

La révision de l'article 13 sur la migration de l'accord de Cotonou.

Quel enjeu pour les pays ACP?

Décembre 2009

ecdpm

L'article 13 de l'accord de Cotonou existe depuis 2000 et n'a pas été révisé en 2005. La révision de l'accord, finalisée au mois de février 2010, implique une actualisation de la version présente afin de refléter le développement des réflexions et de la coopération dans le domaine migratoire, en accord avec l'Approche Globale et pour renforcer les dispositions concernant la migration et le développement. Dans cette optique, l'UE et les pays ACP ont suggéré de changer le titre de l'article en l'intitulant « Migration et Développement ».

Cette révision s'inscrit dans un contexte d'élargissement de l'agenda en matière de coopération européenne pour le développement, dans lequel une part de plus en plus importante d'aide officielle au développement (ODA) est allouée aux questions d'« importance globale », incluant la migration parmi d'autres sujets. Cette tendance présente un danger d'instrumentalisation, ou de réorientation des fonds pourvus pour l'aide vers d'autres buts politiques, mais présente aussi une chance d'utiliser l'aide comme un levier pour créer des synergies entre différents domaines politiques, ou encore progresser en direction de la Politique de Cohérence pour le Développement dans le domaine migratoire.

Les stratégies pour renforcer les synergies entre les politiques migratoires et le développement comprennent de plus en plus l'importance de la migration pour les pays en développement, au travers des transferts de fonds, du transfert de savoir, de l'investissement, des facteurs sociaux etc... Les conditions pour créer des opportunités de migrations légales et le soutien des droits des migrants sont des conditions nécessaires pour exploiter le plein potentiel des migrations. De plus, la recherche a montré que les migrations temporaires constituaient des stratégies « gagnant-gagnant » pour les pays émetteurs et receveurs de migrations.

Des initiatives ont été menées par l'UE, certes modérées. En dehors des 4 directives concernant la migration légale de 2005, seulement une encourageait le recrutement de migrants hautement qualifiés (carte bleue). Un partenariat de mobilité a également été signé avec le Cap Vert. En dehors de ça, les progrès se font difficilement dans les « domaines politiquement difficiles » comme les droits des migrants, et les initiatives pour les migrants peu qualifiés.

Pour accroître la cohérence entre les diverses dimensions de la politique migratoire de l'UE, l'UE a adopté l'Approche Globale sur la migration en 2005. Cela recouvre la migration légale et illégale, comme la migration et le développement. Cependant, **le discours public de l'UE s'est principalement centré sur la migration illégale**, repris par les chefs d'Etat. La négociation des accords de réadmission au niveau multi et bi-latéral reste une priorité de taille. Dans ce contexte, les associations ont dénoncé le « traité d'amitié » signé par l'Italie avec la Libye en juin. Les pays du Sud de l'Europe sont généralement plus restrictifs dans leur approche de la migration alors qu'ils poussent pour plus de coopération européenne pour un partage du fardeau migratoire, entre autre par la création d'un système commun d'asile européen, effectif en 2012. Cependant, avec les négociations en cours du système Dublin, les pays au Nord de l'Europe commencent à craindre une augmentation des demandes d'asile.

Le traité de Lisbonne va apporter des changements majeurs dans le domaine migratoire de l'UE, ce qui implique des opportunités et des dangers pour la Politique de Cohérence pour le Développement. D'un côté, le rôle du parlement et le nouveau mandat de la cour de justice européenne devraient modifier le processus de prise de décision et renforcer les droits des migrants ; d'une autre, le traité renforce la centralisation de la gestion des fonds pour les politiques intérieure et extérieure de l'Europe sous l'égide du Nouveau commissaire aux affaires intérieures. Un fond de soutien migratoire a été mentionné, visant les questions de sécurité, de réadmission et de coopération avec les pays tiers. Une telle approche soulève le questionnement, et il semble important que les pays de l'APC soient vigilants quant au contenu de l'article 13, pour exprimer leurs intérêts.

Points importants de la révision de l'article 13

1 Le cadre principal, principe et objectif

Actuellement le principe de coopération n'est pas explicitement mentionné à l'article 13. Cependant les dispositions semblent être orientées vers la protection des droits des migrants, la normalisation des flux de

migrants, et la prévention de la migration illégale. **Chaque partie veut réviser l'article pour refléter une approche plus positive, centrée sur une maximisation de la contribution de la migration au développement et les synergies entre migration et développement.** Il a également été proposé de renforcer l'allusion à la convention de Genève, et au principe de non refoulement. De telles allusion semble être opportune dans le contexte de critiques que les États membres se sont attirés pour leur respect insuffisant de ces principes. La CE a été accusée de ne pas chercher à les renforcer. **Cependant, une distinction plus claire a été opérée entre la migration, la mobilité, le développement et les questions liées au déplacement forcé. Pour ce dernier aspect, les règles internationales sont applicables et ne peuvent pas être conditionnelles.**

Il convient de mentionner l'implication de la Politique de Cohérence pour le Développement dans le domaine migratoire des deux parties. Il semble qu'il existe un accord pour que l'approche Globale de l'UE soit utilisée dans le cadre du nouvel article 13, structurant les aspects de migration légale, combattant la migration illégale, et la migration et le développement. On peut tout de même observer que l'« approche nuancée » est orientée en direction des intérêts de l'UE. Les pays ACP pourraient vouloir voir leurs intérêts compris dans l'article 13 et que ses priorités, comme il l'est écrit dans l'accord de Cotonou soient au centre des dispositions.

2) Le dialogue politique – Pour quoi? Quelle portée réelle?

Le présent article 13 dispose que la migration « doit être le sujet d'un débat de fond dans le cadre de l'accord du partenariat entre l'UE et les ACP ». En 2006, la déclaration de Bruxelles-ACP sur la migration, l'asile et la mobilité prône l'établissement d'une plateforme d'échange constant d'idées et d'information aux niveaux intra-ACP et ACP-UE. Depuis, l'importance d'ancrer la migration dans le dialogue politique a été rappelée dans plusieurs déclarations. Les derniers cadres de ce type dialogue sont les « missions migration » avec un pays partenaire, la Partenariat pour la Migration, la Mobilité et l'Emploi (MME), la Stratégie Conjointe UE-Afrique lancée en 2007, une plateforme de coopération sur la migration avec l'Ethiopie, et le forum du dialogue sur la migration avec l'Afrique du Sud. Le coté ACP a émis quelques inquiétudes a propos de certains aspects de la politique migratoire de l'UE, à l'exemple du président sénégalais sur la Directive Carte Bleue européenne pour la mobilité des migrants qualifiés.

Les pays ACP devraient insister sur le droit à initier un dialogue politique en tant que groupe, ou sous-groupe à propos de leurs intérêts, ou formuler leurs intérêts plus clairement, comme des possibilités pour la migration légale de leurs citoyens en direction de l'UE, en échange du dialogue sur les intérêts de l'UE concernant le contrôle migratoire (notamment sa volonté d'épaissir les paragraphes concernant les accords de réadmission).

Des indications concernant la mise en œuvre de ce principe devraient aussi être ajoutées, afin de rendre cet article exploitable par les 2 parties, en apportant des précisions sur le quand, le comment, et les échelles d'application de ce principe.

Une autre question, pertinente, concerne la cohérence et la complémentarité d'un dialogue politique sous le présent article 13, avec un autre espace existant pour le dialogue entre les pays ACP et l'UE sur la migration, comme notamment les processus de Rabat et de Tripoli / le Partenariat pour la Migration, la Mobilité et l'Emploi (MME), la Stratégie Conjointe UE-Afrique. Chaque partie pourrait avoir besoin de refléter quel meilleur usage peut être fait des différents cadres, d'autant que la coopération ACP-EU peut supporter les régions ACP dans la formulation de priorités de dialogue.

3) La migration légale, rien à offrir?

Actuellement, l'article 13 renvoie à la migration légale seulement en lien avec le traitement équitable des ressortissants des pays ACP résidant légalement ou étant employés dans l'UE. A cet égard, les pays de l'ACP ont demandé à l'UE de ratifier la Convention relative aux droits des migrants. Dans la dernière décennie, depuis que l'article 13 a été formulé, l'UE s'est engagé à plusieurs reprises à offrir des opportunités de migration légale et de mobilité pour les ressortissants de pays en développement à des fins de travail ou de formation (études), à faciliter les migrations circulaires et à « aider » au retour. Cela a été confirmé récemment par des décisions du conseil¹.

Lors de la dernière décennie, les 2 cadres de mobilité légales depuis les APC vers l'UE étaient:

1 Council of the European Union 2009. Council Conclusions on Migration and Development. (http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.25816!menu/standard/file/111585.pdf)

- les accords de mobilité,
- la carte bleue européenne

Sinon, l'UE s'est aussi penchée sur les mouvements de travailleurs saisonniers dans le cadre des accords de commerce et d'échange, dont l'Accord de Partenariat Économique, et le CARIFORUM.

Une révision de l'article 13 devrait renforcer les articles relatifs à l'immigration légale et la mobilité, tout comme ceux relatifs à la réadmission et proposer par exemple:

- le droit des deux parties à initier un dialogue politique sur les thématiques les intéressant
- le droit des deux parties à initier des négociations vers une des accords sur la migration circulaire plus compréhensifs et équilibrés
- des engagements pour une reconnaissance mutuelle des diplômes.
- des missions de l'EU pour comprendre la dimension « développement » de la migration et comprendre les besoins et intérêts des pays de l'ACP...

4) Migration illégale et réadmission

Les présentes dispositions concernant la migration illégale se concentrent sur le dialogue politique, sur l'établissement d'une **politique de prévention**, et sur l'assurance que les **droits et la dignité des migrants** soient respectés lors des procédures de retour et de **réadmission**.

A propos des droits, ce paragraphe serait un lieu plus adéquat que le chapeau des principes généraux pour déclarer explicitement dans un article 13 modifié, que les modalités de la réadmission s'appliquent **sans porter préjudice aux obligations des États vis à vis des réfugiés et des personnes nécessitant une protection internationale**.

A propos de la réadmission, le présent article engage les deux parties à coopérer sur la réadmission de leur ressortissants. L'exécution d'arrangements conclus de manière bilatérale avec des États membres ou la Communauté doit compléter l'article afin de rendre la clause opérationnelle². En ce qui concerne les non-nationaux et les apatrides, ce paragraphe explique que pour être négociés, les accords complémentaires vont aussi recouvrir (si cela est considéré nécessaire par une ou plusieurs parties) les dispositions concernant leur réadmission, comprenant le détail des catégories de personnes concernées par ces modalités. La présente disposition spécifie aussi qu'une aide pourra être apportée aux États de l'ACP afin d'exécuter ces accords.

L'UE demande des changements significatifs de ce paragraphe. Cela rendrait la clause sur la réadmission des ressortissants nationaux **self-executive** et « **relierait** » tous les pays ACP (c'est à dire qu'il n'y aura plus besoin d'accord bilatéraux complémentaires), sans considération pour les capacités et conditions de ces pays. Cela signifierait des obligations ingérables pour de nombreux pays. Cela pourrait aussi entraîner un dangereux précédent pour les autres accords internationaux. Les obligations seraient plus concrètes, incluant des **dates butoirs pour la détermination du pays d'origine des migrants par les représentations des pays ACP en UE**.

De cette disposition ressortent trois questions principales.

Premièrement, les conditions que les pays ACP doivent accepter sont très strictes et « encombrantes ». Cela nie la réalité matérielle et logistique de ces pays et semble être ingérable en bien des points. **Le « fardeau de la preuve » repose sur les pays APC, alors qu'on ne sait pas vraiment selon quelle procédure et quels critères** un pays ACP peut demander à coopérer (et être partie des accords de réadmission). La situation selon laquelle un pays sollicité ne correspond pas au cadre des négociations, quand une personne est automatiquement considérée comme étant un de ses ressortissants et par là même renvoyée dans le pays sollicité, pourrait créer des situations de retour de migrants dans des pays avec lesquelles ils n'entretiennent aucun lien. Ces personnes resteraient bloquées, et un poids serait mis sur le pays receveur pour qu'il trouve une solution pour elles, ou, plus vraisemblablement, laisse ces personnes « in limbo ». De plus profondes négociations bilatérales sur les modalités de la réadmission s'avèreraient plus adéquates.

En second lieu, il serait souhaitable de lier les engagements sur la réadmission à d'autres domaines de l'approche globale, particulièrement les opportunités concrètes pour intensifier la mobilité entre les pays ACP et l'UE, impliquant l'ouverture à une possibilité de délivrance de visa significative (que l'UE a offerte à d'autres régions).

2 On constate un manque de transparence à ce sujet et le CE maintient que la disposition a toujours été self-executive,

Troisièmement, les études montrent qu'inclure les pays tiers dans la réadmission est contreproductif et induirait plutôt un effet « retour de manivelle »³. Cette preuve devrait être prise en compte dans la révision de l'article. En effet, la clause de réadmission devrait couvrir seulement les ressortissants des parties contractantes « *fondé sur la logique de responsabilité partagée, de propriété et d'intérêts communs* ». Si cette idée s'avérait non faisable, « *quelques inclusions sévèrement limitées de non-nationaux (dans la réadmission)... devrait être fondé sur la preuve de liens fort et actuels avec le pays de transit* »⁴. Une telle limitation devrait être incluse dans la disposition.

Une assistance adéquate est bienvenue pour exécuter ces accords. Cependant, cette assistance ne devrait pas être uniquement apportée pour les questions de réadmission, mais aussi pour les autres domaines de l'Approche Globale. Il semblerait opportun d'envisager des garde-fous afin que l'aide (ODA) soit allouées en fonction des besoins et priorités des pays ACP, selon les plans nationaux de développement, les stratégies de ces pays etc... et non en fonction des intérêts de l'UE dans la gestion migratoire.

5) Migration et développement

L'article 13 en vigueur fait preuve d'une compréhension dépassée de la migration et du développement. Il attribue aux migrations des causes exclusivement relatives à la pauvreté, par **la coopération au développement et par la formation dans le but de « normaliser les flux migratoires »**. La modernisation de l'article 13 pourrait être guidée par la définition d'engagement de l'UE dans le domaine de la migration et du développement qui ont été prononcées récemment dans les conclusions du conseil, qui représente le consensus des États membres de l'UE de dernière date.

Il pourrait s'agir de modifications telles que:

Insérer les causes premières dans la coopération au développement: réduction de la pauvreté, emploi, développement des savoirs faire et formation.

Cela pourrait comprendre:

- un engagement sur les **flux de migration les plus importantes dans le programme européen de coopération au développement** fondé sur des programmes et stratégies dans les pays d'origine
- un engagement pour **soutenir le développement et l'exécution des savoir faire en matière de stratégie de développement**, avec les diagnostics et analyses nécessaires du marché du travail.
- un engagement des pays **ACP qui s'efforceraient à créer un environnement propice au développement** qui fournirait des incitations aux professionnels pour travailler dans leur pays; qui soutiendrait la réintégration des migrants de retour; qui faciliterait la participation et l'investissement de la diaspora etc...
- la définition d'**initiatives communes possibles, d'instruments et d'approches (projet de mobilité et de travail temporaire)**.

La capacité de développement

Il est certain que les dispositions de l'article 13 insistent sur le fait que l'**objectif du soutien** de la capacité de développement nationale est de « **favoriser des migrations de travail pour le développement** » en lien avec la **stratégie nationale de développement**, bien plus que de réduire les flux migratoires ou les simples contrôles de la migration vers l'UE. Un tel soutien devrait viser des approches holistes multisectorielles, durables, sur le long terme avec les ministères de l'éducation, du travail, du commerce, de l'intérieur, comprenant des stratégies de développement économique nationales ou régionales qui prendraient en compte la migration, soutiendraient la recherche et la collecte de données, des analyses de marché du travail, les savoir faire en matière de développement.

De plus, les fonds alloués aux objectifs de contrôle et de police ne devraient pas être comptés comme une aide officielle au développement.

Dans ce contexte, le soutien des problèmes de migrations intra ACP ayant lieu sous le projet récemment lancé de Facilité de migration intra ACP 2009-2007, est une priorité pour les pays ACP qui pourrait se

³ Roig, Annabelle and Thomas Huddleston (2007) *EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse*, European Journal of Migration and Law 9 (2007) 363–387

⁴ Ibid

retrouver dans l'article 13, de même que la souveraineté et l'autonomie politique des régions de l'ACP.

L'article 13 pourrait rendre compte que les deux parties s'efforceraient à assurer un partage équitable des responsabilités globales et régionales des réfugiés. Dans cet esprit, les parties échangeront des savoirs appris et coopéreront au développement et à l'exécution de meilleures pratiques de programme de réinstallation volontaire.

La fuite des cerveaux

Au lieu d'un jugement général sur les effets négatifs de la fuite des cerveaux (qui devrait être incluse dans les causes premières de la migration), il serait plus ambitieux de lier explicitement la fuite des cerveaux et aux migrations circulaires et considérer les aspects positifs de la circulation des cerveaux dans la ligne de la recherche. Il pourrait également être judicieux de définir une clause qui engagerait les parties à initier un débat politique sur la fuite des cerveaux.

Les migrations circulaires: voir les migrations légales

Les remises

Cette disposition inclurait un engagement à promouvoir la transparence, la sécurité, la rapidité et des coûts bon marché des flux d'argent vers les pays d'origine de migrants, tout comme assurer que la législation ne contienne pas de dispositions qui entraveraient l'usage effectif des voies légales des remises et un engagement pour introduire un dialogue politique sur la pertinence de la législation européenne.

Implication de la diaspora

Les gouvernements des pays ACP peuvent souhaiter être informés par les Etats membres de l'UE sur le soutien des diasporas des diasporas quant au développement de leur pays et si de telles initiatives vont de pair avec un soutien avec la capacité de développement des gouvernements sur une implication de la diaspora dans le long terme. Un renvoi à l'article 80 (Cotonou) devrait être adéquat, celui-ci juge que la Communauté doit aider les Etats ACP qui demandent des facilités pour le retour des ressortissants qualifiés originaires de l'ACP qui se trouvent être dans les pays développés (UE) par une incitation appropriée à une réinstallation.

Conclusion

Faire de l'article 13 un élément pertinent de la coopération pour une nouvelle décennie devrait correspondre aux intérêts des deux parties, et cette révision apporte une opportunité pour l'élaboration d'un texte plus équilibré. Si l'article révisé est supposé être un cadre significatif pour la migration et le développement, une communication et un engagement plus intenses sur le thème de la migration légale, un dialogue politique, la fuite des cerveaux, les diasporas, les transferts et les remises ainsi que le dialogue intra-ACP seraient appropriés. Pourquoi ne pas réitérer certains engagements dans l'accord de Cotonou dans les domaines dans lesquels l'UE s'est engagé à faire des progrès? Aussi, si la réadmission et la migration de retour sont des intérêts de l'UE et que des concessions sont demandées au groupe des ACP, l'UE devrait répondre par des engagements à la hauteur dans les domaines de l'immigration légale et de la migration et du développement, par exemple pour les plans de migration circulaire, développés à la demande des deux parties.

Chaque partie devrait faire un usage plus stratégique des possibilités offertes par un dialogue politique sur l'immigration. Dans ce contexte, la révision de l'article peut être l'occasion de lier le dialogue ACP-UE à d'autres processus en cours. De plus le groupe ACP pourrait faire un meilleur usage de l'article 12 sur le PCD qui permet aux pays ACP de demander des consultations si les politiques communautaires touchent aux intérêts des États ACP.

Ne pas s'intéresser à cette révision serait décevant tant pour le partenariat en lui-même que pour les citoyens, qui sont les principaux bénéficiaires de cet accord.