

L'Union Africaine et ses politiques migratoires

par Tiphaine G.

La population africaine migre majoritairement à l'intérieur du continent, 52% des flux étant intracontinentaux. Les migrations ouest-africaines représentent 65% de ces flux, et la population de cette région est la plus mobile dans le monde. Les migrations africaines peuvent être divisées en quatre catégories principales: la migration du travail vers et au sein de l'Afrique de l'Ouest ; la migration des réfugiés en Afrique de l'Est ; la migration du travail de la région Sud-Africaine vers l'Afrique du Sud ainsi que la migration irrégulière transfrontalière en Afrique de l'Ouest et de l'Est. Une grande partie des migrations sub-sahariennes est circulaire, les migrants se déplaçant vers les pays frontaliers ou au sein même de leur pays, selon les saisons et les opportunités de travail.

La question migratoire est essentielle à l'échelle du continent africain et devrait ainsi être prise en compte dans les politiques de l'Union africaine (UA), qu'il s'agisse des migrations internes ou entre différents pays africains. Nous allons voir qu'il existe en théorie un cadre politique en matière de migration au sein de l'Union Africaine. Ce qui pose problème est la mise en application réelle et efficace des principes adoptés par les Etats membres de la communauté continentale.

Libre circulation et intégration régionale :

Le traité d'Abuja, signé en 1991 et instituant la Communauté Economique Africaine, fait directement référence à la libre circulation des personnes, considérée comme essentielle dans l'intégration régionale :

Chapitre VI, Article 43 : Libre Circulation des Personnes, Droits de Résidence et d'Etablissement (Traité d'Abuja disponible à [cet](#) adresse).

1. Les Etats membres s'engagent à prendre, individuellement, aux plans bilatéral ou régional, les mesures nécessaires à la réalisation progressive de la libre circulation des personnes et à assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement à leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté.

2. Les Etats membres conviennent de conclure, à cet effet, un Protocole relatif à la Libre Circulation des Personnes, aux Droits de Résidence et d'Etablissement.

Le traité d'Abuja a défini six étapes d'intégration, sur une période maximale de 40 ans. La libre circulation des personnes et leurs droits de résidence et d'établissement fait partie de la sixième étape, suite à la création d'un Marché Commun Africain (cinquième étape).

Le **Programme Minimum d'Intégration** prend aussi en compte la liberté de circulation et s'appuie sur les Communautés Economiques Régionales (CER) pour une mise en application concrète de la libre circulation des personnes, en parallèle avec celle des biens, des services et des capitaux. Ce programme vise à favoriser l'intégration africaine en mettant en lien les Etats membres, les CER ainsi

que la Communauté de l'Union Africaine (CUA), tout en tenant compte des différents niveaux d'intégration régionale des CER. La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens (CEN-SAD), la Communauté de Développement de l'Afrique australe (SADC) et le Marché Commun de l'Afrique Australe (COMESA) ont déjà mis en place des zones de libre-échange. L'Autorité Intergouvernementale pour le Développement (IGAD) est encore à un niveau de coordination et d'harmonisation des activités. La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) a quant à elle déjà mise en place une Union douanière.

Objectif 6 : Libre-circulation totale des personnes dans les régions et partielle entre elles (Programme minimum d'intégration disponible à l'adresse [suivante](#))

92. L'article 43 du Traité d'Abuja stipule que « les Etats s'engagent à prendre les mesures nécessaires à la réalisation progressive de la libre circulation des personnes et à assurer la jouissance des droits de résidence et d'établissement à leurs ressortissants à l'intérieur de la Communauté ».

93. L'IGAD est la seule CER n'ayant pas élaboré un protocole relatif à la libre circulation des personnes, aux droits de résidence et d'établissement alors que le COMESA et la CENSAD font face à de sérieux problèmes à faciliter la circulation des personnes dans leurs régions puisque leurs protocoles ne sont pas encore entrés en vigueur à cause de leur non ratification par les Etats membres.

94. Ainsi, l'élaboration et la ratification par les CER et les Etats membres, qui ne l'ont pas encore fait, de protocoles relatifs à la libre circulation des personnes, aux droits de résidence et d'établissement, dans les CER constituent une priorité du PMI.

95. Certaines actions prioritaires au niveau continental comme l'exemption de visa pour les africains détenteurs de passeports diplomatiques et de service et la reconnaissance des passeports communautaires entre CER, peuvent faciliter la libre circulation des personnes en Afrique. En outre, d'importants instruments dans les domaines de la coopération sécuritaire et judiciaire et de lutte contre le terrorisme intra et interrégionale doivent être mis en place pour accompagner le processus de libéralisation de circulation des personnes. Ces instruments constituent des garanties pour les Etats membres.

La libre circulation des personnes est perçue comme un facteur de développement économique, jouant en faveur de la réduction de la pauvreté, ainsi que de l'intégration politique. L'UA établit une distinction entre la migration volontaire, considérée positive, et la migration forcée ayant au contraire un impact négatif sur l'intégration régionale.

Aucune politique concrète n'a cependant été mise en place pour permettre aux Africains de se déplacer librement à l'échelle continentale. Le Plan de Bourses Mwalimu Nyerere a été créé en 2007, facilitant l'inscription des étudiants africains dans d'autres universités du continent. La même année le Programme Frontière de l'UA a été mis en place, facilitant le développement d'initiatives locales transfrontalières.

De plus grandes avancées en matière de libre circulation existent au niveau des CER (du moins en théorie, une réelle mise en application des textes, qui dépend de la volonté des Etats, étant parfois difficile) :

-La CEDEAO et son Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement. Le protocole permet aux ouest-africains de rester dans un autre pays de la région sans visa pendant 90 jours.

-La COMESA et son Protocole sur la libre circulation des personnes, du travail, des services, le droit d'établissement et de résidence en 2001. Le Protocole n'a pas été ratifié par tous les Etats.

-La SADC et son protocole sur la libre circulation (initialement lancé en 1997 mais signé en 2005), qui permet d'entrer dans un autre pays de la région sans visa pour 90 jours. Le Protocole n'a pas été ratifié par tous les Etats.

-La CAE a mis en place un Marché Commun en 2010 qui contient une annexe sur la libre circulation des personnes, instaurant le droit d'entrée sans visa. Un passeport de la CAE a été instauré. Le Kenya et le Rwanda ont aboli le permis de travail

-L'IGAD et la CENSAD n'ont pas encore mis en place de Protocole de libre circulation. Le rôle de l'UA à ce niveau est d'aider ces deux communautés régionales à atteindre progressivement le niveau des autres CER en matière de libre circulation.

Les textes de l'Union Africaine sur les migrations :

L'idée de mettre en place une politique migratoire commune en Afrique est assez récente : des discussions ont eu lieu dans les années 1990 sur ce sujet. C'est en 2006 que deux projets ont vu le jour, reflétant la vision de l'UA sur la migration à l'échelle continentale : **le Cadre d'orientation pour les migrations et la Position commune africaine sur les migrations et le développement.**

Cadre d'orientation pour les migrations:

Ce document traite de neuf thématiques: la migration du travail, le contrôle des frontières, la migration irrégulière, le déplacement forcé, les Droits humains des migrants, la migration interne, la collecte de données en matière de migration, la migration et le développement ainsi que la coopération et les partenariats internationaux.

A travers ce texte les Etats membres affirment leur volonté de favoriser la libre circulation des personnes à l'échelle régionale et continentale, en liant migration, sécurité, stabilité, développement et coopération. Ils considèrent aussi que les migrants devraient être pris davantage en compte dans le développement de leurs pays d'origine.

Pour ce faire l'UA planifie, entre autres, l'établissement de politiques migratoires panafricaines, un meilleur contrôle des frontières, une harmonisation des politiques migratoires sous régionales, la lutte contre le trafic d'êtres humains, une meilleure prise en compte des réfugiés et de leurs

droits ainsi que des migrants de manière générale, la promotion de l'intégration des migrants dans le pays d'accueil et le renforcement des relations avec la diaspora africaine.

Position commune africaine sur les migrations et le développement

La même année, une réunion a été organisée afin de définir une position africaine commune sur la migration et le développement.

Les thématiques prioritaires à l'échelle continentale abordées lors de cette réunion ont été les suivantes : la lutte contre la migration illégale, la création d'accords de coopération pour une meilleure gestion de la migration, la promotion de la liberté de mouvement pour les migrants légaux et pour les migrants qui ont besoin de protection humanitaire, la mise en place d'un contrôle efficace des frontières et une plus grande participation de la diaspora.

A travers cette position commune l'UA demande à l'Union Européenne (UE) de reconnaître les qualifications académiques et professionnelles obtenues en Afrique, de faciliter l'obtention des visas (et ainsi de limiter la migration clandestine), de mettre en place le Plan d'Action du Caire (voir ci-dessous) et de ratifier la convention onusienne de Protection des Droits des Migrants Travailleurs, ainsi que de réduire les coûts d'envoi d'argent.

Les Etats membres de l'UA rappellent que la migration est facteur de développement, la migration du travail étant positive à la fois pour le pays d'origine et pour le pays d'accueil, tout en tenant compte du fait que la fuite des cerveaux est au contraire un handicap. Lors du processus migratoire, les droits de l'homme doivent être respectés. Une meilleure prise en compte de la diaspora serait bénéfique pour le continent africain. Les Etats membres établissent un lien fort entre la migration irrégulière, la paix, la sécurité et la stabilité. Enfin ils se disent favorables à la mise en place de politiques migratoires régionales communes ainsi qu'à la coopération dans le domaine de la migration du travail.

Il s'agit de deux documents de référence, qui n'obligent pas les Etats membres ou les CER à respecter les engagements pris mais seulement à appliquer les politiques qu'ils considèrent pertinentes, selon le contexte national ou régional. Ils peuvent décider d'ignorer ces documents et leurs recommandations puisqu'aucun mécanisme de mise en application n'est prévu. Ainsi les Etats membres ne remettent pas en cause leur souveraineté nationale au niveau des politiques migratoires. Chaque Etat membre ou CER peut établir lui-même les politiques à mettre en place et les ressources à allouer. Les organisations internationales sont invitées à apporter une aide technique pour la mise en application des politiques. Les réunions organisées lors de visites de la CUA au niveau des différents CER pourraient être considérées comme faisant partie du mécanisme de suivi auquel le cadre d'orientation fait référence. Ces réunions ont permis aux Etats membres, aux CER et à la CUA de partager des informations, de produire des rapports et d'identifier les priorités en matière de politiques migratoires.

La question des réfugiés

Dès 1969 l'UA avait adopté une Convention spécifique à la question des réfugiés, la **Convention de l'OAU sur les Réfugiés**, qui reconnaît le devoir des Etats de recevoir et d'accompagner les réfugiés, de leur fournir des documents de voyage, ainsi que de respecter leurs droits de s'installer dans un autre pays ainsi que de retourner dans leur pays d'origine.

Concernant les réfugiés, les migrants de retour et les personnes en déplacement interne, l'UA a adopté en 2009 la Convention Kampala, ou **Convention pour la protection et l'assistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays**, ces migrants constituant la majorité des migrants forcés en Afrique. L'objectif de cette Convention est d'élaborer des politiques afin d'éviter que le déplacement des populations à l'intérieur du pays soit une des conséquences des conflits de préserver les populations des exactions commises à leur encontre par les groupes armés, qui les forcent à migrer ou violent leurs droits, tout en tenant leurs membres responsables des actions commises à l'encontre des personnes déplacées. Cette Convention n'a pas été ratifiée par un nombre suffisant d'Etats pour être mise en application. Un Plan d'Action a cependant été mis en place en 2010, suivi par des réunions en 2011, proposant des plans d'action nationaux et régionaux.

La question de la diaspora

L'Union Africaine a depuis le début accordé une place importante à la diaspora. En 2003 a été ajoutée une clause dans l'Acte Constitutif encourageant une plus grande participation de la diaspora à l'intégration continentale. Un Plan d'Action a été lancé sur la période 2004-2007, contenant le **Programme « Citoyens d'Afrique »**. Des réunions ont été organisées par l'UA, en Afrique et à l'extérieur, ainsi que la première **Conférence Ministérielle de la Diaspora Africaine** en Afrique du Sud en 2007. Un **sommet de la Diaspora africaine** a été organisé en 2012 à Johannesburg.

Un projet concernant l'envoi de fonds a été lancé en 2010 en partenariat avec la Banque Mondiale, avec pour objectif la mise en place d'un **Institut Africain sur les Envois de Fonds**. Cet institut permettrait aux Etats membres de développer des stratégies pour mieux inclure l'envoi de fonds dans les programmes de développement et de réduction de la pauvreté.

Politiques migratoires Afrique-UE :

La première rencontre entre l'UA et l'UE concernant la question de la migration s'est tenue au Caire en 2000, dont est issu le **Plan d'Action du Caire**. Dans ce cadre l'UA et l'UE se sont mis d'accord sur le nécessaire soutien de l'UE à la mobilité intra-Africaine, sur sa collaboration pour déterminer les causes de la migration et de la demande d'asile, sur sa collaboration autour de la question de l'intégration des migrants, du respect de leurs droits et de leur réadmission, sur la nécessaire mise en place de mesures pour combattre le racisme et la xénophobie et assurer aux migrants le respect de leur dignité.

En 2006 a été adopté le **Plan d'Action de Ouagadougou pour Combattre le Trafic d'Etres Humains, particulièrement des Femmes et des Enfants**, focalisé sur la prévention, la sensibilisation ainsi que la protection et l'assistance aux victimes. L'**Initiative de la CUA Contre le Trafic** a été lancée en 2009, avec pour objectif l'opérationnalisation du Plan d'Action à l'échelle régionale, auprès des différentes CER. L'initiative vise à renforcer la protection des victimes et des témoins, ou encore à développer des campagnes de sensibilisation sur le trafic, ainsi que l'élaboration de stratégies nationales autour de ces questions.

La **Déclaration Jointe Afrique-UE sur la Migration et le Développement** a été adoptée en 2006 à Tripoli. Cette déclaration engage l'UA et l'UE dans « un partenariat entre les pays d'origine, de transit et de destination pour une meilleure prise en compte de la migration, d'une manière compréhensive, holistiques et équilibrée, dans l'esprit d'une responsabilité partagée et de

coopération ». La Déclaration porte sur les thématiques suivantes : la migration et le développement, les challenges de la gestion de la migration, la paix et la sécurité, les ressources humaines et la fuite des cerveaux, les droits de l'homme et le bien-être des individus, le partage de bonnes pratiques, les opportunités de la migration régulière, la migration illégale ou irrégulière, la protection des réfugiés.

Auparavant focalisée sur l'Afrique du Nord, l'UE est aujourd'hui concernée par la migration subsaharienne. Elle développe principalement des partenariats avec les Etats de l'UA autour de la question de la migration irrégulière. Les propositions pour faciliter la migration du travail visent majoritairement les migrants hautement qualifiés.

L'Union Africaine en quelques dates :

1963 : naissance de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)

1980 : Plan d'Action du Lagos et Acte final de Lagos : les chefs d'Etats et de Gouvernement s'engagent à créer une Communauté économique africaine

1991 : Traité d'Abuja (entré en vigueur en 1994) qui prévoit la création de la Communauté sur une

période de 34 à 40 années, en six étapes

1999 : Déclaration de Syrte qui écourte la période prévue par la Traité d'Abuja et qui crée l'Union

africaine (UA) en remplacement de l'OUA (Union lancée à Durban en 2002)

2001 : adoption du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) qui a pour

objectif la création d'un environnement stable et la promotion d'une croissance économique et d'un développement durable du continent

2006-2007-2008 : série de Conférences des Ministres africains de l'Intégration (respectivement à Ouagadougou, Kigali et Abidjan) lors desquelles le rôle primordial des CER a été reconnu dans l'élaboration de la Communauté économique africaine, ainsi que la nécessité d'élaborer le Programme minimum d'intégration (PMI) pour les CER

Sources :

-Une grande partie des informations ont été tirées du document de réflexion publié par European Centre for Development Policy Management, « *African Union frameworks for migration : current*

issues and questions for the future », disponible à l'adresse suivante: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/DP-108-African-Union-Frameworks-Migration-Issues-Questions-Future-2011.pdf>

-Document publié par l'Union Africaine, « *Position africaine commune sur la migration et le développement* », disponible à l'adresse

suivante: http://www.processusderabat.net/web/uploads/document_category/African_policies_on_migration/FR_Position%20africaine%20commune%20sur%20le%20migration%20et%20le%20developpement.pdf

-Document publié par l'Union Africaine, « *The migration policy framework for Africa* », disponible à

l'adresse suivante :

http://sa.au.int/en/sites/default/files/au_migration_policy_framework_africa.pdf