 270p.

Reslow Natasja, 2010, « Migration and Development? An early assessment of the EU's Mobility Partenrships. », *Journal of Contemporary European Research*, n° 1, vol. 6, pp. 3-21.

Rodier Claire, 2006, *Analyse de la dimension externe des politiques d'asile et d'immigration de l'Union européenne – synthèse et recommandations pour le Parlement européen*, étude pour le Parlement européen, Bruxelles, europarl.europa.eu

Romer Jean-Christophe, 2011, « La Russie dans le Caucase », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 1, vol. 101, pp.10-22.

Roudik Peter, 2012, *Moldova: various forms of discrimination are banned by the law*, « Global Legal Monitor », Library of Congress.

Rupnik Jacques, (dir.), 2014, *Géopolitique de la démocratisation. L'Europe et ses voisinages*, Presses de SciencesPo, Paris, 331p.

Sabatier Paul A., Schlager Edella, 2000, « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, n° 2, pp.209-234.

Salgado Rosa Sanchez, Woll Cornelia, 2007, « L'européanisation et les acteurs non-étatiques » *in* Palier B., Surel Y., (dir.), *L'Europe en action. L'européanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris, pp.145-193.

Samvelidze Nino, 2014, *Analysis of the visa liberalization process in Georgia: Moldova's experience and reccomendations*, Georgian Institute for Strategic Studies, Tbilissi.

Saurugger Sabine, 2009, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de SciencesPo, Paris, 483p.

Saurugger Sabine, Surel Yves, 2006, « L'européanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée*, n° 2, vol. 13, pp.179-211.

Schimmelfennig Frank, Sedelmeier Ulrich (dir.), 2005, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 274p.

Sénac Réjane, 2012, *L'invention de la diversité*, Presses universitaire de France, Paris, 322p.

Skogstad Grace, 2005, *Policy Networks and Policy Communities : Conceptual Evolution and Governing Realities*, Annual meeting of the Canadian Political Science Association, University of Toronto.

Smith Andy, 1995, « Les idées en action : le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network » *in* Faure A., Pollet G., Warin P., (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp.103-124.

Spire Alexis, 2008, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir, Paris, 124p.

State Commission on Migration Issues, 2015, *2015 Migration Profile of Georgia*, Tbilissi.

Streiff-Fénart Jocelyne, 2018, « Pour en finir avec la moralisation de la question migratoire », *Mouvements*, n° 93, vol. 1, pp.13-21.

Surel Yves, 1995, « Les politiques publiques comme paradigmes » *in* Faure A., Pollet G., Warin P., (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, pp.125-151.

Terzyan Aram, 2017, « The prospects of the EU-Armenia partnership within the ENP review: Is a Eurasian Economic Union - EU balance feasible? », *European Union Foreign Affairs Journal*, n° 2, pp.95-104.

Thorez Julien, 2009, « Géorgie-Osssétie-Russie. Une guerre à toutes les échelles », *EchoGéo*, pp.1-20.

Thouez Colleen, Channac Frédérique, 2006, « Shaping International Migration Policy : The Role of Regional Consultative Processes », *West European Politics*, n° 2, vol. 29, pp.370-387.

Tishkov Valery, Zayinchkovskaya Zhanna, Vitkovskaya Galina, 2005, *Migration in the countries of the former Soviet Union*, Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.

Tomescu-Hatto Odette, Hatto Ronald, 2005, « Frontières et identités : La Roumanie et la Moldavie dans l'Europe élargie », *Études internationales*, n° 3, vol. 36, pp.317-338.

Tordjman Simon, 2015, *Les bonnes pratiques comme vecteur et révélateur du changement au sein des organisations internationales : l'ONU face aux défis de la pacification*, Congrès 2015 de l'association française de science politique, Aix-en-Provence.

Tournon Sophie, 2007, « La Géorgie face au retour des Meskhètes », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1060, vol. 2, pp.99-102.

Transparency International Georgia, 2014, *Challenges of the new immigration policies of Georgia*, transparency.ge.

UN Human Rights Council, 2017, *Report of the Working Group on arbitraty detention on its mission to Azerbaijan*, Rapport A/HRC/36/37/Add.1.

UNHCR, 2018, *Submission on Azerbaijan: Universal Periodic Review*, Rapport Third cycle, 30th session, refworld.org.

Ursu Viroel, 2012, « How the European Union persuaded Moldova to fight discrimination », *Voices - Open Society Foundations*.

Van Criekinge Tine, 2008, *The EU-Africa Migration Partnership: an assessment of EU constraints and African leverage - a case study of Ghana and Senegal*, EUSA Conference, Los Angeles.

Van Dijck Dominique, 2006, *Is the EU policy on illegal immigration securitized? Yes of course! A study into the dynamics of institutionalized securitization*, Communication at the third Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul.

Van Meurs Wim, 2004, « La Moldavie ante portas : les agendas européens de gestion des conflits et l'initiative "Europe élargie" », *Revue internationale et stratégique*, n° 54, vol. 2, pp.141-151.

Wallace Helen, Wallace William, Pollack A. Mark, 2005, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, New York, 597p.

Walters William, 2010, « Imagined migration world : The EU and the discourse of anti-illegal migration » *in* Geiger M., Pécoud A., (dir.), *The politics of international migration management*, Palgrave Macmillan, UK, pp.73-95.

Weaver Ole, Buzan Barry, De Wilde Jaap, 1998, *Security : A Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publisher, Boulder, 239p.

Weinar Agnieszka, 2011, « EU Mobility Partnerships: A model for international cooperation on migration? » *in* Migration Policy Institute, (dir.), *Improving the governance of international migration*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Stiftung, pp.93-115.

Wihtol de Wenden Catherine, 2009, « Le développement est-il une réponse aux migrations internationales? », *Accueillir*, no.252, pp.6-8.

Wirtz Peter, 2005, « "Meilleures pratiques" de gouvernance et création de valeur : une appréciation critique des codes de bonne conduite », *Comptabilité-contrôle-audit*, n° 1, vol. 11, pp.141-159.

Wunderlich Daniel, 2013, « Towards coherence of EU external migration policy? Implementing a complex policy », *International Migration*, n° 6, vol. 51, pp.26-40.

Yunusov Arif, 2013, *Asylum Seekers, Refugees and IDPs in Azerbaijan: Issues and perspectives*, CARIM-East Explanatory Note 13/125, European University Institute.

Zhyznomirska Lyubov, 2013, *The European Union's migration cooperation with its eastern neighbours: the art of EU governance beyond its borders*, thèse de doctorat en science politique, University of Alberta.

Littérature institutionnelle de l'Union européenne

Ayet Puigarnau Jordi, 2009, *Mobility Partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, Bruxelles, Commission Staff Working Document n°13489/09.

Commission européenne, 2015, *A European Agenda on Migration*, Bruxelles, COM (2015) 240 final.

Commission européenne, 2014, *Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility 2012-2013*, Bruxelles, COM (2014) 96 final.

Commission européenne, 2011a, *Approche globale de la question des migrations et de la mobilité*, Bruxelles, COM (2011) 743 final.

Commission européenne, 2011b, *Amended proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis*, Bruxelles, COM (2011) 559 final.

Commission européenne, 2009, *Joint declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Georgia*, Bruxelles.

Commission européenne, 2008a, *Renforcer l'approche globale de la question des migrations : accroître la coordination, la cohérence et les synergies*, Bruxelles, COM (2008) 611 final.

Commission européenne, 2008b, *Partenariat oriental*, Bruxelles, COM (2008) 823 final.

Commission européenne, 2008c, *Plan d'action en matière d'asile. Une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*, Bruxelles, COM (2008) 360 final.

Commission européenne, 2008, *Joint declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Moldova*, Bruxelles.

Commission européenne, 2007a, *Application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'Union européenne à l'Est et au Sud-Est*, Bruxelles, COM (2007) 247 final.

Commission européenne, 2007b, *Communication relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers*, Bruxelles, COM (2007) 248 final.

Commission européenne, 2006a, *Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile*, Bruxelles, COM (2006) 26 final.

Commission européenne, 2006b, *Sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers*, Bruxelles, COM (2006) 402 final.

Commission européenne, 2006c, *The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, Bruxelles, COM (2006) 735 final.

Commission européenne, 2005a, *Une stratégie relative à la dimension externe de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, COM (2005) 491 final.

Commission européenne, 2005c, *Priorités d'action en vue de relever les défis liés aux migrations : Première étape du processus de suivi de Hampton Court*, Bruxelles, COM (2005) 621 final.

Commission européenne, 2005d, *Migration and Development: Some concrete orientations*, Bruxelles, COM (2005) 390 final.

Commission européenne, 2003, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruxelles, COM (2003) 104 final.

Commission européenne, 2002, *Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers*, Bruxelles, COM (2002) 703 final.

Commission européenne, 2001, *Sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, COM (2001) 387 final.

Commission européenne, 2000, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a community immigration policy*, Bruxelles, COM (2000) 757 final.

Conseil de l'UE, 2010, *Council conclusions : 29 measures for reinforcing the protection of the external borders and combatting illegal migration*, Bruxelles.

Conseil de l'UE, 2005, *A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice*, Bruxelles.

Da Silva Caldeira Vitor Manuel, Président de la Cour des comptes européenne, 2016, *EU external migration spending in Southern Mediterranean and Eastern Neighourhood countries until 2014*, Bruxelles.

Présidence du Conseil européen, 2005, *Conclusions de la Présidence du Conseil européen*, Bruxelles.

Présidence du Conseil européen, 2002, *Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Séville*, Séville.

Présidence du Conseil européen, 1999, *Conclusions de la Présidence. Conseil européenne de Tampere*, Tampere.

Prodi Romano, Président de la Commission européenne, 2002, *A wider Europe - A proximity policy as the key to stability*, Bruxelles.

Service européen de l'action extérieure, 2006, *EU-Georgia Action Plan. European Neighbourhood Policy*.

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE **1**

PREMIÈRE PARTIE LA GENÈSE DES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ. UNE INNOVATION PENSÉE POUR TESTER UNE « THÉORIE » DU CHANGEMENT **45**

INTRODUCTION DE LA PREMIÈRE PARTIE **47**

CHAPITRE 1 : LE MOMENT POLITIQUE DU PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ : PENSER DE NOUVELLES RECETTES POUR LA RÉALISATION D'UN MÊME OBJECTIF **49**

INTRODUCTION 49

1.1. DES ÉTATS MEMBRES RÉTICENTS À AGIR DE FAÇON CONCERTÉE SUR LES ENJEUX LIÉS AUX MIGRATIONS 51

1.1.1. La communautarisation de la politique migratoire européenne au service des intérêts nationaux des États membres 52
1.1.2. L'externalisation du référentiel sécuritaire de gestion des flux migratoires 56
1.1.3. Le langage de l'UE sur les migrations : produire un schéma de pensée sur le phénomène migratoire 59

1.2. LA « DIPLOMATIE MIGRATOIRE » : UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE EUROPÉENNE 61

1.2.1. Une politique de voisinage au service de la sécurité intérieure de l'UE 61
1.2.2. Changer le regard institutionnel sur les migrations : la proposition de la Commission européenne pour une nouvelle approche plus équilibrée 64
1.2.3. Le Partenariat pour la mobilité : opérationnaliser l'Approche globale sur les migrations 67

1.3. LA FIN DE L'APPROCHE GLOBALE ET LE RETOUR DU DISCOURS SÉCURITAIRE ? 76

1.3.1. Vers une multiplication des initiatives de coopération destinées aux pays tiers 76
1.3.2. Des moyens croissants mis à l'usage de la coopération en matière de contrôle des migrations et des frontières 80

CONCLUSION 87

CHAPITRE 2 : L'ÉMERGENCE D'UNE GOUVERNANCE NATIONALE DES MIGRATIONS SOUS INFLUENCE EUROPÉENNE – EXEMPLE DE LA GÉORGIE ET DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE **89**

INTRODUCTION 89

2.1. STRUCTURER LES MOUVEMENTS MIGRATOIRES AU LENDEMAIN DE LA DISSOLUTION DU BLOC SOVIÉTIQUE – PASSAGE D'UNE LOGIQUE RÉGIONALE À UNE LOGIQUE EUROPÉENNE 91

2.1.1. Des mouvements de population majoritairement internes à cet espace 92
2.1.2. Diversification des flux migratoires et appréhensions politiques de leur contrôle 93
2.1.3. L'émergence des relations entre les États de la CEI et l'UE : un voisinage contesté 95

2.2 LA GÉORGIE – LE PASSAGE DU « MODÈLE DE SINGAPOUR » À UN « MODÈLE EUROPÉEN » DE GESTION DES MIGRATIONS 101

2.2.1 La centralité de la question des déplacés internes dans l'appréhension politique des flux migratoires 102
2.2.2. Une période de transition empreinte de bouleversements politiques 105
2.2.3. Vers une intervention croissante de l'État dans la gestion des enjeux liés aux migrations 110

2.3. LA RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE – LA FABRIQUE D'UNE POLITIQUE MIGRATOIRE EN CONFORMITÉ AUX NORMES EUROPÉENNES 119

2.3.1. Un territoire multiethnique et multiculturel longtemps disputé 119

2.3.2. La mise sur agenda du contrôle de l'immigration en réponse à des arrivées pourtant limitées 124
2.3.3. L'évolution des projets migratoires des Moldaves 129
CONCLUSION 135
CHAPITRE 3 : DÉFINIR LES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ : CONCILIER DES INTÉRÊTS DIVERGENTS AFIN DE CONSTRUIRE UN SENS COMMUN SUR LA GESTION DES MIGRATIONS 137
INTRODUCTION 137
3.1. DES LOGIQUES CONTRADICTOIRES À L'ŒUVRE DANS LA SÉLECTION DES PREMIERS PAYS PARTENAIRES DE PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ 138
3.1.1. Vers un nécessaire compromis pour faire gagner en visibilité le Partenariat pour la mobilité 138
3.1.2. L'ambition moldave : se saisir du Partenariat pour la mobilité 140
3.1.3. La sélection de nouveaux pays tiers après la Moldavie et le Cap Vert – le faible pouvoir de persuasion de la Commission européenne 143
3.2. DES NÉGOCIATIONS ASYMÉTRIQUES POUR LA FORMULATION D'UN CONTENU AUX PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ 146
3.2.1. Un instrument au service des intérêts des États membres participants – l'exemple du Partenariat pour la mobilité moldave 146
3.2.2. Le Partenariat pour la mobilité géorgien : un tremplin vers l'ouverture d'un dialogue privilégié avec l'UE 150
3.2.3. Un instrument politique « taillé sur mesure » dont le contenu n'est plus à négocier 155
3.3. DE L'INFLUENCE D'UN RÉSEAU SUR LA GOUVERNANCE ET LES RÉSULTATS D'UNE POLITIQUE SECTORIELLE 158
3.3.1. Le réseau de politique publique comme outil de recherche empirique 158
3.3.2. La constitution d'un réseau européen autour des Partenariats pour la mobilité – le rôle central de la direction générale Migration et Affaires intérieures 162
3.3.3. Des réseaux nationaux en évolution et sous l'influence de l'expertise européenne 165
CONCLUSION 173
CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 175
DEUXIÈME PARTIE LE PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ EN ACTION : LA MISE EN ŒUVRE DES IDÉES EUROPÉENNES SUR LE TERRAIN 177
INTRODUCTION DE LA DEUXIÈME PARTIE 179
CHAPITRE 4 : DE L'EXPORTATION DES « STANDARDS EUROPÉENS » DANS LES LÉGISLATIONS, POLITIQUES ET STRUCTURES ADMINISTRATIVES NATIONALES. UNE MISE EN ŒUVRE SOUS CONTRAINTE 181
INTRODUCTION 181
4.1. DE LA TRANSPOSITION DES DOCUMENTS DE CADRAGE EUROPÉENS DANS LES PREMIÈRES STRATÉGIES NATIONALES SUR LES MIGRATIONS ET LES FRONTIÈRES 183
4.1.1. Des stratégies nationales sur les migrations à l'image des propositions de l'Approche globale sur les migrations 183
4.1.2. De la projection du « modèle » européen de « gestion intégrée des frontières » en Moldavie et en Géorgie 189
4.1.3. Vers une refonte des structures administratives chargées des questions liées aux migrations 195
4.2. DE LA « MISE AUX NORMES » DES LÉGISLATIONS NATIONALES EN MATIÈRE DE MIGRATIONS : UNE ÉPREUVE SOUS PRESSION 199

4.2.1. Le Partenariat pour la mobilité : au service de l'application du plan d'action pour la libéralisation des visas Schengen 199
4.2.2. Brûler les étapes pour respecter le calendrier de réformes imposé par la Commission européenne 202
4.2.3. Des controverses autour de l'adoption de projets de loi dictés par le plan d'action pour la libéralisation des visas 205

CONCLUSION 215

CHAPITRE 5 : DE L'APPLICATION DES ASPECTS DITS « BÉNÉFIQUES » DES MIGRATIONS DANS LES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ : UNE MONNAIE D'ÉCHANGE AU CONTRÔLE DES MIGRATIONS ? 217

INTRODUCTION 217

5.1. « FACILITATION DE LA MOBILITÉ » : UNE DÉFINITION AMBIGUË QUI RALLIE LES INTÉRÊTS EUROPÉENS 219

5.1.1. La « mobilité » comme mesure incitative au soutien à la « lutte contre les migrations irrégulières » 219
5.1.2. Vers une redéfinition de la « mobilité » dans la mise en œuvre du pilier « facilitation de la migration légale » des Partenariats pour la mobilité 222
5.1.3. Regard sur l'initiative phare des Partenariats pour la mobilité moldave et géorgien : de la dilution de la « mobilité » 226

5.2. « MIGRATION ET DÉVELOPPEMENT » : DE LA CONSTRUCTION D'UN DISCOURS POLITIQUE CONSENSUEL SUR L'APPORT DES MIGRANTS AU DÉVELOPPEMENT DE LEUR PAYS D'ORIGINE 232

5.2.1. Lutter contre les « causes profondes » des migrations pour freiner les flux de migrations « irrégulières » et accroître la crédibilité de l'UE aux yeux des pays tiers 232
5.2.2. Mise en œuvre des projets du pilier « migration et développement »: de la construction politique de sens sur un « comportement rationnel » des migrants 235
5.2.3. « Libérer le potentiel de développement des migrants » : De la circulation internationale des idées associant le développement au contrôle des flux migratoires 243

CONCLUSION 249

CHAPITRE 6 : L'APPROCHE GLOBALE SUR LES MIGRATIONS PEUT-ELLE S'AFFRANCHIR DE LA TRADITION DES POLITIQUES SÉCURITAIRES ? UNE MISE À L'ÉPREUVE PAR L'APPLICATION DES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ 251

INTRODUCTION 251

6.1. LA DISSOCIATION DE L'ASILE ET DE LA MIGRATION DANS L'APPROCHE GLOBALE SUR LES MIGRATIONS 253

6.1.1. La thématique de la protection internationale dans les textes des institutions européennes : une prise en charge progressive soumise aux variations du contexte international 254
6.1.2. La mise en œuvre des objectifs en matière de protection internationale dans les Partenariats pour la mobilité : du désintérêt des États membres et des pays tiers partenaires envers ces enjeux 259
6.1.3. Une nouvelle stratégie pour encourager la diffusion des pratiques liées à la protection internationale : la mise en compétition des États du Partenariat oriental 267

6.2. LA LUTTE CONTRE LES MIGRATIONS IRRÉGULIÈRES ET LE RENFORCEMENT DES FRONTIÈRES NATIONALES : LA PRIORITÉ CONSENSUELLE DES ACTEURS DU PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ 273

6.2.1. La « lutte contre les migrations irrégulières » dans les textes des institutions européennes : user de nouvelles mesures incitatives pour convaincre les pays tiers d'appliquer des politiques sécuritaires 274
6.2.2 Des initiatives ciblées et de l'abondance de moyens pour la mise en application du pilier concernant la lutte contre les migrations irrégulières 279

6.2.3. De l'attention soutenue des États membres envers les initiatives relatives à la lutte contre les migrations irrégulières des Partenariats pour la mobilité 286

CONCLUSION 293

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE 297

TROISIÈME PARTIE DES RÉSULTATS DES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ. DE LA PRODUCTION D'UNE CONVERGENCE DANS LE REGARD PORTÉ SUR LA GESTION DES MIGRATIONS 301

INTRODUCTION DE LA TROISIÈME PARTIE 303

CHAPITRE 7 : LE PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ ET LA FABRIQUE DE SENS SOUS INFLUENCE SUR LES PRÉCEPTES DE LA GESTION DES MIGRATIONS 305

INTRODUCTION 305

7.1. DE LA VERTICALITÉ DES PROCESSUS MOBILISÉS DANS LES INITIATIVES DES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ – DES RAPPORTS ASYMÉTRIQUES DE LA CONCEPTION À L'APPLICATION DES PROJETS 307

7.1.1. Des projets dessinés en faveur de la réalisation des intérêts européens 307
7.1.2. La mainmise de l'OIM et de l'ICMPD sur la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité 313

7.2. SOCIALISER AUX SAVOIRS DE L'EUROPE : DE LA CONSTRUCTION D'UN LANGAGE COMMUN SUR LES MIGRATIONS 318

7.2.1. Le réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité à l'échelle de l'UE : de l'influence de la direction générale Migration et Affaires intérieures dans les orientations de l'action européenne 319
7.2.2. Réseaux de gouvernance des Partenariats pour la mobilité dans les pays tiers : De la production d'une homogénéisation des regards sur la gestion des migrations 327
7.2.3. Le réseau de gouvernance en action : observation de lieux de socialisation du Partenariat pour la mobilité et de la diffusion de « modèles » de gestion des migrations 337

7.3. LE PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ : UN OUTIL PÉDAGOGIQUE ŒUVRANT À LA STANDARDISATION NORMATIVE 344

7.3.1. « Construire » les capacités des administrations pour faciliter la diffusion du discours sur la gestion des migrations internationales 344
7.3.2. L'européanisation des populations et des futures élites politiques par l'entremise des Partenariats pour la mobilité 356

CONCLUSION 363

CHAPITRE 8 : DE L'IMPORTANCE DES PRISMES NATIONAUX DANS LA RÉCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE DES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ 365

INTRODUCTION 365

8.1. DES CHOIX STRATÉGIQUES DES AUTORITÉS GÉORGIENNES ET MOLDAVES DANS LA RÉCEPTION DE LEUR PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ 367

8.1.1. Des usages de l'Europe pour des administrations en quête de réformes 367
8.1.2. Des processus d'européanisation limités : Comment mesurer le « succès » de l'européanisation ? 377

8.2. EXPLIQUER L'ÉVOLUTION DIFFÉRENCIÉE DES PARTENARIATS POUR LA MOBILITÉ : LA REMISE EN QUESTION DE L' « UNIVERSALITÉ » DES PRÉCEPTES EUROPÉENS DE GESTION DES MIGRATIONS 389

8.2.1. Diffuser les Partenariats pour la mobilité dans les pays du voisinage oriental : des mesures incitatives inadaptées aux contextes d'application 390

8.2.2 La résistance aux principes européens de la gouvernance des migrations : la difficile transposition du Partenariat pour la mobilité dans le contexte tunisien 403
CONCLUSION 413
CONCLUSION DE LA TROISIÈME PARTIE 417
CONCLUSION GÉNÉRALE 421
ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS SUR LES TERRAINS DE RECHERCHE 2011-2016 433
ANNEXE 2 : DÉCLARATION DU PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ UE – MOLDAVIE 437
ANNEXE 3 : DÉCLARATION DU PARTENARIAT POUR LA MOBILITÉ UE – GÉORGIE 438
BIBLIOGRAPHIE 440
TABLE DES CARTES 464
TABLE DES FIGURES 464
TABLE DES PHOTOS 465
TABLE DES TABLEAUX 465

Table des cartes

Carte 1 : La Politique européenne de voisinage 63
Carte 2 : Les Partenariats pour la mobilité et la libéralisation des visas Schengen 75
Carte 3 : Réorganisation politique de l'espace post-soviétique 91
Carte 4 : États et territoires du Caucase 101

Table des figures

Figure 1 : Recensement des acteurs selon les activités 38
Figure 2 : Pourcentage des remises par rapport au PNB des principaux récipiendaires parmi les nouveaux États indépendants 1998-2017 95
Figure 3 : Changements démographiques en Géorgie et dans les territoires de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud 103
Figure 4 : Émigration annuelle des Géorgiens 2012-2016 115
Figure 5 : Montant des remises financières envoyées annuellement par les migrants géorgiens (en millions de dollars) 116
Figure 6 : Population totale de la République de Moldavie (en millions) 124
Figure 7 : Nombre de réfugiés en Moldavie 2002-2016 128
Figure 8 : Remises financières envoyées par les migrants moldaves 2003- 2013 (en millions de dollars) 131
Figure 9 : Réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité à l'échelle des institutions européennes 165
Figure 10 : Évolution du réseau du Partenariat pour la mobilité UE-Moldavie (2008-2010) ... 168
Figure 11 : Réseau de gouvernance du Partenariat pour la mobilité UE-Moldavie en 2012 168
Figure 12 : Évolutions du réseau du Partenariat pour la mobilité UE-Géorgie 170
Figure 13 : Structure administrative de la gestion des migrations en Géorgie 197
Figure 14 : Structure administrative de la gestion des migrations en Moldavie 198
Figure 15 : Organisations en charge des projets du Partenariat pour la mobilité moldave 314
Figure 16 : Organisations en charge des projets du Partenariat pour la mobilité géorgien 315

Table des photos

Photo 1 : Manifestation du 22 novembre 2003, Tbilissi 98
Photo 2 : Manifestation devant le Parlement moldave, Chisinau, 2009 98
Photo 3 : Habitations des déplacés internes à Tbilissi suite au conflit avec l'Abkhazie..... 104
Photo 4 : Camp de Tserovani pour les déplacés internes en banlieue de Tbilissi 107
Photo 5 : Des protestataires attaquent un autobus dans lequel se sont réfugiés les manifestants de la marche contre l'homophobie, 17 mai 2013, Tbilissi..... 212
Photo 6 : Course « We do not tolerate trafficking in persons » OIM Moldavie 10 juin 2018 . 359

Table des tableaux

Tableau 1 : Caractéristiques générales du Partenariat pour la mobilité..... 36
Tableau 2 : Répertoire des acteurs : Rôles, positions et stratégies au sein du Partenariat pour la mobilité 37
Tableau 3 : Répartition des personnes interrogées selon leur rôle et par lieu 40
Tableau 4 : Instruments financiers géographiques en lien avec la dimension extérieure de la politique migratoire européenne TACIS et MEDA..... 83
Tableau 5 : Instruments financiers géographiques et thématiques en lien avec la dimension extérieure de la politique migratoire européenne 2001-2020 84
Tableau 6 : Changements démographiques des nouveaux États indépendants, 1989-2004 93
Tableau 7 : Solde migratoire de la Géorgie depuis 2001..... 110
Tableau 8 : Évolution de l'immigration en Géorgie et cinq principales nationalités des migrants 2012-2016..... 111
Tableau 9 : Nombre de demandeurs d'asile en Géorgie et répartition selon leur nationalité 2009-2015..... 113
Tableau 10 : Émigrants géorgiens selon leur lieu de résidence 2010..... 115
Tableau 11 : Nombre de personnes d'origine étrangère et d'immigrants en Moldavie, 2009-2014..... 125
Tableau 12 : Nombre d'immigrants enregistrés en Moldavie selon la nationalité 2012-2016 . 126
Tableau 13 : Nombre d'individus rapatriés et réadmis en Moldavie 2009-2014 127

Le « Partenariat pour la mobilité : Regards croisés sur un outil européen de gestion des migrations

Résumé :

Par l'entremise de l'étude d'un instrument politique, le Partenariat pour la mobilité, ce travail de thèse a souhaité mettre au jour le rôle de première importance joué par l'Union européenne dans la construction puis la diffusion de sens sur la gestion du phénomène migratoire visant à contrôler les migrations au sein d'espaces localisés aux marges de ses frontières. En nous appuyant sur l'analyse de la mise en œuvre de ces instruments politiques en Géorgie et en République de Moldavie, nous avons également examiné les mécanismes mobilisés par l'UE afin de servir aux transferts institutionnels et cognitifs qui tendent à harmoniser, non seulement les politiques et les pratiques, mais également les matrices normatives et cognitives des acteurs nationaux hors des frontières européennes. En réalisant une comparaison internationale de la mise en œuvre des Partenariats pour la mobilité dans différents contextes d'application, les singularités des réalités propres à chacun ont ainsi pu être identifiés, permettant ainsi, à travers l'observation de la trajectoire de cet instrument, de mieux expliquer les motifs conduisant pour certains à une conformation aux objectifs de la coopération européenne, et pour d'autres, à un rejet des préceptes impliqués par cette initiative.

Mots-clés : Partenariat pour la mobilité, Approche globale sur les migrations, gestion des migrations, dimension extérieure de la politique migratoire européenne, Géorgie, Moldavie.

The « Mobility Partnership » : Crossed perspectives on a European instrument of migration management

Abstract :

Through the study of a policy instrument, the Mobility Partnership, our thesis has demonstrated the significant role played by the European Union in the production and the diffusion of knowledge related to the management of migration, with the aim to control migration flows in the spaces located outside of its external borders. By conducting an analysis of the implementation of the Mobility Partnerships in Georgia and the Republic of Moldova, we have examined the mechanisms used by the EU to fulfil institutional and cognitive transfers, in order to harmonize, not only the policies and practices related to migration management, but also the normative and cognitive frameworks of the national authorities involved. A comparative analysis of the implementation of the Mobility Partnerships in different contexts has identified each one's particularities, allowing us to understand the motives explaining for some the conformation to the objectives of the EU, and for others, the rejection of the principles implied in this initiative.

Keywords : Mobility Partnership, Global Approach to Migration, migration management, the external dimension of the European migration policy, Georgia, Moldova.