



LES NOTES DE SUD

Comment l'aide publique au développement est-elle utilisée pour servir les politiques migratoires ?

Depuis 2015 et la crise de l'accueil des personnes migrantes, l'Union européenne (UE) et ses États membres ont « attaqué » la limite, déjà tenue, entre politique de développement et politique migratoire. Autrefois considéré comme une ligne rouge, ce rapprochement est de plus en plus justifié voire assumé par les responsables politiques, comme une mesure pragmatique face aux priorités de l'UE. La présente note étudie les différentes attitudes de pouvoirs publics à trois échelles (France, Europe, OCDE) face à trois phénomènes d'instrumentalisation de l'aide publique au développement (APD) à des fins de gestion des migrations : le « gonflement », le détournement et la conditionnalité.

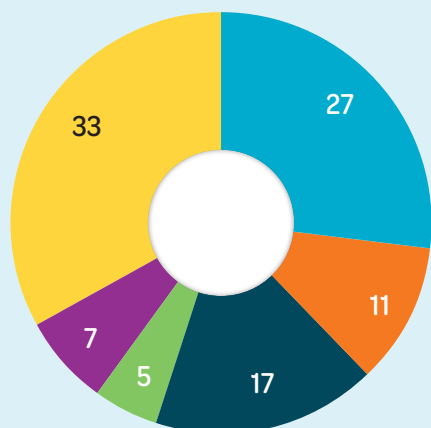


À QUOI SERT L'APD ?

Selon l'OCDE, l'objectif de l'aide publique au développement est de « *favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement* ». Utilisés de manière efficace et transparente, les fonds publics consacrés à l'APD permettent d'agir dans des secteurs indispensables (santé, éducation, sécurité alimentaire, eau et assainissement, droits humains) et de répondre aux

crises humanitaires, de réduire les inégalités de genre et de lutter contre les impacts des changements climatiques. La composition de l'APD française présente toutefois deux postes de dépenses qui ne profitent pas directement aux pays en développement : les frais d'accueil et de formation en France des étudiant·e·s de l'étranger (frais d'écologie) et les coûts d'accueil des personnes réfugiées.

COMPOSITION DE L'APD FRANÇAISE EN 2017 (COMPTABILISÉE AU TITRE DE L'OCDE)



Coordination SUD, *Projet de loi de finances 2018*.
Premier test clé du quinquennat pour la solidarité internationale

- MISSION "AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT"
- FONDS DE SOLIDARITÉ ET DÉVELOPPEMENT (TTF ET BILLETS D'AVION)
- CONTRIBUTION AU BUDGET DE L'UE
- COÛTS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS·E·S
- FRAIS D'ÉCOLAGE
- AUTRE

1 L'AFFIRMATION : LE "GONFLEMENT" DE L'AIDE

Depuis 1988, le Comité d'aide au développement (CAD) permet officiellement aux États membres de l'OCDE de comptabiliser dans l'aide au développement les frais relatifs à l'accueil des personnes réfugiées ou demandant l'asile (*in-donor refugee costs - IDRC*) durant les douze premiers mois de leur arrivée sur le territoire de ces pays. Différentes directives ont depuis précisé cette comptabilisation mais tous les États membres de l'OCDE n'intègrent pas les mêmes frais concernant l'accueil des personnes réfugiées au sein de leur territoire¹.

Depuis 2015, la part de l'APD attribuée aux frais liés à l'accueil des personnes réfugiées et/ou demandant l'asile a augmenté de façon significative dans les États membres de l'OCDE. Pour la seule année 2015, ces frais ont augmenté de 27,5 %, représentant un dollar sur dix dépensés pour l'APD des membres de l'OCDE en 2016, soit deux fois plus qu'en 2014³. En 2016, ils ont d'ailleurs été plus importants que les dons engagés pour l'aide humanitaire⁴.

LE CALCUL FRANÇAIS

La France ne déclare au compte de l'APD que les frais pour les personnes demandant l'asile à partir de leur inscription auprès de l'Office français pour la protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra). Cela inclut les frais spécifiques d'accueil et de logement (plateformes d'accueil, centres d'accueil pour demandeurs d'asile, centres d'hébergement d'urgence), nourriture, soins, évaluations sociales, information légale et administrative, services d'interprétation, aide à la scolarisation et au suivi des procédures administratives, ainsi que l'allocation temporaire d'attente (ATA). Une fois l'obtention ou le rejet de la reconnaissance du statut de réfugié·e notifié à la personne, tous les frais la concernant sortent de la comptabilisation au compte de l'APD.

N.B. : en 2020, dans le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, la France comptabilise, en plus des frais d'accueil des personnes demandant l'asile, les frais de santé pour ces mêmes personnes².

1. Organisation de coopération et de développement économiques, *ODA Reporting of In-Donor Country Refugee Costs. Members' methodologies for calculating costs*, secrétariat du CAD, avril 2016.

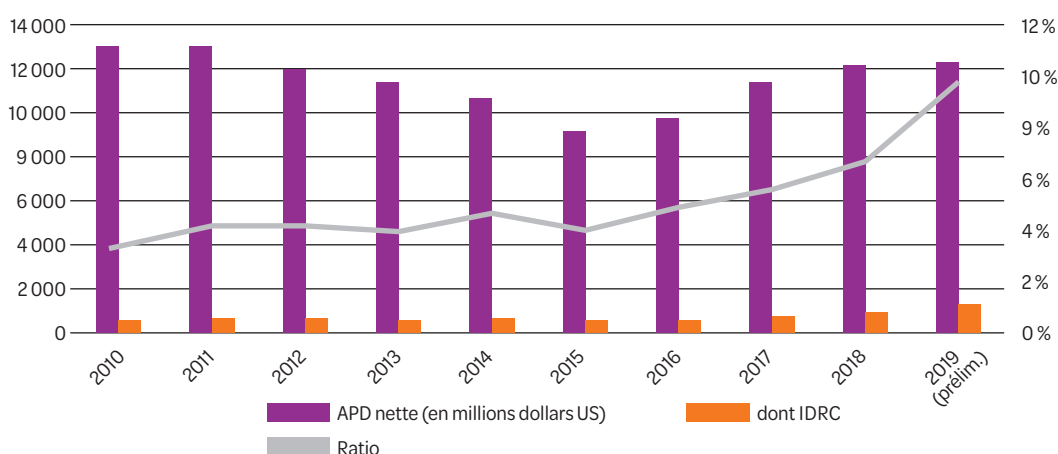
2. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, cadre de partenariat global, tableau V – « Prévisions d'aide publique au développement de la France sur la période 2020-2022 », *Projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, juillet 2020, p. 25.

3. Organisation de coopération et de développement économiques, *Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries dip*, 11 avril 2017.

4. Selon les chiffres de l'OCDE pour l'année 2016, 15 416 millions de dollars ont été engagés pour l'aide humanitaire dans les États membres, contre 15 642 millions de dollars pour les coûts relatifs à l'accueil des personnes demandant l'asile.



ÉVOLUTION DU MONTANT ET DE LA PART DES COÛTS D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉ·E·S (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 1820 : LA.8.2. 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).

En France, la tendance est similaire⁵. Les frais engagés au compte de l'APD pour les personnes demandant l'asile n'a de cesse de croître depuis 2015. Un pic est à souligner en 2019 (chiffres préliminaires), où ces frais passent d'environ 6 % à près de 10 % de l'APD française totale. Ainsi, 75 % de la hausse de l'APD française pour cette année est à imputer à l'augmentation de ces coûts, alors même qu'Emmanuel Macron s'est engagé pour le renforcement de la lutte contre les inégalités mondiales via une augmentation de l'APD.

Pourtant, la comptabilisation dans l'APD des frais liés à l'accueil des personnes demandant l'asile et réfugiées est critiquable. Ces frais ne bénéficient pas directement aux pays les plus fragiles et ne contribuent pas non plus à la lutte contre les inégalités et au bien-être des populations

de ces pays. L'accueil de ces personnes étant un devoir des États au nom du droit international, les dépenses liées devraient donc dépendre du seul État d'accueil au nom des politiques sociales, et non de l'aide publique au développement. Il est en effet contradictoire de considérer comme de l'APD des dépenses effectuées sur le territoire national de l'État donateur.

En octobre 2017, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a mené une révision des règles encadrant cette comptabilisation. Il en conclut qu'il est nécessaire d'avoir une meilleure transparence et cohérence de la part des pays donateurs, sans toutefois remettre en question la comptabilisation de ces frais au compte de l'APD⁶.

5. Entre 2010 et 2019, les dons engagés pour l'aide humanitaire par la France ont été multipliés par 1,5, contre 2,7 pour les frais d'accueil des personnes demandant l'asile. En 2019, 1 191 millions de dollars sont ainsi engagés pour les IDRC, contre 87,8 pour l'aide humanitaire.

6. CONCORD Europe, Aidwatch 2018 Aid & Migration. The externalisation of Europe's responsibilities, 2019.



RECOMMANDATION

Coordination SUD considère que l'APD française est gonflée par l'inclusion des frais liés à l'accueil des personnes réfugiées et demandant l'asile. Nous contestons l'impact que cela a sur le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement. Nous appelons donc la France à défendre le retrait de ces coûts du calcul de l'APD auprès de l'OCDE et de ses États membres et à retirer volontairement ces frais du calcul de son APD.

2 L'AVEU À DEMI-MOT : LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE

Depuis 2015, la gestion des migrations est entrée au cœur de la stratégie européenne de développement via le plan d'action de La Valette. Ce revirement politique s'est notamment concrétisé en novembre 2015 par la création du « Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU)⁷. Conformément aux axes fixés par le conseil d'administration du FFU, ses priorités sont organisées selon les cinq piliers du plan d'action de La Valette⁸.

Si les autorités françaises revendiquent le maintien d'un équilibre entre les différents piliers, elles reconnaissent la tendance croissante de l'Union européenne à cibler prioritairement les deux volets de gestion des mouvements migratoires (lutte contre l'immigration irrégulière, retour et réadmission) au détriment de la protection des personnes migrantes et de la promotion des migrations pour le développement. En 2017, la France était le premier État membre de l'Union européenne à mettre en œuvre des projets dans le cadre du FFU, avec 240 millions d'euros mobilisés pour une vingtaine de projets⁹.

Cette tendance contrevient à l'objectif unique de l'aide publique au développement. En augmentant les restrictions à la mobilité des personnes et en recréant des frontières internes dans des espaces de libre circulation, elle tend davantage à renforcer les inégalités contre lesquelles l'APD se doit de lutter, conformément au Traité de Lisbonne et au Consensus européen pour le développement. Pire, cela contribue à mettre en danger des personnes de manière directe (violation des droits humains dans des camps d'enfermement) ou indirecte (atteinte aux moyens de subsistance par la limitation du commerce transfrontalier, nomadisme ou pastoralisme).

Par ailleurs, cette approche insinue que les migrations limiteraient le développement. Or, les apports matériels (transferts de fonds des diasporas, infrastructures, équipement) et immatériels (partenariats culturels, innovations, plaidoyer) des ressortissant-e-s à leur territoire d'origine et

7. Commission européenne, *A European Emergency Trust Fund for Africa*, communiqué de presse, 12 novembre 2015.

8. Les piliers du plan d'action de La Valette sont : 1. Avantage des migrations en termes de développement et lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées ; 2. Migration légale et mobilité ; 3. Protection et asile ; 4. Prévenir la migration irrégulière, le trafic des personnes migrantes et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes ; 5. Retour, réadmission et réintégration.

9. Coordination SUD, « Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : l'approche française », *Notes de SUD*, n° 16, p. 2, mars 2018.

LE DÉBAT SUR LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET LE PROJET DE LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT

Les 7 et 9 octobre 2019, Édouard Philippe et Jean-Yves Le Drian se sont, tour à tour, exprimés devant l'Assemblée nationale et le Sénat au sujet de la politique migratoire de la France et de l'Europe¹⁰. Tout en rappelant que l'APD « *a bien sûr un objectif propre, c'est la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités* », ils ont appelé à ce qu'elle soit également « *un levier essentiel de notre politique migratoire* ».

Cette vision a d'abord été reprise dans la première version du projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales, appelant à utiliser l'APD « *comme levier essentiel dans le dialogue migratoire avec les pays en développement* »¹¹, contribuant au « *renforcement des capacités internes des États en matière de contrôle aux frontières, de lutte contre les réseaux de passeurs, de maîtrise des flux migratoires et de création d'un état civil à jour* »¹².

Coordination SUD s'est fortement opposée à cette approche,¹³ qui a finalement disparu dans la version actualisée du projet de loi en juillet 2020. Cette nouvelle version constitue toutefois un recul par rapport à la loi de 2014 qui consacrait « *le rôle des migrations dans le développement des pays partenaires, les migrants étant des acteurs à part entière du développement en y contribuant par leurs apports financiers, techniques et culturels* ».

de destination sont chaque jour des moyens de résilience pour ces régions. C'est davantage le détournement de l'APD vers des politiques sécuritaires, au détriment du soutien aux services de base, qui limite le développement. Mais seule une approche globale visant la cohérence des politiques publiques (commerciale, économique, sociale, environnementale, etc.) permettra d'inscrire les migrations dans une dynamique de développement.

Tout lien de cause à effet entre éradication de la pauvreté et baisse des migrations est fallacieux. Il n'est démontré nulle part que le développement freine les migrations et inversement. Les études contemporaines et l'Histoire montrent plutôt que le développement socio-économique tend, à court et moyen termes, à stimuler les migrations¹⁴. Le développement et la réduction de la pauvreté ne se traduiront donc pas automatiquement par une baisse des migrations, bien au contraire.

RECOMMANDATION

Coordination SUD demande que l'éradication de la pauvreté et la lutte contre les inégalités soient des objectifs sanctuarisés de la politique de développement, tant au niveau européen que français. Nous appelons la France à honorer et faire respecter les principes d'efficacité de l'aide et la primauté du respect des principes humanitaires et des droits fondamentaux sur toute autre considération.

3 LE DÉNI : LA CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE

Depuis 2006, de plus en plus d'États choisissent de conditionner leur aide aux pays en développement à une coopération concernant le contrôle des migrations et des frontières (accords concertés de gestion des flux migratoires). Aujourd'hui, de nombreux accords existent en la matière, allant d'entraves à la mobilité aux opérations de retours et de réadmissions, voire d'expulsions, comme dans le cas de l'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie en mars 2016¹⁵, ou celui entre l'Italie et la Tunisie en août 2020.

L'Union européenne et la plupart de ses États membres ne reconnaissent pas cette conditionnalité, soulignant l'importance de séparer politique de développement et politique sécuritaire et migratoire, en s'appuyant sur les besoins des populations et les efforts de développement entrepris au niveau national. Pourtant, la communication de la Commission européenne sur le cadre de partenariat migratoire de 2016 souligne qu'« *il importe de renforcer la cohérence entre les politiques de migration et de développement pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière* »¹⁶.

En France, la tradition politique était jusqu'alors de rejeter la conditionnalité et de nier les activités pouvant s'y afférer. Mais en 2019, à l'occasion du débat parlementaire sur la politique migratoire, Édouard Philippe a affirmé qu'« *il est logique que les ressources que nous consacrons à cette*

10. Débat parlementaire sur la politique migratoire de la France et de l'Europe, 7 octobre (Assemblée nationale) et 9 octobre 2019 (Sénat).

11. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, cadre de partenariat global, projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, 2019, p. 2.

12. Ibid.

13. Coordination SUD, *Contre les idées reçues : l'APD n'est pas un levier de la politique migratoire*, octobre 2019.

14. Michael A. Clemens, *Does Development Reduce Migration?*, Center for Global Development, NYU Financial Access Initiative and IZA, Discussion Paper Series, N° 8592, octobre 2014.

15. CONCORD Europe, *Aidwatch 2018 Aid & Migration. The externalisation of Europe's responsibilities*, 2019.

16. Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, COM(2016) 385 final, p. 10, 7 juin 2016.

LES ACCORDS DE RÉADMISSION ET NOUVEAUX CADRES DE COOPÉRATION

Instrument le plus emblématique de la politique d'externalisation des frontières européennes, l'accord de réadmission consiste à mettre en place des procédures simplifiées et accélérées d'éloignement des personnes migrantes dites « irrégulières » vers les pays dont elles sont ressortissantes ainsi que, dans certains cas, vers les pays où elles ont transité. Depuis 2002, l'Union européenne en a signé dix-sept avec des États tiers. De son côté, la France en a signé 21,

auxquels viennent s'ajouter huit accords de gestion concertée des flux migratoires avec des États africains (incluant des clauses de réadmission).

Ces accords sont largement contestés par la neutralisation du droit au recours effectif, les risques de refoulement des personnes demandant l'asile et de criminalisation des migrations qu'ils impliquent. Depuis 2015, les États membres de l'UE sont désormais plus enclins à négocier des cadres bilatéraux plus souples

tels que les déclarations conjointes sur la politique migratoire, des accords de coopération policière ou les pactes migratoires, dont l'objectif est de « parvenir à des augmentations spécifiques et quantifiables du nombre et du taux de retours et de réadmissions »¹⁷, en mêlant actions de développement et de contrôle des frontières. Le FFU s'inscrit également dans cette stratégie de conditionnalité, sous couvert de lutte contre les « causes profondes de la migration irrégulière ».

aide [au développement], servent notre politique migratoire (...) en soutenant les projets visant à développer les capacités de certains États à maîtriser leurs frontières, à combattre les réseaux de passeurs, ou encore à moderniser leur état civil. Et disons les choses clairement : il est logique également que nous attendions des États que nous soutenons grâce à l'APD, un haut degré de coopération dans la maîtrise de l'immigration clandestine »¹⁸.

Plus récemment, à l'occasion de la présentation du pacte européen sur l'asile et l'immigration en septembre 2020, le secrétaire d'État aux Affaires européennes, Clément Beaune, a affirmé : « Il y a beaucoup de pays avec lesquels l'Europe commerce, que l'Europe soutient par de l'aide au développement, par une présence en matière de sécurité et qui aujourd'hui n'acceptent pas de reprendre le moindre ressortissant dans le cadre de reconduites (...). Cela n'est pas acceptable, je crois qu'on a les moyens, même si c'est difficile bien sûr, de changer cela, de mettre parfois plus de pression »¹⁹. Si ces « moyens » devaient exister, ils ne pourraient définitivement pas être comptabilisés dans l'APD française ou européenne.

RECOMMANDATION

Coordination SUD appelle à un découplage définitivement marqué entre politique de développement et politique migratoire, en accord avec les principes d'efficacité de l'aide consignés dans la Déclaration de Paris (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan (2011), desquels la France est signataire. 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.

17. Louis Imbert, « La coopération sans le(s) droit(s) : le foisonnement des accords « injusticiables » avec les pays tiers », *Plein droit*, n° 114, octobre 2017.

18. Discours du Premier ministre, *Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe*, 7 octobre 2019.

19. Ouest France, « La Commission européenne dévoile ce mercredi sa très attendue réforme de la politique migratoire », 23 septembre 2020.



Cette publication est réalisée par la commission Migrations de Coordination SUD. Cet espace de travail vise entre autres à favoriser une compréhension commune des enjeux migratoires au sein de Coordination SUD, à consolider la place des organisations françaises dans le réseau de la société civile européenne sur les questions migratoires et à suivre et influencer la position française dans les négociations européennes et internationales.

Cette note a été réalisée avec le concours de membres de la commission Financement du développement de Coordination SUD, dans le cadre

des travaux du collectif sur le projet de loi sur le développement solidaire et la lutte contre les inégalités mondiales.

Contact de la commission
Sophie Duval, chargée de plaidoyer à Coordination SUD
Email : duval@coordinationsud.org
Site web : www.coordinationsud.org

Cette note est réalisée avec le soutien de l'AFD. Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.

