



## Quel traitement des migrations à l'ère post-Cotonou ?

*Leila Scheurette*

© Une analyse de l'IRFAM, Liège, 2019 – 17

### **Préambule**

Dans le cadre de son travail d'investigation et de l'animation d'un débat public à propos *des politiques migratoires et d'intégration — ainsi que de leurs conséquences sur les populations —*, l'IRFAM suggère, en libre accès, une série d'analyses qui ont pour objectif d'approcher les vécus de familles issues de l'immigration dont la trajectoire est rythmée par des événements, parfois dramatiques, qui peuvent occasionner des ruptures. En effet, la globalisation culturelle et les flux de populations installent les familles dans un contexte sans cesse plus diversifié, dans une société ouverte à des représentations, codes, mémoires et histoires différentes, imprégnant les manières de concevoir leur devenir. Notre travail offre ainsi une information et une grille de lecture de faits découlant directement des *politiques d'immigration et d'intégration comme elles sont appliquées en Belgique et en Europe*, au-delà des généralisations ou des descriptions chiffrées, en filigrane de récits recueillis par des observateurs de première ligne, auprès d'hommes, de femmes et d'enfants pris par le mouvement migratoire.

Ces lectures sont destinées à outiller les intervenants éducatifs, psychosociaux et socioculturels — professionnels ou bénévoles — travaillant directement ou indirectement auprès de familles fragilisées. Elles questionnent également les décideurs qui leur accordent ou pas les moyens d'un fonctionnement efficace. *Bonne lecture !*

### **Pour citer cette analyse :**

Leila Scheurette, « Quel traitement des migrations à l'ère post-Cotonou ? », *Diversités et Citoyennetés*, n° 54, 2019, p. 13-15.

## Quel traitement des migrations à l'ère post-Cotonou ?

Leila Scheurette

*En 2020 sera remplacé un des cadres politiques les plus aboutis de la scène internationale qui lie l'UE aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique : l'accord de Cotonou). Si les négociations ne font toujours pas les gros titres, elles n'en sont pas moins primordiales. Notamment, parce qu'il unit une importante partie de la population mondiale — répartie à travers 28 pays européens et 75 pays africains, des Caraïbes et du Pacifique. Des droits humains au développement économique, en passant par la justice climatique et la lutte contre la pauvreté, les enjeux qui caractérisent les relations UE-ACP sont cruciaux. Ils risquent pourtant de voir leur importance amoindrie au profit d'un axe qui monopolise toujours davantage les négociations sur l'avenir de Cotonou : les migrations et la sécurité.*

Au-delà de son étendue, l'importance de l'accord de Cotonou repose aussi sur son caractère juridiquement contraignant et sur les nombreuses institutions qui le portent, dont le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire paritaire (APP), institutions composées d'autant de membres ACP qu'européens. Dans un monde globalisé, le partenariat UE-ACP demeure essentiel, car il permet à des pays, séparés parfois par des milliers de kilomètres, de s'entendre sur une multitude d'enjeux qu'ils soient politiques, commerciaux ou liés au développement. Pour comprendre l'importance des négociations et les obstacles qui en émergent, il faut souligner que cet accord est né dans un contexte postcolonial associant des États européens à leurs anciennes colonies, devenues indépendantes. Si l'accord actuel de Cotonou fut signé en 2000, son prédécesseur, [l'accord de Lomé](#), date de 1975. Par ailleurs, à l'époque, les migrations ne monopolisaient pas autant la politique extérieure de l'UE. Aujourd'hui pourtant, la lutte contre les migrations dites illégales est au cœur des négociations. Ceci pourrait même retarder la signature, car, selon certains États européens, l'article qui traite des migrations dans Cotonou est devenu obsolète et devrait être renforcé. À l'inverse, les pays ACP s'inquiètent du manque de réciprocité sur ce point et dénoncent une attitude dominante et asymétrique qualifiée par certains de « postcoloniale ».

### Quelle destinée pour Cotonou ?

En premier lieu, ce qui marque les négociations post-Cotonou est la forme que devrait prendre le futur partenariat. Si, d'ici 2020, l'accord restait commun et identique pour tous les pays ACP, demain, il devrait être divisé, d'une part, en un socle commun, et d'autre part, en trois volets géographiques ; un pour chaque région : Afrique, Caraïbes et Pacifique. Selon l'UE, cette nouvelle structure se justifie par la disparité et les spécificités régionales des enjeux. Qui plus est, cette nouveauté permettrait de mieux négocier avec les entités régionales propres à chacun de ces volets. *A contrario*, selon certains porte-paroles du groupe ACP, dont l'Union africaine, cette configuration les diviserait et affaiblirait surtout leur capacité à peser sur les négociations face à la géante UE.

Concernant les migrations, les pays ACP, représentés par le négociateur en chef, le Togolais [Robert Dussey](#), refusent de voir le sujet monopoliser les discussions post-Cotonou au détriment d'autres enjeux tout autant, sinon plus, cruciaux pour le développement de leurs pays. Ils dénoncent par ailleurs une asymétrie du traitement des migrations dans les négociations avec un focus excessif sur les flux illégaux africains à destination de l'Europe, sachant que les [flux intra-africains](#) les surpassent largement. Quoiqu'il se décide, Cotonou ne semble toutefois plus être considéré comme le cadre le plus pertinent pour tacler les migrations dites illégales. D'une part, parce que les pays nord-africains ne font pas partie du groupe ACP, d'autre part, parce qu'en parallèle, l'UE et les pays partenaires aux sources de l'émigration ont mis en place d'autres cadres qu'ils considèrent dorénavant comme étant plus adaptés tels que le [Partenariat sur les Migrations](#). Cependant, de nombreux spécialistes et membres de la société civile continuent de s'inquiéter de la tournure que prend le partenariat UE-ACP. Au départ axé sur le développement des anciennes colonies, Cotonou ne semble pas résister aux pressions de certains membres européens qui demeurent obnubilés par la lutte contre les migrations illégales. Outre le danger d'occulter la coopération au développement, la lutte contre les migrants illégaux risque également de supplanter l'application des objectifs de développement durables en matière de migrations légales, ainsi que le [Global Compact](#) voté en 2018.

### Les dessous de l'article 13 sur les migrations...

Dans sa forme actuelle, l'article qui traite des questions migratoires sous Cotonou, l'article 13, réaffirme le caractère obligatoire du droit international et des droits humains dans son exécution. Par ailleurs, les États signataires s'engagent à intégrer les personnes migrantes et à les traiter de manière équitable, sans discriminer les ressortissants qui travaillent légalement sur leur territoire. En outre, la lutte contre la pauvreté est ici abordée sous le prisme de la réduction des flux migratoires ; désormais au cœur des préoccupations liées au

développement. En ce qui concerne l'immigration illégale, le Conseil des ministres (des pays ACP et de l'UE) est chargé de prendre position, et de se mettre d'accord sur le retour des migrants irréguliers dans leur pays d'origine, voire des apatrides ou même des personnes provenant d'un pays tiers. Enfin, l'article stipule que toutes les parties s'engagent à récupérer leurs ressortissants et à leur fournir des documents d'identité « appropriés » ; l'identification facilitant leur renvoi pour le pays d'accueil.

Il est à noter que ces accords de réadmissions sont d'une certaine manière indispensables pour les États, s'ils décident de réduire les migrations illégales. En effet, une personne ne peut être expulsée vers son pays d'origine qu'à condition que le pays en question donne [son approbation](#). Cette clause de réadmission, intégrée à l'accord de Cotonou, s'inscrit dans la volonté du Conseil européen d'inclure, dès les années 2000, une condition sur la réadmission dans d'autres types d'accords — qu'ils soient commerciaux ou de développement. Néanmoins, les attentes des Européens envers ces réadmissions n'ont jamais été comblées. Notamment parce que les pays ACP rétorquent que l'article 13 nécessite un accord bilatéral pour pouvoir véritablement entrer en vigueur. En 2010, l'UE a donc tenté de réviser ledit article afin de rendre le retour des migrants obligatoire et directement applicable. La révision s'est finalement soldée par un échec. Peut-on désormais craindre que les négociations actuelles ne remettent au goût du jour des revendications similaires ?

### ... et son évolution

Les négociations pour remplacer Cotonou après février 2020 sont déjà enclenchées et se basent sur deux documents qui contiennent les orientations choisies par chacune des parties, ACP et UE. Dans leur mandat de négociation, les pays ACP demandent que les réadmissions soient désormais basées sur un caractère volontaire. En outre, ils réclament que l'aide au développement, puisée dans le FED (Fonds européen de développement), ne puisse plus être utilisée comme condition pour renforcer et externaliser les frontières. En clair, il s'agit de mettre un terme à la conditionnalité de l'aide au développement, sorte de chantage qui pousse les États ACP à empêcher les migrants d'atteindre les frontières de l'Europe en échange de l'accès aux aides financières pour des projets de développement.

Du côté de l'UE, les directives de négociations concernant les questions migratoires se divisent en deux parties. D'une part, les migrations sont traitées dans un socle commun à tous les pays ACP où on peut lire que l'UE s'engage à utiliser toutes les politiques nécessaires — qu'il s'agisse du développement, du commerce, des visas — comme incitants pour réduire les migrations illégales. Cette tendance va clairement à contrecourant des attentes ACP susmentionnées. Concernant les accords de réadmission, point névralgique des pourparlers, l'UE « réaffirmera l'obligation juridique qu'ont les parties de réadmettre sans condition leurs propres ressortissants en séjour irrégulier sur le territoire d'une autre partie et d'assurer la bonne mise en œuvre de cette obligation ». Il est également noté que la réadmission doit se faire sans condition aucune et qu'un mécanisme doit être mis en place pour assurer les retours obligatoires des personnes considérées comme illégales.

D'autre part, les migrations sont également traitées dans les volets géographiques parmi lesquels le volet africain qui captive le plus l'attention de l'UE. On peut y lire que les intérêts africains et européens en matière de migrations sont « étroitement liés » et qu'il en ressort des aspects positifs. La rhétorique utilisée est similaire à celle du [Fonds fiduciaire pour l'Afrique](#) où l'objectif serait de s'attaquer aux « causes » de l'émigration. Par ailleurs, l'UE met l'accent sur la gestion intégrée des frontières, ce qui équivaut à une externalisation croissante des frontières. Malheureusement, la volonté d'endiguer les migrations illégales dépasse largement les trois points succincts qui sont dédiés aux migrations légales. Enfin, on peut sans doute regretter que le point porté sur la nécessité de protéger les personnes déplacées de force, parmi lesquelles les réfugiés, soit considéré comme « une question connexe ».

*À présent, il reste à espérer que les négociations permettront un accord équitable et réciproque aidant l'émergence d'une nouvelle approche du traitement des migrations qui n'empiétera plus sur la coopération au développement, qui cessera d'alimenter la conditionnalité de l'aide publique — un chantage contre-productif pour la stabilisation des populations des pays ACP — et qui ne fera pas l'impasse sur la dimension humanitaire des migrations intra et intercontinentales.*