MIGRATION ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT : UNE BONNE ALLIANCE ?

CNCD 11.11.11

juin 2020

SOMMAIRE

03. INTRODUCTION

04. CHAPITRE 1
CONTEXTE POLITIQUE : LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT
COMME OUTIL DE GESTION DE LA MIGRATION

04. A. Le paradoxe de la migration
07. B. La migration, moteur de développement

12. CHAPITRE 2
LES RISQUES D'UN LIEN ÉTROIT (INSTRUMENTALISÉ)
ENTRE MIGRATION ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

12. A. Réorientation des moyens non plus vers les plus pauvres dans les pays les plus pauvres
13. B. Lutte contre les causes structurelles ou lutte contre la migration ?
14. C. Coopération au développement conditionnée : « More for more » ou « less for less »

16. CHAPITRE 3
QUELLES SONT DÈS LORS LES BONNES PRATIQUES
EN MATIÈRE DE MIGRATION ET DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ?

16. A. Dans les pays d'origine
17. B. Dans les pays de transit
18. C. Dans les pays accueillant des personnes réfugiées dans les pays en développement
19. D. En Belgique

20. CHAPITRE 4
RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

20. 1. Vision et stratégie
21. 2. Les causes structurelles de la migration forcée :
maintenir l'accent sur les pays et les régions les plus pauvres
22. 3. Faciliter la migration comme moteur de développement
22. 4. Aider les pays en développement qui accueillent des personnes réfugiées
et autres personnes migrantes
23. 5. Aider les personnes migrantes dans des pays de transit
par une approche des droits et une responsabilité « do no harm ».

INTRODUCTION

En 2015 et 2016, le nombre de demandes d'asile a augmenté en Europe ; ce qui a fait hisser davantage le sujet des migrations dans les priorités de l'agenda politique de l'Europe et de la Belgique. Les décideurs politiques qu'ils soient européens ou belges établissent, depuis, un lien toujours plus étroit entre migration et coopération au développement. Pour limiter le nombre d'arrivées en Europe de personnes migrantes, dont certaines sont en demande de protection internationale, des pays extérieurs à l'UE sont sollicités. Ce processus est décrit comme ***l'externalisation*** de la politique migratoire européenne. Même si la coopération au développement a un rôle important à jouer dans le contexte de la migration, il existe quelques idées préconçues largement répandues sur le lien unissant migration et développement. La migration mérite une attention particulière dans la politique étrangère et dans la coopération au développement. Il convient cependant de garder à l'esprit les priorités idoines de celles-ci et d'avoir des attentes réalistes.

Dans cette note, **CNCD-11.11.11, 11.11.11, Ciré, Oxfam-Solidarité, Caritas International, Médecins du Monde, We Social Movements (WSM), Fairwork Belgium, Mouvement Ouvrier Chrétien, Beweging.net, FOS, Orbit vzw, Vluchtelingen-werk Vlaanderen**, émettent des propositions sur le rôle que la coopération au développement peut jouer dans un contexte de migration internationale, en mettant en avant par ailleurs les risques potentiels de lier ces deux enjeux.

Sont abordés :

1. La littérature scientifique concernant le lien entre la migration et le développement

A. Le paradoxe de la migration
B. L'impact positif de la migration pour le développement

2. Les trois risques principaux du lien entre la migration et le développement

A. Une réorientation des moyens de développement qui s'éloignent des personnes et des régions les plus démunies
B. Un glissement des moyens de développement vers des projets de gestion restrictive de la migration
C. Une coopération au développement conditionnée, qui sert principalement les intérêts de l'Europe

3. Le rôle que peut jouer la coopération au développement

A. Dans les pays d'origine
B. Dans les pays de transit
C. Dans les pays accueillant des personnes réfugiées des pays voisins en conflit
D. En Belgique

4. Les recommandations à l'intention des autorités politiques belges liées à la coopération au développement

chapitre 1

CONTEXTE POLITIQUE

LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT COMME OUTIL DE GESTION DE LA MIGRATION

Bien que le nombre de personnes réfugiées et autres personnes migrantes qui arrivent aujourd'hui en Europe soit sans comparaison avec le pic de 2015 et 2016, la migration n'en reste pas moins un dossier politique explosif dans divers États membres de l'UE. En témoigne par exemple la chute du gouvernement belge sur l'approbation du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, ou Pacte de Marrakech, et les résultats des élections de mai 2019 en Flandre, dont les experts ont estimé qu'ils étaient largement influencés par le débat migratoire[1].

En réaction aux préoccupations de nombreux électeurs et à défaut d'unanimité à propos d'une politique migratoire et d'asile commune au sein de l'UE, cette dernière se tourne de plus en plus souvent vers des pays extérieurs à ses frontières pour limiter le nombre d'arrivées en Europe de personnes migrantes dont certaines en demande de protection internationale. Ce processus est décrit comme ***l'externalisation* de la politique migratoire européenne**. L'accord signé en mars 2016 entre les 28 États membres de l'UE et la Turquie (Déclaration UE-Turquie) en est l'illustration la plus évidente.

La migration s'est aussi taillée une place de choix à l'agenda de la coopération au développement. La coopération au développement est de plus en plus présentée comme étant le fait de « combattre les causes fondamentales de la migration ». L'objectif visé est de réduire la pression migratoire en Europe par des investissements dans l'économie des pays africains. Le « plan Marshall pour l'Afrique » de la Chancelière allemande, Angela Merkel, qui met largement l'accent sur la création d'opportunités économiques supposées entraver la migration, est un exemple de cette approche.

En Belgique, l'accord de gouvernement flamand de 2019 établit pour la première fois un lien explicite entre migration et coopération au développement. « Nous sélectionnons des pays qui mènent une collaboration efficace avec l'UE dans la lutte contre la traite des êtres humains et la migration illégale. Nous soutenons les pays qui combattent sur le long terme les causes fondamentales de la migration. Grâce à un engagement en ce sens, la coopération au développement peut contribuer à la maîtrise des flux migratoires »[2]. L'accord de gouvernement fédéral belge établissait déjà ce lien en 2014[3].

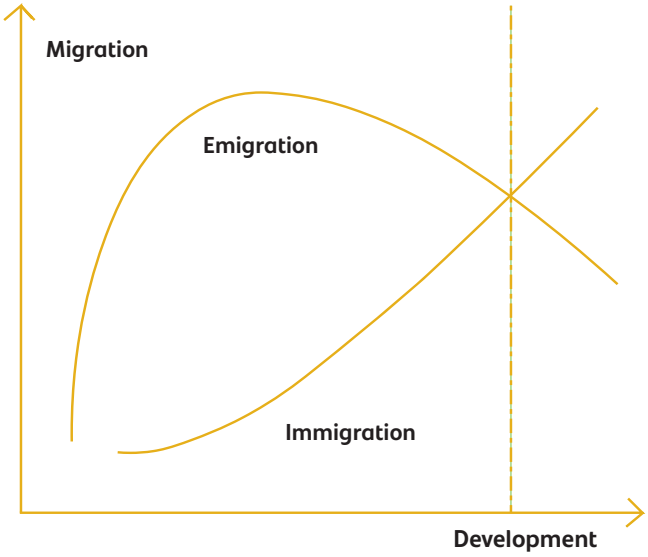
A. LE PARADOXE DE LA MIGRATION

« The development advances in Africa of recent decades have only served to inspire a will to migrate and an ability to do so. Those leaving represent the positive story of development gains on the continent », UNDP, octobre 2019, *Scaling Fences*.

L'hypothèse selon laquelle la stimulation du développement économique dans les pays pauvres entraînera de facto un recul du taux de migration nécessite toutefois quelques nuances. C'est du moins ce que nous montrent les études scientifiques.

Il semble a priori logique que des personnes migrent principalement des régions pauvres vers des régions plus riches et que la pression migratoire décroisse quand ces régions plus pauvres connaissent un développement économique. C'est vrai pour les pays à revenu intermédiaire. Le taux d'émigration diminue lorsque des pays atteignent le groupe supérieur des pays à revenu intermédiaire, dont le PIB par habitant est de 10 000 USD environ[4]. Les chiffres du *Centre d'Économie de la Sorbonne* confirment cette thèse[5]. Nous observons exactement le phénomène inverse dans les pays à faible revenu. L'étude menée par le professeur Hein De Haas souligne ce ***paradoxe de la migration*** : **plus les conditions de base (qui mènent à long terme à une réduction de la migration) s'améliorent dans les pays pauvres, plus la migration s'en trouve facilitée à court terme**. Sous forme de graphique, ce paradoxe est illustré par la bosse de la migration. La mesure de référence du développement utilisée par le professeur De Haas est l'Indice de développement humain, qui tient compte, outre du PIB par habitant, de l'enseignement et de la santé[6].

RELATION ENTRE MIGRATION INTERNATIONALE ET DÉVELOPPEMENT



/ [1] Juste avant les élections, la majorité de la population flamande a trouvé que l'immigration était le thème politique le plus important pour déterminer son choix de vote. C'est ce qu'a étudié RepResent, un groupe de politologues de la KULeuven, de la VUB, de l'UCL, de l'ULB et de l'UA, coordonné par Stefaan Walgrave de l'UA. De Standaard a pu se pencher sur la question : https://www.standaard.be/cnt/dmf20190604_04444456 / [2] Gouvernement flamand, Accord de gouvernement 2019 (traduction libre). https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024 / [3] Cf. par exemple l'accord de gouvernement Michel I, octobre 2014, (page 199). https://www.premier.be/sites/default/files/articles/Accord_de_Gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf / [4] Au vu des chiffres de croissance actuels, ce ne sera pas le cas dans les pays les plus pauvres dans la prochaine décennie. ECFR, False Moves, octobre 2019. https://www.ecfr.eu/page/-/false_moves_migration_and_development_aid.pdf / [5] Berthélemy, Jean-Claude, *Aid and Migration: Substitutes or Complements?*, 2009. https://ideas.repec.org/a/eee/wdevel/v37y2009i10p1589-1599.html / [6] Hein De Haas, U*niversity of Oxford, Migration and Development: A Theoretical Perspective*, juin 2010. https://heindehaas.files.wordpress.com/2016/06/haas-2010-international_migration_review.pdf

Ce paradoxe est confirmé par des études plus récentes menées par le Programme des Nations unies pour le développement[7] et le Center for Global Development[8]. Elles montrent que les chiffres migratoires augmentent dans un premier temps dans les pays pauvres qui se développent[9]. Les motifs de cette évolution sont nombreux. La migration internationale requiert certains moyens, un réseau social et une formation. C'est pour cette raison précisément que ce ne sont pas les plus pauvres qui migrent. Les sociétés plus développées sont par ailleurs plus mobiles[10].

De plus, un regard purement économique sur la migration passe à côté **de la diversité des motifs qui participent à une décision de migrer**. Ainsi, les schémas migratoires sont en grande partie définis par des réseaux sociaux tels que des liens familiaux, l'existence d'une diaspora et des liens postcoloniaux. La sécurité dans un pays, la situation en matière de droits humains, la mauvaise gestion et la corruption sont également des éléments importants qui interviennent dans une décision de migrer. Une récente étude menée par le PNUD auprès de 3 069 personnes migrantes africaines arrivées en Europe par des canaux irréguliers montre que pour ce groupe de personnes, les causes économiques sont celles qui pèsent le plus lourd dans leur décision, mais que pour 1 % d'entre eux seulement, elles sont le seul motif. Pour 26 % des personnes interrogées, l'absence de bonne gouvernance et les aspects relatifs à la sécurité ont contribué à leur décision. 77 % indiquent que leur voix n'est pas entendue. 58 % affirment ne pas avoir confiance dans les autorités[11]. De plus, la marge de manœuvre des acteurs civils engagés dans le changement social (*changemakers*) se réduit de plus en plus dans de nombreux pays. Des lois restrictives compliquent toujours plus l'enregistrement d'ONG ou de syndicats, l'obtention d'un financement ou l'organisation d'activités. Les voix critiques sont stigmatisées et criminalisées et la violence, tant physique que numérique, progresse[12]. Le dérèglement climatique exerce aussi une influence sans cesse croissante sur les mouvements migratoires[13].

Les chercheurs sont de plus en plus convaincus que le modèle classique de facteurs « push » et « pull » expliquant la migration ignore une réalité beaucoup plus complexe qui précède une décision de migrer. Le concept d'« **aspiration** » s'avère plus adéquat. L'aspiration correspond au souhait d'améliorer sa situation personnelle. Cette amélioration peut être de nature économique (trouver un meilleur travail, une meilleure formation ou une plus grande liberté de travailler comme entrepreneur), mais aussi socioculturelle. Au cours des dernières décennies, les aspirations sont de plus en plus largement déterminées par des informations (obtenues par la radio, la télévision, Internet et la téléphonie mobile) concernant les possibilités offertes ailleurs et sur l'alphabétisation et l'éducation croissantes. Ce phénomène étend la vision du monde et alimente le souhait de chercher ailleurs un enseignement et un travail. Mieux les personnes sont formées, plus il est probable qu'elles doivent déménager ou migrer pour trouver un emploi correspondant à leur formation et à leurs aspirations[14].

Compte tenu de ce qui précède, l'**impact de la politique de développement des pays européens sur les statistiques de migration est plutôt limité sur le court et le moyen terme**.

Paradoxe de la migration : plus les conditions de base (qui mènent à long terme à une réduction de la migration) s'améliorent dans les pays pauvres, plus la migration s'en trouve facilitée à court terme.

B. LA MIGRATION, MOTEUR DE DÉVELOPPEMENT

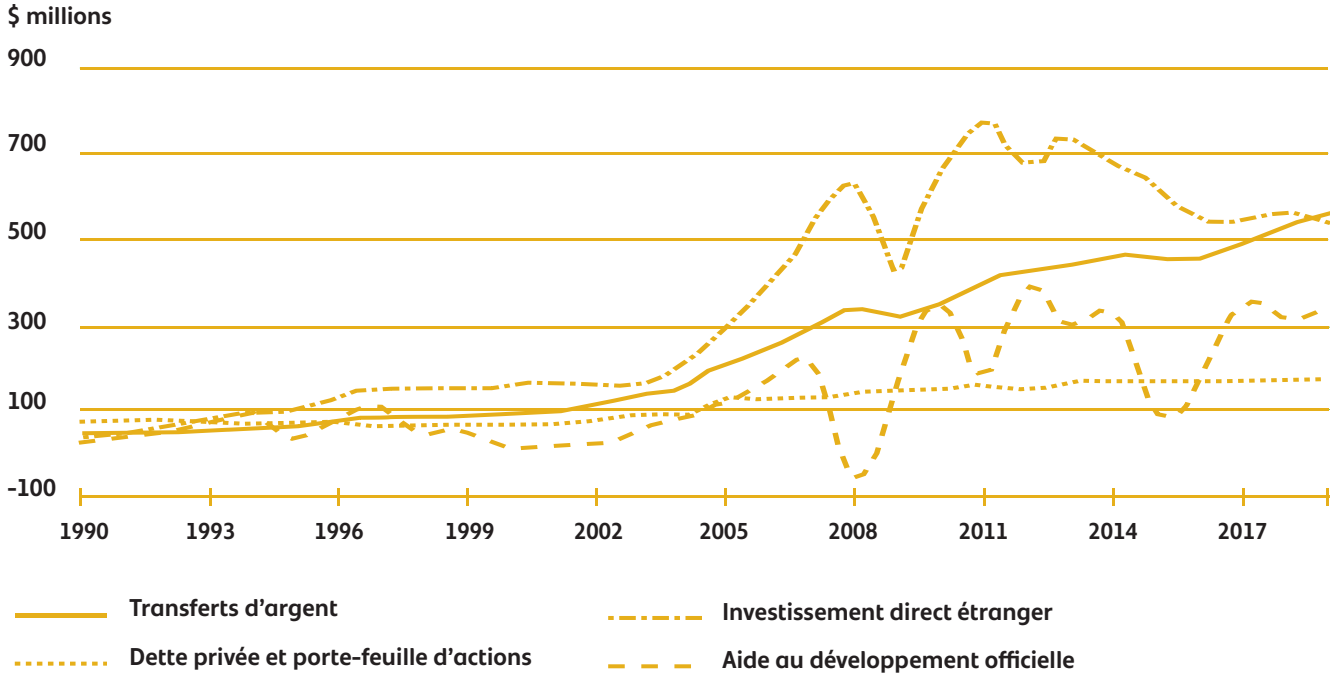
La migration ne doit donc pas obligatoirement être comprise comme un échec de développement. Les deux aspects sont étroitement liés. Plus encore, une migration bien encadrée peut renforcer le développement dans les pays d'origine[15].

Le fait que la migration offre des opportunités de développement dans les pays d'origine est de plus en plus largement reconnu. Le programme des Objectifs de développement durable à l'horizon 2030 reconnaît la migration comme étant une « force positive du développement durable ». La migration internationale revêt par exemple une importance vitale pour les économies africaines. Il suffit de se pencher sur les transferts d'argent des personnes migrantes vers leurs familles et connaissances dans les pays en développement (*remittances*) pour en comprendre l'importance. **L'on estime que les transferts d'argent constituent une source de revenus indispensable pour 750 millions de personnes.** Les Nations Unies et la Banque mondiale reconnaissent toujours plus l'importance des transferts d'argent dans le recul de la pauvreté et le financement du développement. Bien qu'il s'agisse de flux privés qui, contrairement à la coopération au développement officielle, ne visent pas d'objectifs publics, leur importance ne doit pas être sous-estimée. Une étude menée dans 71 pays en développement montre qu'une augmentation de 10 % de ces transferts vers un pays génère une diminution de 3,5 % du nombre de personnes qui doivent vivre avec moins d'un dollar par jour. Lorsque des conflits sévissent ou en cas de catastrophe naturelle, ces transferts d'argent sont souvent les premières formes d'aide à atteindre la région touchée[16].

Le montant des transferts d'argent vers des pays en développement a progressé de 9,6 % en un an (2017-2018) pour atteindre 529 milliards de dollars en 2018. En 2019, le montant de ces remittances envoyés vers des pays en développement a atteint un nouveau record, puisqu'il est estimé à 550 milliards de dollars. Il forme de la sorte, et pour la première fois, la première source de financement externe pour ces pays. En effet, **le montant des transferts d'argent**

/ [7] PNUD, *Au-delà des barrières*, octobre 2019. https://www.africa.undp.org/content/rba/fr/home/library/reports/ScalingFences.html
/ [8] CGDEV, *Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries*, février 2018. https://www.cgdev.org/publication/deterring-emigration-foreign-aid-overview-evidence-low-income-countries / [9] *Pour la justice migratoire*. Dossier campagne. CNCD-11.11.11, 2017. https://www.cncd.be/IMG/pdf/dossier-campagne-migrations-web2.pdf / [10] Voir également: Caritas International, *Migration Sud-Nord: quel rôle pour le développement?*, juillet 2018. https://www.caritasinternational.be/fr/urgence-et-developpement/migration-sud-nord-quel-role-pour-le-developpement/ / [11] PNUD, *Au-delà des barrières*, octobre 2019. https://www.africa.undp.org/content/rba/fr/home/library/reports/ScalingFences.html / [12] 11.11.11, dossier de base de la campagne *Changemakers*, septembre 2019. https://changemakers.11.be/nieuws/shrinking-space / [13] 11.11.11, Dossier H*et gezicht van klimaatverandering*, 2019. https://www.11.be/en/component/docman/doc_download/2128-11-dossier-het-gezicht-van-klimaatverandering / [14] Hein de Haas, *Wen er maar aan! Migratie en ontwikkeling: een ongemakkelijke boodschap*, juin 2018. https://geografie.nl/artikel/wen-er-maar-aan-migratie-en-ontwikkeling-een-ongemakkelijke-boodschap / [15] Caritas International, Rapport *Penser une maison commune*, mai 2019. https://www.caritasinternational.be/wp-content/uploads/2019/05/Rapport_Penser_Maison_commune.pdf
/ [16] 11.11.11, *Onzichtbare stromen Remittances uit België*, mai 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1947-briefing-onzichtbare-stromen-remittances-uit-belgie-en-hoe-hun-impact-op-ontwikkeling-te-versterken

TRANSFERTS D'ARGENT ET AUTRES FLUX VERS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT [17]



Source : Banque mondiale

FRAIS DE TRANSFERT TROP ÉLEVÉS POUR LES REMITTANCES

Le coût moyen facturé pour chaque transaction par les sociétés de transfert telles que Western Union et MoneyGram demeure très élevé : de l'ordre de 7 %. **Grâce à une position de quasi-monopole sur le marché, ils réussissent à facturer des montants disproportionnellement élevés.** La somme d'argent qui parvient ainsi aux bénéficiaires est injustement réduite. Pour les **envois vers l'Afrique subsaharienne, le coût moyen de transfert est même de 9,3 %**, soit trois fois plus que l'objectif de 3 % fixé dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et confirmé dans le Pacte mondial sur les migrations. Il reste donc encore du pain sur la planche avant d'atteindre cet objectif.

La coupole des ONG flamandes 11.11.11 a élaboré des recommandations concrètes pour comprimer les frais de transfert et accroître de la sorte l'impact des remittances en termes de développement [18].

est 3,6 fois plus important que la coopération au développement mondiale (voir graphique). Les remittances ne peuvent cependant en aucun cas former une alternative à la coopération au développement officielle, vu qu'il s'agit de transferts d'argent individuels qui n'atteignent généralement pas les personnes les plus pauvres dans les pays les plus pauvres.

La migration ne génère pas seulement des transferts financiers. Les personnes migrantes sont, elles aussi, d'importantes actrices du développement. Elles jouent un rôle essentiel dans l'établissement de liens entre les pays et les communautés dans un contexte qui devient de plus en plus transnational. Elles favorisent le commerce, les investissements et les liens culturels avec les pays d'origine. On constate par exemple que lorsque le nombre de personnes migrantes originaires d'un pays déterminé et installées en Belgique augmente de 10 %, une augmentation de 1,2 % des exportations et de 3,6 % des importations vers et depuis ce pays est également observée [19]. **Les personnes migrantes qui retournent ensuite vers le pays d'origine y emmènent en outre du capital humain et de nouvelles compétences.** Il est fréquent qu'elles utilisent l'argent économisé dans un autre pays pour créer des entreprises novatrices, avec des liens transnationaux. De nombreux pays asiatiques investissent depuis des années dans la migration de main d'œuvre comme modèle de développement. Les personnes migrantes indiennes qui ont travaillé dans le secteur de l'informatique aux États-Unis et en Europe ont apporté une contribution de taille à la croissance de ce secteur en Inde. En Chine également, la plupart des entreprises en ligne ont été créées par des personnes migrantes rentrées dans leur pays d'origine [20].

Bon nombre de personnes issues de l'immigration prennent souvent personnellement l'initiative de projets internationaux de coopération au développement [21]. En Belgique, leurs organisations appartiennent généralement au groupe des **organisations du 4e pilier ou OSIM (Organisations de solidarité internationale issues des migrations)**. Il s'agit (souvent) de projets de coopération au développement (à petite échelle) n'émanant pas d'un organisme international ou d'une ONG reconnue. Les organisations de la diaspora travaillent souvent avec des partenaires dans des régions difficilement accessibles ou « oubliées ». Étant donné que très peu d'organisations de la diaspora sont accréditées en tant qu'ONG auprès de la Coopération belge au développement, il n'y a actuellement pratiquement pas de politique ni de soutien spécifique pour les initiatives de développement ancrées dans la migration. Il existe d'intéressantes collaborations au niveau des villes et des régions (par ex. Anvers [22], Wallonie-Bruxelles International [23], Bruxelles [24]) mais la politique fédérale de développement ne finance pas, elle, de mesures spécifiques pour les organisations de la diaspora.

/ [17] Banque mondiale, *Migration and Development Brief,* avril 2019. https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf / [18] 11.11.11, *Onzichtbare stromen Remittances uit België*, mai 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1947-briefing-onzichtbare-stromen-remittances-uit-belgie-en-hoe-hun-impact-op-ontwikkeling-te-versterken / [19] Sousso Bignandi ULG, T*rade promotion effect of international migration : evidence from Belgium*, septembre 2018. https://matheo.uliege.be/handle/2268.2/5829
/ [20] Knomad, *Leveraging Return Migration for Development: The Role of Countries of Origin*, novembre 2016. https://www.knomad.org/sites/default/files/2017-04/WP%20Leveraging%20Return%20Migration%20for%20Development%20-%20The%20Role%20of%20Countries%20of%20Origin.pdf
/ [21] Voir également : CNCD, G*uide pratique du co-développement*, 2012. https://www.cncd.be/Guide-pratique-du-co-developpement
/ [22] CEMIS, *Diaspora en ontwikkelingssamenwerking,* novembre 2012. https://assets.antwerpen.be/srv/assets/api/download/23e72004-6ead-40e3-a3e0-f18652db1188/Diaspora_en_ontwikkelingssamenwerking.pdf / [23] Wallonie-Bruxelles International. http://www.wbi.be/fr/casiw
/ [24] Brulocalis, *Le Programme de coopération internationale communale (CIC),* 2017-2021. https://www.brulocalis.brussels/fr/Matieres/Cooperation-internationale/programme-de-cooperation-internationale-communale/

Selon des économistes spécialistes du développement tel que l'influant Michael Clemens, **dans certaines circonstances, la migration de main-d'œuvre offre des perspectives bien plus importantes de réduire la pauvreté que tous les autres instruments disponibles.** Ces perspectives pourraient être encore accrues si l'on utilisait la totalité du potentiel[25]. Aujourd'hui, rares sont les possibilités pour les travailleurs africains de migrer vers l'UE pour y trouver du travail (voir graphique). À défaut de voies d'accès légales, de nombreuses personnes migrantes tentent de rejoindre l'Europe par le biais de passeurs.

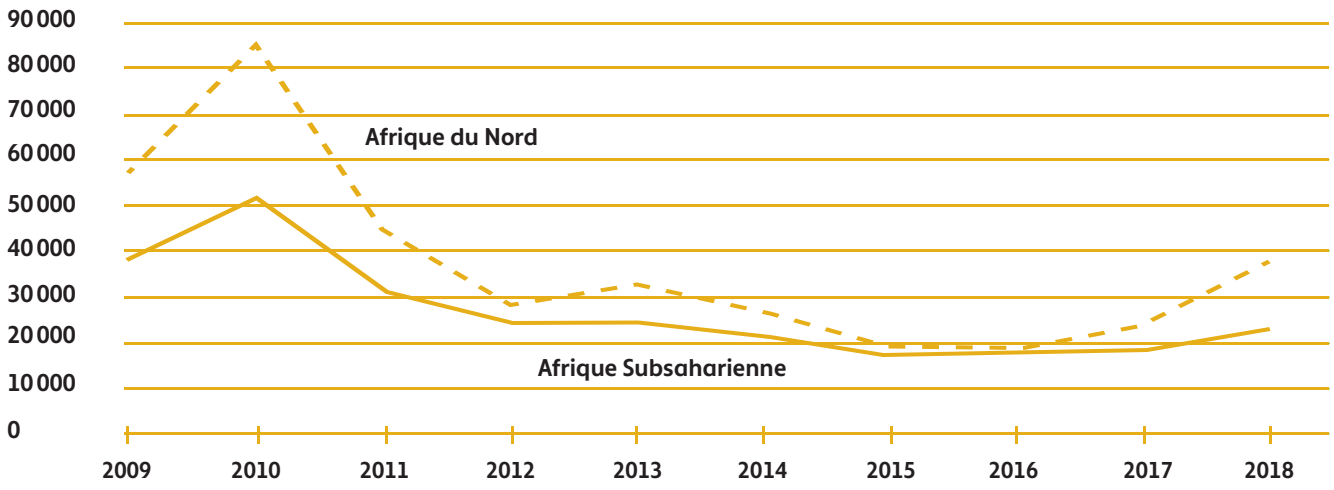
Or, étant donné les besoins du marché du travail, une politique plus étendue en matière de migration de main-d'œuvre entre l'UE et des pays africains pourrait aussi offrir de nombreux avantages à l'UE. Il est important en la matière de ne pas se limiter à des possibilités pour les personnes qualifiées, mais aussi d'intégrer les travailleurs et travailleuses moyennement qualifié.e.s et disposant d'une formation pratique[26].

Des projets pilotes innovants tels que le projet PALIM (Pilot Project Addressing Labour Shortages Through Innovative Labour Migration - Projet pilote répondant aux pénuries de main-d'oeuvre grâce à des modèles innovants de mobilité) d'Enabel, qui amène un groupe limité d'informaticiens marocains vers le marché du travail belge, sont une exception. Le projet PALIM investit explicitement dans la migration comme moteur de développement[28].

La prudence est cependant de mise pour garantir que des travailleurs et travailleuses ne soient pas sous-payé.e.s ou ne travaillent pas dans des conditions inhumaines (connues au sein de l'UE sous le nom de dumping social). Les personnes migrantes ne peuvent jouer pleinement leur rôle de déve-

L'UE ET LES VOIES LÉGALES DE MIGRATION [27]

les premiers permis de séjour pour travailler dans l'UE 28, délivrés aux citoyens de...



Source : Eurostat

Dans certaines circonstances, la migration de main-d'œuvre offre des perspectives bien plus importantes de réduire la pauvreté que tous les autres instruments disponibles.

loppement que si leurs droits sont pleinement garantis et s'ils peuvent utiliser pleinement leurs talents dans un emploi décent. Les normes nationales et internationales telles que celles édictées par l'Organisation internationale du travail (OIT), doivent être respectées. Ce n'est hélas souvent pas le cas. Les personnes migrantes sont vulnérables aux abus, comme le sous paiement, le paiement tardif, voire l'absence de paiement et le manque de compensations en cas de maladie ou d'accident. **Les femmes sont tout particulièrement vulnérables. Sur les 164 millions de personnes migrantes actives professionnellement, 42 % sont des femmes**[29]. Elles aboutissent plus fréquemment que les hommes dans des secteurs peu régulés comme le travail domestique où les normes du travail sont encore très faibles. Un accès défaillant à une protection sociale et à des soins de santé et maternels aggrave encore leur situation. Ces situations de vulnérabilité entravent l'épanouissement, le « potentiel » des personnes migrantes en faveur du développement de leur pays d'origine[30].

Pour renforcer les droits du travail des personnes migrantes en Belgique et dans les pays en développement, il est important que des traités internationaux tels que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (Nations unies), les Conventions 143 (sur les travailleurs migrants) et 189 (sur les travailleuses et travailleurs domestiques), ainsi que les recommandations 190 (sur les pires formes de travail des enfants) et 204 (sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle) soient ratifiées et mises en œuvre.

La **mobilité au sein d'une région** peut, elle aussi, être un moteur de développement. La migration entre les pays d'Afrique a toujours joué un rôle de taille comme stratégie de revenus de nombreux Africains. **L'Agenda 2063, le plan de développement stratégique de l'Union africaine (UA), cite la libre circulation des personnes comme un élément crucial pour la réalisation des objectifs de développement.** Aujourd'hui, les habitant.e.s des pays d'Afrique ne peuvent voyager que dans 22 % des autres pays d'Afrique sans visa. En Afrique de l'Ouest, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a lancé en 2000 un passeport régional devant permettre une circulation plus aisée des personnes. Sa mise en œuvre est toutefois lente. De plus, des mesures de gestion de la migration par l'UE risquent d'annuler cette avancée dans une série de pays de transit (voir B.). En 2018, l'UA a adopté le protocole sur la libre circulation des personnes, qui vise à faciliter la migration de main-d'œuvre entre tous les pays africains[31].

Cependant, la migration ne mène pas automatiquement au développement. Il s'agit d'un potentiel de développement. Une politique ciblée, tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil, ainsi qu'une coopération internationale à ce sujet, est indispensable pour concrétiser ce potentiel.

/ [25] UNHerd, *Free Minds: Michael Clemens, a global thinker in a world filled with narrow-minded nationalism*, février 2018 / [26] 11.11.11, ABVV, ACV, ACLVB, Beweging.net, Caritas International, FOS, Fairwork Belgium, Wereldsolidariteit, *Making Migration Work - Arbeidsmigratie die werkt voor Noord en Zuid*, 2018. https://www.11.be/downloads/doc_download/2041-11-dossier-arbeidsmigratie / [27] ISPI, *The EU and legal migration pathways*, décembre 2019. https://twitter.com/emmevilla/status/1202866904173428736 / [28] Enabel, *Projet Palim*, mars 2019. https://www.enabel.be/fr/content/palim-projet-pilote-europeen-liant-le-developpement-des-tic-au-maroc-aux-metiers-en-penurie / [29] OIT, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers*, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_652001.pdf / [30] 11.11.11, ABVV, ACV, ACLVB, Beweging.net, Caritas International, FOS, Fairwork Belgium, Wereldsolidariteit, *Making Migration Work - Arbeidsmigratie die werkt voor Noord en Zuid*, 2018. https://www.11.be/downloads/doc_download/2041-11-dossier-arbeidsmigratie / [31] IOM, *Les avantages et les défis de la libre circulation des personnes en Afrique*, octobre 2018. https://www.iom.int/fr/news/loim-et-lunion-africaine-lancent-une-etude-sur-les-avantages-et-les-defis-de-la-libre

chapitre 2

LES RISQUES D'UN LIEN ÉTROIT

(INSTRUMENTALISÉ) ENTRE MIGRATION ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

L'attention croissante accordée aux causes fondamentales (*root causes*) de la migration serait moins préoccupante si elle se limitait à la coopération au développement et, plus particulièrement, à l'accroissement des moyens au profit de cette dernière. Ce n'est cependant pas le cas : **les contributions mondiales au développement ont reculé en 2018** (voir l'encadré).

De plus, l'importance croissante accordée à l'agenda de la migration dans les pays en développement va de pair avec de nombreux risques. La politique actuelle génère d'ores et déjà trois risques.

A. RÉORIENTATION DES MOYENS NON PLUS VERS LES PLUS PAUVRES DANS LES PAYS LES PLUS PAUVRES

Si la coopération au développement a enregistré des résultats importants durant les dernières décennies, dans beaucoup de domaines (la lutte contre les maladies, l'accès à l'enseignement fondamental, la diminution de la mortalité infantile, etc.), elle doit encore relever des défis de taille. À l'heure actuelle, 820 millions de personnes sont sous-alimentées, 61 millions d'enfants n'ont pas accès à l'enseignement fondamental, en Afrique subsaharienne, 84 enfants sur 1 000 meurent avant l'âge de cinq ans. Les experts du

DES CHIFFRES DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT GONFLÉS

La coopération au développement officielle (aide publique au développement ou APD) est sous pression. Dès les années 1970, les gouvernements promettaient de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à la coopération au développement. Non seulement cet objectif n'a pas été atteint, mais il y a même eu des économies sur les budgets de la coopération au développement.

De plus, une part considérable des montants pris en compte au titre d'APD sont des dépenses qui ne contribuent pas à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans des pays en développement. Ainsi, l'aide publique au développement belge se compose encore pour plus de 11 % des frais d'accueil des personnes réfugiées dans notre pays. Cet accueil est en effet très important, mais les ONG plaident depuis longtemps pour que ces dépenses ne puissent pas être intégrées au budget mondial de l'aide. En effet, elles ne contribuent pas de façon structurelle à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité dans des pays en développement. Il est possible que ce pourcentage ait diminué depuis 2016 (16,3 %), mais il n'en constitue pas moins une part importante de l'aide totale[32]. Les choses pourraient pourtant être différentes. Le Luxembourg a par exemple déjà décidé de ne pas intégrer le coût de l'accueil des personnes réfugiées au Luxembourg dans le budget de la coopération au développement.

développement sont unanimes : les investissements publics dans les biens publics, tel que l'éducation et les soins de santé, demeurent nécessaires.

Plus que les autres, **les pays les plus pauvres ont besoin de moyens et de leviers supplémentaires**. La lutte contre la pauvreté et l'inégalité telle qu'elle est définie au niveau européen dans le traité de Lisbonne et dans le Consensus européen pour le développement, mais aussi dans la loi belge sur la coopération au développement, est et reste le cœur de métier de la coopération au développement. Une enquête Eurobaromètre montre que 72 % des Belges estiment que la coopération au développement doit investir en priorité dans la lutte contre la pauvreté[33].

L'**accent qui est mis sur les régions affichant des taux de migration élevés[34] prive précisément de rares moyens de développement les régions et les groupes de populations qui connaissent les besoins les plus importants**[35]. Dès 2016, le Parlement européen soulignait le risque que le glissement de moyens du Fonds européen de développement (FED) vers le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (EUTF) ait pour conséquence une diminution des moyens disponibles pour les pays les plus pauvres[36]. Durant les dernières années, l'APD consacrée aux pays les moins développés a effectivement reculé (de 36 % par rapport aux autres, en 2018).

B. LUTTE CONTRE LES CAUSES STRUCTURELLES OU LUTTE CONTRE LA MIGRATION ?

Les moyens destinés au développement sont en outre de plus en plus souvent affectés à des projets de gestion de la migration, qui ignorent la perspective de développement et vont jusqu'à mettre en péril les droits humains. L'EUTF en est un exemple significatif. Il a été lancé à la fin de l'année 2015, en pleine crise européenne de l'accueil, dans le cadre de l'urgence à lutter contre les causes fondamentales de la migration irrégulière. Ce qui a débuté comme un fonds d'urgence revêt un caractère de plus en plus structurel. Entretemps, le budget de ce fonds dépasse les 4,2 milliards d'euros. Ce montant provient pour 85 % des budgets européens pour la coopération au développement. **Ce fonds risque toujours plus de devenir un instrument permettant de faire glisser les moyens de développement vers des projets de gestion de la migration[37].** Les projets de l'EUTF dans deux pays illustrent clairement ce propos :

> En 2017, la coupole des ONG flamandes 11.11.11 a mené une étude qui a montré que 65 % des moyens de l'EUTF au **Niger** sont consacrés à des projets de gestion de la migration, par exemple un renforcement des gardes-frontières. Le rapport « Chronique d'un chantage. Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne »[38] auquel le CNCD-11.11.11 a collaboré, dénonce également cette dérive. Le rôle de l'UE concernant la loi nigérienne contre le trafic d'êtres humains joue un rôle important en la matière. Cette loi a vu le jour suite à d'importantes pressions de l'UE. Le soutien par des projets de l'EUTF est déterminant pour sa mise en œuvre. L'étude montre comment cette loi pousse les personnes migrantes vers des routes dangereuses et fait pression sur les stratégies migratoires historiques et légitimes de la population locale[39].

/ [32] CNCD-11.11.11. *Rapport 2019 sur l'aide publique belge au développement*. Bruxelles, septembre 2019, p.10. / [33] Commission européenne, *Eurobaromètre 2019*. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eurobarometer-2019-ebs-494-report_en.pdf / [34] Comme le Mexique, les Philippines, l'Inde, le Maroc ou la Turquie. / [35] Parmi toutes les régions, l'Afrique subsaharienne est celle qui connaît le moins grand nombre de migrations à grande distance. Voir Hein de Haas, *Wen er maar aan! Migratie en ontwikkeling: een ongemakkelijke boodschap*, juin 2018. https://geografie.nl/artikel/wen-er-maar-aan-migratie-en-ontwikkeling-een-ongemakkelijke-boodschap / [36] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0221_FR.html et UNCTAD: https://unctad.org/en/PublicationChapters/edar2018_ch2_en.pdf beleid / [37] Voir aussi Myria, *Un nouveau paradigme pour le modèle d'aile européen ?*, juillet 2019. https://www.myria.be/fr/publications/myriadoc-9-un-nouveau-paradigme-pour-le-modele-dasile-europeen / [38] Coopération UE-Afrique sur les migrations. *Chronique d'un chantage. Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union Européenne.* La Cimade, Louna Toukaranké, Migreurop 2017https://www.migreurop.org/IMG/pdf/cimade_cooperationueafrique_8p.pdf / [39] 11.11.11, Dossier Niger, juin 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1957-11-dossier-niger-grenswacht-in-het-nieuwe-europese-migratiebeleid

> Au lieu de se raccorder aux priorités du pays partenaire, l'UE impose ses propres priorités.

> Le plus inquiétant dans le Fonds fiduciaire de l'UE est sans conteste l'aide à la garde-côtière libyenne. Elle permet en effet à la garde côtière d'intercepter des personnes migrantes en mer, après quoi celles-ci tombent dans un cercle vicieux de détention arbitraire, d'abus et d'exploitation. La MANUL, la mission de l'ONU en **Libye**, a constaté à plusieurs reprises des comportements téméraires et violents de la part des garde-côtes. Plusieurs rapports montrent que diverses personnes ayant pris part aux formations de l'UE sont impliquées dans la traite des êtres humains. Les ONG[40], mais aussi le Parlement européen[41], le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants[42], la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[43] et la mission de l'ONU en Libye, ont exprimé leur inquiétude à propos des projets de gestion de la migration initiés par l'EUTF.

Les deux projets soulèvent des questions à propos du respect des principes d'« appropriation » et d'« alignement » contenus dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement[44]. Au lieu de se raccorder aux priorités du pays partenaire, l'UE impose ses propres priorités. La Cour des comptes européenne critique en outre un manque d'objectifs clairs et de monitoring des projets. Elle a également exprimé son inquiétude concernant leur durabilité[45]. Les projets susmentionnés sont par ailleurs contraires au principe « Do no harm », l'un des principes d'une aide efficiente dans des situations fragiles (envers laquelle la coopération au développement belge s'engage elle aussi). Ce principe affirme que la coopération au développement ne peut causer de dommages involontaires. Le gouvernement belge a néanmoins décidé, fin 2018, d'investir à nouveau 2 millions dans l'EUTF alors que dans un premier temps, le gouvernement avait annoncé attendre une évaluation détaillée du fonds avant d'y investir de nouveaux moyens[46].

C. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT CONDITIONNÉE : « MORE FOR MORE » OU « LESS FOR LESS »

Ces dernières années, les décideurs politiques belges[47] et européens[48] ont exprimé à plusieurs reprises leur mécontentement à propos de la collaboration défaillante des pays africains à la politique de retour. Bien que les pays soient contraints par des accords internationaux d'accueillir les ressortissants expulsés, certains pays d'origine ne collaborent pratiquement pas ou pas du tout à la politique européenne de retour. En Belgique, on estime que seulement 6,5 % des personnes demandant une protection internationale ayant été déboutées retournent effectivement dans leur pays d'origine[49].

C'est pourquoi les décideurs politiques européens et belges[50] plaident pour que des pressions soient exercées sur ces États en réduisant les budgets de coopération au développement. Le ministre de la Coopération au développement, Alexander De Croo, s'est opposé à plusieurs reprises à l'approche dite « less for less ». Il a opté pour une approche « more for more » : « Cette approche implique de prévoir des incitants positifs pour les pays qui collaborent à une migration humaine et ordonnée. Elle est plus efficace qu'une simple approche punitive ciblant l'arrêt de l'aide » a expliqué le ministre De Croo[51].

Bien qu'elle soit préférable à une approche « less for less », l'approche « more for more » n'est pas sans risque. Quand les ressources d'un budget déterminé sont affectées aux pays qui collaborent « bien », c'est au détriment des pays qui n'ont pas fait ce choix. De plus, le problème de cette approche est qu'elle ne pénalise pas en premier lieu les autorités de ces pays, mais bien la population locale. La réduction des budgets de coopération au développement génère le risque que ce soient les populations locales qui aient moins largement accès à des services de base essentiels tels que l'enseignement, les soins de santé, etc.

Les gouvernements africains ont aussi leurs raisons de ne pas s'embarquer purement et simplement dans l'agenda de retour de l'Europe. **Les mesures qui touchent les diasporas à l'étranger sont extrêmement impopulaires dans les pays d'Afrique, vu l'importance de la relation avec les pays d'origine.** En effet, par exemple, des négociations, en cours depuis 2009, concernant la facilitation de la réadmission de personnes migrantes entre le Mali et la France, sous l'autorité du président Sarkozy, ont finalement échoué. À l'époque également, la coopération au développement a été mise dans la balance. Le refus de

signer l'accord de réadmission a même été fêté au Mali comme une victoire et une aide aux concitoyens établis à l'étranger. En 2016, le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Bert Koenders, est revenu d'un voyage infructueux lorsque son homologue malien l'a publiquement contredit au sujet d'un prétendu accord de réadmission[52].

La collaboration sur le sujet de la migration requiert un dialogue mature, attentif aux intérêts mutuels. Les plans visant à externaliser la politique migratoire européenne ciblent les intérêts européens. Il est peu réaliste de penser que des politiciens en dehors de l'Europe ne défendent pas leurs intérêts. On constate dès lors **peu de progrès concernant les demandes d'ouverture de voies d'accès légales pour les étudiant.e.s et les travailleurs/travailleuses issu.e.s de pays d'Afrique[53].**

La demande de partager et d'appliquer les orientations politiques européennes par les pays tiers peut éventuellement être imposée sur le court terme, mais elle ne pourra en aucun cas être durable sur le plus long terme[54]. Le nombre d'accords de réadmission « déguisés » conclus entre l'UE, des États européens et les pays d'origine a augmenté au cours des dernières années. De par leurs statuts « techniques » et « non politiques », **la signature de ces « Memoranda of Understanding » échappe au contrôle des parlements nationaux et du parlement européen[55]**. Le contenu et les négociations de ces accords dits techniques ayant pourtant une haute valeur politique sont de la sorte dépourvus de toute transparence et contrôle démocratique.

Une attention axée uniquement sur la disposition des autorités à mettre fin à la migration peut par ailleurs mener à ce que des régimes et des acteurs qui mettent fin (au besoin par la violence) à la migration arrivent en première ligne lors de la distribution des ressources du développement. Ainsi, la Libye est le premier pays bénéficiaire de l'EUTF[56]. Ceci malgré le fait que l'aide apportée par l'UE à la garde-côtière libyenne ait causé de graves violations des droits humains.

/ [40] Migreurop, *Rapport Chronique d'un chantage*, mars 2017. https://www.migreurop.org/IMG/pdf/cimade_cooperationueafrique_8p.pdf / [41] Parlement européen, *Rapport sur le fonds d'affectation spéciale de l'Union pour l'Afrique: implications pour le développement et l'aide humanitaire*, juin 2016. https://www.europarl.europa.eu/ doceo/document/A-8-2016-0221_FR.html / [42] HCDH, *Déclaration de fin de mission du Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants, Felipe González Morales, lors de sa visite au Niger*, octobre 2018. https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID= 23698&LangID=E / [43] CoE, *Conseil de l'Europe: Les États membres du Conseil de l'Europe doivent assumer davantage de responsabilités pour sauver les personnes migrantes en mer et protéger leurs droits*, juin 2019. https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/council-of-europe-member-states-must-assume-more-responsibility-for-rescuing-migrants-at-sea-and-protecting-their-rights / [44] OCDE, *Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra*, 2005. https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparissurlefficacitedelaide.htm / [45] CCE, *Le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique: un instrument souple, mais pas assez ciblé, selon la Cour des comptes européenne*, décembre 2018. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECA Documents/INSR18_32/INS_EUTF_AFRICA_FR.pdf / [46] 11.11.11, *België investeert extra 2 miljoen in EU Trust Fund for Africa - reactie 11.11.11*, janvier 2018. https://www.11.be/artikels/item/ belgie-investeert-extra-2-miljoen-in-eu-trust-fund-for-africa / [47] Theo Francken, *Terugkeerbeleid de puntjes op de i*, février 2018. https://theotuurt.wordpress.com/2018/02/13/terugkeerbeleid-de-puntjes-op-de-i/ / [48] Commission européenne, *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, mars 2019. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0126&from=FR / [49] Tweede Kamer, *Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*, juni 2019. https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=c946e3d9-8042-445a-9008-e6c37941453b&title=Rapport%20Onderzoekscommissie%20Langdurig%20verblijvende%20vreemdelingen%20zonder%20bestendig%20verblijfsrecht.pdf / [50] De Tijd, *Theo Francken 'no more mister nice guy'*, septembre 2018. https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/federaal/theo-francken-no-more-mister-nice-guy/10053621.html / [51] Affaires étrangères, *Les budgets européens de développement ne doivent pas servir de moyen de pression pour imposer une politique migratoire*, septembre 2016. https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2016/migrations_et_budgets_europeens_de_developpement / [52] NOS, *Mali: geen akkoord met Koenders over terugkeer migranten*, décembre 2016. https://nos.nl/artikel/2148729-mali-geen-akkoord-met-koenders-over-terugkeer-migranten.html / [53] HBS, *When Will the Time Be Ripe for a European Legal Migration Policy?*, septembre 2018. https://eu.boell.org/en/2018/09/14/when-will-time-be-ripe-european-legal-migration-policy / [54] Thomas Spijkerboer, *Er ligt al een vluchtelingenplan, het moet alleen nog worden uitgevoerd*, juillet 2019. https://www.trouw.nl/opinie/er-ligt-al-een-vluchtelingenplan-het-moet-alleen-nog-worden-uitgevoerd~b8ca2796/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.be%2F / [55] EPC, *Discussion Paper Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system,* octobre 2019. http://www.epc.eu/en/Publications/Diminishing-safeguards-increasing-returns-Non-refoulement-gaps-in-th~2b1d1c / [56] Commission européenne, *Eu Trust Fund for Africa*. https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya

chapitre 3

QUELLES SONT DÈS LORS LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE MIGRATION ET DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ?

Une politique migratoire qui a pour boussole la justice migratoire est la seule direction à suivre. La justice migratoire[57] a pour fondement le respect des droits fondamentaux, l'égalité et la solidarité. Elle nous permet de concevoir les migrations sous un angle positif. La justice migratoire passe d'abord par des partenariats pour le développement durable, afin que tout être humain puisse vivre dignement là où il est né, mais aussi par l'ouverture de voies sûres et légales de migrations, ainsi que par des politiques d'accueil, d'intégration sociale et de lutte contre les discriminations dans les pays d'accueil.

La coopération au développement a un rôle à jouer en la matière, souvent en collaboration avec d'autres domaines politiques, tant dans les pays d'origine que dans les pays d'accueil et de transit. **La migration mérite une attention particulière au sein de la coopération au développement.** La relation complexe qui unit la migration et le développement requiert une approche différente en fonction de chaque contexte. Nous allons examiner plus en détail le rôle que la coopération belge au développement doit jouer dans :

> les pays d'origine,
> les pays de transit,
> les pays en développement qui accueillent un grand nombre de personnes réfugiées et autres personnes migrantes,
> le renforcement de l'impact de la migration pour le développement.

Divers pays partenaires de la coopération belge au développement sont à la fois des pays d'origine, de transit et de destination de personnes migrantes. Une approche différenciée s'impose.

A. DANS LES PAYS D'ORIGINE

Dans les pays d'origine, plutôt que de mettre fin à la migration, de la déconseiller ou d'effrayer les candidats à la migration, il convient de donner forme à une migration qui profite à tous et toutes. La coopération au développement doit contribuer, en cohérence avec d'autres domaines politiques, à ce que la migration devienne, à terme, un choix et non plus une nécessité. Elle doit faire en sorte que ceux qui font le choix de migrer aient la possibilité de le faire en toute sécurité. Le paradoxe de la migration indique que **le succès en la matière ne peut être mesuré à l'aune de la décroissance des taux de migration à court terme. Dans la mesure où la migration favorise le développement du**

> La justice migratoire a pour fondement le respect des droits fondamentaux, l'égalité et la solidarité.

pays d'origine, la politique de développement doit faciliter une migration sûre et notamment circulaire (fluidité de la mobilité).

L'étude mentionnée précédemment sur les causes de la migration forcée indique qu'il est important de ne pas se concentrer exclusivement sur les aspects économiques, mais aussi **sur la bonne gouvernance et la gouvernance démocratique, les droits humains et la participation à la vie publique.** La lutte contre la réduction de l'espace laissé aux personnalités de la société civile critiques doit être une priorité de la politique belge de développement[58]. De plus, il ne suffit pas d'investir dans des « emplois et investissements accrus », sans accorder aucune attention à de bonnes conditions de travail, à un salaire décent et à une protection sociale. Seul un travail décent permet à tout un chacun de réaliser ses aspirations. Un engagement uniquement axé sur la croissance économique accroît les inégalités au lieu de les réduire ; pour lutter contre la pauvreté et l'inégalité, les pays partenaires de la coopération au développement belge ont par ailleurs besoin d'**investissements dans l'enseignement et les soins de santé**[59].

La coopération au développement peut jouer un rôle de taille pour offrir des perspectives d'emploi et une vie décente aux citoyens des pays d'origine. Elle ne peut toutefois pas assumer seule ce rôle. D'autres domaines politiques ont un impact sur le sujet : un commerce et une fiscalité équitables, ainsi qu'une politique climatique résolue peuvent améliorer durablement les situations de vie. Une **cohérence des politiques** pour le développement s'impose. La cohérence politique pour le développement est un processus qui vise à intégrer les objectifs de développement dans toutes les lignes politiques susceptibles d'avoir une incidence (positive ou négative) sur les pays en développement. L'objectif en la matière consiste aussi à éliminer autant que faire se peut les incohérences entre les divers domaines. Au niveau belge, le renforcement et la garantie de la cohérence politique font partie des objectifs visés par la loi du 19 mars 2013 relative à la coopération belge au développement[60]. En 2016, à la demande du ministre de la Coopération au développement Alexander De Croo, le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement a formulé un avis sur le lien qui unit la migration et le développement[61].

B. DANS LES PAYS DE TRANSIT

Au cours des dernières années, de nombreux moyens ont été investis dans la surveillance des frontières **dans des pays de transit**, dans le but de freiner la migration. Cette approche a mis des personnes migrantes dans des positions de vulnérabilité (entre autres au Niger et en Libye). Une autre approche s'impose. Une approche qui donne une place centrale aux droits des personnes migrantes. Les projets qui ont une incidence négative sur la situation des

/ [57] Site du CNCD-11.11.11, Migrations. https://www.cncd.be/-migrations- / [58] 11.11.11, dossier de base de la campagne Changemakers, septembre 2019. https://changemakers.11.be/nieuws/shrinking-space / [59] ODI, *Financing the end of extreme poverty*, 2019. https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12907.pdf / [60] Loi relative à la Coopération au Développement, mars 2013. https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Wet_Belgische_Ontwikkelingssamenwerking_19%20maart_2013.pdf / [61] CCPD, *Avis migration et développement*, juillet 2016. http://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2016/07/Avis-Migration-et-D%C3%A9veloppement1.pdf

droits humains de personnes migrantes doivent être interrompus. La coopération au développement doit renforcer l'accès à des services de base tels que les soins médicaux et l'assistance juridique pour les personnes migrantes en transit. La diplomatie belge et européenne doit en cela s'opposer fermement aux autorités qui violent les droits des personnes migrantes et au refoulement, aux violences policières, etc. À plus forte raison si cela se passe dans des pays partenaires de la coopération belge au développement (comme cela a été documenté à plusieurs reprises dans le cas du Maroc)[62].

80 % de la migration africaine se fait sur le continent africain[63]. Les politiques de développement belge et européenne doivent encourager et soutenir cette mobilité régionale. Des processus tels que l'Agenda 2063 et le Protocole sur la libre circulation des personnes de l'Union africaine ou le passeport régional de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) méritent d'être soutenus, tant sur le plan financier que par un échange d'expertise. Dans la pratique, c'est malheureusement souvent l'inverse qui se produit : en luttant contre la mobilité (voir également le risque 2), l'UE sape l'intégration régionale en Afrique[64]. Les projets ayant un impact négatif sur la mobilité régionale ne doivent plus pouvoir bénéficier d'un soutien. Il convient en cela de déplacer l'accent d'un objectif à court terme (réduire la migration vers l'Europe) vers une meilleure coopération sur le long terme.

C. L'ACCUEIL DES PERSONNES RÉFUGIÉES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Le nombre de conflits de longue durée augmente. En 2017, le nombre de personnes déplacées depuis plus de cinq ans est passé à 15,9 millions (soit 78 % de l'ensemble des personnes réfugiées). 5,8 millions de personnes sont déplacées depuis plus de 20 ans[65]. Dans ce contexte, il est important que les personnes réfugiées n'aient pas seulement accès à des services de base (« lit/bain/pain »), mais aussi à des **perspectives d'intégration concrètes** (travail, enseignement, séjour durable, etc.). Bon nombre[66] d'entre elles résident dans des pays à faible revenu ou à revenu moyen, qui font déjà face à des défis de développement. Parmi ces pays d'accueil, nombreux sont ceux qui enregistrent de piètres résultats dans le domaine de l'égalité salariale et de la pauvreté, de sorte qu'ils doivent relever d'énormes défis pour pouvoir accueillir correctement les personnes réfugiées.

C'est pourquoi depuis le Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants (2016), il existe un consensus international croissant sur une nouvelle approche des crises des personnes réfugiées. Il a pour but de leur donner la possibilité de construire une existence décente dans le pays d'accueil et de faire des investissements parallèles dans les communautés locales (« host communities ») afin d'éviter les tensions sociales avec les primo-arrivants.

Cette approche a également été ancrée dans le **Pacte mondial sur les réfugiés** (décembre 2018). Ce Pacte met quatre objectifs centraux en avant (l'allégement de la pression sur les pays d'accueil ; le renforcement de l'autonomie des personnes en fuite ; un accès accru à des solutions dans des pays tiers et la création de conditions de retour sûres et décentes dans le pays d'origine) et il lance un appel en faveur d'une **solidarité internationale accrue et plus prévisible** (« predictable and equitable burden and responsibility sharing ») pour atteindre ces objectifs. Des progrès concrets doivent être enregistrés de cette façon dans la réalisation des trois **solutions durables** pour les personnes réfugiées, reconnues au niveau international : l'intégration locale par un accueil qualitatif, la relocalisation dans des pays tiers et le droit à un retour sûr, volontaire et durable. Cet accent mis sur des solutions durables est également avancé dans de récents rapports sur l'accueil des personnes réfugiées syriennes au Liban et en Turquie[67]. Ces rapports proposent une série de recommandations spécifiques au contexte permettant d'aboutir à des solutions durables pour les personnes réfugiées syriennes.

Il est important que les personnes réfugiées n'aient pas seulement accès à des services de base («lit/bain/pain»), mais aussi à des perspectives d'intégration concrètes.

Le Pacte mondial sur les réfugiés, qui a été signé par la Belgique, souligne explicitement le **lien qui existe entre les politiques migratoires et de développement**: «There is also increasing recognition of the development challenges posed by large refugee situations and the advantages of shared and inclusive economic growth in refugee-hosting areas from which all can benefit, in line with the 2030 Agenda for Sustainable Development (...) In low- and middle-income countries, additional financial and technical support from the international community is required to ensure successful local integration in a manner that takes into account the needs of both refugees and host communities»[68]. Le Pacte mondial incite, en outre, les pays à intégrer l'impact de l'accueil des personnes réfugiées sur les pays de «réception» ainsi que sur les communautés locales dans le planning et la formulation de la politique de développement.

Des pays tels que la Belgique peuvent assister les pays en développement en investissant dans des programmes d'organisations internationales ciblant l'intégration à long terme de personnes réfugiées. Cela nécessite non seulement des efforts financiers, mais aussi des efforts législatifs et un échange de meilleures pratiques entre pays. L'expertise européenne et belge en matière d'asile, d'accueil et d'intégration peuvent être partagées. **Plutôt que de détricoter la protection juridique des personnes réfugiées et autres personnes migrantes (par exemple modifiant la Convention de Genève de l'ONU) en Europe, il est nécessaire d'étendre cette protection à d'autres pays.**

D. EN BELGIQUE

En Belgique, la coopération au développement peut jouer un rôle positif en renforçant l'impact de la migration sur le développement dans des dossiers tels que la migration de *main-d'œuvre* et les *remittances* (voir plus haut) ou dans l'aide aux organisations des diasporas actives dans la coopération au développement.

S'il est évident que le domaine politique de la coopération au développement a un rôle de taille à jouer, la collaboration avec d'autres domaines est tout aussi nécessaire. À l'instar du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques **CNCD-11.11.11, 11.11.11, Ciré, Oxfam-Solidarité, Caritas International, Médecins du Monde, We Social Movements (WSM), Fairwork Belgium, Mouvement Ouvrier Chrétien, Beweging.net, FOS, Orbit vzw, Vluchtelingenwerk Vlaanderen** plaident en faveur de l'élaboration d'une vision mondiale et partagée et d'une **stratégie migratoire** qui reconnaisse et renforce le potentiel de la migration pour le développement. Cette vision doit orienter tous les domaines politiques concernés (à savoir la Coopération au développement, les Affaires étrangères, l'Asile et la migration, l'Intégration, l'Emploi et le travail, les Finances, la Protection sociale), sous l'égide du département de la coopération au développement. Mais les entités fédérées doivent également être impliquées en raison de leurs importantes compétences en matière de travail et d'intégration. Il est préférable que cette vision et cette stratégie renforcent le Pacte mondial sur les migrations et le Pacte mondial sur les réfugiés et qu'elles contiennent des actions concrètes dans la perspective de la mise en œuvre de cadres de référence internationaux.

/ [62] Amnesty International, *Maroc. Des milliers de personnes réfugiées et de personnes migrantes subsahariens sont visés par une répression illégale continue*, septembre 2018. https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2018/09/morocco-relentless-crackdown-on-thousands-of-sub-saharan-migrants-and-refugees-is-unlawful/ / [63] IOM, *African migration to Europe: How can adequate data help improve evidence-based policymaking and reduce possible misconceptions?*, novembre 2017 / [64] DIE, *The Influence of EU Migration Policy on Regional Free Movement in the IGAD and ECOWAS Regions*, novembre 2019. https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_11.2019.pdf / [65] UNHCR, *Global Trends*, 2018. https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf / [66] 84 % des personnes réfugiées vivent dans des pays en développement. / [67] 11.11.11, *Long Road to Return I et II*. https://www.11.be/en/news/item/long-road-to-return, https://www.11.be/downloads/doc_download/2188-long-road-to-return-ii
/ [68] Pacte mondial sur les réfugiés, 2018. https://www.unhcr.org/fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html?query=pacte%20mondial

chapitre 4

RECOM-MANDATIONS

À L'INTENTION DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

1. VISION ET STRATÉGIE

> Travailler à une **Note stratégique sur les migrations et le développement** qui oriente également d'autres domaines et niveaux politiques concernés. Le point de départ en la matière est le Pacte mondial sur les migrations, la reconnaissance que la migration peut contribuer au développement et les trois solutions durables pour les personnes réfugiées, reconnues contenues dans le Pacte mondial sur les réfugiés. La justice migratoire doit rester la boussole de toute politique migratoire.

> Organiser des **concertations régulières** à propos de la mise en œuvre de cette stratégie avec les divers départements et niveaux politiques. Impliquer la société civile dans ces démarches.

La justice migratoire
doit rester la boussole
de toute politique migratoire.

2. LES CAUSES STRUCTURELLES DE LA MIGRATION FORCÉE : MAINTENIR L'ACCENT SUR LES PAYS ET LES RÉGIONS LES PLUS PAUVRES

> Travailler sur les **raisons structurelles** (économiques et autres) pour que la migration devienne, à terme, un choix et non plus une nécessité. Atteindre et tendre vers une augmentation des 0,7 % du RNB consacré à la coopération au développement. Réaliser que cette action ne réduira pas la migration en quelques années.

> Investir en priorité dans **les pays les moins développés et les plus fragiles**.

> Surveiller et renforcer la **cohérence des politiques en faveur du développement durable** et lutter contre les effets contre-productifs des politiques commerciales, fiscales et climatiques.

> Faire de l'espace civil une priorité stratégique de la diplomatie belge et de la politique de développement : adopter pour ce faire une note de stratégie « **Espace civil et démocratisation** ».

> Exclure la « réduction des flux migratoires vers la Belgique » de toute liste de critères dans le choix de pays partenaires ou l'évaluation de projets.

> Ne pas faire dépendre les **budgets de l'aide au développement** de la collaboration à la politique migratoire belge ou européenne. Faire la clarté sur le sujet en impliquant le Parlement (la Chambre des représentants) dans les négociations des accords de réadmission.

> Ne **pas comptabiliser** les frais d'accueil des personnes réfugiées en Belgique dans l'APD.

3. FACILITER LA MIGRATION COMME MOTEUR DE DÉVELOPPEMENT

> Ouvrir des **canaux de migration sûrs et légaux vers la Belgique**.

– Évaluer les législations sur la migration pour savoir si elles répondent suffisamment aux besoins de développement, aux besoins de la personne migrante et aux marchés du travail régionaux (Compétence régionale migration économique).

– Continuer à s'engager dans des projets pilotes relatifs à la migration de main-d'œuvre (circulaire) tels que PALIM[69]. Garantir en cela que les personnes migrantes concernées soient bien **informées et accompagnées** au sujet de leurs droits du travail et en matière de migration, notamment par une implication des syndicats.

> Réduire les frais de transfert des « ***remittances*** » en Belgique, en collaboration avec les départements concernés, par exemple celui des Finances et avec le secteur privé[70].

> Reconnaître le potentiel des organisations des **diasporas** dans le domaine de la coopération au développement.

– Les impliquer dans la politique de développement à l'égard des pays où elles sont actives (souvent, mais pas toujours, leur pays d'origine).

– Soutenir la mise en place d'un cadre structurel pour l'aide financière, la formation et l'accompagnement des initiatives des diasporas afin qu'elles puissent étendre leurs réseaux, accroître l'implication locale et renforcer leur capacité à réaliser des projets dans les pays en développement.

– Stimuler la coopération entre ONG reconnues et les organisations des diasporas et entre les organisations des diasporas elles-mêmes.

4. AIDER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT QUI ACCUEILLENT DES PERSONNES RÉFUGIÉES ET AUTRES PERSONNES MIGRANTES

> Utiliser le Cadre de solutions durables du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) comme point de départ général dans l'aide aux pays en développement qui accueillent de nombreux personnes réfugiées et autres personnes migrantes.

> Apporter une contribution active à l'exécution et l'opérationnalisation ultérieures du **Pacte mondial sur les réfugiés** au moyen d'engagements concrets durant les Forums mondiaux sur les réfugiés organisés tous les quatre ans et une participation active aux examens à mi-parcours (« mid-term reviews ») biennaux du Pacte mondial.

> Soutenir des programmes répondant aux **besoins de base des personnes réfugiées** dans des pays en développement, par exemple les programmes cash (comme ESSN en Turquie[71]).

> Travailler à une plus longue durée des programmes d'aide (trois à six ans) et sur des mécanismes de financement accessibles à des projets à petite échelle initiés par des organisations locales de la société civile (dans la lignée du « Grand bargain » sur l'aide humanitaire internationale).

> Aider l'**intégration** des personnes réfugiées sur le long terme dans les pays en développement[72].

– Soutenir les programmes d'organisations internationales qui s'engagent dans l'intégration de personnes réfugiées sur le long terme.

– Soutenir des programmes émanant des organisations internationales et des autorités en faveur du renforcement de l'accès des personnes réfugiées au marché du travail.

Dans ce contexte, une attention toute particulière doit être accordée à **l'accès des femmes au marché de travail**.
– Soutenir le développement de la législation en matière de **protection internationale** dans les pays en développement. Investir dans l'expertise de Fedasil et du CGRA en la matière.
– Investir dans des programmes renforçant la **cohésion sociale**. Cela requiert une attention particulière aux host *communities*, afin de désamorcer les tensions sociales.
– Plaider en outre pour que les personnes réfugiées obtiennent plus rapidement un statut de séjour légal et un accès au marché du travail local dans les pays de résidence.

> Impliquer plus activement les personnes réfugiées dans la formulation de projets et programmes.

> Spécifiquement pour la crise des personnes réfugiées syriennes : augmenter la contribution du Fonds **fiduciaire d'urgence de l'EU pour l'Afrique** et jouer un rôle actif dans les discussions sur le mandat de ce fonds pour l'après 2020.

5. AIDER LES PERSONNES MIGRANTES DANS DES PAYS DE TRANSIT PAR UNE APPROCHE DES DROITS ET UNE RESPONSABILITÉ « DO NO HARM ».

> Ne pas soutenir les projets qui mettent les personnes migrantes dans des positions encore plus vulnérables et qui ont un impact négatif sur les droits humains (par ex. Niger, Libye).

> Éviter de soutenir des projets qui entravent la mobilité régionale (par ex. Libye).

> Soutenir le processus de libéralisation des visas dans les pays d'Afrique, l'Agenda 2063 et le **Protocole sur la libre circulation des personnes de l'Union africaine** (UA) et le passeport régional de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (**CEDEAO**) par une aide financière et un renforcement des capacités.

> Investir dans des projets qui apportent une **aide juridique** aux personnes migrantes.

> Fournir l'accès à des services de base tels qu'une aide médicale, des informations et un accompagnement des personnes migrantes vulnérables, indépendamment de leur statut migratoire.

/ [69] Enabel, *Projet Palim*, mars 2019. https://www.enabel.be/fr/content/palim-projet-pilote-europeen-liant-le-developpement-des-tic-au-maroc-aux-metiers-en-penurie / [70] 11.11.11, *Onzichtbare stromen Remittances uit België*, mai 2017. http://www.11.be/downloads/doc_download/1947-briefing-onzichtbare-stromen-remittances-uit-belgie-en-hoe-hun-impact-op-ontwikkeling-te-versterken / [71] 11.11.11, *Long Road to Return II*, décembre 2019. https://www.11.be/downloads/doc_download/2188-long-road-to-return-ii / [72] Voir aussi 11.11.11, *Long Road to Return* I et II: https://www.11.be/en/news/item/long-road-to-return, https://www.11.be/downloads/doc_download/2188-long-road-to-return-ii

CNCD-11.11.11
quai du commerce 9 à 1000 bruxelles
02 250 12 30
publications@cncd.be
www.cncd.be/Publications

CONTACT
Arnaud Zacharie
+32 2 250 12 41
arnaud.zacharie@cncd.be

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Belgique
partenaire du développement

Ce rapport a été publié avec le soutien de l'Union européenne. Les opinions qui y sont développées ne reflètent cependant pas l'opinion officielle de l'UE. Les informations qui y sont publiées le sont sous la responsabilité de leur auteur.

éd. resp. Arnaud Zacharie / 9 quai du Commerce à 1000 Bruxelles / Cover © DR