

**“LA COOPERATION AVEC LES PAYS NON-EUROPÉEN :  
QU’EST-CE QU’ON OBTIENT AVEC  
LES ACCORDS SUR LES MIGRATIONS ?”**

Dr. Eleonora Frasca

27 novembre 2025



LEADERS' MEETING

16.03.2020 - VA



**E Los líderes europeos y Turquía acuerdan la expulsión de refugiados**

**EU stopt Mauritanië miljoenen toe om migratie te bestrijden**

**L'UE et la Tunisie signent un accord pour un « partenariat stratégique complet »**

**EU seals €7.4bn deal with Egypt in effort to avert another migration crisis**







Interception des migrants en mer

Soutien à la police, aux juges et aux procureurs contre les réseaux liés au trafic illicite de migrants



Renforcement des contrôles aux frontières

Patrouilles conjointes des côtes d'un pays tiers par Frontex et les autorités de ce pays



Programme de retour des migrants en situation irrégulière



Campagnes d'informations

# CONTENU

## Les accords sur les migrations :

1. **Que sont-ils ?**
2. **Comment fonctionnent-ils ?**
3. **Quels liens avec le (Nouveau) Pacte sur la migration et l'asile ?**

Une question terminologique : « accord » ou « partenariat »

## 1.1 LES PARTENARIATS POUR LES MIGRATIONS : OUTIL DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION

« La politique de l'UE devrait viser à **soutenir**, dans le cadre d'un véritable partenariat et en recourant, le cas échéant, **aux fonds communautaires existants, les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés**, pour prévenir et combattre l'immigration clandestine, pour informer sur les voies légales de migration, pour régler la situation des réfugiés en leur offrant un meilleur accès à des solutions durables, pour renforcer les moyens de surveillance des frontières, pour améliorer la sécurité des documents et pour s'attaquer au problème du retour. »

Conseil européen, « Programme de La Haye », 3 mars 2005

« L'aide **apportée aux partenaires de l'Union** pour la mise en place **d'une capacité effective de gouvernance et de gestion de la migration** sera un élément clé des partenariats mutuellement bénéfiques que l'Union cherche à mettre sur pied. »

Commission européenne, Nouveau pacte sur la migration et l'asile, 23 septembre 2020

Quatre objectifs principaux (pratiquement inchangés, mais avec des pondérations différentes) :

1. Protection des réfugiés
- 2. Prévention de l'immigration irrégulière**
3. Migration légale
- 4. Retour des migrants en situation irrégulière**

## 1.2 LES PARTENARIATS POUR LES MIGRATIONS : UNE PRATIQUE CONSOLIDÉE

CADRE POLITIQUE	ANNÉE	TYPE D'ACCORD SUR LES MIGRATIONS
Conclusions de Tampere	1999	
Programme de la Haye + Approche globale des migrations (GAM)	2005 →	A partir de 2007: <b>Partenariats sur la mobilité + les accords de Frontex (<i>working arrangements</i>)</b>
Programme de Stockholm	2010	
+ Approche globale de la migration et de la mobilité (GAMM)	2012 →	A partir de 2012: <b>Agendas communes sur la migration et la mobilité (CAMM)</b>
Agenda européen en matière de migration	2015	
Cadre de partenariat pour les migrations (MPF)	2016	A partir de 2016: <b>Accord UE-Turquie + Pactes migratoires (<i>Migration compacts</i>) + Accords informels de réadmission</b>
Nouveau pacte sur les migrations et l'asile	2020 →	A partir de 2020: <b>Accords de « Team Europe », MoUs, Partenariats de Talent</b>
Volets externes de l'approche globale	2025 →	Dans l'avenir... Accords pour le traitement extraterritorial des demandes d'asile et « plateforme de retour » ?



## PARTENARIAT

### ACCORDS NON CONTRAIGNANTS/INFORMELS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS TIERS

**Qualification incertaine** en droit international

- Accords écrits (parfois secrets)
- Exprimant des engagements mutuels entre les parties et organisant la coopération
- Les parties les qualifient de « accords politiques » ou « arrangements »
- Dépourvus des formalités propres aux traités (publication, ratification, etc.)
- Leur force juridique peut être contestée → incluent parfois des clauses niant toute obligation juridique

OBJECTIFS DE LA COOPÉRATION +

### + MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS A TRAVERS LES MOYENS ET MÉCANISMES DE COOPÉRATION DE L'UNION

Ils constituent **le « bras » opérationnel** des accords

- Financement (projets sur les migrations mis en œuvre dans des pays non-UE), notamment par le biais de la coopération au développement
- Conditionnalité (positive et négative / incitations et leviers pour persuader les pays tiers de coopérer)
- Institutionnalisation de la coopération en matière de migration (au sein du Conseil de l'UE)
- Diplomatie migratoire au sens large

MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE COOPÉRATION

## 2. LES PARTENARIATS POUR LES MIGRATIONS : UN CONCEPT FLOU

**Idée centrale** : implication des pays non-européens comme parties de la politique migratoire de l'Union

**Logique transactionnelle** : financements, renforcement des capacités des ces pays et incitations de coopération plus larges échangés contre un contrôle migratoire accru, des politiques de prévention et de dissuasion des migrations (surtout irrégulières) par les États partenaires (**externalisation**)

Trois problèmes principaux:

1. Nature juridique incertaine
2. Régime juridique applicable
3. Effets des accords



## 2.1 NATURE JURIDIQUE INCERTAINE

**Incertitude liée à la **qualification** des accords sur les migrations** : accords présentés comme politiques et non contraignants à travers une pratique (alternative et informelle) qui se développe en parallèle à la production du droit international (droit de traités)

**Positionnement en zone grise entre droit et politique** : forme de l'accord proche du traité, acteurs habilités à conclure des traités, mais langage déployé évitant toute création explicite d'obligations

Deux lectures de la pratique :

- accords informels *complémentaires* aux traités quand ceux-ci sont politiquement inenvisageables
  - accords informels « *substituts fonctionnels* » aux traités, sans les contraintes juridiques
- dans les deux cas : **choix intentionnel** brouillant la frontière entre contraignant et non contraignant

Pourquoi...?

- Ambiguïté /Informalité permettant flexibilité, rapidité et rendement politique, tout en contournant les formalités et contrôles du processus conventionnel de conclusions des accords (non-applicabilité des garanties procédurales propres aux traités)

## 2.2 REGIME JURIDIQUE APPLICABLE INCERTAIN

Régime applicable **variable** selon la qualification dans le droit interne (dans ce cas, le droit de l'Union)

- Si accord de droit international → Article 218 TFUE (procédure complexe)
- Si accord non contraignant → Régime juridique débattu (actuellement: régime informel)

Dans la pratique :

- Rôles de Commission et Conseil dans la conclusion des accord renforcés
- Rôle du Parlement européen affaibli (pas informé, pas de consentement)

Conséquences constitutionnelles :

- Normalisation de l'informalité
- Contournement des procédures ordinaires pour la conclusion des accords internationaux
- Rupture de l'équilibre institutionnel
- Moindre transparence dans le processus de négociations et conclusions
- Contrôle juridictionnel et démocratique affaibli
- Enjeux relatifs aux droits fondamentaux

## 2.3 LES EFFETS DES ACCORDS

La mise en œuvre de ses accords produisent **des effets** par le biais des moyens et mécanismes de coopération de l'Union, notamment à travers

1. **Les financements extérieurs de l'Union pour le renforcement des capacités des pays tiers** : Cette coopération induit des réformes législatives et un alignement progressif des pays tiers aux priorités de l'Union souvent au détriment des populations migrantes
2. **L'institutionnalisation de la coopération extérieure en matière de migration** : Une priorisation des migrations dans les relations extérieures de l'Union à travers la conditionnalité, les incitations et les leviers pour persuader les pays tiers de coopérer

Les effets des accords sur les migrations découlent largement du **soutien opérationnel, financier et structurel** fourni par l'Union aux pays tiers

**La coopération extérieure a été, depuis la crise migratoire, le seul point d'accord entre les Etats membres de l'Union**

### 2.3.1 LE FINANCEMENT EXTERIEURES DE L'UNION

**Financement externe** = outil central principalement par le biais de la politique de développement

Après le Traité de Lisbonne, les objectifs de coopération au développement (réduction de la pauvreté + droits de l'homme, état de droit) s'appliquent à **toutes les actions extérieures**, mais **le contrôle des migrations est de plus en plus déterminant dans les choix de dépenses**

Restructurations majeures :

- 2014-2020 : l'AMIF et l'ISF (plus tard l'IBMF) financent des **actions extérieures** en matière de gestion des migrations, de contrôle des frontières et de lutte contre le trafic illicite.
  - Depuis 2016 : création de **fonds fiduciaires d'urgence** de l'UE pour permettre des dépenses flexibles et rapides en dehors des canaux de développement traditionnels
  - 2021-2027 : 10 instruments fusionnés dans le NDICI-*Global Europe* + **environ 10 % réservés à la migration**
- Détournement des ressources destinées au développement vers le contrôle des migrations, souvent dans des pays qui ne sont pas les plus nécessiteux en matière d'aide au développement
- Problèmes d'éligibilité à l'aide publique au développement (APD) (projets de contrôle des frontières déclarés comme APD malgré les exclusions de l'OCDE)
- Financement disproportionné du contrôle des migrations par rapport à la protection des migrants



## 2.3.2 L'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPÉRATION EXTÉRIEURE EN MATIÈRE DE MIGRATION

**Priorité externe fondamentale** = Le contrôle des migrations

De nouvelles structures de coordination nécessaires pour que l'Union puisse « parler d'une seule voix » et agir plus rapidement avec les pays tiers

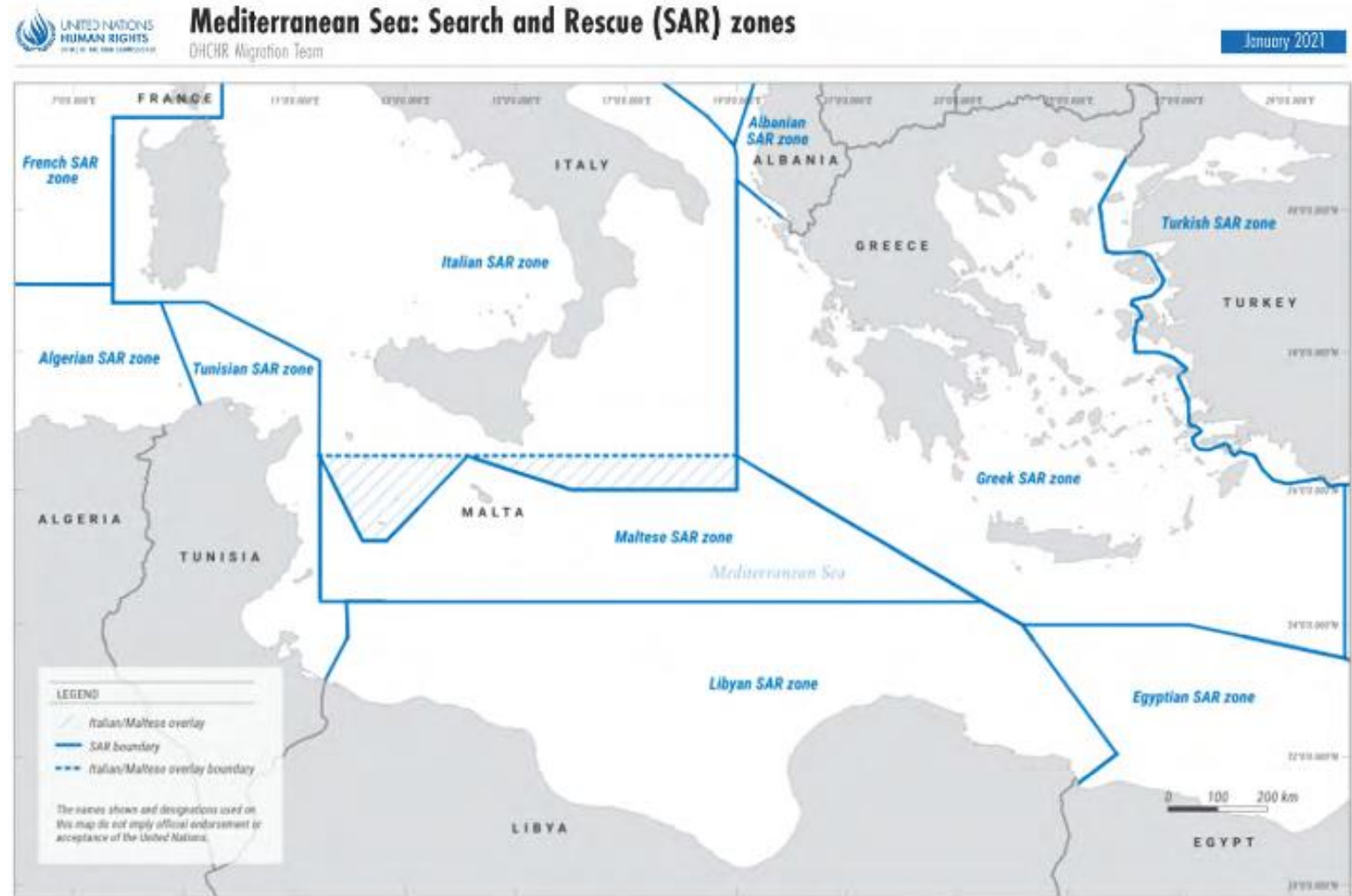
Le MOCADDEM a été créé par le Conseil en 2021 avec la mission de coordonner et de déclencher des **actions opérationnelles** de l'Union à l'égard des pays tiers, notamment :

- **Action politique ou diplomatique** : missions de haut niveau, agents de liaison de l'UE et des États membres dans les États partenaires, renforcement de la présence diplomatique de l'UE
- **Action dans le domaine du renforcement des capacités ou de la coopération au développement** :  
**Mobilisation des moyens de pression** : conditionnalité via le soutien financier, la politique des visas et d'autres outils politiques.
- **Communication ciblée** : « messages communs » unifiés coordonnés par les délégations de l'UE.

Le MOCADDEM cristallise la **boîte à outils actuelle** de l'Union pour la coopération extérieure, en institutionnalisant les pratiques utilisées dans les négociations des accords informels et en précisant que les actions servent principalement les objectifs de l'Union

## UN EXEMPLE PRATIQUE DES EFFETS DE LA COOPERATION

- L'Union renforce les capacités SAR de pays tiers (Libye, Tunisie) via soutien financier/technique
- Fourniture de navires, équipements et formations aux garde-côtes
- Interceptions libyennes et tunisiennes empêchant l'arrivée des migrants, sous couvert humanitaire (objectif : sauver de vie) mais visant aussi à bloquer les départs



### 3.1 LIENS AVEC LE NOUVEAU PACTE : « PARTENARIATS SUR MESURE ET MUTUELLEMENT BÉNÉFIQUES »

Article 5 du règlement (UE) 2024/1351 sur la gestion de l'asile et de la migration (AMMR) (nouveau Dublin) « **Volets externes de l'approche globale** »:

« [...], **l'Union et les États membres promeuvent et renforcent**, dans le cadre de leurs compétences respectives, **des partenariats sur mesure et mutuellement bénéfiques**, dans le plein respect du droit international et du droit de l'Union et sur la base du plein respect des droits de l'homme, et encouragent **une coopération étroite avec les pays tiers concernés aux niveaux bilatéral, régional, multilatéral et international**, notamment pour:

- a) promouvoir la migration légale et les voies légales d'accès pour les ressortissants de pays tiers ayant besoin d'une protection internationale et pour ceux qui sont par ailleurs admis à résider légalement dans les États membres;
- b) soutenir les partenaires accueillant un grand nombre de migrants et de réfugiés ayant besoin d'une protection et renforcer leurs capacités opérationnelles en matière de gestion de la migration, de l'asile et des frontières, dans le plein respect des droits de l'homme;
- c) prévenir la migration irrégulière et lutter contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, y compris en réduisant les vulnérabilités qu'elles causent, tout en garantissant le droit de demander une protection internationale;
- d) faire face aux causes profondes et aux facteurs de la migration irrégulière et aux déplacements forcés de population;
- e) améliorer l'efficacité du retour, de la réadmission et de la réintégration;
- f) veiller à la pleine mise en œuvre de la politique commune en matière de visas. »

### 3.2 LIENS AVEC LE NOUVEAU PACTE : « PLATEFORMES DE RETOUR »

**Proposition** de règlement établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union (abrogeant la **directive « retour »** 2008/115/CE)

**« Retour dans un pays avec lequel il existe un accord ou un arrangement en matière de retour »**

- Le texte permet le renvoi de ressortissants de pays tiers vers des « pays tiers sûrs » ayant un accord/arrangement de retour conforme au droit international, notamment au principe de non-refoulement
- L'accord doit définir les modalités du transfert, la durée possible du séjour (court ou long terme) et inclure un mécanisme de suivi continu
- Seuls les pays respectant les normes internationales en matière de droits de l'homme peuvent être partenaires
- Exclusion stricte : pas de renvoi pour les mineurs non accompagnés ni pour les familles avec mineurs



## CONCLUSIONS / RÉFLEXIONS

Les partenariats sont une pratique bien établie mais inefficace de la politique extérieure de l'Union

- sur le plan juridique, cette pratique peut être contestée en raison de **l'incertitude juridique** qu'elle crée

Le recours croissant aux accords non contraignants n'est pas un simple choix technique : c'est un déplacement conscient vers des instruments plus flexibles mais moins responsables, au détriment de la sécurité juridique, du respect du droit et de la légitimité démocratique

- sur le plan de la politique publique, cette pratique peut être contestée car les accords **n'atteignent pas l'objectif de mettre fin aux migrations irrégulières**, mais les rendent plus dangereuses

Les pays partenaires ne sont pas vraiment « égaux » dans ces partenariats mais exercent leurs pouvoirs de négociation lorsqu'ils le peuvent ( « **diplomatie migratoire** ») : les personnes migrantes sont « objectifiées » et « usées » dans les relations internationales, tant comme instrument pour obtenir d'autres avantages que comme champ dans lequel s'exercent les méthodes diplomatiques

→ Ne pas oublier que derrière la « coopération » il y a des personnes, confrontées à des abus et des dangers.

**MERCI !**

**QUESTIONS ?**

[eleonora.frasca@uclouvain.be](mailto:eleonora.frasca@uclouvain.be)