

POLICY PAPER

AU-DELÀ DE CEUTA

DYNAMIQUES MIGRATOIRES, FACTEURS STRUCTURELS ET RÉPONSES À LONG TERME EN ESPAGNE, EN EUROPE ET EN AFRIQUE

Rapport 7/2026

Institut espagnol d'analyse migratoire (IEAM)

ieam
INSTITUTO ESPAÑOL DE ANÁLISIS MIGRATORIO

Résumé exécutif

Les 30 et 31 juillet 2026, plus de 70 000 personnes sont entrées à Ceuta depuis le Maroc, selon le ministère espagnol de l'Intérieur. Cet épisode a mis en évidence un modèle de gouvernance migratoire qui demeure largement fondé sur la gestion des situations d'urgence plutôt que sur une préparation institutionnelle durable.

Ce Policy Paper s'appuie sur un webinaire de l'IEAM organisé selon la règle de Chatham House, qui a réuni des chercheurs, des journalistes et des acteurs de la société civile, apportant des perspectives tant africaines qu'européennes. Prenant les événements de Ceuta comme point de départ, il identifie les lacunes institutionnelles et opérationnelles qui entretiennent une approche réactive et formule des recommandations visant à renforcer la préparation en amont, pendant et à l'issue des périodes de forte pression migratoire. L'analyse s'articule autour de trois dimensions : l'anticipation, la coordination et la coopération, ainsi que la continuité.

Messages stratégiques

1. L'anticipation repose sur la capacité à agir à partir des signaux d'alerte, et pas seulement à les détecter.
Les signaux d'alerte précoce sont rarement concluants pris isolément, mais plusieurs indicateurs considérés conjointement peuvent justifier une action. Le suivi n'est efficace que s'il est relié à un processus décisionnel permettant d'intervenir avant qu'une crise ne s'aggrave.

2. Les tendances nationales ne constituent pas un indicateur fiable des pressions exercées à l'échelle locale.
Une baisse globale des arrivées peut coexister avec une augmentation rapide de la pression sur un territoire donné. Les périodes de moindre afflux doivent être mises à profit pour renforcer la préparation, et non être considérées comme la preuve que de nouvelles pressions sont peu probables.

3. Les responsabilités et les ressources doivent être réparties avant que la pression ne s'intensifie.
Les plans d'urgence doivent définir en amont qui est chargé d'intervenir, ce que chaque institution doit fournir, dans quels délais et avec quels moyens. Ils doivent également associer les autorités régionales et locales, qui sont souvent les premières à faire face aux pressions les plus importantes.

4. La solidarité européenne doit se traduire par des contributions concrètes.
Les contributions prévues dans le cadre du Pacte européen sur la migration et l'asile sont obligatoires, mais flexibles : les États membres peuvent apporter leur contribution sous la forme de relocalisations, de contributions financières ou d'autres formes de soutien. Ces différentes modalités n'ont pas les mêmes effets opérationnels. Un financement, à lui seul, ne permet pas de créer immédiatement des places d'hébergement ni de répartir les responsabilités en matière d'accueil. Par ailleurs, le soutien accordé à l'Espagne doit effectivement bénéficier aux territoires et aux services qui supportent les coûts immédiats.

5. La coopération avec les pays tiers est essentielle, mais elle crée des situations de dépendance.
Celles-ci varient selon les relations bilatérales et confèrent aux gouvernements partenaires des marges de négociation différentes. La coopération extérieure devrait reposer sur des partenariats plus équilibrés, intégrant les perspectives et les priorités africaines, tandis que des mécanismes de résilience permettraient de réduire les dépendances excessives à l'égard de partenaires individuels.

6. La préparation doit être maintenue dans la durée, y compris entre les crises.
Des évaluations structurées après chaque crise, un socle stable de personnel et des financements prévisibles sont nécessaires pour préserver les connaissances institutionnelles et maintenir les capacités essentielles sur le long terme.

© Institut Espagnol d'Analyse Migratoire (IEAM). Tous droits réservés.

Toute reproduction, diffusion ou usage commercial de ce document nécessite une autorisation préalable des éditeurs.

Référence recommandée :

CABALLERO-VÉLEZ, D., SIMONELLI, F., SICILIANO, M. et GBAGUIDI, R. (2026), « Au-delà de Ceuta : dynamiques migratoires, facteurs structurels et réponses à plus long terme en Espagne, en Europe et en Afrique », Policy Paper 7/2026, Institut espagnol d'analyse migratoire (IEAM).

1. Introduction

1.1 La crise de Ceuta : un défi récurrent pour la gouvernance migratoire

Les 30 et 31 juillet 2026, plus de 70 000 personnes sont entrées à Ceuta depuis le Maroc, selon le ministère espagnol de l'Intérieur, exerçant une pression considérable sur les capacités d'accueil, administratives et sécuritaires de l'Espagne. Cet épisode a largement été présenté comme une crise migratoire, alors même que les arrivées soudaines et massives ne constituent pas un phénomène nouveau pour l'enclave espagnole.[1]

Le débat public et politique qui a suivi s'est principalement concentré sur les circonstances immédiates de ces arrivées. Une grande partie des discussions a porté sur les responsabilités, la gestion des frontières et la rapidité de la réponse du gouvernement espagnol. Ces questions sont importantes pour évaluer la gestion d'une situation d'urgence, mais elles ne couvrent qu'une partie du problème. Une évaluation de la réponse apportée nécessite de disposer d'éléments concrets sur les effectifs mobilisés, les processus décisionnels, les conditions d'accueil et le suivi ultérieur, en complément des informations communiquées par le gouvernement sur son intervention. Se concentrer sur le seul moment des arrivées risque de faire oublier ce qui se passe en amont et en aval, notamment la capacité du système à anticiper les pressions, à coordonner la réponse entre les différents échelons de gouvernement et à maintenir des capacités suffisantes entre les crises.

Les événements de juillet soulèvent deux questions distinctes : dans quelle mesure l'Espagne a-t-elle réussi à mobiliser ses ressources pendant la situation d'urgence, et disposait-elle en amont de capacités suffisantes et de mécanismes décisionnels adaptés ? Une évaluation complète doit examiner ces deux dimensions, plutôt que de considérer la mobilisation des moyens en situation d'urgence comme une preuve de préparation institutionnelle durable.

Le webinaire organisé le 14 septembre 2026 par l'Institut espagnol d'analyse migratoire (IEAM) visait à dépasser les circonstances immédiates des événements de Ceuta et à s'appuyer sur ceux-ci pour réunir les participants autour d'une analyse commune des lacunes institutionnelles et opérationnelles qui caractérisent le système actuel. Il avait pour objectif d'examiner comment l'Espagne et l'Union européenne pourraient passer d'une approche essentiellement réactive à un modèle de gouvernance migratoire plus cohérent et durable, en s'appuyant sur des perspectives espagnoles, européennes et africaines.

1.2 Méthodologie

Ce Policy Paper s'appuie sur les échanges tenus lors du webinaire, organisé selon la règle de Chatham House. Les propos sont donc présentés sans attribution individuelle, afin de préserver la liberté d'expression des participants.

---

[1] Ministère espagnol de l'Intérieur, déclaration du 4 août 2026, faisant état de 72 000 arrivées.

Le webinaire a réuni différents acteurs apportant des perspectives tant africaines qu'européennes, notamment des chercheurs, des journalistes et des représentants de la société civile spécialisés dans la gouvernance migratoire et les dynamiques de mobilité.

Les trois dimensions abordées lors du webinaire sont intégrées tout au long de ce Policy Paper :

- **L'anticipation**, entendue comme la capacité à relier les indicateurs d'alerte précoce d'une pression croissante à un processus décisionnel permettant d'agir avant qu'une crise ne s'aggrave ;
- **La coordination et la coopération**, entendues comme la répartition effective des responsabilités entre les autorités nationales, régionales et locales, aux différentes étapes de la réponse ;
- **La continuité**, entendue comme la capacité à assurer le fonctionnement durable du système et à préserver les connaissances institutionnelles sur le long terme.

2. Anticipation : passer de la gestion de l'urgence à la préparation institutionnelle

Lorsqu'une situation s'aggrave, une réponse rapide est essentielle. Son efficacité doit être évaluée au regard des moyens déployés, de la rapidité des décisions prises et des conditions au sein des dispositifs d'accueil. Toutefois, même une réponse efficace à une situation d'urgence ne saurait, à elle seule, démontrer l'existence d'une préparation adéquate.

L'analyse doit donc aller au-delà de la phase la plus visible de la crise et prendre en compte le fonctionnement du système au cours de la période ayant précédé le pic des arrivées. Une attention particulière doit être accordée aux mesures préparatoires qui auraient pu être engagées plus tôt, notamment aux décisions institutionnelles, aux dispositions relatives aux effectifs et aux ressources susceptibles de permettre au système de mieux absorber la pression.

En l'absence de cette distinction claire, les réponses à l'augmentation des flux migratoires risquent de reposer principalement sur des mesures d'urgence à court terme, les ressources n'étant mobilisées qu'une fois les capacités existantes déjà mises à rude épreuve. Cette approche peut entretenir un cycle récurrent de gestion de crise, plutôt que favoriser une préparation institutionnelle durable.

2.1 Relier les signaux d'alerte à une action anticipée

Une anticipation efficace des crises repose avant tout sur l'existence d'un système d'alerte capable d'identifier les signes annonciateurs d'une situation d'urgence. Les signaux d'alerte précoce sont rarement concluants pris isolément, mais plusieurs indicateurs considérés conjointement peuvent constituer une base suffisante pour justifier une intervention.

Parmi ces indicateurs, une attention particulière doit être accordée aux éléments suivants :

- La pression croissante exercée sur les structures d'accueil ;
- L'évolution du volume et des caractéristiques des arrivées ;
- Les informations recueillies dans les zones frontalières.

Le gouvernement espagnol a publié, le 9 septembre 2026, un ensemble de 40 rapports et communications qui permet de reconstituer la chronologie des signaux d'alerte. Il convient notamment d'examiner les notifications émises entre le 27 et le 29 juillet afin d'établir quelles autorités les ont reçues, à quel moment les décisions ont été prises et quelles mesures préparatoires ont été mises en œuvre avant les arrivées.[2]

Toutefois, la collecte et le suivi des informations ne suffisent pas. L'enjeu principal réside dans la manière dont ces informations sont évaluées et traduites en décisions. Il n'est pas nécessaire de connaître avec précision le calendrier ou l'ampleur des arrivées à venir. Il importe plutôt de veiller à ce que les signaux d'alerte parviennent rapidement aux responsables chargés de mobiliser les ressources et que ceux-ci puissent agir en renforçant la préparation aux frontières, les capacités d'accueil, la fourniture des services et la coordination, avant que les capacités existantes ne soient mises à rude épreuve.

Un système d'alerte n'est donc efficace que si la collecte d'informations est reliée à un processus décisionnel institutionnel. À défaut, les institutions peuvent disposer d'une connaissance relativement précise de l'évolution de la situation tout en échouant à intervenir avant son aggravation.

2.2 Tendances nationales et capacités locales

Le suivi de l'évolution d'une situation nécessite de mettre en relation les développements observés aux frontières avec la capacité des services d'accueil locaux à y répondre. Un même volume d'arrivées peut être gérable dans un contexte donné, mais exercer une pression considérable sur les services dans un autre, en fonction des effectifs et des ressources disponibles.

Par ailleurs, les seules tendances nationales ne permettent pas de rendre compte de manière fiable des pressions auxquelles sont confrontés les services locaux. Une baisse globale des arrivées peut coexister avec une augmentation rapide de la pression sur un territoire particulier, où les capacités locales peuvent déjà être mises à rude épreuve.

[2] Gouvernement espagnol, Rapports et communications sur la situation à Ceuta, publiés le 9 septembre 2026.

Cela souligne la nécessité d'organiser la préparation en tenant compte à la fois des tendances nationales et des réalités locales. Les périodes de moindre afflux doivent être considérées comme des occasions de réexaminer les procédures, de renforcer les capacités et de remédier aux lacunes existantes dans les services locaux, plutôt que comme la preuve que de nouvelles pressions sont peu probables.

3. Coopération, coordination et capacités institutionnelles

La pression engendrée par une augmentation soudaine des arrivées met en évidence la manière dont les responsabilités, les ressources et la coordination sont organisées au sein du système.

3.1 Les capacités d'accueil mises à l'épreuve

Les échanges lors du webinaire ont mis en évidence plusieurs difficultés auxquelles sont confrontés les systèmes de gestion des migrations en matière de capacités, particulièrement lors des périodes de forte pression soudaine :

- **Concentration des responsabilités**

Les pays de première entrée assument une part disproportionnée des responsabilités lors des premières étapes de l'accueil, au moment où les besoins en matière d'hébergement, de soins de santé, d'information et d'enregistrement sont les plus importants. Pourtant, les responsabilités et les ressources nécessaires pour répondre à ces besoins dépassent les seules capacités du pays d'arrivée.

- **Fragmentation entre les différentes étapes de la réponse**

Les différentes étapes de la réponse, du sauvetage et du débarquement à l'accueil initial, à l'évaluation des situations et à la relocalisation, sont étroitement interdépendantes. Un retard à l'une de ces étapes peut donc avoir des répercussions sur les suivantes. Par exemple, lorsque les dispositifs d'orientation vers d'autres structures tardent à être mis en place, les personnes peuvent rester plus longtemps dans les centres d'accueil initial, ce qui accentue la pression sur le système et limite sa capacité à accueillir de nouvelles arrivées.

- **Capacité à répondre aux besoins individuels**

Les dispositifs d'accueil doivent répondre aux situations et aux besoins spécifiques des personnes, qui peuvent nécessiter des services d'interprétation, des soins médicaux urgents, une protection de l'enfance ou un accompagnement juridique. En période de forte pression, le manque de personnel, de temps ou de services spécialisés peut entraver l'identification de ces besoins, ce qui peut à son tour affecter la rapidité et la qualité de la réponse.

- **Maintien des capacités dans la durée**

Les augmentations rapides des arrivées peuvent exercer simultanément une pression sur les capacités matérielles, administratives, institutionnelles et humaines. Un autre défi consiste à maintenir les capacités d'accueil au-delà des périodes de pression immédiate, en mettant en place des dispositifs permettant aux services de renforcer leurs moyens lorsque cela s'avère nécessaire.

3.2 Coordination à plusieurs niveaux et interdépendance institutionnelle

La gouvernance à plusieurs niveaux est inhérente à la gestion des migrations, dans la mesure où les responsabilités sont réparties entre différentes institutions et différents échelons territoriaux. Une coordination efficace comporte donc deux dimensions :

- **La coordination verticale**, entre les autorités nationales, régionales et locales ;
- **La coordination horizontale**, entre les différents ministères et services administratifs.

Un manque de coordination peut conduire à une réponse fragmentée, chaque institution traitant de son propre volet du processus sans disposer de liens suffisants avec les autres. Dans de telles situations, une institution peut être prête à intervenir, mais se trouver dans l'incapacité de le faire parce qu'elle attend des informations, un financement ou une décision relevant d'un autre acteur. Cela peut entraîner une paralysie administrative, même lorsque les capacités nécessaires existent au sein du système.

Il est donc nécessaire de mettre en place une répartition des responsabilités permettant une action cohérente entre les différents échelons de gouvernement, tant sur le plan vertical qu'horizontal, afin que les décisions puissent être prises et mises en œuvre avant qu'une crise ne s'aggrave.

Ceuta offre déjà un précédent concret en la matière. Le décret royal 681/2026 du 25 août a désigné le ministre de la Politique territoriale comme autorité fonctionnelle chargée de coordonner la réponse à la crise, tout en préservant les compétences et les chaînes de commandement existantes. Ce dispositif s'applique à la situation d'urgence à Ceuta. Une autorité nationale permanente devrait, quant à elle, disposer d'un mandat lui permettant de préparer et de coordonner l'action en amont, avant que de tels dispositifs d'urgence ne deviennent nécessaires.

L'Espagne devrait créer cette autorité permanente sous la forme d'une agence d'État dotée d'une autonomie administrative et d'un budget propre. Son champ de compétences devrait articuler les questions d'accueil et de préparation aux situations de pression aux frontières avec celles de l'emploi, de l'intégration et de la coopération avec les pays d'origine et de transit. Sa loi de création devrait lui conférer expressément le pouvoir de déclencher des alertes migratoires, d'activer les plans de renforcement convenus et de coordonner leur mise en œuvre entre les différents ministères et administrations territoriales. Elle devrait également définir les modalités de règlement des différends ainsi que les mécanismes de reddition de comptes concernant les décisions prises et les dépenses engagées, tout en préservant les compétences légales des institutions participantes. Le critère permettant d'évaluer cette réforme serait la capacité à transformer une alerte en une action financée dans un délai convenu.

3.3 Planification en amont : répartir les responsabilités et les ressources

L'article 32 de la directive (UE) 2024/1346 relative aux conditions d'accueil, dans sa version refondue, impose déjà aux États membres d'élaborer des plans d'urgence pour l'accueil des demandeurs d'une protection internationale, y compris des mineurs non accompagnés. La question est donc de savoir si ces plans sont financés, mis à l'épreuve et effectivement activables. Les responsabilités et les ressources doivent être clairement réparties avant que la pression ne s'intensifie. Un plan d'urgence devrait définir en amont :[3]

- **Les institutions** appelées à intervenir et les moyens que chacune doit fournir ;
- **Les délais** dans lesquels chaque intervention doit être mise en œuvre ;
- **Les effectifs, les financements et les informations** associés à chaque responsabilité ;
- **L'autorité** chargée de régler les désaccords lorsque les responsabilités sont floues ou partagées entre plusieurs institutions.

La directive prévoit, le cas échéant, une consultation des autorités locales et régionales, de la société civile et des organisations internationales. Leur participation est essentielle à la préparation opérationnelle : les autorités régionales et locales sont souvent celles qui subissent les pressions les plus importantes lors d'augmentations soudaines des arrivées et sont les mieux placées pour identifier leurs propres limites opérationnelles. La planification nationale devrait tenir compte de ces limites et préciser les modalités de mise à disposition de capacités supplémentaires.

Un protocole permanent devrait, dans un premier temps, couvrir les îles Canaries, Ceuta, Melilla et les îles Baléares, tout en prévoyant la possibilité de son activation dans d'autres territoires. Chaque plan territorial devrait définir des seuils d'alerte fondés sur le nombre d'arrivées, le taux d'occupation et le nombre de places d'accueil disponibles, ainsi que les retards dans le traitement des dossiers. Il devrait également prévoir un répertoire actualisé des équipes de renfort et identifier les autorités chargées de débloquer les financements d'urgence, d'organiser les transports et de confirmer les possibilités de prise en charge dans les structures d'accueil ultérieures. Les autorités territoriales devraient pouvoir demander l'activation du dispositif avant que les capacités ne soient épuisées et obtenir une décision dans un délai convenu. Des exercices réguliers devraient permettre de vérifier que les effectifs et les places d'accueil annoncés peuvent effectivement être mobilisés.

3.4 Rendre la solidarité européenne opérationnelle

Le renforcement durable des capacités ne peut reposer uniquement sur des dispositifs nationaux. La gestion des migrations ne relève pas de la seule responsabilité des États membres situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, ce qui fait de la coopération européenne une composante essentielle de la préparation.

---

[3] Directive (UE) 2024/1346, article 32, planification d'urgence en matière d'accueil.

Le Pacte européen sur la migration et l'asile, dont les principales dispositions sont devenues applicables le 12 juin 2026, établit un mécanisme de solidarité obligatoire mais flexible, destiné à remédier à la répartition inégale des responsabilités entre les États membres. Ces derniers sont tenus de contribuer, tout en conservant la possibilité de choisir entre des relocalisations, des contributions financières et d'autres mesures, notamment un soutien opérationnel. Des mécanismes de compensation des responsabilités s'appliquent également sous certaines conditions, un autre État membre assumant alors la responsabilité de l'examen des demandes qui aurait autrement incombé à l'État bénéficiaire.[4]

Pour que ces dispositifs apportent un soutien effectif, les engagements doivent répondre aux besoins des territoires soumis à des pressions ainsi qu'à leurs contraintes temporelles. Ils peuvent notamment prendre les formes suivantes :

- Des places d'accueil supplémentaires ;
- Du personnel opérationnel et des effectifs spécialisés ;
- Des financements pluriannuels ;
- Des transferts et des relocalisations effectués dans des délais adaptés.

Ces différentes contributions ne sont pas interchangeables sur le plan opérationnel. Un soutien financier peut contribuer à renforcer les capacités dans la durée, mais il ne permet pas de mettre immédiatement à disposition des places d'hébergement ni de soulager un service d'accueil local. Les relocalisations et le déploiement de personnel supplémentaire dépendent également de décisions prises en temps utile, de l'organisation des transports et des dispositifs de prise en charge à destination. La nature du soutien et son calendrier de mise en œuvre doivent donc correspondre aux pressions identifiées.

L'Espagne peut bénéficier de la réserve de solidarité de 2026. Le soutien européen qui lui est attribué nécessite également des dispositifs nationaux permettant d'orienter les financements, les effectifs et les responsabilités en matière d'accueil vers les territoires et les services qui supportent les coûts immédiats. Une solidarité effective suppose ainsi un partage des responsabilités à la fois entre les États membres et au sein même de l'Espagne. À défaut, la participation d'un État aux mécanismes européens peut coexister avec une surcharge persistante des services locaux.[5]

3.5 Coordonner les compétences spécialisées

L'efficacité de la gestion des migrations dépend également de la manière dont les compétences spécialisées sont coordonnées aux différentes étapes du processus.

---

[4] Commission européenne, Effective system of solidarity and responsibility for managing asylum and migration in the EU, 26 octobre 2026.

[5] Conseil de l'Union européenne, Migration and asylum: member states agree on solidarity pool, 8 décembre 2025 ; décision d'exécution (UE) 2025/2642.

Les équipes d'accueil, notamment les interprètes et les médiateurs culturels, les professionnels de santé, les psychologues, les travailleurs sociaux, les spécialistes de la protection de l'enfance et les conseillers juridiques, jouent un rôle important dans l'identification, l'évaluation et la prise en charge des besoins individuels.

Leur intervention doit donc être coordonnée entre les différents services, en particulier lorsque les personnes sont transférées d'une structure à une autre. Les informations pertinentes concernant les besoins individuels doivent être partagées dans le respect des exigences en matière de protection des données, afin de garantir la continuité de l'accompagnement.

Cela nécessite de disposer d'effectifs et d'équipements stables de la Police nationale et de la Garde civile aux principaux points de pression, notamment à Ceuta, Melilla, dans les îles, au niveau du détroit de Gibraltar et dans les principaux aéroports. Les postes permanents devraient être complétés par des équipes de renfort désignées à l'avance, dont les modalités de déploiement et la logistique seraient préalablement définies. Les plans de dotation en personnel devraient couvrir la surveillance des frontières, l'identification et les enquêtes, tout en prévoyant un nombre suffisant d'interprètes, de professionnels de santé, de conseillers juridiques et de spécialistes de la protection de l'enfance. Augmenter les effectifs policiers ne permettra pas de résorber un retard dans les enregistrements si les services d'interprétation ou les possibilités de prise en charge ultérieure font défaut. Chaque plan territorial devrait donc identifier les effectifs et les équipements nécessaires à chaque étape, y compris pour le traitement des demandes d'asile et la préparation des documents nécessaires aux procédures de retour.

4. La dimension extérieure de la gestion des migrations

La coopération avec les pays tiers occupe une place de plus en plus importante dans la gestion des migrations des États membres, en particulier ceux situés aux frontières extérieures de l'Union européenne en Europe du Sud. Elle prend plusieurs formes, notamment :

- La coopération en matière de gestion des frontières et de police ;
- La réadmission et le retour ;
- Le partage d'informations et la coordination opérationnelle.

Ces dispositifs interviennent à différents niveaux, les cadres de coopération de l'Union européenne coexistant avec un nombre croissant d'accords bilatéraux conclus entre des États membres et des pays tiers.

La gestion des frontières est ainsi devenue une composante à part entière de la politique étrangère, tandis que les migrations constituent une dimension centrale des relations entre l'Union européenne et l'Afrique.

4.1 L'externalisation comme instrument central de la gestion des frontières

L'externalisation est devenue un instrument largement utilisé dans la gestion des migrations au sein de l'Union européenne. Elle consiste à confier certaines responsabilités en matière de gestion des frontières aux autorités de pays tiers, afin de prévenir ou de gérer les mouvements migratoires avant qu'ils n'atteignent le territoire de l'Union européenne.

L'Espagne et l'Italie illustrent cette approche, bien qu'elles s'appuient sur des dispositifs bilatéraux distincts. L'Espagne repose largement sur sa coopération avec le Maroc, tandis que l'Italie a développé une coopération étendue avec des pays tels que la Libye et la Tunisie. Leurs positions géographiques et leurs contextes politiques diffèrent considérablement, mais ces deux États membres ont fait de la coopération extérieure une composante essentielle de leur gestion des frontières.

Cela montre que l'externalisation s'est intégrée à l'architecture plus large au moyen de laquelle l'Union européenne gère les pressions migratoires exercées à ses frontières extérieures.

4.2 Dépendance et rapport de force dans la coopération extérieure

La coopération extérieure crée des situations de dépendance qui varient selon les relations bilatérales. La dépendance de l'Espagne à l'égard du Maroc diffère des relations que l'Italie entretient avec la Libye et la Tunisie. La capacité de négociation des pays partenaires dépend notamment de leur position géographique, des alternatives dont ils disposent et de leurs intérêts politiques plus larges. Un pays de transit peut tirer parti de son rôle dans la gestion des migrations pour négocier ses propres conditions de coopération, une dynamique souvent qualifiée de « conditionnalité inversée ». Dans le cas de l'Espagne, la coopération avec le Maroc s'inscrit également dans une relation diplomatique plus large, marquée par la question de Ceuta et Melilla et par la position adoptée par Madrid sur le Sahara occidental en 2022. De telles relations peuvent renforcer la gestion des frontières, tout en créant des facteurs de vulnérabilité lorsque la coopération devient incertaine ou se trouve liée à d'autres priorités diplomatiques.[6]

4.3 Passer de la dépendance extérieure à la résilience opérationnelle

Les échanges lors du webinaire ont souligné l'importance persistante de la coopération avec les gouvernements africains, tout en insistant sur la nécessité de développer des mécanismes de résilience lorsque cette coopération se révèle insuffisante ou est interrompue.

L'objectif est donc de maintenir des partenariats solides sans créer de dépendances excessives.

---

[6] Spain–Morocco joint declaration, 7 April 2022.

À cet égard, la résilience peut être renforcée grâce à :

- **Des dispositifs bilatéraux prévisibles**, afin d'assurer une plus grande stabilité de la coopération avec les partenaires africains ;
- **Un partage efficace de l'information**, pour mieux anticiper les situations émergentes et coordonner les réponses ;
- **Une planification d'urgence**, afin que les interruptions de la coopération ne se traduisent pas immédiatement par des lacunes opérationnelles.

Parallèlement, une coopération plus durable nécessite de s'attaquer aux facteurs structurels des migrations et de prendre en compte les perspectives et les priorités africaines. Le Cadre de politique migratoire pour l'Afrique et Plan d'action 2018-2030 de l'Union africaine encouragent la mobilité au sein du continent africain et mettent en garde contre les risques que les dispositifs de retour et de réadmission font peser sur celle-ci. Les partenariats devraient donc évaluer si les mesures visant à réduire les migrations irrégulières à destination de l'Europe restreignent également la mobilité légitime de la main-d'œuvre à l'échelle régionale, les échanges commerciaux ou les liens familiaux.[7]

La coopération policière devrait inclure le maintien d'une présence de liaison dans les pays d'origine et de transit, ainsi que des enquêtes conjointes sur les réseaux de passeurs. Les informations issues de la surveillance maritime, aérienne et satellitaire devraient alimenter les préparatifs lorsque les itinéraires migratoires évoluent. Les enquêtes devraient remonter jusqu'aux organisateurs, aux flux financiers et aux fournisseurs qui soutiennent sciemment des activités criminelles en fournissant des embarcations, des moteurs, du carburant ou du matériel de communication. Les procureurs et les enquêteurs doivent disposer des moyens nécessaires pour préserver les témoignages, les enregistrements et les preuves financières en vue de leur utilisation devant les tribunaux. Ce travail nécessite une continuité entre les pics d'arrivées ainsi que des procédures convenues pour l'échange de preuves avec les pays partenaires.

Les effets de la coopération extérieure devraient être évalués en tenant compte de l'ensemble des routes migratoires et de leur évolution dans le temps, notamment de leurs conséquences sur la sécurité des personnes et leur accès à la protection. Une baisse des arrivées dans un lieu donné peut traduire une diminution des déplacements, un report des départs ou un déplacement des flux vers un autre itinéraire. Ces différentes possibilités ont des implications distinctes et doivent être différenciées avant qu'une diminution locale soit considérée comme un signe de réussite.

[7] Union africaine, Cadre de politique migratoire pour l'Afrique et Plan d'action 2018-2030, section 5.3, p. 55.

5. Assurer la continuité de la réponse : de la gestion de l'urgence à la pérennisation des capacités institutionnelles

Une fois la phase d'urgence terminée, l'attention du public peut s'estomper, mais les difficultés opérationnelles et institutionnelles sous-jacentes demeurent. La période qui suit constitue donc une occasion d'évaluer la réponse apportée, d'identifier les lacunes et de préserver les enseignements tirés de la crise.

Cette approche contribue à construire un système opérationnel capable de maintenir ses capacités essentielles sur le long terme.

5.1 Évaluation structurée : préserver les enseignements institutionnels

À l'issue de la réponse à une situation d'urgence, une évaluation structurée devrait examiner les mesures prises afin de déterminer ce qui a fonctionné, à quelles étapes les processus décisionnels ont été bloqués et quelles lacunes sont apparues. Cette évaluation devrait associer les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les professionnels des services d'accueil directement impliqués dans la réponse.

Il est essentiel que cette évaluation débouche sur des mesures concrètes. Les lacunes identifiées doivent être traduites en actions précises, assorties de responsabilités clairement définies, de ressources et de délais. À défaut, le système risque de disposer des informations nécessaires pour remédier à ces lacunes, sans pour autant avoir les capacités institutionnelles permettant d'agir avant la prochaine crise.

Chaque évaluation devrait documenter les effectifs mobilisés, les délais de prise de décision, les conditions d'accueil ainsi que le temps nécessaire à l'ouverture de nouvelles places d'accueil, à l'enregistrement des personnes et à l'organisation de leur transfert vers d'autres structures. Elle devrait comparer les mesures annoncées à celles effectivement mises en œuvre, identifier les ressources promises qui n'ont pas été mobilisées et définir les mesures correctives à prendre. Le suivi de ces mesures devrait être assuré jusqu'au prochain cycle budgétaire et de gestion des effectifs.

5.2 La ville d'accueil comme composante de la réponse

La situation de la ville d'accueil devrait faire partie intégrante de l'évaluation de la réponse apportée. Les crises frontalières exercent une pression considérable sur les organisations locales et les habitants, qui sont souvent amenés à intervenir pour apporter des formes de soutien improvisées.

L'évaluation devrait donc examiner les responsabilités qui ont été de facto assumées par ces acteurs et déterminer s'ils ont bénéficié d'un soutien institutionnel suffisant. La compréhension de ces pressions est importante pour développer un système offrant aux acteurs locaux davantage de prévisibilité et des modalités d'intervention plus clairement définies, en particulier lors d'augmentations soudaines des arrivées.

5.3 Maintenir les capacités des effectifs et les pratiques professionnelles

Le travail des services d'accueil se poursuit même après la diminution de la pression aux frontières. Les personnes arrivées pendant la situation d'urgence peuvent encore nécessiter une évaluation de leur situation avant de passer à l'étape suivante de leur parcours. Si les moyens des services sont réduits trop rapidement, ces personnes risquent de rester dans une situation d'incertitude prolongée.

Un système d'accueil durable nécessite donc de disposer, y compris en période ordinaire, d'un socle stable et fiable de personnel, tout en conservant la capacité de renforcer les services en fonction de l'évolution des situations. La qualité des pratiques professionnelles ne peut reposer uniquement sur du personnel mobilisé en période de crise.

Le maintien de ces capacités suppose d'investir dans la formation, l'encadrement et les effectifs. Ces éléments contribuent à fidéliser le personnel expérimenté et à préserver les connaissances institutionnelles au-delà de la fin de la situation d'urgence.

6. Recommandations opérationnelles

Les recommandations suivantes définissent des mesures concrètes visant à aider l'Espagne et l'Union européenne à passer d'une approche essentiellement réactive à un modèle de gouvernance migratoire plus cohérent et durable.

6.1 Espagne

Niveau national

1. Clarifier les responsabilités institutionnelles en matière de gouvernance migratoire

- Définir les responsabilités respectives des autorités nationales, régionales et locales dans le cadre des dispositifs de coordination existants ;
- Réexaminer la répartition des responsabilités entre les ministères et les différents services administratifs dans le cadre de l'évaluation post-crise, afin d'identifier les situations dans lesquelles les dispositifs en place ont entraîné des retards ou des incertitudes ;
- Établir une autorité nationale permanente chargée des questions migratoires, dotée d'un budget propre, de compétences explicites en matière de déclenchement des alertes et de coordination, ainsi que d'une obligation de rendre compte de la mise en œuvre des mesures convenues.

2. Renforcer les plans d'urgence existants

- Veiller à ce que les protocoles en vigueur définissent en amont les autorités habilitées à les activer, les indicateurs d'alerte sur lesquels repose cette activation, les acteurs appelés à intervenir, les mesures que chacun doit mettre en œuvre et les délais impartis ;

- Associer à chaque responsabilité les effectifs, les financements et les informations nécessaires à son exercice ;
- Établir des procédures claires permettant de régler les différends entre institutions lorsque les responsabilités sont floues ou partagées ;
- Intégrer dans la planification d'urgence la transition entre la réponse à la situation de crise et le retour au fonctionnement des services ordinaires ;
- Définir des seuils d'activation territoriaux, des délais de déploiement et des modalités de financement d'urgence convenus à l'avance ; tenir à jour un répertoire des équipes et des places d'accueil disponibles et mettre à l'épreuve le protocole au moyen d'exercices conjoints. Consigner les résultats de ces exercices et financer les mesures correctives nécessaires, afin de distinguer l'existence formelle d'un plan de la capacité réelle à le mettre en œuvre.

3. Transformer les signaux d'alerte précoce en mesures d'anticipation

- Renforcer la communication entre les autorités chargées du suivi des signaux d'alerte précoce et celles responsables de la mobilisation des ressources ;
- Définir des critères plus précis, fondés sur une combinaison d'indicateurs, pour déclencher les dispositifs d'urgence ou déployer des ressources supplémentaires ;
- Assurer un suivi continu de l'évolution de la situation aux frontières et des capacités d'accueil locales, y compris pendant les périodes de moindre afflux.

4. Garantir des financements suffisants et prévisibles pour assurer la continuité des services

- Assurer le financement des structures et des effectifs nécessaires au fonctionnement des services, y compris en période ordinaire ;
- Permettre aux services de renforcer leurs capacités au fur et à mesure de l'évolution des circonstances, avant que leurs limites opérationnelles ne soient atteintes ;
- Réexaminer les besoins de financement dans le cadre de l'évaluation post-crise afin d'ajuster les allocations futures ;
- Financer les postes permanents et les équipements de la Police nationale et de la Garde civile, parallèlement aux équipes chargées de l'accueil et du traitement des dossiers ; prévoir une réserve distincte pour les déploiements temporaires, les transports et les capacités d'hébergement supplémentaires. Convenir de modalités prévisibles permettant d'orienter les soutiens européens et nationaux vers les territoires et les services confrontés aux pressions les plus importantes.

Niveau régional et local

1. Suivre et rendre compte des capacités d'accueil locales

- Veiller à ce que les informations relatives aux capacités d'accueil locales et aux pressions émergentes soient systématiquement communiquées aux autorités nationales ;

- Identifier les insuffisances en matière d'effectifs et de capacités des services locaux afin que des financements et des ressources supplémentaires puissent être mobilisés en temps utile.

2. Intégrer l'expérience locale dans l'évaluation post-crise

- Veiller à ce que l'évaluation post-crise s'appuie sur les contributions des autorités locales, des professionnels des services d'accueil, des organisations locales et des habitants ;
- Prendre en compte les enseignements tirés à l'échelle locale dans la mise à jour des plans d'urgence.

6.2 Union européenne

1. Garantir une solidarité effective entre les États membres

- Adapter les contributions de solidarité aux besoins identifiés, en combinant, selon les circonstances, des relocalisations effectuées en temps utile, un soutien financier et une assistance opérationnelle, avant que les capacités d'accueil ne soient mises à rude épreuve ;
- Faciliter l'accès à des effectifs opérationnels supplémentaires et à du personnel spécialisé pendant les périodes de forte pression.

2. Développer des partenariats plus solides et plus équilibrés avec les pays tiers

- Investir dans des programmes visant à s'attaquer aux facteurs structurels des migrations ;
- Améliorer la communication et le partage d'informations avec les pays d'origine et de transit afin de mieux anticiper les pressions émergentes ;
- Intégrer les perspectives et les priorités africaines dans la politique migratoire de l'Union européenne, tout en préservant la mobilité légitime de la main-d'œuvre à l'échelle régionale, les échanges commerciaux et les liens familiaux dans l'élaboration des dispositifs de coopération en matière de retour et de réadmission ;
- Diversifier les partenariats de coopération afin de réduire les dépendances excessives à l'égard de certains pays partenaires et de limiter les marges de négociation qu'elles peuvent leur conférer ; évaluer les effets de cette coopération sur l'ensemble des routes migratoires et dans la durée, notamment en matière de sécurité, d'accès à la protection et de déplacement éventuel des itinéraires.

7. Conclusion

Réagir rapidement à une crise est essentiel. Toutefois, une approche réactive ne peut constituer le modèle de référence pour gérer les pressions migratoires.

Les événements de Ceuta soulignent la nécessité d'évaluer la mobilisation des moyens en situation d'urgence parallèlement aux capacités qui existaient avant la crise et au soutien maintenu à son issue.

Un système reposant essentiellement sur des mobilisations exceptionnelles ne peut garantir une préparation fiable sur le long terme. La priorité consiste à transformer les enseignements tirés des épisodes récurrents de forte pression en dispositifs institutionnels financés, éprouvés et durables.

L'enjeu est donc de construire un modèle de gouvernance capable d'anticiper l'intensification des pressions et d'y faire face avant qu'une crise ne survienne. Cela nécessite de renforcer la coordination et la coopération entre les acteurs institutionnels impliqués à toutes les étapes du processus, en Espagne, à l'échelle de l'Union européenne et avec les partenaires africains, tout en veillant à préserver les connaissances institutionnelles et les capacités opérationnelles dans la durée.

Une approche plus globale doit dépasser le cadre des épisodes ponctuels pour prendre en compte ce qui se passe en amont et à l'issue de ceux-ci. Elle ne permettra pas d'éliminer le risque de situations d'urgence. Elle contribuera toutefois à construire un système mieux préparé à gérer les pressions migratoires de manière cohérente et durable.

À PROPOS DES AUTEURS

Diego Caballero-Vélez
Chercheur postdoctoral à l'Université de Lettonie
diego.caballerovelez@unime.it

Filippo Simonelli
Doctorant à l'Université de Sienne
Chercheur à l'Istituto Affari Internazionali (IAI), Rome
f.simonelli@iai.it

Michela Siciliano
Analyste des politiques migratoires à l'Institut espagnol d'analyse migratoire (IEAM)
Master en études globales et relations internationales, Northeastern University (Boston)
michelamsiciliano@gmail.com

Dr Roméo Gbaguidi
Maître de conférences à l'Université Antonio de Nebrija
Président et directeur de recherche du Laboratoire d'études sur les migrations africaines (LemAfriQ)
rgbaguidi@lemafriq.org

Nous remercions chaleureusement l'ensemble des participants au webinaire, ainsi que les institutions qu'ils représentent, pour le temps consacré aux échanges et pour leurs précieuses contributions, qui ont nourri l'élaboration de ce Policy Paper.