



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques

"Migrations et développement"

Résumé

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement répond par le présent avis à une question du ministre fédéral de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste. L'avis vise à alimenter les travaux du groupe de travail « Migrations et Développement » de la Commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement. Cet avis présente plusieurs recommandations concernant : 1. le cadre stratégique et politique pour la migration et le développement; 2. les envois de fonds; 3. la migration de travail; 4. la collaboration avec les diasporas; 5. le retour volontaire; 6. les accords de réadmission et 7. le Fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

Les principales recommandations sont les suivantes:

- 1) Le Conseil consultatif soutient la création d'un groupe de travail « Migrations et développement ». Il est essentiel que le travail de ce groupe soit basé sur une vision globale et partagée de la migration qui reconnaisse le potentiel de la migration pour le développement. Cette vision doit guider tous les départements politiques concernés et permettre de renforcer les impacts positifs de politiques migratoires sur le développement.
- 2) Le Conseil consultatif demande au groupe de travail « Migrations et développement » d'élaborer des mesures visant à limiter les frais de transfert des envois de fonds à maximum 3 %, comme convenu dans l'Agenda 2030 pour le développement durable des Nations unies.
- 3) Le Conseil consultatif demande au groupe de travail « Migrations et développement » d'élaborer des propositions pour une politique plus large en matière de migration de travail, dont des voies de migrations plus sûres et légales, comme indiqué dans l'Agenda 2030 pour le développement durable. Le Conseil consultatif demande d'élaborer des propositions favorisant l'engagement par les employeurs belges de travailleurs étrangers en dehors de l'Union européenne. Cela vaut tant pour le travail peu ou moyennement qualifié que pour le travail hautement qualifié. Une perspective de développement doit être intégrée au système de migration de travail.
- 4) Le Conseil consultatif demande de reconnaître le potentiel des organisations de la diaspora dans le domaine de la coopération au développement. Dans ce cadre, il demande au groupe de travail « Migrations et développement » d'élaborer des projets spécifiques impliquant des professionnels issus de la migration dans des projets réalisés notamment dans leur pays d'origine. Il convient en outre d'investir plus largement dans des opportunités de croissance/de développement pour les organisations du 4^{ème} pilier issues de la migration (organisation de solidarité internationale issue de la migration ou OSIM).
- 5) Tout en sachant que les retours volontaires participent aux politiques d'éloignement, le Conseil propose certaines balises. Il demande à ce que la priorité soit donnée au retour volontaire, plutôt qu'au retour forcé, en fonction d'informations véridiques et claires et que l'on y investisse par un accompagnement sur mesure tout en accordant des fonds supplémentaires à la réintégration après le retour. Lorsque cela s'avère possible, il convient d'envisager comment intégrer plus efficacement la réintégration dans les services existants dans le pays d'origine et / ou partant des



besoins de la personne rapatriée; et favoriser l'établissement d'un lien avec les projets de la coopération (belge) au développement, des ONG et des entreprises.

- 6) Le Conseil consultatif reconnaît que la coopération belge au développement peut proposer son expertise pour aider les pays dans la conception d'une politique d'asile. Cependant, l'octroi de l'aide au développement et de l'aide humanitaire ne devrait pas être lié à la signature d'accords de réadmission de demandeurs d'asile déboutés. Les négociations concernant « le retour » requièrent plus de transparence.
- 7) Le Conseil consultatif appelle à davantage de transparence sur les critères et le processus de sélection des projets financés par le Fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'UE pour l'Afrique. Le Conseil recommande que l'ensemble des projets proposés au sein du groupe de travail « Migrations et développement » pour ce Fonds fiduciaire visent le développement durable dans les pays d'origine et qu'ils ne visent pas à la lutte contre les migrations. Cette vision doit également être portée par la Belgique vers les autres partenaires au sein de ce Fonds.



"Migrations et développement"

1. Introduction

01. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement répond par le présent avis à une question du ministre fédéral de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, Alexander De Croo.
02. L'avis vise à alimenter les travaux du groupe de travail « Migrations et Développement » qui a été institué par la Commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en vue de traiter divers aspects relatifs à la migration et au développement.
03. Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement relève que la politique belge en matière de migration peut contribuer au développement par différents canaux. Dans cet avis, le Conseil consultatif lance des pistes pour intégrer la migration dans la stratégie belge de développement. Cet avis contient plusieurs recommandations concernant : 1. le cadre stratégique et politique pour la migration et le développement; 2. les envois de fonds; 3. la migration de travail; 4. la collaboration avec la diaspora; 5. le retour volontaire; 6. les accords de réadmission; et 7. le Fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

Cet avis a été approuvé le 27 juin 2016 par voie électronique.

Langue de rédaction: néerlandais.

2. Contexte

04. Les causes des migrations sont multiples et, dans la plupart des cas, interconnectées. Elles vont de pair avec des processus de mondialisation plus importants, tels que l'évolution de l'offre et de la demande en matière de travail au niveau international, et l'accès aux transports et aux moyens de communication internationaux. Elles sont aussi liées aux inégalités sociales et économiques qui touchent l'emploi et l'accès aux ressources, l'enseignement, les soins de santé et les droits de l'homme. Ces inégalités sont notamment renforcées par des facteurs climatiques¹. Le nombre de personnes contraintes au déplacement du fait de la guerre, de persécutions et de violations à l'encontre des droits de l'homme augmente. Fin 2015, il s'agissait de 60 millions de personnes. La majorité d'entre elles sont des déplacés dans leur propre pays.² La migration internationale (entre différents pays) a principalement lieu au sein d'une même région. Le débat sur la migration internationale se concentre souvent sur les migrations Sud-Nord (35 % des migrations internationales) alors que les migrations Sud-Sud sont aussi courantes (36 %) et en cours d'augmentation.³
05. L'augmentation des migrations crée des défis, mais aussi des opportunités. Selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la migration est « inévitable, nécessaire et souhaitable ».

¹ In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants. Report of the Secretary-General (A/70/59), 9 mai 2016.

² UNHCR, Global Appeal 2016-2017.

³ UN, International Migration Report, 2013.



Les migrants apportent une importante contribution aux pays d'origine, de transit et de destination. Dans le débat international, la participation de la migration au développement des pays d'origine est de plus en plus considérée comme le principal lien entre migration et développement. Par conséquent, la communauté internationale reconnaît que la migration jouera un rôle important dans la réalisation des objectifs de développement, tels que les *Objectifs de développement durable* (ODD).⁴ Le plan d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement reconnaît la contribution positive des migrants à la croissance inclusive et au développement durable, tant dans les pays d'origine que dans les pays de transit et d'arrivée.⁵ La Commission européenne reconnaît également cette contribution positive et la nécessité d'une politique cohérente en matière de migration et de développement.⁶ La facilitation des possibilités de migrations régulières, encadrées et sécurisées des personnes est à cet égard centrale. Cela concerne toutes les personnes migrantes, y compris les migrants dits économiques et les réfugiés ou demandeurs de protection internationale.⁷

06. Cependant, les migrations ne mènent pas automatiquement au développement. Il s'agit d'un potentiel de développement. Une politique ciblée, tant dans les pays d'origine que d'accueil, ainsi qu'une coopération internationale à ce sujet sont indispensables pour concrétiser ce potentiel.⁸ Bien que le potentiel de développement de la migration puisse être amélioré par une politique spécifique de coopération au développement, comme le soutien aux diasporas, la clé d'une politique efficace en matière de migration et de développement réside dans la cohérence entre les différents domaines politiques (coopération au développement, affaires étrangères, politique de sécurité, politique commerciale, asile et migration, intégration, finances, marché de l'emploi/du travail, protection sociale, climat et agriculture) et une coopération globale entre les différents départements.⁹ Une politique cohérente pérennise le lien entre migration et développement. Elle élimine les facteurs structurels qui entravent le potentiel de la migration pour le développement, et est attentive à l'impact parfois annihilateur que peuvent avoir les évolutions que connaissent d'autres politiques, comme celles liées au commerce.
07. Le traité de Lisbonne établit que la politique migratoire européenne doit être cohérente avec le développement. Les conclusions du Conseil européen du 18 novembre 2009 reprennent la position suivante : « Faire des migrations un atout pour le développement » comme étant l'un des cinq défis prioritaires pour la CPD.¹⁰
08. L'orientation du développement sur le long terme en tant que facteur limitant la « migration en tant que nécessité » est à promouvoir. Dans ce cas, la migration devient un choix aux côtés des opportunités présentes au niveau local. Les raisons des migrations en plus grand nombre, plus

⁴ UN, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 2015.

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁵ UN, Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development, 07/2015. http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

⁶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Towards a reform of the common European asylum system and enhancing legal avenues to Europe, COM(2016) 197 final, du 6 avril 2016. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf

⁷ UNSG, *ibid.*

⁸ EC-UN Joint Migration and Development Initiative, Handbook Migration for Development: A Bottom-up Approach, 2011.

⁹ De Haas, H., *Migratie en ontwikkeling*, 2004.

¹⁰ European Council, Council Conclusions on Policy Coherence for Development, 18 novembre 2009. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st16079.en09.pdf>.



difficile à gérer si non anticipées, sont avant tout un manque de développement et d'opportunités dans la région d'origine. Favoriser le développement afin de réduire la migration apparaît à court terme comme voué à l'échec: dans un premier temps en effet, le développement mène à un accroissement de la migration. C'est seulement sur le long terme, lorsque le degré de développement d'un pays progresse, que les progrès accomplis et l'expansion des opportunités locales sont de nature à rendre la migration moins attrayante.¹¹

3. Recommandations

3.1. Cadre stratégique, politique et institutionnel

a. Description de la problématique

09. Le Gouvernement belge veut accorder plus d'attention à la migration dans sa politique de coopération au développement. L'accord de gouvernement établit qu'en vue d'une politique durable, il est important d'intégrer la migration dans la stratégie de développement. Pour la première fois, il fait de multiples références à la migration dans le volet de la coopération au développement.¹² La migration est l'un des grands domaines dans lesquels la coopération belge au développement veut s'investir au cours des prochaines années.¹³
10. En 2015, la Direction générale coopération au développement et aide humanitaire (DGD) a élaboré une vision et une stratégie pour la coopération belge au développement. Dans celles-ci, il est établi que « la coopération au développement belge doit s'efforcer en permanence de s'attaquer aux causes profondes qui peuvent réduire à long terme le besoin de migrer. Non pas dans la perspective d'empêcher les flux migratoires irréguliers, mais afin d'obtenir une situation où la migration devient un choix et pas une nécessité. » « L'énoncé de la vision indique qu'il est de la responsabilité de la coopération belge au développement d'accroître le potentiel de migration pour le développement en renforçant les effets positifs et en minimisant les effets négatifs ».¹⁴
11. Le Conseil consultatif salue l'attention croissante de la coopération belge au développement pour la migration et le développement ainsi que la vision de la DGD sur la migration. Ce texte va dans la bonne direction et offre des éléments intéressants. Le Conseil consultatif regrette cependant le statut restreint du document en tant que document de travail interne.¹⁵
12. Le Conseil consultatif souhaite attirer l'attention sur des risques d'incohérence entre la vision et la stratégie de la DGD et l'Accord de gouvernement. La note de vision de la DGD souligne à juste titre que la coopération au développement ne peut être conçue « dans la perspective de diminuer les flux migratoires ». Dans le cadre de la concentration du nombre de pays partenaires, l'accord de gouvernement stipule ceci : « Tenant compte de cette concentration, le gouvernement orientera en premier lieu ses efforts sur quelques régions géographiques homogènes connaissant une pauvreté et une instabilité importantes et ayant notamment un impact sur les flux migratoires vers notre pays, comme par exemple la Région des Grands Lacs et l'Afrique du Nord ».
13. Le Conseil consultatif estime crucial qu'il n'y ait pas de confusion entre l'objectif de coopération au développement et la gestion restrictive des flux migratoires. La migration peut en effet être un élément dans une stratégie de développement plus vaste, en concertation avec le pays partenaire.

¹¹ Wets J., Meireman K. & De Bruyn T. Migrantengemeenschappen. Partners in het ontwikkelingsbeleid?, 2004.

¹² Accord de gouvernement, octobre 2014.

¹³ Note de politique générale – Coopération au développement 2015.

¹⁴ DGD, Vision et stratégie de la coopération belge au développement en matière de migration, 2015.

¹⁵ Rapport de la DGD consultation société civile, mars 2016.



b. Recommandations

14. Le Conseil consultatif soutient la création d'un groupe de travail « Migrations et développement ». Il est nécessaire que ce groupe ait une orientation et une vision politiques. Le Conseil appelle à une concertation interministérielle sur les migrations et le développement basé sur une vision claire (voir 15.)
15. Pour le Conseil consultatif, il est essentiel que les activités du groupe de travail « Migrations et Développement » soient basées sur une vision globale et partagée de la migration, qui reconnaisse et renforce le potentiel de la migration pour le développement. Cette vision doit guider tous les départements politiques concernés (voir 17.). Le Conseil consultatif en appelle à une approche globale avançant des objectifs et actions concrets pour chaque domaine politique pertinent. Pour le Conseil consultatif, le texte de vision et de stratégie de la DGD constitue une bonne base pour l'élaboration de cette vision globale.
16. Selon le Conseil consultatif, la restriction des flux migratoires vers la Belgique ne devrait pas être un critère pour le choix des pays partenaires de la coopération belge au développement. Mettre l'accent sur les pays ayant les plus grands flux migratoires vers la Belgique en vue de réduire ces flux va en outre à l'encontre de la focalisation sur les pays les moins avancés, telle que prévue dans l'accord de gouvernement.
17. Tous les départements politiques concernés au niveau fédéral (à savoir coopération au développement, affaires étrangères, asile et migration, intégration, emploi et travail, finances, protection sociale) devraient faire partie du groupe de travail « Migrations et développement ». Les entités fédérées devraient également être impliquées en raison des importantes compétences en matière de travail et d'intégration. Le Conseil consultatif en appelle à un groupe de travail flexible, dont la composition puisse varier en fonction du domaine politique à traiter, et qui soit également ouvert aux experts externes.
18. Tous les acteurs concernés doivent être impliqués dans les activités du groupe de travail « Migrations et Développement » et être tenus informés des domaines traités. Cela peut se faire par l'intermédiaire du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement.

3.2. Envois de fonds (Remittances)

a. Description de la problématique

19. La Banque mondiale estime qu'en 2016, un total de 441 milliards de dollars seront envoyés à titre d'envois de fonds aux pays en développement. Ce montant est trois fois plus important que l'aide officielle au développement. Les envois de fonds joueront un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs de développement internationaux.¹⁶ Le Gouvernement belge le reconnaît également. Le Ministre de la coopération au développement souligne l'importance des envois de fonds en tant que source de financement du développement, en plus de l'aide classique au développement. Dans la Note de politique générale de 2014 du Ministre de la coopération au développement, le gouvernement annonçait qu'il organiserait une grande réflexion sur la manière dont les envois de fonds peuvent servir de levier pour la réalisation des objectifs de développement.¹⁷ Le Conseil consultatif constate que pour le moment, aucune démarche n'a été entreprise dans ce sens.

¹⁶ World Bank, Migration and remittances Factbook 2016.

<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>

¹⁷ Note de politique générale – Coopération au développement 2014.



20. Les envois de fonds aident des millions de gens à passer au-dessus du seuil de pauvreté et ils peuvent contribuer au développement économique d'un pays. Plusieurs études montrent un effet levier à plus grande échelle.¹⁸ Néanmoins, ces fonds n'en demeurent pas moins des fonds privés qui sont essentiellement destinés à la consommation et à une forme de protection sociale. Les envois de fonds ne sauraient se substituer à une politique de développement économique cohérente, bien qu'ils puissent la compléter de manière non négligeable.
- Le succès des envois de fonds peut également présenter un inconvénient. Ces fonds peuvent avoir un effet perturbateur au niveau local, renforcer l'inégalité, augmenter la dépendance et conduire à davantage d'émigration.¹⁹
21. Les deux tiers de toutes les transactions à destination de l'Afrique sont effectués par l'intermédiaire de Moneygram et de Western Union. Ces deux acteurs constituent un oligopole qui leur permet de demander des frais de transaction allant jusqu'à 12 % du montant du transfert. Ce faisant, les pays en développement perdent des revenus de plusieurs milliards de dollars par an. Ramener les frais de transfert à 1 % peut rapporter 30 milliards de dollars par an aux pays en développement. Dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable programme, les États membres se sont engagés à ramener les frais de transaction à 3 %.²⁰ La Belgique doit donc aussi entreprendre des démarches pour réduire les frais.

b. Recommandations

22. Le Conseil consultatif demande au groupe de travail « Migrations et développement » d'élaborer des mesures visant à limiter les frais de transfert des envois de fonds à un maximum de 3 %, ainsi qu'il a été convenu dans l'Agenda 2030 pour le développement durable. Les activités de Western Union et de Moneygram doivent être examinées. Le gouvernement doit jouer un rôle de régulateur et examiner de quelle façon on peut assurer dans ce secteur plus de compétitivité, d'alternatives et, conformément au projet de numérisation de la coopération belge au développement, d'innovation (par le biais de la téléphonie mobile et de services de paiement en ligne). Il est important d'impliquer en cela le Service public fédéral des Finances.
23. Le Conseil consultatif plaide pour l'exploration de pistes innovantes pour augmenter l'impact sur le développement des envois de fonds, comme stipulé dans la note de politique. Il est nécessaire qu'il n'y ait pas d'instrumentalisation de l'aide dans ce cadre. Ces pistes innovantes peuvent s'inspirer des exemples étrangers (tels que le Mexique et le programme "3x1") illustrant comment le gouvernement peut démultiplier et utiliser lui-même les envois de fonds. À cet égard, il faut également tenir compte au niveau structurel du climat d'investissement dans le pays d'origine de la migration, qui n'est généralement pas favorable aux transferts financiers ou à l'esprit d'entreprise transnational des migrants.
24. Le développement de l'infrastructure financière proposant des services ciblés aussi bien pour l'envoi de fonds (par exemple téléphonie en ligne et mobile) que pour l'utilisation des fonds (par exemple, comptes spécifiques, couplage de comptes alimentés par des envois de fonds pour l'éducation, les soins de santé, l'entrepreneuriat, etc.) doit être soutenu. Cela inclut non seulement les banques, mais aussi les institutions de microfinance, les coopératives et les mutualités.

¹⁸ OIT, OCDE, Groupe de la Banque mondiale, [The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth](#), 09/2015

¹⁹ De Haas, H., Remittances, Migration and Development: Policy Options and Policy Illusions, 2010. <http://www.heindehaas.com/Publications/De%20Haas,%20Hein%20-%20Remittances,%20Migration%20and%20Development.pdf>

²⁰ OIT, OCDE, Groupe de la Banque mondiale, [The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth](#), 09/2015



25. Le Conseil consultatif demande l'amélioration de l'accès aux services financiers pour les migrants en Belgique et dans les pays partenaires de la coopération belge au développement, comme convenu dans le plan d'action d'Addis-Abeba. Ceci est possible via le renforcement de l'accès aux banques ou via des projets spécifiques en collaboration avec les acteurs locaux, tels que les services postaux (comme le projet de l'OIM en collaboration avec le service des postes au Burundi).

3.3. Migration de travail et autres canaux de migrations régulières

a. Description de la problématique

26. L'Union européenne et la Belgique font face à des défis démographiques. Leur population vieillit alors que leur économie a besoin d'un taux d'activité plus élevé. En l'absence de migrations, la population européenne en âge de travailler diminuera de 17,5 millions durant la prochaine décennie. Les migrations joueront un rôle de plus en plus important dans le maintien du bien-être social et de la croissance économique internationale. C'est pourquoi l'Union européenne veut poursuivre une politique plus proactive en matière de migration de travail.²¹ La migration de travail peut offrir une situation gagnant-gagnant pour toutes les parties concernées (tant pour le migrant que pour sa famille, le pays d'origine et le pays d'arrivée), ce que reconnaît également le Ministre de la Coopération au Développement.²² Dans les pays d'origine cependant, l'émigration de personnes hautement qualifiées peut entraîner une fuite des cerveaux (*brain drain*) et des pénuries de personnel qualifié tels que prestataires de soins de santé, enseignants ou ingénieurs. Cela peut affaiblir le développement dans ces pays. D'un autre côté, l'émigration peut aussi générer un « gain » de cerveaux (*brain gain*), car les formations considérées comme une porte d'entrée vers l'étranger deviennent populaires et, à terme, entraînent un surplus de formations dans ces matières. De plus, les migrants jouent souvent un rôle d'intermédiaire au sein de leurs réseaux sociaux et ils génèrent un transfert de nouvelles connaissances et compétences techniques, technologiques, économiques ou culturelles. Les migrants et ceux qui bénéficient de leur connaissance dans les pays d'origine jouent un plus grand rôle dans le processus décisionnel. Ils contribuent ainsi à des changements économiques et sociaux positifs.²³
27. Par ailleurs, l'ouverture de plus canaux migratoires légaux est une solution pour stopper le trafic d'êtres humains. Les canaux de migrations irrégulières enrichissent et font vivre le trafic d'êtres humains pour des montants importants. En 2015, les migrants irréguliers ont payé 4,4 milliards d'euros à des passeurs.²⁴ L'introduction de restrictions et de frais supplémentaires pour la demande d'un visa peut à cet égard avoir des effets néfastes (par exemple la taxe de rétribution

²¹ Commission européenne, European Agenda on Migration, 2015. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

²² Ministre Alexander De Croo, Allocution d'ouverture pour la conférence "Migration in the 21st century: thoughts and prospects 2050, 17/5/2016.

http://diplomatie.belgium.be/nl/newsroom/nieuws/2016/conferentie_migration_21st_century_thoughts_and_prospects_2050

²³ Oltmer J., Connections between Migration and Development, 2014.

²⁴ Europol-Interpol, Migrant smuggling networks, 05/2015.

https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ep-ip_report_executive_summary.pdf



introduite en janvier 2015)²⁵. La loi sur la coopération au développement stipule que tous les projets de loi et d'arrêtés royaux ou ministériels doivent être soumis à une analyse d'impact préalable afin d'assurer la cohérence de la politique belge en faveur du développement.²⁶

28. Les conditions de travail et la protection sociale des migrants sont déterminantes pour le rôle qu'ils peuvent jouer dans le développement. Les personnes migrantes qui se trouvent en situation irrégulière (« sans-papiers ») sont vulnérables aux abus, comme le sous-paiement, le paiement tardif voire l'absence de paiement de salaires ainsi que le manque de compensation en cas de maladie ou d'accident. Ce type de problèmes entraîne des situations de non-droit et nuit au potentiel des migrants en tant qu'acteurs du développement. Ils demandent une attention particulière des décideurs politiques dans le pays d'origine, de transit et d'arrivée.²⁷
29. En l'absence de canaux d'accès légaux pour la migration de travail peu qualifiée le statut « au pair », qui est conçu dans un but d'échange culturel et d'enrichissement linguistique, est actuellement utilisé comme un canal de migration de travail. Les abus du statut sont légion. Des irrégularités ont été constatées lors de plus de la moitié des inspections réalisées en Flandre en 2014 et 2015.²⁸ L'inspection du travail flamand demande dès lors la suppression du système.²⁹

b. Recommandations

30. Le Conseil consultatif demande au groupe de travail « Migrations et développement » d'élaborer des pistes pour une politique plus large en matière de migration de main-d'œuvre, avec des voies d'accès plus sûres et légales, comme indiqué dans l'Agenda 2030 pour le développement durable. Éliminer les obstacles à la migration, c'est donner des chances au développement.
31. Le Conseil consultatif demande d'élaborer des propositions favorisant l'engagement par les employeurs belges de main-d'œuvre venant des pays non-membres de l'UE. Cela vaut tant pour le travail peu qualifié que pour le travail moyennement et hautement qualifié. La coordination entre les différents niveaux et domaines politiques est importante pour mettre en œuvre une politique cohérente en matière de migration de travail, en mettant l'accent sur des décrets ambitieux dans les entités fédérées. Dans le système de migration de travail, une perspective de développement doit être intégrée, qui permette aux migrants de maintenir un contact aisé avec le pays d'origine. La politique peut lever les obstacles d'une mobilité aller-retour. L'approche suédoise comporte des éléments intéressants : elle octroie des permis de travail et de séjour sans exiger le passage par des procédures complexes, et les migrants peuvent obtenir un permis de séjour permanent après avoir travaillé un certain nombre d'années.³⁰ Le recrutement de la main-

²⁵ Kruispunt migratie-integratie, Bijdrage in administratieve kost voor verblijfsaanvragen vanaf 2 maart 2015, <http://www.kruispuntmi.be/nieuws/bijdrage-in-administratieve-kost-voor-verblijfsaanvragen-vanaf-2-maart-2015>; Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, février 2015.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&pub_date=2015-02-20&numac=2015000100&caller=summary

²⁶ Loi sur la coopération au développement 2013.

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013031906&table_name=wet

²⁷ OIT, OCDE, Groupe de la Banque mondiale, idem.

²⁸ Parlement flamand, question écrite n° 339, 24/2/2016. <http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1171309>

²⁹ Département Travail et économie sociale, Rapport annuel 2014 (NL).

http://www.werk.be/sites/default/files/online_diensten/migratie/jaarrapport/jaarverslagarbeidsmigratie2014.pdf

³⁰ European Migration Network, Sweden National Report Circular Migration, 2010.

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/26a_sweden_national_report_circular_migration_final_version_9dec2010_en.pdf



d'œuvre se fait de préférence par des services de placement (VDAB, FOREM, Actiris) ou des bureaux contrôlés par ces services. Les frais de recrutement (*recruitment fees*) ne peuvent être répercutés sur le travailleur. Dans ce système de migration de main-d'œuvre, les migrants doivent avoir la possibilité de changer d'employeur. Il faut également envisager un mécanisme permettant de lutter contre une éventuelle fuite des cerveaux dans les pays d'origine. L'on peut prévoir en la matière un code de conduite tel que celui élaboré par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour le recrutement de personnel médical. Celui-ci tient compte des intérêts des pays d'origine, des pays de destination, des migrants individuels et du rôle des gouvernements, employeurs et intermédiaires comme les agences de recrutement.³¹

32. Le système de migration de travail doit permettre aux migrants d'emporter avec eux dans leur pays d'origine les droits à la sécurité sociale et à la pension qu'ils ont acquis. S'ils ne peuvent bénéficier de ces avantages qu'ici en Belgique, ils y resteront.
33. Le Conseil consultatif demande la ratification de la *Convention internationale des Nations Unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille*. Une étude montre que cette ratification ne demande que peu d'adaptations pour la Belgique.³²
34. Des conditions d'emploi décent doivent être garanties pour les travailleurs migrants, afin de renforcer leurs capacités en tant qu'acteurs du développement. Pour ce faire, des efforts supplémentaires doivent être fournis pour assurer une reconnaissance ou équivalence des diplômes.
35. Le Conseil consultatif demande la suppression du statut au pair. Un nouveau système doit être développé, qui permette la migration de travail pour les domestiques. Indépendamment de cela, un système d'échanges culturels pour les jeunes peut être élaboré au sein de l'action socio-éducative.
36. Il existe également un besoin de davantage de voies d'accès légales pour les étudiants (boursiers) des pays en développement, les réfugiés et la migration dans le cadre du regroupement familial.

3.4. Coopération et soutien de la diaspora

a. Description de la problématique

37. Les migrants jouent un rôle essentiel dans l'établissement de liens entre les pays et les communautés dans un contexte de plus en plus transnational. Ils favorisent le commerce, les investissements et les liens culturels avec le pays d'origine, et ils sont des acteurs importants du développement. La politique de développement peut faciliter ce rôle. Les personnes issues de l'immigration sont souvent à l'initiative de projets internationaux de coopération au développement. À cette fin, elles créent des organisations qui relèvent du 4^{ème} pilier (OSIM). Comme la coopération est intégrée dans les relations personnelles, les projets répondent aux besoins réels identifiés localement, et les projets et collaborations sont potentiellement extrêmement durables. En outre, les organisations de la diaspora travaillent souvent avec des partenaires dans des régions difficiles à atteindre ou « oubliées ».³³
38. Étant donné qu'aucune organisation de la diaspora n'est reconnue en tant qu'ONG et que l'intégration est une matière communautaire, il n'y a actuellement pratiquement pas de politique ou de soutien spécifique pour les initiatives de développement ancrées dans la migration. Sur la

³¹ Wets J., De Bruyn T., Migratie: de oplossing voor het personeeltekort in de zorg- en gezondheidssector? 2011.

³² Foblets M.-Cl., Vanheule D., Loones S., De Internationale VN Conventie van 1990 – Rechtsgevolgen van een Belgische ratificatie: een verkennende studie, 2003.

³³ Domaïd, Working together with refugee diaspora's in development, Discussion Paper January 2015, p 9.



base de la politique de développement fédérale, il n'y a pas de mesures spécifiques pour les organisations de la diaspora. Inversement, seules quelques rares ONG accréditées travaillent avec les organisations de personnes issues de l'immigration.

39. En 2001, la Belgique a mis sur pied le projet MIDA, qui vise à permettre aux nombreux Congolais, Burundais et Rwandais hautement qualifiés de notre pays de retourner pendant une brève période et de mettre à profit leur expérience et leurs connaissances pour le développement de leur pays d'origine. Le soutien au projet MIDA a été arrêté en 2013. Bien que le MIDA ait enregistré de bons résultats dans certains domaines, l'évaluation n'est pas totalement positive. Son impact, limité, n'était pas particulièrement durable puisque les activités ne s'inscrivaient pas assez dans un cadre institutionnel stratégique dans les pays partenaires. L'évaluation a montré que l'appropriation dans le chef des pouvoirs publics des pays d'origine est déterminante pour qu'ils puissent reprendre les activités à leur compte lorsque le projet prend fin. Pour que l'impact soit plus durable, il faudrait allonger les périodes concernées au-delà des trois mois qui avaient été prévus.³⁴ À l'heure actuelle, il n'y a plus que le programme MEDMA qui œuvre encore dans le domaine de la coopération avec la diaspora. Un programme au budget limité (1,2 millions d'euros), axé sur les investissements de la diaspora marocaine.
40. Wallonie Bruxelles Internationale (WBI) prévoit le financement de projets de coopération au développement d'organisations de la diaspora dans leurs pays d'origine. Dans certaines villes et provinces, des projets prometteurs et évalués positivement sont en cours pour accroître la participation et le soutien des diasporas. La Flandre-Orientale, la Flandre-Occidentale (depuis 2015) et le Brabant flamand (automne 2016) proposent en collaboration avec le centre de soutien du 4^{ème} pilier des cycles de formation sur les projets de développement. La ville d'Anvers encadre et cofinance des projets de quelques grandes communautés anversoises de personnes issues de la migration. La communauté marocaine d'Anvers est étroitement impliquée dans ces projets et en finance elle-même une partie considérable. L'encadrement administratif des fonctionnaires municipaux dans l'élaboration des projets constitue un important facteur de succès. Cette forme de collaboration avec la diaspora est positivement évaluée et sera étendue à de nouvelles communautés.

b. Recommandations

41. Le Conseil consultatif demande de reconnaître le potentiel des organisations de la diaspora dans le domaine de la coopération au développement. Les entités fédérées et les communes peuvent jouer un rôle à cet égard. Lorsque cela s'avère possible, les organisations de la diaspora ayant des projets nord-sud doivent être impliquées dans la politique de développement en ce qui concerne les pays où elles opèrent (souvent, mais pas exclusivement, leur pays d'origine).
42. Le Conseil consultatif demande de reconnaître le potentiel des organisations de la diaspora dans le domaine de la coopération au développement. Le Conseil consultatif demande au groupe de travail « Migrations et développement » d'élaborer des projets spécifiques impliquant des professionnels issus de la migration dans des projets réalisés notamment dans leur pays d'origine. Il convient en outre d'investir plus largement dans des opportunités de croissance/de développement pour les organisations du 4^{ème} pilier issues de la migration (OSIM). Une attention particulière doit être accordée à l'amélioration de l'encadrement institutionnel et de l'appropriation dans le chef des pouvoirs publics dans le pays d'origine. Pour ce faire, des enseignements peuvent être tirés de l'évaluation de MIDA.
43. Les organisations du 4^{ème} pilier issues de la migration doivent avoir la possibilité de se développer. Les initiatives d'organisations de la diaspora doivent être soutenues. Le Conseil consultatif en

³⁴ Global Migration Group, Mainstreaming migration into development planning, 2010.
<https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmg2010.pdf>



appelle à une formation et un encadrement accessibles des organisations de la diaspora, tels que la CTB ou des ONG. La collaboration d'ONG accréditées, ou d'organisations faitières des ONG (comme le Centre de soutien du 4^{ème} pilier de 11.11.11) et d'organisations de la diaspora, et d'organisations de la diaspora entre elles doit être stimulée.

3.5. Retour volontaire et réintégration

a. Description de la problématique

44. Chaque année, près de 11 000 personnes quittent le territoire belge (retour volontaire ou forcé). À la fin 2015, le nombre total de retours volontaires a de nouveau augmenté, en raison d'une forte augmentation des retours volontaires en Irak. Avec ce programme, la personne rapatriée peut, en fonction de son statut, obtenir une aide à la réintégration dans son pays d'origine. Elle peut utiliser cette aide pour lancer une entreprise, louer un logement ou le rénover, payer des frais médicaux, etc.³⁵
45. Une réintégration humaine des personnes dans leur pays d'origine n'est possible que lorsque la « durabilité » du retour volontaire et l'assistance à la réintégration et l'accompagnement sont prioritaires après le retour dans le cadre de la politique de retour. L'accompagnement avant et après le retour assuré par des ONG et des organisations sociales actives dans ce domaine est d'une importance cruciale : il permet de comprendre les besoins des personnes et de soutenir le processus de réintégration à plus long terme. L'aspect « volontaire » est à cet égard essentiel. L'accompagnement du retour et de la réintégration ultérieure sont basés sur le respect des choix et des besoins de la personne rapatriée. Il est très important que le partenaire local dans le pays d'origine puisse construire une relation de confiance avec les rapatriés.³⁶
46. Chaque politique de retour doit prendre en considération l'aspect de la durabilité. Ce n'est possible qu'en prenant en considération la perspective du migrant, grâce à des méthodes d'orientation vers le futur et celle du pays d'origine. L'orientation vers le futur est une méthodologie destinée à l'accompagnement (individuel ou en groupe) de personnes en situation de séjour illégal ou précaire. Le but est la formulation délibérée et bien informée d'une (nouvelle) perspective d'avenir ressentie comme sensée par le migrant. Les expériences tirées des diverses initiatives de groupe qui ont été déployées à Bruxelles, Gand et Anvers par des organisations des secteurs « Développement communautaire, Travail social et Intégration » sont réunies dans une brochure qui a été publiée à la fin de l'année 2014 par l'asbl Kruispunt Migratie Integratie.³⁷
47. Fedasil a établi un certain nombre de critères selon lesquels le montant de l'aide à la réintégration (minimum 700 et maximum 2.200 euros) dépend du statut administratif du candidat au retour ainsi que du moment auquel la personne décide de retourner dans son pays d'origine.³⁸ Le délai

³⁵ Fedasil, Retour volontaire en 2015. http://fedasil.be/files/retour_volontaire_2015_1.pdf

³⁶ Lietaert, I, Terugkeer migratie: Een longitudinaal onderzoek naar de terugprocessen, ervaringen en het welzijn van migranten die terugkeren via een Vrijwillig Terugkeer programma, 2011.

³⁷ Kruispunt Migratie Integratie, L'orientation vers le futur. Accompagner des résidents précaires en vue de perspectives d'avenir sensées, 2014. <http://www.kruispuntmi.be/orientation-vers-le-futur-accompagner-des-residents-precaires-en-vue-de-perspectives-davenir>

³⁸ Fedasil, Retour volontaire et réintégration, 2015. https://5042.fedimbo.belgium.be/sites/5042.fedimbo.belgium.be/files/explorer/Terugkeer-en-reintegratieprogramma_tabel_2015.pdf



actuel de 30 jours afin d'avoir droit à l'aide maximale à la réintégration est particulièrement court pour faire ce choix difficile.³⁹

7.2. Recommandations

48. Tout en sachant que les retours volontaires participent aux politiques d'éloignement, le Conseil consultatif propose certaines balises. Il demande à ce que la priorité soit durablement donnée au retour volontaire, plutôt qu'au retour forcé, en fonction d'informations véridiques et claires et que l'on investisse durablement en accordant des moyens supplémentaires à la réintégration après le retour.
49. En proposant un accompagnement sur mesure et des méthodes d'orientation vers le futur, les chances d'une réintégration réussie semblent plus concrètes. C'est pourquoi il convient de continuer à miser sur une bonne préparation du retour afin d'informer préalablement, d'une manière aussi correcte et précise que possible, la personne qui désire rentrer concernant les possibilités après le retour. De cette façon, la personne peut rentrer avec plus de confiance et elle sait quel soutien peut lui être proposé.
50. Le Conseil consultatif demande de reconnaître le rôle essentiel des partenaires locaux dans les pays d'origine et d'offrir la possibilité de les soutenir structurellement. Le Conseil consultatif demande également que soit reconnu le rôle de Caritas International et l'OIM comme co-acteurs du trajet de retour et de réintégration après le retour. Le Conseil consultatif demande à ce que Caritas International et l'OIM soient impliqués dans l'action menée en matière de retour volontaire par le groupe de travail « Migrations et développement ».
51. Le retour volontaire et la réintégration dans le pays d'origine demeurent à ce stade une histoire individuelle, qui n'est que peu imbriquée dans le contexte social plus large dans les pays d'origine. L'impact social de la réintégration est dès lors limité. Lorsque cela s'avère possible, il convient d'envisager comment intégrer plus efficacement la réintégration dans les services existants dans le pays d'origine et / ou comment établir un lien avec les projets de la coopération (belge) au développement, des ONG ou des entreprises. Bien que les pays sur lesquels la coopération au développement se focalise ne correspondent pas toujours aux pays de retour, il convient d'examiner comment, toujours en se basant sur les besoins de la personne rapatriée, des liens peuvent être établis avec des projets existants. Des projets pilote existants, tels que l'octroi de micro-crédits (Sénégal) et l'accompagnement sur le marché du travail avant le retour (Maroc), peuvent offrir une source d'inspiration.

3.6. Accords de réadmission

a. Description de la problématique

52. La Belgique ne conclut pas d'accords de réadmission avec des pays tiers, mais elle est impliquée dans les accords conclus par l'UE et le Benelux.⁴⁰ La Belgique conclut cependant elle-même des accords « techniques » avec des pays tiers hors UE, comme elle l'a récemment fait avec le Maroc par exemple. Ces accords visent à faciliter le retour de personnes en situation irrégulière de séjour. Dans la mesure où il s'agit d'accords techniques, ils échappent au contrôle parlementaire.
53. Les accords de réadmission s'intègrent dans un processus entamé dans les années 1990, où la politique d'émigration de l'UE et des États membres sont en partie affectée à des pays tiers. Depuis

³⁹ Caritas, Échange sur les pratiques de réintégration dans le Caucase, en Asie centrale et en Russie (EN), 06/2013 http://www.caritas-int.be/sites/www.caritas-int.be/files/reintegration_practices_caucasus_central_asia_and_russia.pdf

⁴⁰ Affaires étrangères, commerce et coopération au développement, Traités pour lesquels la Belgique intervient en tant que dépositaires. http://diplomatie.belgium.be/nl/Verdragen/Belgie_als_depositoraris



Le Conseil européen de Séville en 2002, des clauses de réadmission sont intégrées dans tous les accords de développement.

54. Les accords de réadmission ne garantissent pas que le retour des personnes concernées se fait dans le respect des normes internationales en matière de protection des droits fondamentaux. Ainsi, les migrants renvoyés au Maroc et en Algérie risquent des sanctions car la migration clandestine est considérée comme un délit dans la législation.⁴¹
55. L'accord de gouvernement stipule que le gouvernement subordonne le soutien budgétaire aux pays en développement à une « évaluation régulière et satisfaisante des efforts et des réalisations de ces pays en matière de lutte contre la corruption, de respect des droits de l'homme et de bonne gouvernance ainsi que de coopération dans les domaines de la migration et de la justice ».⁴²
56. Cela soulève des questions sur le lien entre l'aide au développement et sa conditionnalité dans le contrôle des flux migratoires et peut mener à des décisions incohérentes.

a. Recommandations

57. Le Conseil consultatif reconnaît que la coopération belge au développement peut utiliser son expertise pour aider les pays dans la conception d'une politique migratoire (par exemple l'élaboration d'un système d'asile de qualité). L'octroi ou non de l'aide au développement et de l'aide humanitaire ne saurait être liée à la signature d'accords de réadmission de demandeurs d'asile déboutés.
58. Le Conseil consultatif demande que les négociations dans le contexte du retour soient menées au sein du groupe de travail « Migrations et développement » et qu'il y ait davantage de transparence vis-à-vis des parlements et de la société civile concernant les accords de réadmission et leur négociation.
59. Aucun accord de réadmission ne peut être conclu avec des pays où les droits fondamentaux sont en danger (tels que, actuellement, l'Erythrée ou la Libye).

3.7. Fonds d'affectation spéciale d'urgence de l'UE pour l'Afrique (Emergency Trust Fund for Africa)

a. Description de la problématique

60. Le Fonds d'affectation spéciale de l'UE pour l'Afrique a été créé après le sommet de La Valette de novembre 2015. Ce fonds temporaire (2016/2020) de 1,8 milliards d'euros doit répondre aux « crises touchant les régions du Sahel et du lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord » et lutter contre les causes profondes de déstabilisation, de déplacements forcés et de la migration irrégulière, en favorisant l'économie, l'égalité des chances, la sécurité et le développement.⁴³ Les projets financés par ce fonds doivent démontrer un impact concret sur la migration. Cela comporte des risques pour l'instrumentalisation des fonds du 11^{ème} Fonds européen de développement en vue d'une gestion restrictive de la migration. Le caractère temporaire du fonds influe notamment sur la viabilité des programmes financés par le Fonds.
61. Il y a un manque de transparence dans le processus d'attribution des projets.

⁴¹ Migreurop, Les notes de migreurop Accords de réadmission, 12/2012.

http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Note_de_MIGREUROP_12122012_Accords_de_readmission_pour_mise_en_ligne.pdf

⁴² Accord de gouvernement, octobre 2014.

⁴³ Commission européenne, Fiche d'information Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_fr.htm.



a. Recommandations

62. Le Conseil consultatif en appelle à plus de transparence sur les montants, les critères et le processus de sélection des projets financés par ce fonds.
63. Le Conseil consultatif recommande que tous les projets proposés au sein du groupe de travail « Migrations et développement » répondent aux critères du Comité d'aide au développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques. Les projets doivent aspirer au développement économique et à la résilience dans les pays d'origine et ne pas contribuer à la lutte contre les migrations. À cet égard, on ne peut pas travailler avec des gouvernements qui ne respectent pas les droits des migrants. Cette vision doit également être portée par la Belgique vers les autres partenaires au sein du Fonds d'affectation spéciale, pour qu'elle ne se limite pas à la contribution belge au Fonds.