



*Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale*



MIGRATIONS ET RELATIONS INTERNATIONALES. L'AGENDA ITALIE AFRIQUE

Afrique. Compte-rendu du Congrès
de 12 janvier 2016 à la Farnesina
(Ministère des Affaires Étrangères
Italien)

Centre Piémontais d'Études Africaines

INDEX

Vers la Conférence Italie Afrique	3
Introduction de Pietro Marcenaro	4
Intervention de Paolo Gentiloni	6
<i>Migrations, droits et relations internationales</i>	9
<i>Première session modérée par Alberto Negri</i>	
Ferruccio Pastore	9
Gianni Bonvicini	12
Luigi Manconi	13
<i>Les migrations et les relations entre Italie et Afrique</i>	15
<i>Deuxième session modérée par Ugo Melchionda</i>	
Mario Deaglio	16
Lia Quartapelle	18
Massimo Livi Bacci	20

VERS LA CONFÉRENCE ITALIE AFRIQUE.

Ce qui suit est un large compte rendu du Congrès qui s'est tenu au Ministère des Affaires étrangères italien le 12 janvier 2016 portant sur le sujet « Migrations, relations internationales, Afrique ».

Organisé par le Centre Piémontais d'Études Africaines (CSA) en collaboration avec l'Institut des Affaires Internationales (IAI), le congrès a représenté l'une des étapes d'un projet intitulé « Migrations, droits et relations internationales » dont les rencontres précédentes avaient été le séminaire sur « Emploi et migrations » qui a eu lieu à Turin en juin 2015 avec la participation de l'OIT et celui qui s'est tenu en juillet 2015 à Rome, au Sénat de la République, promu avec la Commission pour les Droits de l'Homme sur « migrations et droits de l'homme ».

Ces matériels sont offerts à titre de contribution à la Première Conférence Interministérielle Italie/Afrique convoquée pour le 18 mai 2016 à Rome. Le CSA est en mesure de collaborer pour poursuivre la recherche et le dialogue sur ces thèmes après la Conférence du 18 mai, aussi bien en termes d'élaboration que de suivi des premières expérimentations et de l'organisation des consultations ainsi que du débat public nécessaire.

Le thème de l'« entente » a été au centre du débat : il s'agit d'un thème auquel se rapportent les politiques et les relations internationales, mais aussi les politiques intérieures d'intégration, les négociations entre les états et le rapport avec les diasporas. La voie à suivre est la création d'un dialogue à même de reconnaître et de confronter les intérêts des migrants ainsi que leurs stratégies avec ceux des pays de provenance et ceux des pays d'accueil.

En dépit des difficultés qu'elle rencontre et qu'elle rencontrera, qui doivent inciter à mettre de côté toute rhétorique, l'inspiration « triple win » doit guider l'action politique et institutionnelle dans ce domaine ainsi que le dialogue diplomatique.

Le travail qui a été réalisé naît de la conscience qu'il n'existe pas de réponses ni de solutions simples pour relever un défi comme celui des migrations. L'idée de pouvoir maîtriser ou gouverner totalement un phénomène comme celui de la migration, mû par une force irrésistible, est sans aucun doute une illusion.

Or, les gouvernants ont le devoir de faire tout leur possible pour réduire les adversités que comporte le phénomène migratoire et accroître les opportunités pour tous les acteurs concernés.

Sans prétendre donner de réponses, ces matériels se veulent de contribuer à reconnaître et partager les questions communes face à la communauté internationale.

Introduction de Pietro Marcenaro

Président du Centre Piémontais d'Études africaines

Pourquoi parler de migrations ?

Pourquoi aborder aujourd'hui le thème des migrations quand toute l'attention et l'engagement, italiens et européens, sont concentrés sur la question des réfugiés et des exilés ? N'est-ce pas là fuir devant les urgences dramatiques du présent ?

Nous savons depuis longtemps que le phénomène des demandeurs d'asile et de protection internationale a profondément changé : non seulement de par son ampleur, mais aussi parce que la ligne qui le sépare de la migration économique est de plus en plus incertaine. La demande d'asile et les migrations économiques sont deux phénomènes qui se mêlent et se superposent dans une large mesure ; les demandeurs d'asile et les migrants traversent la Méditerranée sur les mêmes bateaux.

D'ailleurs, le mot émergence apparaît inapproprié pour décrire le phénomène des demandeurs d'asile : en effet, ce terme fait allusion à une dimension temporelle donnée dont on peut entrevoir la fin. Or, si on considère le panorama international et l'évolution des crises et des conflits, on a plutôt l'impression d'observer un phénomène structurel aux caractéristiques de longue durée.

Ce congrès se base sur la conviction que reporter le problème des exilés et des réfugiés dans le cadre plus général des migrations peut aider à le considérer comme un phénomène structurel et à construire des réponses plus appropriées de la part des gouvernements, en insérant le débat et les solutions actuelles possibles dans l'élaboration d'une ligne et d'une stratégie projetées dans le temps.

Pourquoi les relations internationales ?

Pourquoi organiser ce congrès au Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale ? Tout simplement parce que la coopération entre les différents acteurs impliqués est le seul moyen pour gérer le phénomène des migrations. Nous voulons nous demander comment les relations internationales peuvent progresser dans cette direction et nous devons le faire en tenant compte des grandes difficultés que comporte la construction d'une politique européenne commune et de la fragilité, en dépit des pas accomplis, des ententes avec les pays d'origine des migrants.

Reconnaître explicitement que les pays de provenance et de passage tout comme les pays d'arrivée ont, au moins en partie, des intérêts différents, peut représenter l'une des prémisses pour construire une collaboration entre sujets différents.

Celle que les pays d'arrivée adressent aux pays de provenance et de passage est une demande de contrôle des frontières et des flux, de facilité des rapatriements ; or ce n'est pas une position qui permet à elle seule de construire sur des bases solides et durables une gestion commune du phénomène migratoire.

Le problème de la quantité et de la qualité des migrants qui peuvent être accueillis concerne un aspect de l'entente, l'autre se réfère aux stratégies – tout aussi importantes – sur la migration des pays de provenance ainsi que les droits et les attentes des migrants, en tant qu'individus et collectivités, en tant que personnes et diasporas. Les intérêts et les objectifs des migrants ne coïncident pas toujours avec ceux des pays de provenance ou d'arrivée.

Quels sont les tables rondes, les sièges multilatéraux et bilatéraux, où les différents sujets peuvent faire progresser le dialogue, mais aussi les possibilités d'obtenir des réponses effectivement durables ? Quel rôle peuvent jouer, avec les institutions politiques, les grandes institutions de la société civile ? Quels pas en avant peut-on faire dans les relations multilatérales et dans les rapports bilatéraux après le sommet Europe-Afrique de Malte ? Quels développements du Processus de Khartoum et de celui de Rabat peut-on envisager ?

Certains, faisant preuve d'un optimisme exagéré par rapport à la réalité d'aujourd'hui, ont parlé d'un jeu à *triple win*. Cela n'est peut-être pas réalisable, mais il sert à donner une idée de ce qu'il faudrait faire.

Pourquoi l'Afrique?

Parce qu'elle est, et qu'elle le sera encore davantage à l'avenir, l'épicentre du phénomène migratoire, mais aussi parce qu'elle représente l'une des priorités de la politique étrangère italienne. La réduction de la pression migratoire globale dans les prochaines décennies ne sera pas un phénomène homogène et le ressort démographique africain continuera d'exercer sa pression. Il n'est pas réaliste d'envisager qu'elle puisse être allégée sur le moyen terme par des politiques de développement ou par des choix radicaux de redistribution.

Par ailleurs, la « bombe démographique » africaine, qui peut apparaître comme une menace pour l'Europe, peut devenir à certaines conditions une ressource pour l'Afrique, voire l'une des plus importantes pour son développement. Et je ne me réfère pas seulement à l'importance croissante des remises dans les économies des pays de provenance, un thème crucial sur lequel il est possible d'accomplir des progrès importants. C'est dans la valorisation de son dividende démographique que l'Afrique peut trouver la ressource fondamentale pour son développement, or la partie la plus consciente et clairvoyante des classes dirigeantes du continent oriente ses stratégies migratoires dans cette direction.

Il y a quelques semaines, à Dakar, le responsable pour le Sénégal de la Caritas déclarait, avec un sarcasme amer, que seuls les trafiquants d'êtres humains semblent s'apercevoir de la valeur des migrants.

L'Europe et l'Italie peuvent intervenir activement sur la demande de valorisation de ce « *human good* », ce bien humain, en faisant de la question des migrations un point essentiel de l'agenda avec l'Afrique.

Grâce à sa politique étrangère, l'Italie peut être un partenaire important et se porter candidate pour jouer un rôle de tout premier plan au niveau européen sur cette question, non seulement comme garante des frontières, mais aussi comme protagoniste d'une politique de nouvelle ouverture.

Enfin pourquoi les diasporas ?

Les événements plus récents ont laissé au second plan dans l'opinion publique l'aspect économique et social des migrations. Il existe une préoccupation plus profonde qui concerne l'avenir de notre société européenne, sa cohésion et sa sécurité.

Nous devons nous poser cette question : est-il fatal que l'immigration alimente une non-implication et une marginalisation affaiblissant les piliers qui soutiennent notre liberté et notre démocratie ?

La recherche d'une perspective différente invite à voir le lien entre les flux qui arrivent et arriveront, d'une part, et le stock de migrants qui résident déjà en Italie et en Europe, de l'autre.

Les diasporas ont changé, les téléphones portables ont comblé les distances et les migrants sont connectés en permanence avec la société de provenance. En quelque sorte ils vivent simultanément ici et là : ils participent pendant la même journée à la société de laquelle ils proviennent et à celle où ils sont arrivés. Ils peuvent être les médiateurs naturels des processus d'intégration des nouveaux migrants. De nombreuses études ont souligné la contribution possible des diasporas au développement et aux processus de démocratisation des pays de provenance. La nouvelle loi 125/2014 sur la Coopération prévoit un rôle de la diaspora comme acteur du système italien de coopération.

Leur rôle pour obtenir des résultats meilleurs par rapport aux politiques d'intégration dans les pays d'accueil semble moins étudié et débattu. Cependant les pays d'accueil ont tout à gagner de la reconnaissance des droits et de la participation politique des migrants, qui est une partie nécessaire d'une stratégie de gouvernement des migrations.

Il ne s'agit certes pas d'un objectif simple à une époque où la participation politique est devenue une faible ressource, mais il est curieux que ce thème, en dépit des nombreuses recherches, soit absent du débat public et institutionnel.

Une contribution importante peut arriver des institutions locales, surtout des communes, qui ont réalisé de nombreuses expérimentations, mais il s'agit d'une matière sur laquelle il vaudrait mieux écouter la voix des pays de provenance et de leur société civile.

Intervention de Paolo Gentiloni

Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale

Le thème Afrique, migrations, l'agenda Italie-Afrique est l'une des questions centrales de la stratégie de politique italienne, pour des raisons historiques, géographiques, économiques et culturelles. Grâce à sa position géographique au centre de la Méditerranée, l'Italie est au centre des relations Europe-Afrique et de la convergence entre Europe, Afrique, Asie et Moyen-Orient. Ces dernières années elle se trouve donc au centre d'une des régions les plus tourmentées au monde, mais très probablement elle bénéficie aussi de majeures opportunités à long terme.

En 2015, un million de migrants³ sont arrivés par mer en Europe, une petite partie des 60 millions⁴ de migrants qui, selon les Organisations des Nations Unies, s'est déplacée dans le monde en 2015, mais ce segment a produit dans notre continent des conséquences qui représentent l'une des questions les plus urgentes et délicates à affronter. En Italie, en 2015, 153 000 migrants sont arrivés par mer, 15 000 en moins par rapport à 2014 : 70% de ce chiffre sont des migrants provenant de l'Afrique subsaharienne.

*Le phénomène des flux migratoires est impossible à résoudre. L'alternative envisageable n'est pas de raisonner sur les outils visant à résoudre le problème des migrations, mais celle de choisir entre subir ce phénomène et essayer de le gérer. Une Europe qui subit le phénomène migratoire en ordre dispersé, en suivant la logique d'attribuer la faute ou la responsabilité à ses voisins, est une Europe à risque. Au contraire, une Europe qui a la clairvoyance et le courage de prendre cette question en main, est une Europe qui peut la gérer d'une façon suffisamment raisonnable. **L'un des éléments fondamentaux pour gérer ce phénomène est la conscience du fait qu'il s'agit d'un phénomène de moyenne-longue durée.*** En 2050, la population européenne baissera à 700 millions⁵ de personnes (en 2015 la population du continent européen était de 738 millions) et l'Afrique comptera environ 2 milliards et demi d'habitants (en 2015 la population africaine était d'un milliard et 186 millions). Bien que les migrations internationales ne soient pas un facteur déterminant dans l'évolution de la population par rapport au nombre de naissances et de décès, dans certaines zones l'impact des migrations sur la population est important : on envisage qu'entre 2015 et 2050, cet impact sera particulièrement significatif pour les pays développés avec un revenu moyen élevé.

Tout en reconnaissant que ce défi s'étend sur le long terme, le deuxième élément pour la gestion des flux migratoires en Europe est la prise de conscience du fait que ce défi doit être affronté de commun accord entre les vingt-huit pays. *L'Union Européenne est considérée comme l'une des régions les plus riches du monde, une région commerciale importante, et elle est parfaitement en mesure de gérer ce type de phénomène. Mais pour ce faire, l'Europe doit gérer le problème en commun et elle doit se rendre compte du fait que pour résoudre le problème ensemble, les règles qui ont été adoptées au cours des 25 dernières années ne sont plus appropriées aujourd'hui. La structure des règlements de Dublin, imaginée il y a un quart de siècle pour faire*

³ http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php#_ga=1.122343435.1895110864.1454836884

⁴ <http://www.unhcr.it/news/rapporto-global-trends-2014-dellunhcr-quasi-60-milioni-le-persone-costrette-a-fuggire-dalle-loro-case-in-tutto-il-mondo>

⁵ Rapport du Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES) http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf

face à la crise du bloc soviétique, aux flux et aux déplacements intraeuropéens déterminés par cette crise, s'avère être un échec face à l'ampleur des flux migratoires de ces dernières années. L'Europe risque de mettre en crise la libre circulation des personnes, l'un des principes fondamentaux de l'UE. Malheureusement, on est arrivés à un point où il faut dépasser Dublin pour sauver Schengen.

Un exemple : la Grèce. En 2015, 851 000 migrants sont entrés en Grèce par mer. Selon les règles de Dublin, sauf quelques rares exceptions de regroupement familial, ces 851 000 migrants auraient dû être accueillis par le pays de premier accueil, à savoir la Grèce. Cette mesure était difficile à mettre en œuvre et de fait elle n'a pas été adoptée. Les Gouvernements européens font face à des situations très complexes, difficiles à gérer si l'on s'en tient aux règles existantes qui ne fonctionnent manifestement pas.

Dans ce contexte, l'un des thèmes sur lesquels il faut réfléchir est la question des différences et de l'entité des différences entre ceux qui, dans ces flux, ont **droit d'asile et les migrants économiques** qui au contraire, n'ont pas ce droit selon les règles européennes. *Au niveau européen, il est important de maintenir cette distinction sur le plan juridique, mais il est tout aussi fondamental de savoir que c'est l'ensemble des flux migratoires, y compris les flux « économiques » qui nous interpelle tant comme Gouvernements que comme Union européenne. L'accueil et les rapatriements doivent avoir une dimension européenne.* Or cela concerne aussi la distinction que l'on fait entre les pays « sûrs » vers lesquels il est possible de rapatrier les migrants, et les pays qui ne sont pas considérés comme tels.

La question est très importante si l'on pense au grand débat qui existe actuellement en Europe sur des pays tels que l'**Érythrée** ou l'**Afghanistan**, le premier étant considéré comme un pays dont la provenance donne par défaut le droit d'asile et le second étant considéré comme un pays vers lequel les rapatriements sont par défaut le choix à faire. La question est très délicate et suscite des opinions très divergentes. *Les politiques de rapatriement, y compris la classification des pays sûrs et non sûrs, doivent être le résultat d'un effort européen commun parce qu'elles requièrent une logistique, une capacité humanitaire, une capacité d'organisation, des ressources financières et une garantie des aspects humanitaires, des questions qui ne peuvent certes pas être confiées aux pays de premier accueil. L'engagement doit être fait au niveau européen.*

Au cours des dix dernières années, au sein de sa politique étrangère en matière de migration et d'asile représentée par « une approche globale sur la question de l'immigration »⁶, l'Union européenne s'est engagée dans un vaste dialogue avec les pays du continent africain, à un niveau bilatéral, régional et continental. Le processus de Rabat⁷, le processus de Khartoum⁸ (2014) et récemment – novembre 2015 - le sommet de La Valette⁹ entre l'Afrique et l'Union européenne qui

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=IT>

⁷ <http://www.processusderabat.net/web/>

⁸ http://www.esteri.it/mae/approfondimenti/2014/20141128_political_declaration.pdf

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

a fait des choix importants comme le lancement du *Trust Fund UE*¹⁰ pour la réalisation de projets spécifiques, en sont des exemples. Le premier projet financé par le *Trust Fund UE* sur les causes profondes des migrations en Afrique a été confié justement à l'Italie. Il s'agit d'un projet de 20 millions d'euros qui vise à créer des conditions favorables pour le développement économique et l'emploi en Éthiopie.

La coopération au développement est une composante essentielle de la politique extérieure italienne, or l'Italie a adopté un nouvel outil dès le premier janvier, l'Agence italienne pour la coopération au développement, qui assure l'efficacité de l'action totale de la Coopération italienne en étroite collaboration avec le Ministère.

Affronter le thème Migrations-Afrique dans le contexte actuel implique le double effort de raisonner aussi bien sur le renforcement de la coopération entre les pays pour faire face aux défis évidents que sur les opportunités de la migration et sur sa dimension positive. Longtemps considérée comme un « continent perdu », un territoire de migrations, de famine et de guerre, l'Afrique, est actuellement estimée par le Fonds Monétaire International¹¹ comme la région du monde destinée à avoir, en termes quantitatifs, les taux de développement les plus intéressants, au total 24% du PIB dans les cinq prochaines années, presque 5% par an. L'analyse des données est encourageante même si elle dépend de la situation générale des défis et des problèmes encore présents et qui ne peuvent pas être facilement résolus avec le PIB.

L'Italie a une grande occasion, celle d'essayer de donner la plus grande contribution et pas seulement en ce qui concerne le thème de l'immigration : le continent africain a besoin d'infrastructures, d'énergies renouvelables, de travail sur les petites et moyennes entreprises et sur l'agriculture, de stabilisation politique et de développement social, d'empowerment des femmes. Il s'agit là de perspectives difficiles, mais qui sont à la portée de l'Afrique dans les années à venir et auxquelles l'Italie veut apporter la plus grande contribution également à travers la conférence ministérielle Italie-Afrique en mai.

¹⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_en.pdf

¹¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/>

Première session : Migrations, droits et relations internationales

Modérateur Alberto Negri

Il Sole24Ore

Le thème des migrations lié à celui des relations internationales conduit à une autre question très complexe, celles de la sécurité : **en général, est-il possible de parler de pays sûrs et de pays moins sûrs ? De routes migratoires plus sûres que d'autres ?**

En dépit de l'opinion commune selon laquelle actuellement les pays non sûrs sont plus nombreux que les pays considérés comme sûrs, il est difficile de dresser concrètement un classement : comment est-il possible d'établir une distinction entre un pays sûr et un pays non sûr ? Un même pays pourrait être sûr pour certains et non sûr pour d'autres. Si l'on prend comme exemple la Turquie, un pays voisin avec lequel l'Union européenne collabore – il suffit de penser à la dernière mission à Ankara pour aborder le problème de l'afflux des réfugiés ressortissants de la Syrie et du Moyen-Orient – pouvons-nous la considérer comme un pays sûr ? La réponse instinctive de la plupart des personnes serait positive, mais si ces mêmes personnes se rendaient dans l'Anatolie du sud-est et visitaient quelques-uns des villages rasés au sol de cette région, sans doute changeraient-ils d'avis, car pour les habitants la situation n'est pas du tout sûre. Par conséquent, quand on essaie de fournir des « certificats de sécurité », il faut faire très attention aux destinataires et à la manière dont on les fournit, car malheureusement, ce que certains perçoivent comme sûr, ne l'est souvent pas du tout pour d'autres.

Si l'on se concentre, en particulier, sur les flux migratoires, on peut affirmer sans aucun doute que la réalité est celle de peuples en chemin qui vivent dans une insécurité permanente quelles que soient les raisons qui les ont poussés à migrer. S'il est vrai que l'on peut faire une distinction entre l'immigré politique et l'immigré économique, on ne peut pas nier que le migrant économique doit lui aussi faire face à des situations à risque, quand il part, par exemple, d'un pays qui n'est pas en guerre, mais qu'il traverse un pays en plein conflit ou en tout cas qu'il risque d'être coopté ou absorbé par des organisations criminelles. Par exemple, beaucoup de migrants provenant de pays africains qui ne sont pas en guerre arrivent au Niger, or ils sont souvent capturés et exploités par des organisations criminelles. La question n'est peut-être pas celle d'établir une distinction entre pays sûrs et pays non sûrs, mais de reconnaître *l'existence de vies non sûres, d'individus dont la survie n'est pas assurée*.

Enfin, il faut faire face à une problématique importante : **quelles seront les conséquences des conflits en cours ?** Souvent, comme en témoigne la réalité de nombreux pays africains et du Moyen-Orient, les effets réels de la fin d'un conflit s'avèrent catastrophiques pendant des années, des économies entières sont détruites et les habitants sont obligés d'émigrer de leur pays d'origine pour trouver de meilleures conditions de vie.

Ferruccio Pastore

Forum international et européen de recherche sur l'immigration

On retrouve plusieurs fois le lien entre les migrations et la politique extérieure au cours de l'histoire et jusqu'à aujourd'hui. En voici quelques exemples.

A l'origine de l'histoire républicaine, parmi les premières actions significatives de la politique extérieure de la nouvelle Italie on trouve des accords en matière de migration, à partir du Protocole

italo-belge¹² de 1946. Quelques décennies plus tard, au début des années 70, le choc pétrolier, la récession mondiale qui s'ensuit et la forte instabilité dans la région du Moyen-Orient déterminent la mise en œuvre de politiques restrictives en matière d'immigration et une réduction radicale du recrutement des étrangers par les États d'immigration de l'Europe de l'Est. Les frontières sont fermées unilatéralement à la migration de travail et les relations entre politique migratoire et politique extérieure s'interrompent. Pendant 25 ans, dans une situation géopolitique relativement protégée, l'Europe nourrit l'espoir d'une politique migratoire unilatérale « faite maison » sans dialogue ni concertation avec les pays d'origine et les pays de transit.

Pendant les années 90, toute une série de facteurs géopolitiques, mais aussi économiques et démographiques mettent fin à l'illusion de l'unilatéralisme migratoire, or c'est justement dans cette phase que l'Italie joue un rôle de pionnier. Par exemple, elle tente de relancer la politique migratoire extérieure en proposant des quotas d'entrée privilégiés, insérés dans les décrets en matière de régularisation des flux migratoires, et ce pour faire face à un majeur engagement de contrôle des flux de la part de certains pays voisins. Pendant cette période, l'Italie joue également un rôle important en matière de gestion des urgences ; l'opération Alba de 1997 démontre clairement que des facteurs liés à la migration peuvent pousser à changer la politique extérieure.

Ensuite, dans un contexte où le thème de l'immigration à l'échelle nationale et européenne devient de plus en plus idéologisé, cette expérimentation pragmatique ralentit. Il se crée un fort déséquilibre de la politique migratoire en termes de « sécurité » qui donne des réponses répressives de contrôle et cela se dénote dans le seul acte de politique extérieure de l'époque, l'accord avec la Libye¹³ de l'été 2008, où la composante sécuritaire est prédominante.

La crise économique qui commence en 2008 conduit au gel des décrets de régularisation des flux migratoires et, en conséquence, à la privation d'un élément fondamental pour la politique migratoire extérieure italienne.

En 2005, mue par les événements tragiques qui se sont déroulés aux frontières de Ceuta et Melilla, l'Europe impose elle aussi, sa politique migratoire en lançant *l'approche globale à la migration, global approach to migration*¹⁴ - GAM, qui n'aboutit toutefois pas à une action concrète parce qu'il est difficile de programmer une politique migratoire extérieure sans avoir une politique étrangère de base. Pendant les premiers mois de 2011, cette situation d'inertie prolongée devient manifestement insoutenable et une nouvelle phase frénétique d'intérêt pour ce thème est engagée au sein de la politique internationale. À partir de ce moment, l'intersection entre les migrations et les relations internationales n'est plus considérée comme une option, mais comme un « must », un élément prioritaire pour l'Italie et pour l'Union européenne. La dimension extérieure de la politique migratoire devient une priorité également en raison du fait que les solutions internes développées par le pays de destination de l'Union rencontrent d'énormes difficultés : c'est le cas des mesures pour la relocalisation des demandeurs d'asile ; bien qu'innovantes elles ne se sont pas concrétisées

¹² http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/42nc.pdf

¹³ http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0017390

¹⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/index_en.htm

et seules quelques centaines de relocalisations ont été effectuées.

L'effort déployé pour activer une solution extérieure, pour recourir à des moyens de politique étrangère en matière de migration, rencontre d'énormes obstacles, certains d'ordre général, typiques de la politique étrangère, d'autres spécifiques de la politique migratoire comme ceux qu'il faut affronter lors de l'identification des contreparties de négociation, dans les relations avec les pays d'origine et les pays de transit. Pour atteindre des objectifs de politique migratoire, des contreparties migratoires sont utilisées, en particulier pour obtenir une plus grande collaboration en termes de contrôles on offre des ouvertures au niveau des entrées. Le problème de cette approche, qui semble tout à fait linéaire, est qu'à l'échelle nationale, où elle a été expérimentée, elle a fonctionné de manière intermittente (l'Italie en est un exemple), tandis qu'au niveau européen elle a trouvé et rencontre de nombreuses embûches, essentiellement parce que l'Union européenne ne contrôle pas les entrées. En effet, les différents États ont conservé leur souveraineté en ce qui concerne le volume des entrées et la quantité des admissions.

Justement pour surmonter cet obstacle, l'Union européenne a essayé, par exemple, de jouer la carte de la mobilité à court terme et en 2011 *l'approche globale à la migration* a été renommée *approche globale des migrations et de la mobilité - global approach to migration and mobility (GAMM)* – car, compte tenu de la durée limitée de la politique des visas et donc de la différente circulation par rapport aux migrations, l'UE a compris que cela pouvait être une contrepartie appétissante, potentiellement efficace pour négocier avec les partenaires de l'autre côté de la Méditerranée.

Mais dans ce cas aussi, il s'agit d'un élargissement de « l'équipement » qui est, sans aucun doute positif, mais dont le fonctionnement n'est pas simple. Si l'on considère, par exemple, les relations actuelles entre l'UE et la Turquie dans la tentative d'établir un *big deal* pour freiner les flux, il est évident qu'il existe un problème de fond : cet accord ne marche pas parce que l'un des enjeux est la libéralisation de la circulation à court terme des ressortissants turcs en Europe. De fait, de nombreux pays européens, le premier d'entre tous l'Allemagne, semblent réticents à accorder cette concession au-delà de la promesse de négociation des premiers entretiens politiques.

Pour faire face à des questions si complexes, il faut une véritable approche intégrée qui utilise de manière stratégique tous les mécanismes de la politique extérieure, et pas seulement ceux qui sont propres de la politique migratoire.

Le sommet Europe-Afrique de La Valette a commencé à faire des progrès plus concrets dans cette direction : l'institution du Trust Fund, et la définition d'un plan d'action détaillé. Les premiers résultats sont déjà visibles, mais le processus de développement conjoint d'une politique migratoire euro-africaine n'en est qu'à son début.

L'un des objectifs sur lesquels le plan d'action de La Valette a décidé de miser est, par exemple, la mobilité des étudiants. Pour 2016, il est prévu de multiplier par deux le nombre de bourses d'études accordées aux pays africains par les pays européens par rapport à 2014. Il s'agit, bien sûr d'un engagement concret et à très court terme, mais qui est fondé sur l'idée qu'il suffit de former en Europe les jeunes Africains, en particulier les futures classes dirigeantes, pour amorcer des changements. Malheureusement la réalité est bien différente, 50 ans d'histoire postcoloniale montrent que la formation à l'étranger des classes dirigeantes africaines n'a pas toujours abouti à des changements décisifs dans les pays d'origine.

Dans une note de politique que Fieri est en train de finaliser au Ministère des Affaires étrangères, nous soutenons qu'il faut s'orienter avec plus de détermination et de courage vers une politique européenne-africaine pour le développement conjoint des ressources humaines, or cela signifie non seulement promouvoir des bourses d'études, mais aussi former les classes dirigeantes euro-

africaines dans des établissements de formation communs sur le territoire africain.

Gianni Bonvicini

Institut des Affaires Internationales

Le thème « migrations et relations internationales » représente un système complexe de différents facteurs : durabilité économique, contrôle aux frontières, problèmes de sécurité, relations bilatérales et multilatérales, conséquences au niveau national et international, droits de l'homme, et ainsi de suite. Le phénomène migratoire implique directement beaucoup de pays d'origine, de transit et de destination. Il est donc objectivement difficile de ne le gérer qu'au niveau national, même en supposant l'implication active de chaque État intéressé. Pour l'Italie le thème des migrations, notamment celui qui s'inscrit dans le contexte de nos relations avec le continent africain, revêt sans aucun doute une importance prioritaire en raison des effets qui affectent notre pays. Toutefois, il est également évident que les modalités d'action et de résolution des problèmes qui y sont liés ne peuvent pas être résolues uniquement au niveau national. Une politique migratoire européenne, à laquelle on peut faire référence au quotidien, est nécessaire.

Au cours des derniers mois de 2015, l'impact du phénomène migratoire en Europe a été, en quelque sorte, dévastateur, à tel point qu'il a eu un impact direct sur les fondements mêmes du processus d'intégration européenne. Trois points cruciaux sont à mettre en exergue.

Premièrement, un sujet que l'on croyait définitivement dépassé, à savoir celui des **frontières internes de l'Union européenne**, a refait surface. Les frontières entre les États sont à nouveau proposées, à travers des manifestations souvent retentissantes comme les fils barbelés ou les murs, mettant en danger l'une des grandes manifestations de volonté d'intégration de l'Union européenne, l'accord de Schengen.

Deuxièmement, nous assistons à la formation dramatique en Europe de **sous-groupes informels de pays**, comme le *core group* de l'Europe centrale ou des pays de Visegrad qui n'ont rien à voir avec les règles et les mécanismes du Traité de Lisbonne, qui prévoit des coopérations renforcées pourvu qu'elles soient régies par des critères communs et par l'ouverture à tous les pays qui souhaitent y prendre part. Dans ce cas aussi, une grande vulnérabilité se manifeste quant à la cohésion et à la transparence des processus communs de décision.

Le troisième élément important de ce moment historique dramatique, est la **perte progressive du sens des valeurs sur lesquelles se base l'intégration européenne**, c'est-à-dire la solidarité, la défense des droits humains et la liberté de mouvement. Outre cette perte de valeurs, on assiste à une recrudescence des phénomènes de nationalisme, voire de racisme. Se profile également une équation dangereuse entre terrorisme et migration qui rend encore plus difficile toute approche rationnelle du thème de l'immigration.

Si l'on compare ce qui se passe actuellement dans l'Union européenne sur le rapport entre la crise migratoire actuelle et la crise de l'euro, il émerge des attitudes et des outils différents ainsi qu'adoption de politiques différentes. Dans le domaine de l'immigration, il n'existe pas de coopération renforcée comme celle du secteur monétaire (la Zone Euro), il n'existe pas non plus d'agence indépendante et supranationale qui prend des mesures d'urgence, comme dans le cas de la Banque centrale européenne dans le contexte de l'euro. Les directives de la Commission sur les migrations légales ne s'appliquent pas à la situation actuelle et il est évident que Dublin2 ne fonctionne pas, qu'il n'est pas respecté et que l'on ne trouve pas la force de le modifier. De surcroît, il manque l'application d'un principe fondamental des politiques de l'Union européenne, à savoir le **principe de cohérence**: la coordination avec les politiques qui indirectement liées au thème de l'immigration fait défaut, tout comme la coopération au développement ou la politique de voisinage.

On dénote un véritable déficit de gouvernance globale de l'Union européenne en matière d'immigration et il faut se demander comment intervenir.

Les **flux migratoires**, il faut le rappeler, ne concernent pas seulement l'Afrique et le Moyen-Orient, qui ne représentent qu'une petite partie du grand mouvement migratoire dans le monde. Il ne s'agit pas uniquement de l'émergence due aux conflits en Lybie ou en Syrie. Ils **représentent un phénomène global** et structurel auquel il faut faire face par le biais d'une dynamique multilatérale, dont le mot d'ordre doit être « go multilateral ».

L'Union Européenne doit déployer tous ses efforts pour identifier et créer les outils nécessaires pour gérer le phénomène migratoire. Il est sans doute important d'encourager en Afrique les processus bilatéraux entre l'UE et les pays africains, comme ceux de Rabat et de Khartoum, les sommets entre l'Union européenne et l'Union africaine et comme celui plus récent de La Valette, mais il est aussi fondamental de promouvoir les stratégies subrégionales et régionales en Afrique comme au Moyen-Orient. Le processus de coopération en matière de flux migratoires conçus comme phénomène global, doit s'étendre aussi à d'autres acteurs européens comme la Turquie et la Russie, ainsi qu'aux grands acteurs multilatéraux comme les Nations Unies et l'OCDE qui ont déjà entamé un dialogue avec les pays de la Méditerranée, du moins en ce qui concerne les questions de sécurité et de lutte à la criminalité organisée qui exploite l'immigration.

Les migrations doivent notamment être considérées comme un thème central de politique étrangère non seulement nationale, mais aussi européenne, ainsi que de sécurité. De ce point de vue, il apparaît assez évident qu'il faut d'abord faire face, avec les partenaires différents et des organisations internationales, aux conflits en Lybie et en Syrie, dont l'absence de solution rend urgent un sujet qui est en réalité structurel et qui nous concernera dans les prochaines décennies. Il est également nécessaire de mettre en œuvre une véritable politique migratoire de l'Union européenne fondée sur des principes de cohérence et de solidarité qui devraient être à la base de l'action de l'Union. Il faut aussi élargir les tâches de Frontex sur le contrôle administratif des frontières. Il est également important d'établir une véritable Agence européenne autonome pour la défense des frontières et un Garde-côte dans le but de gérer les flux, mais aussi d'éviter l'échec du système de Schengen. Enfin, il est fondamental que le thème de l'immigration, accompagné de l'indication des outils, des politiques et des mesures institutionnelles qui doivent être mises en place au niveau européen afin d'éviter le risque d'une fragmentation nationaliste, fasse partie de la nouvelle European Global Strategy¹⁵, qui sera débattue lors du prochain Conseil européen de juin.

Luigi Manconi

Commission des droits de l'homme du Sénat

En partant du principe que la capacité de gouvernement du phénomène migratoire est la seule alternative à la catastrophe humanitaire et au désastre de l'Union européenne, que cette capacité de gouvernement doit être partagée et doit correspondre à une politique commune, sous peine d'inadéquation et d'impuissance, et compte tenu du fait que l'élaboration d'un agenda africain pourrait attribuer à l'Italie un rôle précieux de protagoniste dans la mesure où l'axe Europe-Afrique permettrait de saisir les potentialités et les chances d'une inversion de tendance par rapport au scénario actuel.

¹⁵ <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

Aborder le thème complexe des flux migratoires du point de vue des politiques des états et de l'Union européenne dans un contexte spécifique comme celui des relations Italie-Afrique ne peut pas faire abstraction d'un raisonnement sur les droits de l'homme lié à la question des causes des migrations et des raisons qui poussent les personnes à migrer.

Le discours sur la nécessité de distinguer ou pas les **migrants économiques des demandeurs d'asile** est ce qui peut nous aider à éclaircir certains éléments fondamentaux dans ce domaine. Les analyses de nature économique, sociologique et démographique les plus récentes révèlent que la distinction entre migrants économiques et demandeurs d'asile a de moins en moins d'importance, les limites entre les différentes figures sont de plus en plus approximatives et la superposition entre les deux flux d'êtres humains est de plus en plus constante. Certains exemples de pays comme l'Érythrée et l'Afghanistan nous laissent penser qu'il est nécessaire de mettre à jour les critères, les catégories et les indicateurs avec lesquels on analyse les flux migratoires. L'exigence ne naît pas simplement d'un besoin de précision de l'analyse, mais d'une conséquence qui concerne précisément l'important **thème du système des droits**. *Si l'on continue à prôner, à amplifier, à garder une distinction entre les migrants économiques et les demandeurs d'asile, le résultat fatal est que le système de protection pour les migrants économiques ne sera jamais élevé au niveau du système de protection qui défendra les demandeurs d'asile. Il se produira un phénomène contraire, les droits et les garanties pour les demandeurs d'asile seront réduits au niveau de ceux qui protègent les migrants économiques.* Garder la distinction dans des catégories rigides entre migrants économiques et demandeurs d'asile, ne correspond pas à la réalité, par ailleurs cela équivaut sous le profil de la protection des droits de l'homme à déterminer un grave déficit global d'affirmation de ces mêmes droits.

La question des « migrations et de l'asile » doit être abordée à partir d'un impératif à la fois moral et politique, celui qui déclare qu'il faut « dire la vérité ». Les grands flux migratoires mettent en question non seulement les économies nationales, les structures juridiques, les relations entre le développement et le sous-développement, mais aussi les mentalités, c'est-à-dire les idées que chaque citoyen élabore, cultive et applique dans ses relations quotidiennes avec les autres. *C'est pourquoi toute politique publique n'ayant pas la force de dire la vérité, c'est-à-dire de présenter le thème des migrations comme un point décisif pour notre présent et pour notre avenir, d'en exemplifier toutes les difficultés, d'explicitier toutes les contradictions, d'indiquer les efforts et les solutions possibles, compromet l'avenir de ce passage crucial de l'histoire humaine.*

Au cours de ces dernières semaines, le débat public nous a donné l'occasion de réfléchir sur trois exemples très instructifs sur le fait que la nécessité de dire la vérité est le préambule de l'élaboration de politiques publiques rationnelles et intelligentes. Le premier exemple concerne le débat sur l'abrogation du délit de clandestinité. Si l'on affirme que le délit d'immigration clandestine est inutile et nuisible, la classe politique, les groupes dirigeants, les faiseurs d'opinions ont une seule tâche, celle de soutenir l'inutilité et la nuisibilité de cette situation pénale, de l'argumenter et de convaincre le plus grand nombre qu'elle doit être abrogée. *Le délit d'immigration clandestine doit être abrogé parce qu'il se réfère à la pénalisation non pas des comportements criminels - c'est-à-dire ceux qui portent atteinte à des tiers et aux biens juridiques sauvegardés - mais d'une condition existentielle, le statut, l'être social, le fait d'être migrant, ainsi que, comme l'affirment le chef de la Direction nationale antimafia et antiterrorisme et le chef de la police, parce que cela s'est révélé inutile et nuisible.* L'abrogation de ce délit implique des coûts culturels, sociaux et électoraux et, dans ce cas, « dire la vérité » peut conduire à une croissance difficile de conscience collective.

Le deuxième exemple concerne la question des passeurs que les migrants paient pour traverser la mer. Il y a environ un an, la mobilisation avec tous les outils et les ressources nécessaires, même militaires, contre les passeurs a fait comprendre à l'opinion publique que ces derniers étaient la cause et non l'effet, la dernière trace, le dernier passage organisé par la délinquance d'un parcours humain, celui des migrants qui a d'autres motivations et d'autres racines.

Le troisième exemple fait référence aux « événements de Cologne » du 31 décembre 2015. Ce qui est arrivé cette nuit-là a amené beaucoup d'observateurs de la réalité italienne et européenne à déclarer l'échec du multiculturalisme. Il faut cependant s'entendre sur le sens de multiculturalisme : est-ce une photo de la réalité ? Ou est-ce essentiellement un succédané de la projection des attentes optimistes de la construction d'une société sur la base de la rencontre d'ethnies, de cultures et de religions différentes ? En réalité, même avant les événements de Cologne, pendant ce dernier quart de siècle nous avons maintes fois assisté à des conflits culturels très enflammés. Il suffit de penser à la question des mutilations génitales féminines en Italie ou à la question du voile. *Le multiculturalisme n'est autre qu'une tendance irrésistible de la société contemporaine qui peut être gérée et gouvernée, mais qui ne peut pas être imaginée comme un parcours simple et aisé. Le multiculturalisme, c'est-à-dire la coexistence entre cultures et traditions différentes, est un processus fatigant et douloureux, mais nécessaire, il n'y a pas d'alternative.*

Ces trois exemples soulignent la nécessité morale et politique de dire la vérité comme élément essentiel afin de tracer un parcours pour le développement d'une Union européenne consciente de ses propres responsabilités, capable à la fois d'être accueillante et de construire son identité sur les valeurs de l'idée même d'Union européenne et de communauté.

Deuxième session : Les migrations e les relations Italie-Afrique

Modérateur Ugo Melchionda

Centre d'études et de recherche Idos

Le cadre général des relations Italie-Afrique concernant le thème des migrations doit tenir compte de certains faits importants. Le continent africain est composé d'états généralement très pauvres – la moitié de la population africaine vit avec moins de 2,5 dollars par jour –, mais dont le taux de croissance est très élevé. Un sixième de la population mondiale est africaine et elle est en rapide expansion – selon les prévisions des Nations Unies plus de la moitié de la croissance globale de la population d'ici 2050 aura lieu en Afrique¹⁶ où la population est destinée à doubler. Il y a 31 millions de migrants africains dans le monde : 10 millions entre réfugiés, expatriés et exilés.

L'Afrique a doublé sa présence en Italie pendant les dix dernières années, passant de 516 000 à plus d'un million de personnes : aujourd'hui les Africains en Italie représentent près d'un cinquième de tous les immigrés en règle¹⁷. En ce qui concerne les demandes d'asile présentées en Italie, on compte une forte incidence de personnes qui arrivent de l'Afrique subsaharienne. Sur 65 000 demandes enregistrées en 2014, 10 135 provenaient du Nigéria, 9 790 du Mali, 8 575 de la Gambie et 4 675 du Sénégal.

Il est important que l'Italie, avec les autres pays européens, s'engage envers l'Afrique sur le thème des droits et de leur reconnaissance, ainsi que sur celui des projets et du dialogue s'appuyant sur l'aspect économique et sur les opportunités qui se présenteront. Le processus de Rabat et celui de Khartoum sont deux outils importants dans les **relations Europe-Italie-Afrique** parce qu'ils affrontent deux aspects des migrations qui sont étroitement liés : **les migrations et le**

¹⁶ http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf

¹⁷ [http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/Scheda%20Dossier%202015\(4\).pdf](http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/Scheda%20Dossier%202015(4).pdf)

développement d'une part, et le contrôle des flux irréguliers de l'autre. On craint que Khartoum puisse limiter Rabat comme Dublin est en train de limiter Schengen.

Aussi pour ce qui concerne les demandes d'asile présentées dans notre pays, il y a un très fort pourcentage de personnes qui arrivent de l'Afrique subsaharienne. Des 65 000 demandes enregistrées en 2014, 10 135 sont du Nigéria, 9 790 du Mali, 8 575 de la Gambie et 4 675 du Sénégal.

Il est important que l'Italie, avec les autres pays européens, s'engage envers l'Afrique sur le terrain des droits et de leur reconnaissance, ainsi que sur le terrain des projets et du dialogue s'appuyant aussi sur l'aspect économique et sur les opportunités qui se présenteront. Le processus de Rabat et celui de Khartoum sont deux outils importants dans les relations Europe-Italie-Afrique parce qu'ils envisagent deux aspects des migrations qui sont étroitement liés : les migrations et le développement d'un côté et le contrôle des flux irréguliers d'un autre. Il est à craindre que Khartoum limite Rabat comme Dublin est en train de limiter Schengen.

Mario Deaglio
Économiste

De par sa complexité, la question des migrations, des relations internationales et de l'Afrique doit être abordée du point de vue des sciences sociales - politique, économie et démographie - dans leur ensemble.

Le développement concret de cette question doit se baser sur deux conditions implicites présentes dans la manière dont la nouvelle vague migratoire est abordée par les médias.

1) La première condition, qui n'est absolument pas démontrée, est que le **choix du migrant** est un choix définitif. En réalité les réfugiés cherchent un refuge lié à la durée de l'urgence, mais ils sont généralement disposés à rentrer dans leur pays d'origine, dans le cas où les conditions s'amélioreraient. Si la petite et moyenne bourgeoisie syrienne, migrée en Allemagne au cours des derniers mois, avait la perception de conditions crédibles de reconstruction de son pays à court terme, elle rentrerait probablement en Syrie. Dans le passé, l'immigration de l'ex-Yougoslavie en Autriche avait atteint 700 000 personnes, mais quand la situation s'est stabilisée, le flux de retour a commencé. Pour des raisons principalement économiques, les migrants ont des perspectives à long terme qui ne sont pas liées à une seule urgence. Toutefois, au moins au début de la migration, ils pensent à un retour possible dans leur pays d'origine, une fois qu'ils ont acquis les capacités économiques et professionnelles nécessaires. Les Italiens immigrés en Allemagne dans les années 50 sont retournés pour la plupart en Italie au moment de la retraite ou juste avant.

Alors, dans un cas comme dans l'autre, il n'est pas vrai que nous nous trouvons face à un choix définitif, mais à des choix conditionnés qui nécessitent un traitement particulier.

2) La seconde condition est que **les flux migratoires sont abordés essentiellement sur le plan logistique.** En Europe, l'approche logistique des derniers mois de 2015 a occulté l'aspect politique et a entraîné des débats sur les quotas, les visas sur les passeports, les empreintes digitales sans aborder les vrais problèmes politiques en question. Certes, pour les migrants, le fait qu'il n'existe pas d'équivalent d'une Banque centrale européenne, c'est-à-dire une institution qui a un pouvoir de contrôle supranational, n'aide pas. En réalité, il faut tenir compte du fait que le pays qui accepte des réfugiés ou des migrants économiques dans son territoire ne peut pas rester neutre vis-à-vis des situations des pays de provenance des migrants. Cependant, il doit s'engager sur le plan politique à court et à long terme pour créer des conditions de vie acceptables, de développement et de croissance appropriées.

Si l'on pense aux mesures de politique migratoire à mettre en œuvre, il faut considérer que le long terme sera sans aucun doute dominé par le lien direct et indissoluble entre Europe et Afrique. En l'espace de vingt-cinq ans, on estime que l'Afrique atteindra environ un milliard de personnes et l'âge moyen des pays africains, ce qui est déjà très bas, va baisser encore davantage (en Égypte la moitié de la population a moins de 19 ans). Personne n'a considéré le fait que dans deux ou trois décennies la population sera exceptionnellement jeune et nombreuse. Qu'advient-il de l'économie européenne si l'Afrique augmente de 5% par an ? Et si elle augmente dans des secteurs plus que dans d'autres ? Bien que l'avenir de l'Union européenne dépende en grande partie de sa relation avec l'Afrique, on enregistre une carence désolante d'études et de débats sur ces sujets.

Comment peut-on établir le rapport entre Europe et Afrique ? La réponse de l'économie classique, qui se fondait surtout sur le commerce international et sur l'avantage mutuel, est, en grande partie, encore valable, mais elle ne suffit pas. Il est nécessaire d'avoir une coordination de politique industrielle, une indication de la direction à suivre, une vraie stratégie. *L'Europe peut-elle s'insérer effectivement dans un processus de croissance économique et de développement social et civil de l'Afrique, parvenant ainsi à trouver au moins une partie du soulagement à ses problèmes ? Il n'existe pas de réponse claire à cette question, mais une solution pourrait être trouvée en raisonnant avec les Africains sur des questions communes : les deux parties de la Méditerranée, les deux continents doivent communiquer l'un avec l'autre, l'agenda africain doit être programmé de concert avec les pays africains.*

Pour ce qui est des questions liées aux flux migratoires à court terme, elles renvoient notamment à la gestion des migrants et des réfugiés au niveau logistique. Les migrants sont considérés comme des objets, ils sont traités individuellement et non pas en relation avec les communautés qu'ils créent et dans lesquelles ils vivent. Ils sont généralement considérés de façon passive, c'est-à-dire que l'on exige surtout qu'ils respectent des normes et on oublie leur identité qui n'est pas seulement personnelle, mais aussi communautaire. L'Union européenne devrait s'activer pour **considérer les migrants comme des communautés**, en identifiant celles qui existent déjà et celles en cours de formation, en créant un dialogue avec eux et avec les représentants de référence. Cela peut se produire à travers de nombreuses petites actions, dès l'accueil.

Considérons par exemple la question de la nourriture. Dans les centres d'hébergement, on fait arriver des repas prêts à consommer, mais on n'a jamais pensé à fournir à la communauté les matières premières pour gérer elle-même la préparation des repas. La communauté devrait être plus autonome dans l'administration de ses centres. On devrait fournir aux migrants qui viennent d'arriver, en plus des aides de première nécessité, les outils de connaissance du pays dans lequel ils arrivent, des livres, des cours sur la norme en vigueur, etc. En Allemagne, par exemple, certaines radios transmettent dans les langues de provenance des migrants et certains journaux sont publiés dans les langues des migrants.

Il y a enfin un dernier point où l'aspect micro, de courte durée, se mêle à celui de longue durée : **l'entrepreneuriat migrant.**

L'Italie compte 500 000 entrepreneurs migrants, 135 000 provenant de la Méditerranée. Parmi ceux-ci, on enregistre la présence de grandes entreprises d'immigrés qui embauchent des travailleurs italiens et d'autres qui élargissent leur activité dans les pays d'origine. On commence à voir ce type d'interaction qui représente une opération culturelle de grande importance par rapport au processus d'intégration et d'interaction avec le pays d'accueil.

Les outils susceptibles de nous aider à transformer la question migratoire en opportunité sont : la reconnaissance pour les communautés de migrants, la facilitation des rapports économiques au niveau micro et le début d'un dialogue à long terme qui conduit à l'élaboration de programmes impliquant le continent africain dans sa totalité avec l'Europe.

Lia Quartapelle

Commission des Affaires étrangères de la Chambre des députés

La question des migrations a clairement montré combien il est stratégique qu'un secteur de la politique étrangère de l'Italie concerne effectivement l'Afrique. **Le rapport Italie-Afrique est en train d'assumer sa propre physionomie**, au-delà des déclarations de principe, ou d'une certaine attitude de « charité » qui a caractérisé l'intérêt occidental pour l'Afrique à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Ce rapport doit commencer à répondre à des questions globales qui touchent l'Italie et l'Afrique ensemble, dont les migrations sont un symptôme et une éruption, et non pas un dernier point d'impact.

À l'occasion du récent sommet de La Valette qui a eu lieu en novembre dernier entre l'UE et trente-cinq pays africains, un rendez-vous très attendu parce qu'il reprenait la tradition de dialogue Europe-Afrique sur des questions communes, la principale préoccupation des leaders européens a été d'atténuer le flux migratoire et de préserver l'espace Schengen, mis en danger par le récent rétablissement des contrôles aux frontières par certains des états UE qui s'étaient toujours montrés disponibles, comme la Suède, la Norvège et le Danemark. On a ainsi gaspillé l'occasion de relancer les relations Europe-Afrique, qui ont été abordées dans une perspective moins stratégique depuis que la crise chinoise a réduit sa mainmise compétitive sur le continent africain. Les relations Europe-Afrique se sont gâtées à La Valette également devant une image de l'Europe de « forteresse assiégée » qui, du point de vue africain, se brise si nous considérons les chiffres fournis. Pour 3% de réfugiés accueillis par l'Europe, l'Afrique en accueille 30%. Des données précises ne sont pas disponibles, mais on estime qu'il y a plus de migrants intra africains dans l'Afrique de l'Ouest (environ 7,5 millions) que d'immigrés africains dans toute l'Europe. On estime à plus de 17 millions le nombre d'immigrés sur le tout continent africain.

Dans ce contexte, **l'Italie est plus directement impliquée dans le phénomène migratoire que le reste de l'Europe, et plus directement encore que celui qui provient de l'Afrique**. Les raisons de ce phénomène sont au nombre de trois. Premièrement, la proximité géographique de notre pays avec le continent africain. Deuxièmement, grâce à l'ouverture des routes des Balkans, les flux qui arrivent en Italie sont devenus de plus en plus des flux africains : en 2014 près de 42 320 Syriens sur 170 000 (25%) ; en 2015 5% de Syriens seulement, tandis que 61% arrivent de l'Afrique subsaharienne (notamment plus d'un quart provenant de l'Érythrée). Enfin, l'Italie a dû faire face aux flux migratoires de façon plus soudaine et dramatique : d'un côté, l'Italie est le pays occidental avec la plus vaste différence entre immigration effective et immigration perçue (les données révèlent un écart de 23 points de pourcentage), de l'autre côté, c'est l'un des pays européens qui a vu augmenter le plus rapidement sa population immigrée au cours des 25 dernières années (de 0,9% en 1989 à 8% en 2014). Pour ces raisons, le rapport Italie-Afrique, identifié comme un débouché naturel de notre politique étrangère, revêt une importance encore plus grande devant le thème des migrations.

La définition de certains facteurs structurels des migrations entre Europe et Afrique peut aider à déterminer les objectifs, les priorités et la méthode de travail d'un engagement italien renouvelé en Afrique. En effet, les migrations africaines ne sont que des symptômes de contradictions plus profondes que vit notre continent, de façon différenciée entre les pays. Premièrement, certains flux migratoires dérivent de l'espoir d'améliorer ses propres conditions de vie et celles de sa famille du point de vue économique. Il s'agit des flux de personnes qui proviennent notamment de l'Afrique occidentale, d'états comme le Sénégal, la Gambie et le Nigéria (même si celles qui proviennent du Nigéria fuient également des situations de conflit et de persécution). Elles ont expérimenté des processus de croissance non inclusifs, qui encouragent les ménages à miser sur certains individus afin qu'ils émigrent. D'autres flux sont liés à des situations

de conflit ou de répression. Les personnes qui proviennent de la Corne d'Afrique échappent à la guerre civile en Somalie ou au régime répressif en Érythrée. Enfin, une troisième cause des migrations est liée à la question des états fragiles. L'Afrique compte un pourcentage élevé d'états fragiles. Les événements de certains pays nord-africains et de la zone subsaharienne, en particulier la bande sahélienne, montrent bien qu'une situation de fragilité locale peut engendrer des phénomènes d'instabilité régionale et globale. La faiblesse de la présence étatique et la corruption endémique dans des pays comme la Somalie, le Mali, le Soudan du Sud et le Nigéria, en plus de la chute ou de l'affaiblissement de régimes politiquement répressifs ont, d'un côté, créé des conditions afin que des milliers de personnes laissent des situations fragiles et instables et, de l'autre côté, permis aux trafiquants d'êtres humains de profiter d'institutions très faibles, de limites poreuses, d'opportunités de corruption pour élargir leur champ d'action par rapport au passé. Dans les pays de la bande sahélienne, les conséquences du « printemps arabe », à commencer par la fin de Gheddafi, ont exacerbé une série de dynamiques géopolitiques déjà opérationnelles depuis plusieurs années. Cette zone est donc devenue un catalyseur de crise entre la désintégration d'entités étatiques, les flux migratoires en augmentation et le terrorisme. C'est à ces trois facteurs, à leur combinaison et à la différenciation entre les pays que doit répondre une nouvelle stratégie Italie-Afrique.

En raison de son destin géographique, plus encore que pour son histoire, l'Italie se trouve dans une position privilégiée pour relancer les rapports entre Europe et Afrique en termes de partenariat global. Nous sommes en train de nous doter de divers outils. Par ailleurs, il y a eu, au moins à partir du deuxième gouvernement Prodi, une **tentative de renforcer la capacité de discuter avec les pays africains au plus haut niveau politique**. Nous sommes en train de travailler sérieusement afin que des actions concrètes suivent l'engagement politique, et donc que nous nous renforçons du point de vue des outils de la politique étrangère à l'égard des pays africains. En particulier, après plusieurs tentatives au cours de 4 législatures, nous avons réussi à réformer la **coopération au développement, qui est devenue un outil qualifiant de la politique étrangère italienne**. Le processus de réforme structurelle, toujours en cours, s'est également accompagné d'une réponse en termes de ressources : une augmentation de 120 millions sur le canal bilatéral avec la loi de stabilité, qui n'est pas suffisante pour récupérer les engagements d'atteindre 0,7% du PIB, mais c'est une forte inversion de tendance, qui va se consolider dans les deux prochaines années, et qui signale que le canal que nous voulons renforcer est bilatéral. Les ressources supplémentaires seront dépensées de manière à qualifier la présence italienne en Afrique. Deux sujets intéressants peuvent être partagés.

1. Si les aides et la capacité italienne de relation politique doivent influencer de manière positive les transitions africaines, il faudra se confronter sur **la façon d'unir coopération et sécurité**, généralement considérée comme un tabou, justement pour faire face aux distorsions résultant de la fragilité des états, surtout dans la bande sahélienne ; et sur **la manière de renforcer les transitions démocratiques** de certains de ces pays. Citons notamment l'Érythrée qui est déterminante dans les flux migratoires vers l'Italie, mais qui est un pays pour lequel il n'existe pas de stratégie claire, ni en termes politiques, ni en termes de coopération.
2. **La politique étrangère à l'égard des pays africains doit essayer d'être cohérente également avec les autres politiques pour le continent**. L'intérêt renouvelé pour l'Afrique a produit un activisme italien à l'égard des pays africains, souvent mal coordonné. Il faudrait un cadre stratégique plus structuré d'actions, d'outils et d'objectifs en mesure de rendre plus efficace l'intervention de toutes les institutions italiennes en Afrique.

Trois des pays africains les plus concernés dans la crise migratoire sont d'anciens territoires italiens : l'Érythrée, la Somalie et la Libye. Le colonialisme peut avoir donné, dans ce cas, à l'Italie une meilleure connaissance du territoire, de la société et des hommes, mais il s'agit d'un privilège qui suscite encore de la méfiance. Il doit être manipulé avec beaucoup de prudence. Nous devons le

garder à l'esprit pour la future nouvelle œuvre de pacification en Lybie. L'Italie a une tâche très ardue : mettre à disposition de la pacification une connaissance acquise et une présence d'hommes et de femmes à employer comme une ressource. **Pour son objectif de paix et de stabilité, cette politique doit favoriser par tous les moyens la récupération des migrants potentiels pour la croissance et la réforme de leurs pays d'origine**, en Lybie comme en Érythrée et en Somalie. Tel est le mandat que l'Italie ressent comme le plus proche de sa sensibilité et de ses responsabilités.

Massimo Livi Bacci

Neodemos

Le thème de la migration est aujourd'hui abordé dans un contexte mondial, européen et moyen-oriental. Dans ce contexte, l'Italie semble être « enchâssée » dans une Union européenne qui s'avère être un échec en matière de politiques migratoires. Le Traité de Lisbonne¹⁸ en est un bon exemple car il établit que les États peuvent définir librement le nombre de migrants à accueillir à l'intérieur de leurs frontières. Du point de vue de l'emploi, la grande immigration en Espagne au cours de la première décennie du nouveau siècle a financé en quelque sorte la bulle spéculative immobilière, qui a eu de considérables effets économiques sur l'Union européenne. L'Europe risque d'échouer justement dans les domaines où elle a atteint des résultats importants, c'est le cas de la libre circulation : les limites du Traité de Dublin remettent largement en question Schengen.

Il n'existe pas de politique d'asile commune. Malgré les difficultés, il est important de partager les critères de distinction entre le demandeur d'asile qui a un besoin vital de protection temporaire ou permanente et le migrant économique/social qui ne se trouve pas en danger de mort dans son pays d'origine. En ce sens, il faut renforcer les structures, unifier les procédures mises en œuvre par le pays pour examiner les demandes d'asile et de protection. Le thème de la gestion des flux migratoires ne peut pas être abordé par une politique conjoncturelle : l'Europe dans son ensemble et les différents pays doivent être prêts à faire face aux flux des réfugiés causés par des situations de forte instabilité qui se créent au fil des années.

En ce qui concerne le binôme migrations - relations internationales Italie-Afrique à long terme, à quoi peut-on s'attendre du point de vue du développement du continent africain pendant les prochaines décennies au-delà des contingences actuelles ?

Pour parler de l'Afrique par rapport à l'Italie et aux flux migratoires, il faut avant tout comprendre à quelle Afrique on se réfère. D'un côté, on connaît bien l'Afrique du Nord, qui ne présente pas d'inconnues, qui est étroitement liée à l'Europe, avec laquelle elle entretient de forts canaux d'interaction. De l'autre côté, l'Afrique subsaharienne a des problèmes complètement différents, même sous le profil démographique. En Afrique du Nord, la pression démographique se trouve dans une phase de forte atténuation, le taux de natalité a baissé pendant les dernières décennies et les comportements se sont en quelque sorte modernisés. En Afrique subsaharienne, la croissance démographique est encore en forte hausse – au Nigéria, par exemple, le taux de natalité actuel est légèrement inférieur à celui d'il y a vingt ans – et si les comportements liés à la procréation ne changent pas, la population triplera d'ici 2050. On assiste à une « ébullition démographique » sans précédent, un élément important dont la communauté internationale ne tient pas beaucoup compte. Lors des récentes réunions de l'Assemblée générale des Nations Unies, où les nouveaux *sustainable development goals*¹⁹ (Sdg) ont été approuvés, la question démographique n'a pratiquement pas été

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3AC2007%2F306%2F01>

¹⁹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

abordée, comme si ce thème-ci n'était plus important. Sans tenir compte du fait que l'Afrique subsaharienne est en train de renforcer ses liens davantage avec l'Asie qu'avec l'Europe. Au cours de ces dernières années, notre rôle de partenaire de développement économique de l'Afrique subsaharienne a subi un changement. L'Afrique subsaharienne est en fait la partie du continent africain ayant le taux de développement le plus élevé, soit une moyenne de 5% pendant les dix dernières années. Il faut toutefois considérer que la moitié de ce taux de développement est érodé par la croissance démographique, qui correspond à 2,5% par an, par conséquent les avantages sont moindres par rapport à ce que les chiffres peuvent suggérer. L'Afrique subsaharienne se trouve dans une transition économique particulière qui est caractérisée, contre toute attente de la Banque mondiale, par une productivité agricole modeste et un secteur des services en forte croissance. En revanche, dans le cas de la transition économique typique, on enregistre d'abord une augmentation de la productivité agricole, qui soutient le développement du secteur manufacturier ainsi que le tertiaire. Le destin du développement de l'Afrique subsaharienne ne s'orientera peut-être pas vers la manufacture, mais sans aucun doute vers le secteur des services et ceci est un nouvel élément à interpréter et à approfondir.

En ce qui concerne les relations entre l'Italie et l'Afrique, la **diaspora africaine** joue un rôle important du point de vue économique, même si au cours de ces dernières années son ampleur s'est réduite par rapport au passé. Aujourd'hui, le pourcentage d'étrangers d'origine africaine (80% sont d'origine nord-africaine) sur le total des étrangers en Italie est de 20% (il y a presque un million d'Africains en Italie), soit une baisse par rapport aux 26% d'il y a six ans, mais ceci revêt quand même une importance particulière. Plus d'un demi-million de Marocains habitent en Italie, 50 000 d'entre eux sont des entrepreneurs opérant dans le secteur du commerce et surtout dans celui de la vente ambulante. L'esprit d'entreprise des Marocains est plus fort que celui des immigrés provenant de l'Europe de l'Est, des Philippines ou d'autres pays ; il est relativement plus faible que l'esprit d'entreprise des Chinois et des Pakistanais. *Les diasporas africaines qui vivent en Italie (à savoir 1 000 000 d'Africains, dont un 500 000 Marocains, 100 000 Tunisiens, 100 000 Égyptiens) forment des communautés importantes, plutôt bien intégrées. Travailler sur ces communautés est l'un des éléments possibles pour développer la coopération entre l'Italie et chacun des pays africains.*

Les routes des flux migratoires sont fortement liées aux événements des pays africains et européens ainsi qu'à leurs relations mutuelles. La Lybie est considérée comme la traditionnelle porte de l'Europe, mais en raison de son instabilité interne, de nombreux flux migratoires se sont déplacés vers la Grèce et la Turquie, touchant directement des pays européens qui n'avaient vécu par le passé la question des migrants que de manière indirecte. L'Europe ne dispose pas d'une politique migratoire commune qui puisse éviter que chaque pays agisse individuellement en fonction des routes et de la portée des flux migratoires.

Dans une perspective à très long terme (plus que 30 ans) sur l'évolution des migrations, il est possible d'envisager une nouvelle phase, très différente de la phase actuelle, une sorte de **quatrième globalisation où il y aurait de nombreuses formes d'immigration**, et pas seulement celles liées au déplacement physique et permanent des personnes. Il suffit de penser, par exemple, à l'augmentation du volume des voyages internationaux qui est passé, d'après le Bureau de statistiques du tourisme international, d'un total de 20 millions à un milliard au cours des 50 dernières années. La mobilité s'accroît de manière exponentielle, et c'est précisément pour cette raison qu'il faudra envisager des échanges migratoires très différents de ceux auxquels nous sommes habitués aujourd'hui.



Via Vanchiglia 4 E – 10124 TORINO
Tel. 011/43.65.006 Fax 011/086.62.91
c.f. 9752399014
segreteria@csapiemonte.it www.csapiemonte.it