



La migration dans le partenariat UE-ACP Après 2020 : Mise en œuvre du Pacte mondial des Nations Unies

Bruxelles, Belgique

Date de publication : Novembre 2018

Rapporteurs :

M. Marco Funk, Agent chargé des politiques,
Friedrich Ebert Stiftung (FES)

Mme Daniela Iller, Agent chargé des politiques,
Friedrich Ebert Stiftung, Bureau de l'UE

Mme Cecilia Lwiindi Nedziwe, Coordinatrice de la recherche,
Université de Johannesburg, Institute for Pan-African Thought and
Conversation (IPATC), Afrique du Sud

Etabli avec le soutien du Secrétariat du Groupe des États d'Afrique,
des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

Éditeur : Professeur Adekeye Adebajo, Directeur, Université de
Johannesburg, Institute for Pan-African Thought and Convention

5 MOLESEY AVENUE, AUCKLAND PARK 2092, JOHANNESBURG, AFRIQUE DU SUD

TÉL: +27 11 559 7230 ■ FAX: +27 865 527 6448 ■ SITE INTERNET: <http://ipatc.joburg/>

1. Introduction

L'Accord de partenariat de Cotonou entre l'Union européenne (UE) et 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique doit expirer en 2020. Les négociations d'un accord pour l'après-Cotonou ont débuté en septembre 2018, et la migration constituera l'un des principaux sujets de discussion.

Le début de ces négociations coïncide avec la mise au point définitive du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, qui doit être adopté dans la ville médiévale de Marrakech, au Maroc, en décembre 2018. Bien que ces deux accords soient distincts, les possibilités de chevauchement sont nombreuses. Le nouvel accord de partenariat UE-ACP pourrait potentiellement être défini comme un mécanisme régional de mise en œuvre du Pacte mondial.

Une comparaison des mandats de négociation de l'UE et du Groupe ACP révèle des positions considérablement différentes dans le domaine de la migration. Si Bruxelles porte principalement son attention sur la nécessité de mettre fin à la migration irrégulière, de faciliter les retours et de renforcer les contrôles aux frontières, le Groupe ACP tend à souligner les effets positifs de la migration et cherche à promouvoir la mobilité légale. Cette divergence met en évidence les priorités et situations politiques différentes des deux parties. Il est néanmoins possible de parvenir à un compromis sur de nombreuses questions, y compris la migration légale, qui relève également du mandat de négociation de l'UE. En outre, la volonté de Bruxelles de s'attaquer aux causes profondes de la migration est en adéquation avec les priorités de développement des pays ACP.

Selon les estimations, 3 200 migrants africains « réfugiés de la mer » ont perdu la vie en 2017 dans les eaux de la Méditerranée, tandis que 1 700 ont péri entre janvier et octobre 2018. Plusieurs gouvernements de l'UE-28 abordent la migration sous un prisme sécuritaire. Certains citoyens de ces États ont affiché une forte hostilité à l'égard des migrants et des demandeurs d'asile, qui s'est traduite par la victoire électorale des partis de droite, notamment en Hongrie, en Pologne, en Italie, en République tchèque, en Slovaquie et en Autriche. Des gouvernements de l'UE ont ensuite proposé des idées telles que les retours forcés de migrants et la mise en place de « plateformes de débarquement » dans des pays d'Afrique du Nord tels que l'Égypte et le Maroc. En dépit de la traite négrière atavique de migrants africains en Libye, environ 10 000 migrants restent enfermés dans des camps de rétention dans ce pays où règne l'anarchie.

Afin de faciliter et d'orienter la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations qui doit être adopté en décembre 2018, le Bureau de l'UE de Friedrich Ebert Stiftung (FES), en collaboration avec le Secrétariat ACP et l'Institute for Pan-African Thought and Conversation (IPATC) de l'Université de Johannesburg, en Afrique du Sud, a organisé un dialogue stratégique d'une journée en octobre 2018 à Bruxelles afin d'examiner ces questions. Les participants à cette réunion ont évalué le nouvel accord de partenariat UE-ACP avec environ 20 responsables politiques et experts dans le cadre du Pacte mondial sur les migrations et du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, en vue de mettre en balance les questions de sécurité des frontières avec celles du développement et des droits de l'homme.



“ Selon les estimations, 3 200 migrants africains « réfugiés de la mer » ont perdu la vie en 2017 dans les eaux de la Méditerranée, tandis que 1 700 ont péri entre janvier et octobre 2018 ”

UNE ÉQUIPE DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE ABORDE LES MIGRANTS AFRICAINS EN CANOT LORS D'UNE OPÉRATION EN MER MÉDITERRANÉE EN MAI 2016.

SOURCE DE L'IMAGE - The Japan Times

CRÉDIT PHOTO - Giorgos Moutafis/SOS Mediterranee via AP

LIEN - <https://www.japantimes.co.jp/news/2016/05/24/world/social-issues-world/libya-italy-sea-route-main-migrant-conduit-north-2600-rescued-24-hours/#.W87zKIW-Q1>

2. Le Pacte mondial des Nations Unies, le retour et la migration circulaire

Les militants africains de la société civile ont fait valoir que la migration peut représenter une possibilité de développement, indiquant que la plupart des migrants africains demeurent sur le continent et que seuls 20 % des migrants se rendent en Europe. Parallèlement, plusieurs gouvernements africains ont été accusés de ne pas suffisamment se préoccuper du sort pénible de leurs ressortissants qui embarquent pour une périlleuse traversée de la Méditerranée. Nombreux sont également ceux qui ont été accusés de ne pas s'être employés à résoudre le problème de la gouvernance médiocre et du chômage massif des jeunes, qui ont constitué les facteurs incitatifs de cet exode africain contemporain.

Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, le Pacte mondial sur les migrations devrait néanmoins être *politiquement* contraignant. Les gouvernements africains et européens ont été les principaux acteurs des négociations et sont parvenus à s'entendre sur plusieurs questions controversées en dépit de leurs points de vue divergents sur la migration. Les questions relatives au retour des migrants dans leurs pays d'origine ont été les plus litigieuses et ont presque fait avorter les négociations sur le projet de Pacte mondial lors de débats houleux à l'Assemblée générale des Nations Unies. La plupart des États africains ont insisté pour que les retours soient volontaires, conformément à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, tandis que les négociateurs de l'UE ont déployé des efforts pour inclure les retours forcés dans le Pacte. Le compromis a consisté à éviter l'alternative « volontaire » ou « forcé » au profit d'accords bilatéraux formalisant les retours entre États.



“ Bien qu'il ne soit pas juridiquement contraignant, le Pacte mondial sur les migrations devrait néanmoins être *politiquement* contraignant. ”

DRAPEAUX FLOTTANT DEVANT L'IMMEUBLE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES À NEW YORK, MANHATTAN.

SOURCE DE L'IMAGE - Time
CRÉDIT PHOTO - Getty Images
LIEN - <http://time.com/4945477/global-health-united-nations-general-assembly/>

Pour Bruxelles, les accords sur les retours constituent le prix à payer pour la migration légale. Étant donné le vif climat anti-immigration dans l'ensemble de l'Europe, il est politiquement difficile pour les gouvernements européens d'offrir davantage de possibilités d'immigration légale à des gouvernements de pays tiers qui s'opposent aux retours. Il s'agit là d'une question particulièrement préoccupante pour l'UE en raison de la situation des demandeurs d'asile déboutés qui font face à une expulsion mais ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine car ils sont dépourvus de documents de voyage. En 2017, les gouvernements des États membres de l'UE ont rejeté 54 % des 650 000 premières demandes d'asile. Les demandeurs d'asile déboutés étant généralement considérés comme des « migrants économiques », leur offrir des moyens d'entrer légalement dans les États membres de l'UE soulagerait la pression sur les régimes d'asile. Cela réduirait par ailleurs le nombre d'expulsions à la suite de demandes d'asile non fondées, étant donné qu'un part plus importante des demandeurs d'asile obtiendrait le statut conféré par la protection. Les retours et les filières légales sont par conséquent les deux faces d'une même pièce.

Les programmes de migration circulaire constituent une option souvent citée pour répondre au besoin de mobilité tout en garantissant le caractère prévisible de la procédure de retour. Toutefois, ce concept n'a pas encore été pleinement mis en œuvre car il doit être temporaire pour donner des résultats satisfaisants. De telles initiatives doivent également être soigneusement adaptées aux circonstances et besoins locaux et avoir fait l'objet de

négociations entre États pour des groupes spécifiques et une durée déterminée plutôt que dans le cadre général d'accords multilatéraux. Si ces programmes devaient donner des résultats satisfaisants, des règles strictes seraient nécessaires pour prévenir les mouvements secondaires des pays de destination vers des pays plus riches. Les bénéficiaires des programmes de migration circulaire à destination d'États membres de l'UE plus pauvres comme la Roumanie ou la Bulgarie, par exemple, peuvent être tentés d'accepter un travail informel dans des pays plus riches tels que l'Allemagne ou la France, affaiblissant ainsi la confiance dans ce concept. De manière similaire, les pays d'origine devraient assumer la responsabilité d'un migrant circulaire lorsque son visa expire.

Le caractère temporaire de ces programmes de migration circulaire pourrait également réduire la « fuite des cerveaux » des pays en développement, qui reste une préoccupation majeure pour les États ACP. Les pays en développement ont manifestement intérêt à conserver leur capital humain et le potentiel économique de ces personnes qualifiées. En ce sens, la mobilité pourrait être mutuellement avantageuse. La mise en œuvre de projets pilotes pourrait constituer un autre moyen d'éprouver et de développer le concept de migration circulaire. Une nouvelle législation ne serait pas nécessaire et des fonds sont déjà disponibles au titre du Fonds « Asile, migration et intégration » (3,1 milliards d'euros) et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique (4,1 milliards d'euros). Peu d'États membres ont bénéficié de ce financement jusqu'à présent. Une compréhension structurelle de la demande de main-d'œuvre ainsi que des données ventilées permettant de démontrer le succès de la migration circulaire sont également nécessaires et urgentes.

Les perspectives politiques favorables aux approches innovantes de la gestion de la migration touchent rapidement à leur fin en raison des réalités politiques des deux côtés de la Méditerranée en Afrique et en Europe. Ces circonstances compliqueront davantage les négociations de l'après-Cotonou et doivent par conséquent être prises en compte rapidement.

3. Causes profondes, déplacement et traite des êtres humains

Il existe un ensemble complexe de facteurs qui accroissent les vulnérabilités liées à la migration, y compris la pauvreté, le sous-développement, le manque de perspectives d'emploi, l'inégalité des sexes, l'analphabétisme, la violence à l'égard des femmes et des filles, le changement climatique et les catastrophes naturelles. La traite des êtres humains doit être examinée de préférence à l'échelle Nord-Sud et Sud-Sud. Malgré la diversité des 79 États ACP, les enjeux communs sont nombreux dans ce domaine. Les conflits issus des injustices climatiques et économiques, la guerre civile et la corruption comptent souvent parmi les causes profondes de la migration. Il n'en demeure pas moins nécessaire de respecter les droits fondamentaux des migrants. Toute rétention doit respecter le droit international humanitaire ainsi que l'accès des migrants à des services sociaux de base.

Le Groupe ACP et l'UE ont tenu des discussions sur la migration entre 2016 et 2018. Les deux parties sont parvenues à un consensus lors de la réunion sur « la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants » en juin 2008, qui a débouché sur des recommandations en faveur d'une approche exhaustive et globale de la gestion de la traite des êtres humains dans 10 domaines principaux :

1. Adopter une législation complète sur la traite des êtres humains et le trafic de migrants, tout en soulignant les différences entre les deux phénomènes et en respectant systématiquement les protocoles et conventions des Nations-Unies ;

“ Les conflits issus des injustices climatiques et économiques, la guerre civile et la corruption comptent souvent parmi les causes profondes de la migration. ”



L'AFRIQUE DE L'OUEST À LA FRONTIÈRE MACÉDOINE GRECQUE, SE RENDRE AU NORD POUR LE TRAVAIL EN 2015.

SOURCE DE L'IMAGE - Sapiens
CRÉDIT PHOTO - Dalton Bennett/Associated Press
LIEN - <https://www.sapiens.org/culture/migration-crisis-illegality-industry/>

2. Mettre en œuvre efficacement la législation nationale sur la traite des êtres humains et le trafic de migrants, tout en luttant parallèlement contre les différentes formes d'exploitation ;
3. Mettre en place des systèmes efficaces en vue de détecter les victimes et de démanteler les réseaux criminels, tout en fournissant une formation appropriée aux juges, aux autorités répressives, aux professionnels de la santé et aux inspecteurs du travail ;
4. Relever les défis du trafic du Sud vers le Nord (essentiellement de l'Afrique vers l'UE), du Sud vers le Sud ainsi que du trafic intrarégional (au sein des régions Afrique, Caraïbes et Pacifique) ;
5. Améliorer la collecte de données comme condition préalable à l'élaboration de politiques, à la prise de mesures concrètes, à la promotion de la programmation fondée sur des données factuelles et à l'établissement de structures de sécurité mieux développées ;
6. Promouvoir des politiques efficaces afin de protéger les victimes du trafic de migrants et de la traite des êtres humains des violations des droits de l'homme et des mauvais traitements fondés sur le genre.
7. Accélérer les efforts visant à démanteler des réseaux criminels extrêmement organisés et augmenter ainsi le nombre de poursuites, tout en établissant un système de contrôle financier et d'enquêtes financières ;
8. Garantir des mécanismes de coordination appropriés à l'échelle nationale, au sein des agences nationale chargées de la migration et entre elles ;
9. Le secteur privé devrait contribuer au financement des campagnes de sensibilisation de la population aux dangers de la traite des êtres humains, notamment à l'échelle communautaire et nationale ;
10. Améliorer et soutenir le statut économique et social des communautés de la Diaspora afin de garantir un développement socio-économique équitable.

4. Migration, développement, diasporas et envois de fonds

Le nombre de migrants internationaux a été estimé à 173 millions en 2000 et à 258 millions en 2017, ce qui représente une augmentation de la migration internationale de 49 % au cours des deux dernières décennies. À la différence des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) de 2000-2015, les Objectifs de développement durable (ODD) reconnaissent depuis 2016 le sort pénible des migrants et leur contribution positive à leur pays d'origine et à leur pays de résidence, ainsi qu'à la croissance économique mondiale. Les migrants améliorent les efforts déployés par les villes pour devenir des centres économiques habitables et dynamiques.

Les migrants contribuent considérablement non seulement à la croissance et à la prospérité de leurs pays d'origine, mais aussi dans les pays de destination, sous la forme d'impôts, de logements, de biens et de services. Par exemple, l'augmentation des envois de fonds vers les pays en développement constitue l'une des contributions les plus tangibles des migrants au développement socio-économique de leurs pays d'origine. En 2017, les envois de fonds



“ Le nombre de migrants internationaux a été estimé à 173 millions en 2000 et à 258 millions en 2017, ce qui représente une augmentation de la migration internationale de 49 % au cours des deux dernières décennies. ”

RÉFUGIÉS ET MIGRANTS AFRICAINS TENTENT DE FRANCHIR LES CLÔTURES EN FIL DE FER QUI SÉPARENT LE MAROC ET L'ENCLAVE ESPAGNOLE DE MEULILA EN 2016.

SOURCE DE L'IMAGE - GlobalPost

CRÉDIT PHOTO - Jose Palazon/GlobalPost

LIEN - <https://gpinvestigations.pri.org/the-crossing-eb527318eb76>

vers les pays à revenu faible et intermédiaire ont été estimés à 466 milliards de dollars US, soit trois fois plus que l'aide publique au développement (APD) destinée à ces pays. Les avantages considérables de la migration vont au-delà du développement économique et comprennent des aspects sociaux qui facilitent la coopération mondiale. Par exemple, l'expertise et les compétences des migrants et des communautés de la Diaspora constituent des éléments moteurs des transferts économiques et sociaux, tels que les interactions informelles, le partage des idées et la participation à différents services communautaires par l'intermédiaire d'organismes de bienfaisance et d'institutions religieuses.

La migration revêt également des dimensions négatives, caractérisés par la xénophobie, des restrictions sévères à l'immigration et des réglementations qui maintiennent la faible valeur attachée au travail physique. Les migrants qui sont entrés illégalement dans des pays riches deviennent des « migrants illégaux » et sont exclus du bénéfice de certains droits, y compris parfois les services sociaux de base, tandis que les migrants des pays riches sont qualifiés d'« expatriés » et évitent toute discrimination. En Afrique et en Europe, la xénophobie a également été motivée par un sentiment d'exclusion sociale et des récits hostiles au sujet de migrants qui seraient responsables d'une réduction des prestations sociales de la population locale.

Les causes de la migration sont multiples. Par exemple, la logique de privatisation adoptée par les gouvernements, notamment des services publics nécessaires, a réduit le champ de la protection sociale et entraîné la déficience des services publics. Une attention accrue devrait également être accordée aux petits États insulaires en développement (PEID) au sein du Groupe ACP en raison de l'augmentation croissante de la migration induite par le changement climatique, notamment dans le Pacifique.

5. Recommandations politiques

Les dix recommandations politiques suivantes ont été formulées à la suite du dialogue stratégique organisé à Bruxelles en octobre 2018.

1. Le partenariat ACP-UE devrait viser à souligner les avantages de la migration à tous les niveaux et répondre aux principales préoccupations liées à la protection sociale et au développement humain en ce qui concerne les politiques en matière de retour et de réadmission ; la recherche et les politiques fondés sur des données factuelles doivent systématiquement orienter les débats ; la question de la réciprocité Nord-Sud doit également être recherchée afin de faciliter la délivrance des visas.
2. Les gouvernements ACP devraient coopérer avec les gouvernements européens en ce qui concerne les retours et les demandeurs d'asile déboutés et s'attaquer aux facteurs qui incitent des citoyens à quitter leur pays à un tel risque, tandis que l'UE devrait proposer davantage de filières légales aux migrants économiques des pays ACP.
3. Les programmes de migration circulaire pourraient à cet égard constituer un moyen particulièrement efficace qui devrait être développé. Ces projets doivent être de nature temporaire et soigneusement adaptés aux besoins et circonstances spécifiques des pays de départ et d'accueil.
4. Afin d'encourager la migration circulaire, une meilleure compréhension structurelle de la demande de main-d'œuvre est requise. Des données mieux ventilées devraient notamment être collectées afin de mettre en évidence les exemples positifs de la migration circulaire.

“ Les réformes juridiques et judiciaires dans les États ACP doivent être soutenues afin d'inclure les contributions des communautés autochtones et des systèmes traditionnels. ”



L'EXTÉRIEUR DE LA MAISON ACP, LE SIEGE DU GROUPE D'ÉTATS AFRICAIN, CARAIBES ET PACIFIQUE À BRUXELLES (BELGIQUE).

SOURCE DE L'IMAGE - Foursquare
LIEN - <https://foursquare.com/v/acp-house/4dcbd2a2fa76d745f05c8f6f/photos>

5. Les consultations sur la traite des êtres humains à l'échelle régionale, intra-ACP et ACP-UE doivent être consolidées ; la coopération ACP-UE en matière de suivi, d'évaluation et de communication des résultats des programmes de lutte contre la traite des êtres humains doit être encouragée davantage.
6. Un soutien accru doit être apporté aux efforts régionaux déployés actuellement pour recueillir et échanger des informations sur les meilleures pratiques entre le Groupe ACP et l'UE.
7. Les réformes juridiques et judiciaires dans les États ACP doivent être soutenues afin d'inclure les contributions des communautés autochtones et des systèmes traditionnels ; les gouvernements ACP doivent également inclure la migration dans leur planification du développement, tandis que l'utilisation efficace des envois de fonds devrait être facilitée grâce à des instruments innovants tels que la banque en ligne et les paiements mobiles, de même que les fonds pour le développement et l'investissement de la Diaspora.
8. Les envois de fonds constituent une source importante de financement du développement et requièrent par conséquent des mesures de soutien. La Commission européenne s'est efforcée de soutenir les initiatives visant à accroître les envois de fonds des communautés de la Diaspora ; le Centre d'excellence africain en matière d'envois de fonds devrait être reproduit dans les Caraïbes et le Pacifique, et des mesures spéciales devraient être encouragées, telles que des titres de placement en vue de soutenir les groupes économiquement vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes.
9. Un outil convivial de suivi et d'évaluation devrait être mis au point pour tous les partenaires de mise en œuvre et parties prenantes travaillant sur le Pacte mondial des Nations Unies, afin de suivre et de communiquer des informations sur les migrants en danger, les violations des droits de l'homme et le statut des migrants et des réfugiés ; il est urgent de prévenir la mort des migrants, et les opérations de recherche et de sauvetage ne devraient pas être criminalisées tandis que le trafic de migrants, qui cible de plus en plus les jeunes enfants, devrait faire l'objet d'enquêtes approfondies et de poursuites ;
10. Toute rétention de migrants devrait se fonder sur le droit international humanitaire, et les migrants doivent être en mesure d'accéder à des services sociaux de base ; les stratégies de préparation doivent également être renforcées afin de soutenir les migrants climatiques.



“ Toute rétention de migrants devrait se fonder sur le droit international humanitaire, et les migrants doivent être en mesure d'accéder à des services sociaux de base ; les stratégies de préparation doivent également être renforcées afin de soutenir les migrants climatiques. ”

UN CAMP DE RÉFUGIÉS À VENTIMIGLIA, EN ITALIE, FACE À LA RIVIÈRE FRANÇAISE FORT.

SOURCE DE L'IMAGE - Medium

CRÉDIT PHOTO - Aurora Percannella

LIEN - <https://medium.com/contributoria/the-human-face-of-north-african-migrants-in-europe-bb99f228cd73>