

Webinaire APD et migrations

Contrôler les migrations pour favoriser le développement : évidence ou non-sens ?

Webinaire animé par Henri Lefebvre, chargé de projets Migrations au CRID et membre de la Commission Migrations de Coordination SUD, et Sophie Duval, chargée de plaidoyer à Coordination SUD, le 18 décembre 2020.

Introduction

Organisé par la [commission Migrations](#) de Coordination SUD, ce webinaire présente et met en discussion sa [dernière publication](#) intitulée « Comment l'aide publique au développement est-elle utilisée pour servir des politiques migratoires ? ». Il a rassemblé une cinquantaine de personnes, membres et non membres de Coordination SUD, autour d'une discussion riche et particulièrement d'actualité.

Depuis la fin des années 2010, différents dispositifs européens et nationaux, tels que les accords de gestion concertée des flux migratoires ou le [Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique](#), traduisent une volonté de conditionner l'octroi de l'aide publique au développement (APD) à la réadmission de personnes étrangères déportées ou à une politique de renforcement des frontières des Etats tiers.

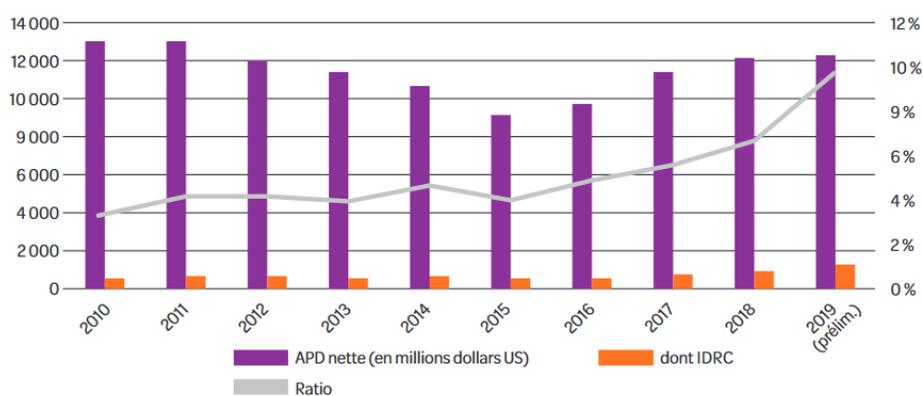
Plus récemment, cette tendance à l'instrumentalisation de l'APD s'est retrouvée lors du [débat parlementaire sur la politique migratoire](#) française et européenne de 2019, dans le projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales ou l'adoption d'amendements spécifiques dans le cadre [d'un vote au Parlement européen](#) sur l'efficacité de l'aide au développement. De multiples tentatives qui ont motivé l'élaboration d'une note d'analyse par les membres de la commission Migrations.

*

Marion Galissard, chargée de plaidoyer européen à Action contre la Faim et membre de la commission Migrations, a tout d'abord explicité les trois mécanismes qui ont ouvert la porte à l'instrumentalisation de l'aide. Elle rappelle que l'objectif de l'APD est de favoriser le développement économique et l'amélioration du bien-être des populations des pays en développement en luttant contre les inégalités et la pauvreté. Utiliser l'APD à des fins sécuritaires et de contrôle des migrations n'est donc pas lié à ce but précis mais les gouvernements européens se servent cependant de cette APD dans une logique comptable pour cacher leurs carences en matière de solidarité internationale ou à des fins de politique interne via trois mécanismes.

Le premier est le **gonflement de l'APD** par l'inclusion des frais d'accueil des personnes réfugiées et demandant l'asile pendant les 12 premiers mois de leur arrivée sur le territoire des pays donateurs. Pour la seule année 2015, ces frais ont augmenté de 27,5% dans les pays de l'OCDE, alors qu'ils devraient dépendre du seul Etat d'accueil au compte des politiques sociales. En France, ces frais sont passés de 6% en 2018 à quasiment 10% de l'APD nette en 2019, représentant 75% de la hausse de l'APD française de cette année.

ÉVOLUTION DU MONTANT ET DE LA PART DES COÛTS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS (IDRC) DANS L'APD FRANÇAISE



Source : d'après les données consultées le 19 août 2020 dans l'outil statistique de l'OCDE sur l'APD française (en prix courants) et la ligne 1890 - LA.B.2. Refugees in donor countries <https://stats.oecd.org/>. À noter qu'en 2018 et 2019, une autre méthodologie de calcul a été appliquée par l'OCDE (grant equivalent system).

Loin de soulager les pays voisins d'une zone de conflit ou de crise grave, ces dépenses ne bénéficient non pas au soutien des pays les plus fragiles mais bien aux pays donateurs qui ont pourtant les capacités budgétaires pour subvenir aux besoins des populations exilées. Coordination SUD considère donc que ce « gonflement artificiel » doit cesser et que la France doit retirer volontairement ces frais du calcul de son APD.

Le deuxième mécanisme est le **détournement de l'APD** pour répondre « aux causes principales des déplacements » dans les pays dits d'origine et de transit. De manière croissante depuis les années 2000 et notamment depuis la crise de 2015, les États de l'Union européenne utilisent l'APD pour servir leurs intérêts nationaux en termes de contrôle des frontières extérieures et réduction des mouvements migratoires vers l'Europe.

Cette approche expose les individus à des dangers supplémentaires et à des risques de violations de leurs droits les plus fondamentaux. Elle s'avère qui plus est contreproductive, comme souligné par de nombreuses études : en augmentant les restrictions à la mobilité des personnes et en recréant des frontières internes dans des espaces de libre circulation, elle renforce les inégalités contre lesquelles l'APD se doit de lutter. De plus, il s'avère que le développement socio-économique tend, à court et moyen termes, à stimuler les migrations. Coordination SUD recommande donc de sanctuariser l'éradication de la pauvreté et la lutte contre les inégalités comme seuls objectifs de la politique de développement française et européenne, et de faire primer les droits fondamentaux et principes humanitaire sur toute autre considération.

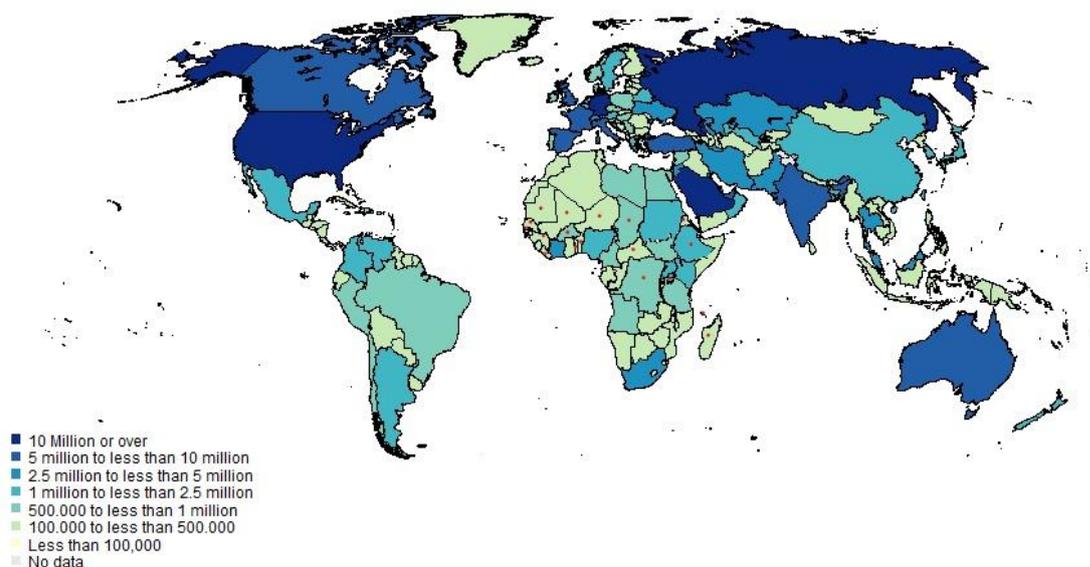
Le troisième mécanisme est la **conditionnalité de l'APD** : les enjeux de contrôle des migrations deviennent le fondement de l'octroi des aides au développement de l'UE et de ses États membres. Il s'agit ni plus ni moins d'une logique de chantage : plus les pays dits d'origine ou de transit « coopèrent » en matière de migration, c'est-à-dire en augmentant leurs taux de retours et de réadmission, plus ils reçoivent de financements au nom de l'aide au développement.

C'est l'approche soutenue par les accords de réadmission, dont la France et l'Union européenne ont été particulièrement friandes au début des années 2000, et qui se retrouvent aujourd'hui de plus en plus présente dans nombre de cadres bilatéraux plus « souples » de coopération. C'est aussi la vision soutenue par Edouard Philippe en 2019 lors du débat parlementaire sur la politique migratoire ou par Clément Beaune en 2020 en réaction à la présentation du pacte européen sur la migration et l'asile. La réforme en cours des principaux instruments de coopération extérieure de l'Union européenne comprend un indicateur afin que près de 10% des financements alloués dans l'instrument servent à des objectifs de lutte contre les « causes profondes des migrations ».

Coordination SUD appelle à rejeter toute logique de chantage remettant en cause les principes d'efficacité de l'aide. Si la politique de développement devait servir un objectif en matière de migrations, ce serait de contribuer à créer les conditions pour que toute personne puisse librement et en toute sécurité faire le choix de quitter, ou non, son pays. Les migrations internationales sont un vecteur déterminant de développement qu'il faut préserver, d'autant plus dans un contexte où les volumes d'APD demeurent largement insuffisants au regard des engagements internationaux.

* *

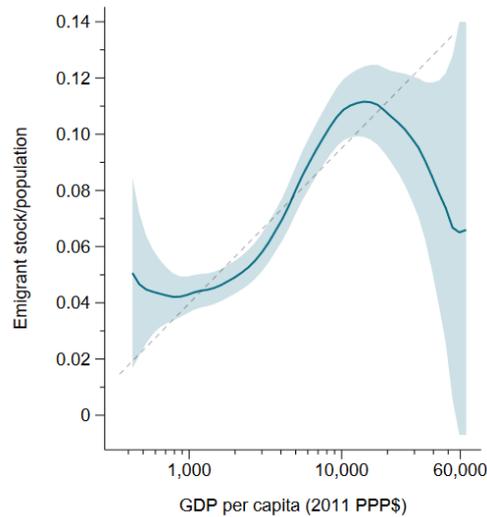
Flore Gubert, directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement et chercheuse associée à la Paris School of Economics, est ensuite revenue sur les contradictions entre les objectifs assignés à l'aide publique au développement et l'idée de faire de l'APD un levier essentiel de la politique migratoire. Cette dernière logique revient à concentrer l'APD dans les pays et régions qui envoient le plus de personnes migrantes, en totale contradiction avec les objectifs du CICID. En effet, les 19 pays prioritaires de l'aide française (pointés sur la carte ci-dessous), tous des PMA, ne sont pas les plus grands « émetteurs » de personnes migrantes, bien au contraire.



Nombre de personnes migrantes internationales. Source : Nations unies, 2019

L'émigration des personnes subsahariennes n'est qu'une petite proportion des personnes immigrées en France et en Europe, mais également dans l'ensemble des pays riches. Les pays les plus pauvres sont caractérisés par des taux d'émigration relativement faibles. A mesure que les pays se développent, leur taux d'émigration augmente, avant de décroître lorsque le PIB atteint environ 10.000 dollars par tête. Cet effet en cloche s'observe aujourd'hui dans l'ensemble des pays pris individuellement.

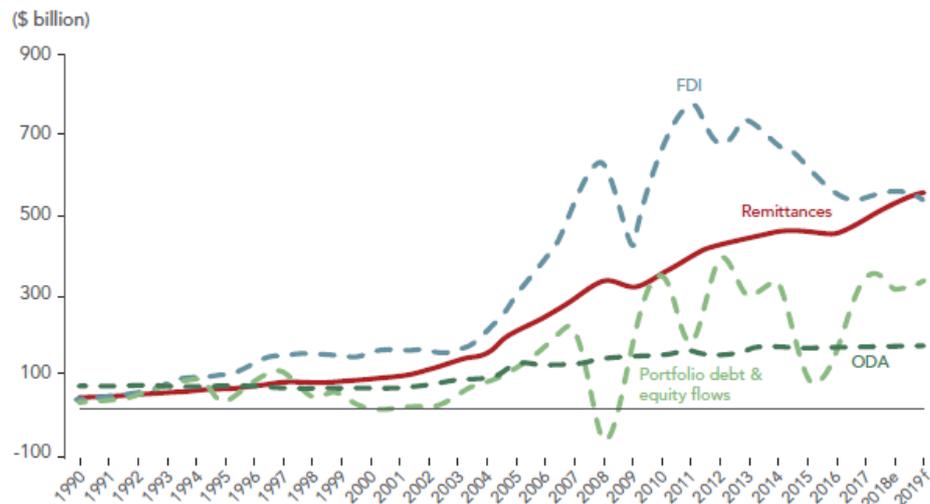
(a) All developing countries of origin,
all destination countries



Source : Clemens, 2020.

Le fait de conditionner l'aide à des politiques migratoires nie le fait que les migrations puissent être un facteur de développement, ou à défaut, un facteur de « stabilisation » de familles des personnes migrantes. Les flux migratoires s'accompagnent de flux financiers en retour qui sont considérables. Le volume des transferts est quasiment trois fois plus important que le volume d'APD, alors même qu'une partie importante des transferts transite par des canaux informels et que l'APD est souvent « gonflée ».

FIGURE 1.1a Remittance Flows to Low- and Middle-Income Countries Are Larger than Official Development Assistance and More Stable than Private Capital Flows, 1990–2019



Sources: World Bank staff estimates, World Development Indicators, and International Monetary Fund (IMF) Balance of Payments Statistics.

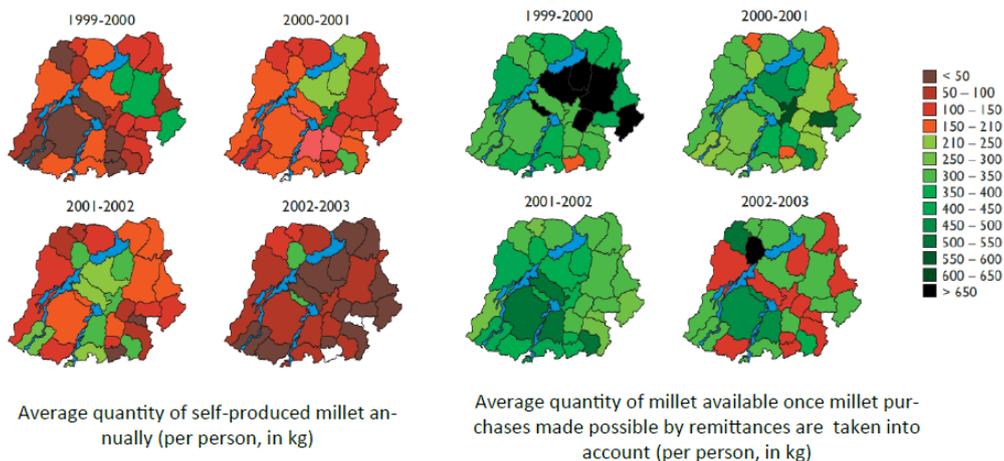
Notes: FDI = foreign direct investment; ODA = official development assistance. See appendix A in World Bank (2017) for data and forecast methods. e = estimates; f = forecasts.

Source : Banque mondiale, Migration and Remittances Team, Development Prospects Group

Il est souvent reproché aux transferts de mettre les familles des personnes migrantes dans une relation de dépendance mais il est incontestable qu'elles leur permettent d'être mieux soignées, nourries, éduquées que si elles n'avaient compté que sur leurs propres ressources.

Si les transferts ne sont pas toujours un facteur de « développement » en tant que richesse locale, ils sont par contre de manière incontestable un facteur de « stabilisation » des familles de personnes migrantes, en octroyant une fonction assurantielle. Dans la région de Niakhar au Sénégal, il faut à peu près 200 kilos de céréales par an et par personne pour assurer la subsistance des ménages. Sans les transferts, il était impossible aux ménages d'arriver à leur seuil de subsistance alors qu'ils ont par la suite permis aux familles de recevoir des compléments pour rester sur place.

Figure 4. Distribution by village of quantity of millet self-produced and available per person per year, Niakhar (Senegal), 1999-2003 (Lalou and Delaunay, 2015).



Source: Extracted from Lalou and Delaunay (2015). The red (respectively green) colour indicates when quantities of millet are lower (respectively higher) than the norm of 210kg per person that is requested annually. The darker the colour, the further way from the norm.

* * *

Matthieu Tardis, chercheur au Centre Migrations et citoyennetés de l'Ifri, a enfin abordé la question sous l'angle des politiques d'immigration. Les personnes migrantes d'Afrique sont très minoritaires dans les migrations internationales et la moitié migre dans un autre pays africain, et seulement un quart en Europe (principalement du Nord de l'Afrique). Depuis 2015, la dimension migratoire est devenue centrale dans les relations extérieures de l'Union européenne et principalement avec les pays africains, au détriment d'autres questions (développement, paix et sécurité, commerce).

Mais la politique européenne d'asile et d'immigration émerge dès le Conseil européen de Tampere de 1999. Celui de La Haye en 2004 fait le lien entre les objectifs de politique interne et de politique externe, au service des politiques internes, et de notamment de la question de retour et réadmission. La Commission européenne a tenté de conceptualiser cela dans ce qu'on a appelé l' « approche globale sur les migrations » dans laquelle s'inscrit la question du développement davantage dans une dimension de prévention et de lutte contre l'immigration irrégulière, que de développement de voies d'immigration légales, devenu la carotte des dialogues de coopération (visa et développement commercial contre contrôle des frontières).

L'efficacité de cette approche est quasi nulle. Des partenariats pour la mobilité devaient en émerger et nous en sommes aujourd'hui seulement à 9 dont 3 avec des pays africains (Cap Vert, Tunisie et Maroc, le Cap Vert étant le seul avec qui il existe un accord de réadmission). Les voies d'immigration légales ont même plutôt baissé depuis la crise économique de 2008.

Mais cet échec ne se traduit pas par une remise en cause mais finalement par un renforcement de cette approche. Le Sommet de La Valette de novembre 2015 entre Etats européens et africains réaffirme les objectifs de coopération migratoire pour s'attaquer aux « causes profondes de la migration irrégulière et des

déplacements forcés », avec l'idée fautive que le développement viendrait réduire les mouvements de population. Le plan d'action issu du sommet comporte un outil emblématique des politiques externes d'asile et immigration qui est le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU).

Le FFU est présenté comme un outil de développement sans en avoir les caractéristiques premières. Il était prévu pour 5 ans (jusqu'en décembre 2020) avec un montant de 3,6 milliards d'euros, la moitié provenant du budget de l'UE et l'autre moitié des Etats membres. Aujourd'hui, ce fonds est doté de 5 milliards d'euros dont 90% vient du budget de l'UE (principalement des réserves du Fonds européen pour le développement). La France contribue à hauteur de 9 millions d'euros au FFU et à 48 millions pour les cofinancements de projets. 256 projets ont été mis en place au Sahel, dans la région des Grands Lacs et la corne de l'Afrique.

Le FFU finance uniquement des projets (pas d'appui budgétaire aux Etats) mis en œuvre à 95% par des organisations intergouvernementales telles que l'OIM (notamment sur des projets de retour), les grandes ONG internationales et les agences européennes de développement. C'est donc surtout de l'argent européen qui repart dans les agences européennes. De plus, le FFU ne respecte pas le principe de cogestion et d'appropriation des Etats bénéficiaires. Pour être membre du comité opérationnel du FFU, il faut payer un « ticket d'entrée » de 3 millions d'euros donc les Etats africains ne sont qu'observateurs et n'ont pas de voix délibérative.

Le FFU a majoritairement financé des projets de développement mais les priorités ont été restreintes au cours du temps, sur la base d'un audit de la Cour des comptes européenne en 2018, aux retours, à la gouvernance des migrations, au dialogue euro-africain sur les migrations, faisant passer le développement au second plan.

La confrontation des conditionnalités pose aujourd'hui question. Le FFU finance la coopération entre la Libye et l'Italie sur la formation des garde-côtes libyens, avec toutes les violations des droits humains afférentes qui ont été largement documentées, mais également une coopération avec le Soudan, finançant indirectement les milices dans le contrôle des migrations. Une autre contradiction du FFU est celle de se baser uniquement sur les intérêts des Etats membres de l'UE et non des Etats africains, qui promeuvent la libre-circulation au sein de leurs instances régionales. Enfin, l'impact du covid-19 n'est pas à négliger : on constate aujourd'hui une baisse des mobilités et une régionalisation croissante de celles-ci, mais la pandémie a aussi un impact énorme sur la baisse des transferts de fonds. L'enjeu est donc de favoriser l'insertion socioprofessionnelle des populations migrantes en Europe pour pouvoir continuer à transférer des fonds à leurs familles et éviter l'aggravation de la crise économique dans leurs pays d'origine.

* *

*

A l'issue de ces interventions, un certain nombre de questions ont été abordées autour de la comptabilisation de l'accueil des personnes demandant l'asile dans l'APD, de l'impact des politiques commerciales européennes dans les pays en développement, des crispations identitaires, de la concurrence entre projets de développement et intra-UE au compte de l'APD, etc.

Les intervenantes et intervenants sont revenus sur ces différents points. Matthieu Tardis a invité à questionner le périmètre de la politique européenne d'asile et d'immigration, aujourd'hui largement décidée au niveau des enjeux de sécurité (Intérieur) et non des affaires étrangères, sociales, de santé publique, etc. Ce à l'opposé de la manière dont la question migratoire est abordée dans certaines collectivités territoriales, qui s'intéressent davantage à la cohésion sociale qu'à la « gestion des flux ».

Flore Gubert a rappelé que la recherche travaille depuis des années en collaboration avec les associations pour combattre les idées reçues sur les migrations. Se pose alors la question de la « saillance » de ces dynamiques : en parlant, en bien ou en mal, d'un phénomène, on attire l'attention sur celui-ci. Un [article paru récemment](#) fait part d'une [expérience](#) menée juste avant l'élection présidentielle française à ce sujet. Elle confirme que les personnes qui souhaitent voter pour Marine Le Pen sont renforcées dans cette intention quand on leur oppose des faits objectifs sur les migrations par rapport à des déclarations mensongères. Les deux hypothèses développées à l'issue de cette expérience sont que : 1) parler des migrations conforte le fait qu'elles sont un problème pour ces personnes ; 2) ces personnes considèrent que la lutte contre les idées reçues est seulement menée par des élites, contre lesquelles elles se confrontent. Se pose ainsi la question du messenger et de la participation aux débats des personnes exilées, sur laquelle [l'Ifri](#) travaille actuellement.

Marion Galissard a rebondi sur la notion de « concurrence » entre projets de développement et projets d'accueil et d'intégration des personnes migrantes au sein de l'UE au compte de l'APD. Plus qu'une concurrence, les associations sont confrontées à une baisse des financements disponibles, notamment sur le volet de l'inclusion sociale au sein des Etats membres de l'UE. Les acteurs et actrices ne sont généralement pas les mêmes entre ces différents champs d'action, il s'agit donc davantage d'une complémentarité de mandats et d'analyse partagée. Le gonflement artificiel de l'APD n'est pas tant une redistribution des fonds qu'une comptabilisation abusive des financements dédiés à l'inclusion sociale des personnes migrantes par les Etats.

Conclusions

Ce webinaire a permis de revenir sur des mécanismes d'instrumentalisation de l'aide qui reposent sur des logiques biaisées construites à partir d'idées fausses (migration négative au développement, développement facteur de stabilisation des populations). Elles entraînent des défauts de ciblage de l'aide et sont inscrites dans les représentations dominantes des institutions françaises et européennes. La réception de l'ouvrage de Stephen Smith, *La ruée vers l'Europe*, montre qu'il y a un terreau propice des autorités politiques à accepter ces idées fausses. Mais elles ont aussi induit une logique biaisée avec les Etats bénéficiaires qui poursuit une approche fondée sur l'ingérence et la domination coloniale des Etats donateurs vers les Etats bénéficiaires.

A donc été évoquée l'idée de construire un nouveau narratif sur les migrations. La journée internationale des personnes migrantes est l'occasion cette année de mettre en œuvre un agenda commun des mobilisations des sociétés civiles, notamment celles des organisations de sans-papiers, syndicats, ONG qui défendent la convergence des combats et la lutte pour les droits de tous et toutes.

La commission Migrations se mobilisera ainsi en 2021 autour de grands moments politiques : la loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales, le pacte européen sur l'asile et l'immigration, la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2022 et la campagne pour les élections présidentielle et législatives. Elle travaillera particulièrement sur la notion de cohérence des politiques migratoires, en étudiant différents textes à cette aune.

Document complémentaire partagé durant le webinaire : [message d'élus et élus de l'ANVITA](#) à l'occasion de la Journée internationale des personnes migrantes de 2020.