

International

LA CRISE MIGRATOIRE DANS LE VISEUR DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

Joël Kouassivi Amediame

10/07/2017

Quel lien entre question migratoire et aide publique au développement de l'Union européenne ? Joël Kouassivi Amediame analyse les enjeux politiques que ces deux problématiques sous-tendent.

Les derniers drames de l'immigration, qui ont fait plus de 22 000 morts¹ depuis l'an 2000, ont relancé le débat autour de la politique européenne de l'immigration. Traditionnellement centrée sur le contrôle des frontières extérieures et inscrite dans le cadre sécuritaire, la question migratoire s'est désormais invitée dans l'agenda de l'aide publique au développement (APD).

La stratégie adoptée par l'Union européenne (UE) consiste aujourd'hui à utiliser l'APD comme un outil de politique extérieure, en appliquant le principe de « la carotte ou du bâton » pour tenter de résoudre la crise migratoire. Cette stratégie consiste d'une part à contraindre les pays porteurs d'immigration clandestine à adopter des politiques dissuasives et à mettre en place des politiques de retour et de réadmission². D'autre part, elle entend agir sur « les causes profondes de l'immigration », en favorisant le développement des pays sources, afin de briser le cercle vicieux « faible croissance/chômage/pauvreté et migration »³.

Cette nouvelle orientation a certainement des mérites, mais elle suscite aussi des questions : l'aide publique au développement a-t-elle vocation à gérer les problèmes migratoires ? Peut-on considérer comme une aide au développement les fonds destinés à l'accueil des migrants et des réfugiés ? Enfin, l'APD est-elle en mesure de contraindre efficacement l'immigration ?

L'APD, instrument de gestion de l'immigration ?

L'émergence des enjeux migratoires comme champ d'action de l'APD constitue indéniablement une instrumentalisation de l'aide au service des objectifs géopolitiques des donateurs.

La lutte contre l'immigration illégale est devenue un sujet d'importance du partenariat UE-Afrique. Si l'implication des pays africains dans la cogestion de l'immigration n'est pas encore une conditionnalité en tant que telle, les évolutions actuelles des conditions d'attribution de l'APD vont dans ce sens.

En 2005, une approche globale des migrations pour l'Afrique et la Méditerranée a été adoptée par le Conseil européen. Le document relève que les opérations de contrôle sont insuffisantes pour freiner les flux migratoires illégaux et qu'il faut agir en parallèle sur les causes profondes de la migration, et en particulier sur la pauvreté⁴.

Lors du Sommet Europe-Afrique qui s'est tenu à la Valette (Malte) les 11 et 12 novembre 2015, en réponse *in extremis* aux tragédies de Lampedusa, l'UE avait promis un financement de 3,6 milliards d'euros « en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière ». En contrepartie, les pays africains s'engageaient à s'impliquer davantage dans la lutte contre la migration clandestine.

Comme le soulignait Ronald Skeldon⁵, relier la migration au développement est un bon moyen pour élever le débat de la question migratoire au niveau international. Toutefois, si la question a effectivement occupé une place prépondérante dans les débats entre l'UE et ses partenaires africains, il n'en demeure pas moins que le rapport de force est plutôt favorable à la Commission et que l'apport financier proposé y joue un rôle déterminant.

En effet, la relative dépendance des pays africains à l'aide extérieure est telle qu'ils sont contraints de s'aligner sur les propositions européennes en matière de migration, de sécurité et de développement. Lors du sommet de la Valette par exemple, le plan d'action proposé par l'UE a été adopté intégralement, malgré les réserves émises par de nombreux pays africains, notamment le Sénégal, qui a déploré un traitement inéquitable entre les migrants africains⁶ et les ressortissants du Moyen-Orient. Ce plan d'action a permis à l'UE de conclure des accords bilatéraux relatifs à une « cogestion » des flux migratoires, en ciblant les principales zones d'instabilité ou de risque d'instabilité source d'immigration clandestine. Par exemple, les pays du Sahel dont le Mali en première ligne, mais aussi le Niger, le Nigeria ou l'Éthiopie.

Les dépenses consacrées à la lutte contre le terrorisme et au soutien des politiques publiques anti-migratoires dans ces pays sont donc considérées comme de l'APD et ne sont pas investies en fonction des besoins en matière de développement de ces pays, mais plutôt dans une logique géopolitique qui s'aligne sur les intérêts européens.

Autre biais de l'APD sur la question migratoire : les dépenses liées à l'accueil des réfugiés. Selon un rapport de l'OCDE, de nombreux pays donateurs ont comptabilisés dans leurs enveloppes d'APD une partie de leurs dépenses allouées à l'accueil des réfugiés. Parmi les pays les plus touchés par cette crise, comme l'Italie ou la Grèce, les coûts d'accueil des réfugiés s'envolent, jusqu'à représenter la moitié de l'aide bilatérale⁷.

Cette pratique est critiquée par de nombreuses ONG dont ONE, ACTED ou encore Oxfam. Dans un rapport de l'ONG ONE, l'organisation dénonçait le fait pour de nombreux pays donateurs de piocher dans les lignes budgétaires dévolues à l'aide au développement pour financer leur politique d'asile, sur fond de crise migratoire durable. L'Oxfam rappelle d'ailleurs clairement que l'aide au développement « n'est pas un instrument de gestion des flux migratoires » et préconise une séparation des enveloppes destinées au développement de celles destinées à la coopération en matière de sécurité et de migration.

Sur ce point, on peut espérer des améliorations, car l'OCDE explique dans son rapport déjà cité⁸ que cette pratique peut être imputée à l'absence d'indicateurs permettant de séparer la comptabilité entre « aide aux réfugiés » et « aide au développement », même si les réflexions sont engagées pour mettre en place un tel instrument. *Quid* de la « conditionnalité » des politiques migratoires « imposées » aux bénéficiaires ? À supposer que l'on parvienne à surmonter les obstacles structurels et idéologiques, l'APD serait-elle en mesure de maîtriser les flux migratoires ?

L'APD, un instrument efficace face à la crise migratoire ?

De nombreux travaux de recherche ont démontré que le développement ne freine l'immigration qu'à très long terme, voire après un siècle. Les candidats au départ ne renonceront à partir que seulement si les inégalités nationales et internationales dans la répartition des richesses sont considérablement réduites. À court terme, la croissance économique favorise au contraire les déplacements de personnes, comme le rappelle Ralph Roth et Michael Vogler⁹. D'ailleurs, la convergence des recherches scientifiques vers cette même conclusion a poussé Christophe Courtin à affirmer que « le débat était clos »¹⁰.

Toutefois, les récentes évolutions au niveau européen qui font du développement le rempart

contre l'immigration massive démontre au contraire que ce débat est loin d'être clos. Mais revenons au « postulat » de départ.

Pour lutter contre l'immigration clandestine, il faut s'attaquer « aux causes profondes de départ, donc à la pauvreté », mais aussi au terrorisme, aux guerres dévastatrices, comme celle qui ravage la Syrie, et aux dictatures, qui fragilisent ou violentent leur propre population. Une aide au développement sera donc efficace si elle permet d'endiguer tous ces maux. Le sujet à peine posé sous cet angle montre clairement l'incapacité de cet instrument à jouer le rôle de « solution miracle » face à tous ces enjeux.

Si l'on prend l'exemple de la Syrie ou de la Somalie, deux États en quasi déliquescence et source d'immigration importante, on voit difficilement comment l'APD pourrait empêcher les candidats de ces zones, très déterminés à affronter le périple de la méditerranée, à renoncer à leur projet. La portée de l'APD à contrer les migrations provenant des zones de guerre ou d'insécurité a donc un impact limité, voire nul.

Par ailleurs, la plupart des réfugiés des pays en guerre reste dans un périmètre géographique très restreint : ils se déplacent à l'intérieur du pays ou vont dans les pays voisins. C'est le cas du Liban par exemple qui accueille un grand nombre de réfugiés. Une aide au développement vers ces pays satellites – à l'image de l'accord conclu entre l'UE et la Turquie – pourrait attirer des réfugiés. L'aide au développement aurait dans ce cas un effet contraire à celui escompté¹¹.

Quant au lien entre redéveloppement et immigration économique, l'APD serait efficace à condition qu'elle arrive à offrir aux potentiels candidats une situation économique satisfaisante et durable. Or les sommes allouées sont très modestes par rapport aux besoins financiers, nécessaires pour atteindre à court ou à moyen terme, le niveau de développement optimal pour réduire considérablement l'immigration économique.

Un rapport du Fonds international pour le développement agricole (IFAD), l'agence onusienne qui s'occupe de la pauvreté rurale, a ainsi révélé que les transferts d'argent des migrants s'élèvent à plus de 500 milliards de dollars au cours de ces quinze dernières années, soit plus que les investissements directs étrangers et l'aide au développement réunis¹². L'immigration représente donc une importante source de financement pour les pays du Sud. Une raison non négligeable qui peut conduire certains gouvernements de ces pays à fausser le jeu.

Au-delà de ces considérations, on découvre que le chemin pour atteindre le développement n'est compris ni par les analystes, ni par les décideurs politiques, qui prennent ensuite des décisions *in*

fine inefficaces. En réalité, comme le relevait Christophe Courtin, le couple immigration-développement est un oxymore. Dans un contexte de mondialisation des échanges et des capitaux, la mobilité individuelle est un atout pour la réussite économique. De ce point de vue, c'est incompréhensible de vouloir favoriser le développement et empêcher en même temps la mobilité des personnes.

En définitive, utiliser l'APD comme un instrument de gestion des flux migratoires est non seulement contraire à l'essence de cet instrument, mais irait à l'encontre de l'effet recherché. Pourtant, malgré tous ses défauts, l'APD reste un instrument puissant qui facilite le dialogue entre l'Europe et ses partenaires du Sud, quand elle arrive à fédérer les intérêts des deux parties, en protégeant son objectif principal : la lutte contre la faim et la pauvreté dans le monde.

1. Voir le rapport *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration* de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).
2. Voir Jean-Jacques Gabas, « Aide au retour et codéveloppement : quel impact ? », *Presses de Sciences Po*, 2009, pp. 281-289.
3. Jérôme Audran, « Gestion des flux migratoires : réflexions sur la politique française de codéveloppement » in Catherine Schümperli Younossian et al. (dir.), *Annuaire suisse de politique de développement : Migration et développement ; un mariage arrangé*, Institut de hautes études internationales et du développement, vol. 27, n° 2, 2008, pp. 101-113.
4. Voir « Approche globale sur la question des migrations : priorités d'action centrées sur l'Afrique et la Méditerranée », communication du Conseil européen, 17 décembre 2005.
5. Voir Ronald Skeldon, « Interlinkages between internal and international migration and development in the Asian region », *Population, Space and Place*, 2006, vol. 12, pp. 15-30.
6. « On ne peut pas insister à réadmettre les Africains chez eux pendant qu'on parle d'accueillir les Syriens et d'autres. C'est un traitement différencié que nous condamnons, parce que c'est discriminatoire », propos de Macky Sall dans « UE-Afrique : les timides avancées du sommet de Malte sur l'immigration », *Jeune Afrique*, 13 novembre 2015.
7. Ibidem.
8. Op. cit.
9. Voir Ralph Rotte, Michael Vogler, « The effects of Development on migration: Theoretical issues and new empirical evidence », IZA discussion paper n° 46. Voir aussi Sari Pekkala Kerr et William R. Kerr, « Economic impacts of immigration: a survey », *Finnish Economic Papers*, vol. 24 (1), 2011, pp. 1-32 ou encore Ninna Nyberg-Sørensen, Nicholas Van Hear et Poul Engberg-Pedersen, « The Migration-Development Nexus: Evidence and policy options », *International Migration*, vol. 40 (5), 2002, pp. 1-73.
10. Voir Christophe Courtin, « Le codéveloppement. Un alibi pour des politiques migratoires restrictives », *Revue internationale et stratégique*, n° 68, 2007, pp. 43-47.
11. Voir Ninna Nyberg-Sørensen, Nicholas Van Hear et Poul Engberg-Pedersen, « The Migration-Development Nexus. Evidence and policy options », Organisation internationale pour la migration, juillet 2002.
12. Voir le Rapport du Fonds international de développement agricole et du Groupe Banque mondiale pour le Partenariat mondial du G20 pour l'inclusion financière, septembre 2015.