

**Note d'information du Groupe de Travail Cotonou de CONCORD**

**MIGRATION**

**1. Migration et développement**

Le lien entre migration et développement est devenu une pierre angulaire du débat international portant sur la gestion des migrations depuis la Conférence internationale sur la population et le développement en 1994. Les transferts de fonds des migrants- l'argent envoyé par plus de 214 millions de migrants dans le monde entier- représentent aujourd'hui trois fois la taille de l'aide publique au développement. Selon la Banque mondiale, les transferts de fonds vers les pays en développement en 2012 sont estimés à 401 milliards de dollars, soit une augmentation de 5.3 pour cent par rapport à 2011. Cependant, ces transferts constituent de l'argent privé qui est utilisé la plupart du temps par les familles des travailleurs migrants pour leur consommation immédiate.

Le développement humain est un préalable nécessaire au développement économique. Les migrations peuvent comporter des avantages pour le développement, contribuer au développement économique, au bien-être social, à l'amélioration de l'éducation et de la situation sanitaire. Pour maximiser ses effets positifs sur le développement, les droits des migrants doivent être protégés et appliqués par les pays d'où ils sont originaires et les pays dans lesquels ils vivent et travaillent, quel que soit leur statut juridique.

Depuis quelques années, un ensemble d'instruments et de mesures est promu afin de favoriser les effets positifs de la migration sur le développement. Les acteurs de développement intergouvernementaux mettent l'accent de façon assez classique sur la facilitation des transferts de fonds des migrants vers les pays d'origine en réduisant les coûts de ces transferts et en les rendant plus sûrs. De plus, le potentiel des diasporas de migrants sur le développement a été découvert et est renforcé pour bénéficier aux pays d'origine. Le discours académique international et les initiatives politiques telles que le Forum mondial sur la migration et le développement se penchent sur la valeur ajoutée du développement de projets de migration souples comme la migration circulaire.

En 2013, de nombreux procédés s'intéressent à la migration selon une approche multilatérale : un Dialogue de Haut-Niveau des Nations Unies sur la Migration Internationale et le Développement se tiendra en octobre à New-York. Au même moment, le cadre du développement est renégocié, puisque les Objectifs du Millénaire pour le Développement arrivent à échéance en 2015: un nouvel agenda pour le développement est en cours de préparation. Cependant, en pratique pratiquement aucune avancée pour faciliter la mobilité ou améliorer la protection des migrants n'est observée.

**2. Ce que fait l'Union européenne**

Depuis sa création, l'Union européenne et ses Etats membres ont bénéficié de la migration du travail. Bien que son implication ait diminué récemment, plusieurs éléments encadrent aujourd'hui l'engagement de l'UE en matière de migration et de développement. Lorsque le traité de Lisbonne est entré en vigueur, fin 2009, la gestion des migrations internationales est officiellement devenue une des priorités de l'UE. Historiquement, ce processus a commencé en 1985 lorsque l'accord de Schengen a remplacé les frontières intérieures entre les Etats membres de l'UE, tandis que dans le même temps les frontières extérieures ont été renforcées et de nouvelles procédures pour les demandes d'asile mises en place à travers la Convention de Dublin en 1990.

Le domaine politique de l'UE "Liberté, sécurité et justice" comprend bien la protection civile, la coopération policière et douanière, la coopération dans les domaines du droit civil et pénal, du droit d'asile, des migrations, des visas et des contrôles aux frontières extérieures. L'accent mis sur la coopération est présenté dans des programmes de travail stratégiques pluriannuels. Une approche intersectorielle ou transversale de la migration a été convenue en 1999 (Tampere Programme). Il visait à construire et à consolider une politique européenne commune d'asile et de migration à travers le partenariat avec les pays tiers, un régime d'asile européen commun (Common European Asylum System ou CEAS), un traitement équitable des ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE et la gestion des flux migratoires, y compris les accords de réadmission. Cette approche a été suivie par le programme de La Haye pour la période 2005-2009 qui a mis l'accent encore plus fortement sur l'harmonisation des procédures de lutte contre la migration illégale. Fin 2009, le Programme de Stockholm est entré en vigueur: sur les questions de migration, le programme vise à renforcer l'harmonisation des règles pour renforcer les droits légaux des migrants et de partager la responsabilité des demandes d'asile de façon plus égale. Alors qu'il reconnaît les liens entre les besoins du marché du travail et la migration, il se réfère aussi fortement à la nécessité de s'attaquer à la criminalité transfrontalière.

Le programme de Stockholm est un instrument stratégique d'élaboration de politiques publiques, mais la migration est également mise en avant par d'autres acteurs institutionnels de l'UE. Par exemple, la DG des Affaires Intérieures de la Commission européenne a publié plusieurs documents de planification des politiques, tels que les rapports annuels sur la

migration et l'asile ou la Communication sur la solidarité intraeuropéenne en matière d'asile, qui ne correspondent pas en tout point au programme de Stockholm. Le Conseil de l'Union Européenne et les Présidences de l'UE ont une attention encore moins marquée envers le Programme de Stockholm – c'est particulièrement visible au niveau de "L'action de UE face à la pression migratoire: - Une réponse stratégique », qui met l'accent sur la prévention, le contrôle et la lutte contre l'immigration clandestine.

En 2000, le dialogue approfondi sur les migrations entre les pays ACP et l'UE est devenu une composante explicite de l'Accord de partenariat de Cotonou. L'article 13 insiste sur la nécessité d'un dialogue, du respect des droits de l'homme et de s'attaquer aux causes profondes des migrations en soutenant le développement économique et social des régions d'origine des migrants. La prévention de l'immigration clandestine et les accords de réadmission doivent également faire partie de la coopération entre l'UE et les pays ACP. Cependant, l'article 13 ne reflète ni aucun engagement fort en matière de migration légale ni aucune référence aux défis tels que la fuite des cerveaux. Le rôle de la diaspora en tant qu'agent de développement n'est pas mentionné du tout.

Un troisième élément est l'approche dite Globale des Migrations et de la Mobilité (AGMM), où la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE est incluse. Cette approche reconnaît explicitement l'impact des migrations sur le développement. Elle illustre l'ambition de l'UE d'établir un cadre multisectoriel de gestion des migrations d'une manière cohérente à travers le dialogue politique et une étroite coopération opérationnelle avec les pays tiers. Initialement basée sur trois piliers, à savoir la promotion de l'immigration légale, la prévention de l'immigration irrégulière, et la maximisation des impacts sur le développement, elle en compte quatre depuis la fin 2011. Ce quatrième pilier est venu couvrir l'importance d'une approche centrée sur le migrant, et la prédominance de la protection des droits de l'homme dans un contexte de migration. Il reste à prouver que ce concept théorique ajusté va améliorer la situation des droits des migrants et favoriser un développement soutenable - en particulier face à la priorité donnée à l'action de l'UE envers les pressions migratoires.

Des partenariats pour la mobilité sont négociés bilatéralement avec des pays tiers tels que la Moldavie ou le Maroc, mais jusqu'à aujourd'hui ils servent plutôt à empêcher la migration qu'à gérer la mobilité. Cette approche semble être façonnée par les intérêts et considérations sécuritaires de l'UE, conduisant à des politiques migratoires nationales très restrictives, et à des négociations d'accords de réadmission en échange de facilitations d'obtention de visas. La composante développement pour les pays d'émigration ainsi que pour les migrants eux-mêmes semble être subordonnée au contrôle des frontières pour empêcher la migration irrégulière.

Au-delà de l'AGMM, l'UE mène des discussions de haut niveau avec le continent africain sur la migration appelées le Processus de Rabat (2006) qui a mené au partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi. Ses principaux éléments consistent en l'amélioration de la gestion de la migration et la stimulation de l'emploi ainsi qu'en des stratégies de lutte contre la pauvreté. Les avantages de la migration doivent être maximisés et la lutte contre la traite des êtres humains est une priorité majeure. Encore une fois, comme dans toutes les autres politiques créées, l'accent semble être mis sur la lutte contre la migration irrégulière. Cela se reflète aussi dans les divers accords de réadmission que l'UE et ses Etats membres ont négociés avec les pays africains. La tentative de l'UE d'introduire, dans le cadre de la révision de l'Accord de Cotonou, la réadmission obligatoire et auto-applicable pour tous les pays africains sans avoir besoin d'accords bilatéraux complémentaires a cependant échoué en 2010.

### **3. Les recommandations de CONCORD**

- Le dialogue politique et la coopération en matière de migration et développement doivent être intensifiés. Au lieu d'utiliser le développement pour offrir un soutien à la gestion des migrations, l'impact de la migration sur le développement devrait être au centre des discussions politiques.
- Un certain niveau de développement et de bien-être est une condition préalable à la migration internationale puisque les gens vraiment pauvres et vulnérables ne disposent pas des ressources suffisantes pour migrer. Les politiques migratoires ne doivent donc pas remplacer les politiques de lutte contre la pauvreté extrême. La sécurisation des frontières n'empêche pas la migration mais entraîne l'augmentation de l'immigration irrégulière et de la criminalisation, ce qui conduit à rendre les migrants plus vulnérables, et contrevient donc au développement.
- La mobilité est un élément du développement humain et ne doit pas être combattue, mais doit être gérée par une approche centrée sur les migrants. Le respect des droits de l'homme, le respect des principes de la primauté du droit et de la gouvernance démocratique doivent être renforcés, tant dans les pays de destination, de transit et d'origine, pour permettre le développement. La Convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants et leurs familles et la convention de l'OIT sur les secteurs de travail dominés par les travailleurs migrants (par exemple C189) doivent être ratifiées et devraient guider la mise en œuvre des politiques migratoires. Les processus de migration devraient être soutenus par une sensibilisation sur les droits des migrants, la mise à disposition d'emploi dans des conditions de travail décent, des facilités d'intégration et de réintégration. Une approche sur la migration et le développement qui soit véritablement centrée sur le migrant doit également aboutir à la mise en place et l'amélioration de systèmes de soutien aux familles, afin de réduire

l'impact négatif pour ceux laissés dans leur pays d'origine ou de transit, notamment en transférant les demandes d'assurance sociale et de santé.

- Les politiques de migration et de développement sont souvent liées à des agences de développement ou aux affaires intérieures, et sont séparées des autres secteurs tels que la justice ou les affaires sociales. La cohérence des politiques pour le développement doit être une priorité afin que la migration ait des effets positifs sur le développement.
- L'enjeu de la fuite des cerveaux doit également être pris en compte, par exemple, en facilitant l'accès à l'emploi local dans les pays d'origine. Il faut également respecter les besoins du marché du travail dans les pays en développement, le recrutement actif de travailleurs en provenance des pays en développement pouvant créer pour ces derniers des pénuries critiques de travailleurs dans certains secteurs. « Le gaspillage des cerveaux » doit être évité. La reconnaissance des diplômes universitaires, des diplômes étrangers ou autres certificats peuvent faciliter l'accès des migrants aux marchés du travail correspondants à leurs compétences.
- Il faut mettre fin à l'instrumentalisation de l'aide au développement à des fins de gestion des flux migratoires. Il y a un besoin fort de créer plus de possibilités pour la migration légale, par exemple, négocier des accords pour faciliter la délivrance de visas de court séjour.
- Les Partenariats pour la mobilité et autres accords bilatéraux devraient être fondés sur une approche pluri acteurs qui favorise les partenariats entre les migrants, les diasporas, la société civile et les acteurs non-gouvernementaux et publics du développement.