

Briefing du Groupe de Travail Cotonou de CONCORD

MIGRATION

1. Migration et développement

Tandis que la migration forcée due aux conflits et violences a atteint un niveau sans précédent, le lien entre migration et développement reste 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 232 millions de migrants dans le monde entier– représentent aujourd'hui un multiple de la taille de l'aide publique au développement et ils sont un filet de sécurité important pour des millions de ménages pauvres. Selon la Banque mondiale, les transferts de fonds vers les pays en développement devraient s'élever à 435 milliards de dollars cette année, ce qui représenterait une augmentation de 5% par rapport à l'année 2013. Le taux de croissance est encore plus rapide que celui de 3,4% enregistré en 2013. 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, quelque 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.

L'année 2013 a connu plusieurs processus traitant de la migration sous un angle multilatéral: en octobre, un Dialogue de haut niveau des Nations Unies sur les migrations internationales et le développement s'est tenu à New York. En parallèle, le cadre global de développement est en cours de renégociation vu l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015. Alors qu'en pratique fort peu de progrès ont été observés en matière de promotion de la mobilité ou de protection accrue des migrants, les experts de l'immigration invitent les Nations Unies à inclure la migration en tant que question liée au développement et à la durabilité dans le post- 2015.

2. Ce que fait l'Union européenne

Depuis sa création, l'Union européenne et ses États membres ont bénéficié de la migration du travail. Aujourd'hui, plusieurs éléments encadrent l'engagement de l'UE en matière de migration et 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 États 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 système d'asile européen commun, 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. L'un de ses aspects principaux est une nouvelle directive sur les travailleurs saisonniers des pays tiers, adoptée par le Conseil le 17 février 2014.

La question de la migration est également mise en avant par d'autres acteurs institutionnels européens. L'Approche Globale de la question des Migrations et de la Mobilité (AGMM), dans laquelle la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE est incluse, reconnaît de façon explicite l'incidence des migrations sur le développement. Elle illustre l'ambition qu'a l'Union Européenne de mettre en place un cadre multisectoriel pour gérer les migrations d'une manière cohérente au moyen d'un dialogue politique et d'une coopération étroite et pratique avec les pays tiers. Dans un premier temps l'approche reposait sur trois piliers, notamment la promotion de la migration légale, la prévention des migrations clandestines et l'optimisation de l'incidence en matière de développement. À la fin de 2011, un quatrième pilier a été rajouté afin de reconnaître par écrit l'importance d'une approche centrée sur les migrants et de l'intégration de la protection des droits de l'homme dans le contexte de la migration. Mais il reste à prouver que ce concept théorique ajusté permettra d'améliorer la situation des droits des migrants et favoriser le développement durable— surtout dans le contexte de la priorité qui s'attache à la façon dont agit l'UE pour gérer les pressions migratoires.

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.

Les partenariats pour la mobilité avec des pays tiers individuels tels que la Moldavie ou le Maroc ont été signés mais jusqu'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. 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. Cela ne change pas même face aux naufrages actuels en Méditerranée.

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 États 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. Le document le plus récent est la Déclaration UE-Afrique sur la migration et la mobilité, adoptée à Bruxelles le 3 avril 2014. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/142098.pdf)

Également, le nouveau Commissaire de l'UE chargé de la Migration, des Affaires intérieures et de la Citoyenneté, Dimitris Avramopoulos a déclaré lors de son entrée en fonction qu'il était « impératif d'améliorer la coopération à cet égard avec les pays qui servent de points du départ pour les migrants cherchant à atteindre les pays de l'UE... ». La Direction générale des Affaires intérieures de la Commission européenne a publié plusieurs documents relatifs à la planification des politiques, tels que les rapports annuels sur les migrations et l'asile ou la communication sur la solidarité au sein de l'UE dans le domaine de l'asile, qui ne correspondent pas entièrement à l'AGMM. Le Conseil de l'UE et les Présidences de l'UE manque d'attention quant aux composantes de l'AGMM relatives au développement et aux droits de l'homme— cela est le plus manifeste dans « L'Action de l'UE face à la pression migratoire— Une réponse stratégique » qui met l'accent sur la prévention et le contrôle de l'immigration illégale ainsi que sur la lutte contre celle-ci.

3. Recommandations de CONCORD

- CONCORD invite toutes les parties aux négociations à tenir compte de la DÉCLARATION UE-AFRIQUE SUR LA MIGRATION ET LA MOBILITÉ en tant que fondement essentiel de la coopération en matière de migration et de mobilité, ainsi qu'à compléter celle-ci par un plan d'action global reflétant les valeurs et les visions convenues.
- Le dialogue politique et la coopération en matière de migration et développement doivent être intensifiés. Les politiques de développement semblent encore viser à empêcher la migration.
- 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 pas remplacer les politiques de lutte contre la pauvreté extrême. La sécurisation des frontières ne fait pas obstacle à la migration mais entraîne l'augmentation de l'immigration irrégulière et de la vulnérabilité des migrants, empêchant ainsi un développement durable et juste.

- La migration 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 doit être renforcé, 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.
- Les politiques de migration et de développement sont encore souvent liées soit à des agences de développement, soit elles sont séparées des autres secteurs tels que les affaires de justice, de sécurité intérieure. 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. « 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 pluriacteurs qui favorise les partenariats entre les migrants, les diasporas, la société civile et les acteurs non-gouvernementaux et publics du développement.

Pour plus d'information, visitez <http://www.concordeurope.org/> Tel +32 2 743 87 81