

NOTES D'ANALYSE n°4

Focus 2030

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS

Quel rôle pour l'aide publique
au développement ?

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS : QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ?

CE QU'IL FAUT RETENIR

- La part du coût d'accueil des réfugiés dans l'aide publique au développement (APD) mondiale a considérablement augmenté depuis 2015. Elle s'élève aujourd'hui à 14,2 milliards de dollars. Cela représente 10% de l'aide totale des pays de l'OCDE, soit deux fois plus qu'en 2014.
- Dans le cadre de sa nouvelle politique sur les migrations et plus particulièrement via les accords passés avec les pays d'origine et de transit, l'Union européenne n'hésite pas à faire de l'APD un des outils de gestion des flux migratoires.
- Les migrations internationales représentent un facteur de développement bénéfique tant pour les pays d'origine que pour les territoires de transit et d'accueil. L'APD peut accompagner le « potentiel solidaire » des migrations notamment à travers un appui renforcé aux initiatives de co-développement.

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS

QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?

“ LA QUESTION « MIGRATOIRE » AU CŒUR DE L'AGENDA POLITIQUE EUROPÉEN ”

Depuis le début de l'année 2015, l'agenda politique de l'Europe est particulièrement marqué par la question migratoire. La situation au Proche-Orient, en Afghanistan ou encore dans la corne de l'Afrique a jeté sur les routes de l'exode des millions de personnes fuyant la guerre et les conflits. Une partie d'entre elles cherche à rejoindre le continent européen et vient s'ajouter aux migrants « économiques » qui chaque année se présentent aux portes de l'Union européenne en quête de conditions de vie plus dignes. En 2015, année de pic migratoire vers l'Union européenne, plus d'1 million de personnes sont arrivées par mer et par terre aux frontières de l'Europe. Ils constituent pour cette région le flux migratoire de réfugiés le plus important depuis la seconde guerre mondiale.

Malheureusement, cette arrivée massive de migrants est également devenue le théâtre d'un drame humanitaire sans précédent. Depuis début 2015, on dénombre plus de 12 000 personnes ayant perdu la vie en Méditerranée en tentant de rejoindre l'Europe. La gestion de cette « crise des réfugiés », la plus grave depuis 70 ans, a fait apparaître de très vives tensions entre les États-membres de l'Union européenne qui peinent à dessiner ensemble les contours d'une solution commune. À ce jour, on constate pour l'essentiel une réponse axée sur le durcissement des politiques migratoires. Cette tendance s'inscrit dans un contexte de remise en cause du projet européen et traduit surtout, au sein des peuples européens, une tentation de plus en plus marquée en faveur du repli identitaire. C'est dans ce contexte que la présente note s'interroge sur le rôle de l'aide publique au développement (APD) et les différentes manières dont elle est ou peut être utilisée pour apporter une partie des réponses aux enjeux de migrations et développement.

(1) UN (DESA), International Migration Report 2017

(2) World Bank, Migration and Remittances Factbook 2016

(3) OCDE, Perspectives des migrations internationales 2018

(4) World Bank, Migration and Development brief 29, 2018

(5) UNHCR, Global Trend. Forced displacement in 2017

(6) OCDE, Perspectives des migrations internationales 2018

“ QUELQUES CHIFFRES CLÉS SUR LES MIGRATIONS ”

- En 2017, le nombre de migrants internationaux était de **258 millions de personnes**, soit 3,4% de la population mondiale⁽¹⁾.
- Les **migrations Sud-Sud** sont les plus importantes avec **38% du total** contre 34% pour les migrations du Sud vers le Nord⁽²⁾.

| 10 premiers pays d'immigration (millions de migrants) | | 10 premiers pays d'émigration (millions de migrants) | |
|--|------|---|------|
| États-Unis | 49.8 | Inde | 16.6 |
| Arabie Saoudite | 12.2 | Mexique | 13 |
| Allemagne | 12.2 | Russie | 10.6 |
| Russie | 11.7 | Chine | 10 |
| Royaume Uni | 8.8 | Bengladesh | 7.5 |
| Émirats Arabes Unis | 8.3 | Syrie | 6.9 |
| France | 7.9 | Pakistan | 6 |
| Canada | 7.9 | Ukraine | 5.9 |
| Australie | 7 | Philippines | 5.7 |
| Espagne | 5.9 | Royaume Uni | 4.9 |

Source : International Migration Report 2017

- Les flux migratoires vers les pays de l'OCDE étaient en légère baisse en 2017 avec environ **5 millions d'entrées de migrants permanents** (contre 5,3 millions en 2016)⁽³⁾.
- Le montant des transferts de fonds des migrants vers les pays en développement s'élève en 2017 à **466 milliards de dollars**⁽⁴⁾.
- Les 25,4 millions de réfugiés recensés en 2017 représentent moins de 10% des migrants internationaux. **85% de ces personnes sont accueillies** dans les pays en développement, avec la Turquie comme 1er pays d'accueil (près de 3,5 millions de réfugiés)⁽⁵⁾.
- La « crise des réfugiés » en Europe a entraîné depuis 2015 une hausse importante des demandes d'asile dans l'ensemble des pays de l'OCDE. En 2017, le nombre de **demandes enregistrées étaient estimées à plus d'1,2 million**⁽⁶⁾.

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS

QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?

“ COÛT D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉS : DES DÉPENSES COMPTABILISÉES EN AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ”

Face à l'afflux massif de migrants, certains pays européens ont décidé d'utiliser une part importante de leur aide publique au développement (APD) pour financer les coûts d'accueil des réfugiés.

En 2015, les montants d'aide qui y ont été consacrés ont plus que doublé par rapport à 2014, atteignant 12 milliards de dollars en termes réels. Cette augmentation s'est par ailleurs poursuivie en 2016 pour atteindre 15,4 milliards de dollars. Les dernières estimations de l'OCDE indiquent en revanche une baisse en 2017 avec **14,2 milliards de dollars**. Cela représente toutefois **9,7% de l'APD totale** soit le double de la part qui y était consacrée en 2014 (4,8%)⁽⁷⁾.

En 2017, la part des coûts liés à l'accueil des réfugiés a été supérieure à 10% de l'APD nette dans 9 pays donateurs et même supérieure à 20% pour 4 d'entre eux : Islande (36%), Italie (31%), Allemagne (25%), Grèce (23%).

En France, les dépenses d'aide aux réfugiés comptabilisées dans l'APD française s'élèvent en 2017 à 566 millions de dollars, soit 5% de l'aide totale. Malgré une augmentation de ces montants, celle-ci reste modérée, la France ayant fait le choix de financer les coûts relatifs à l'accueil des réfugiés par le biais de budgets autres que celui de la coopération au développement.

Une question qui fait débat à l'OCDE

Les règles du Comité d'aide au développement (CAD) autorisent les pays membres à comptabiliser certaines dépenses en rapport avec les réfugiés dans l'APD pendant la première année après leur arrivée. Toutefois, depuis plusieurs années, certains États souhaitent remettre en cause ce principe et soulignent ses effets négatifs en termes de baisse de l'aide disponible pour les pays les plus pauvres. Il existe par ailleurs une forte disparité dans les méthodes de comptabilisation employées par chaque État, rendant l'exercice comparatif entre les

pays particulièrement délicat.

Si des discussions sont en cours au sein du CAD pour améliorer la cohérence et mieux encadrer les méthodes de prise en compte des coûts des réfugiés dans l'APD, aucun consensus ne semble aujourd'hui à portée de mains pour envisager un arrêt de cette pratique.

Une règle dénoncée par les ONG

Depuis plus de 10 ans, des ONG européennes, dont Coordination SUD, dénoncent le gonflement artificiel de l'aide allouée aux pays pauvres. Parmi les pratiques contestées figurent la comptabilisation des coûts liés à l'accueil des réfugiés.

Les organisations de la société civile réfutent l'argument selon lequel ces dépenses permettraient de « soulager » les pays voisins d'une zone de conflit ou de crise grave dans lesquels vont se réfugier les victimes. Elles considèrent au contraire que ces coûts relèvent exclusivement de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le territoire du pays d'accueil. Ces dépenses n'auraient donc aucun effet direct sur le développement des pays d'origine et, à ce titre, ne devraient pas être comptabilisées dans l'effort d'APD.

“ L'APD COMME OUTIL DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES : LE CHOIX DE L'EUROPE ”

Sous l'influence de la « crise des réfugiés » qu'elle doit gérer depuis trois ans maintenant, l'Union européenne et ses États membres se sont engagés en 2015 dans un processus de redéfinition de sa politique migratoire.

Le 28 juin 2016, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, réunis à Bruxelles, ont adopté un « nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration ». Ce nouveau cadre d'intervention prévoit la mise en place de **pactes sur mesure** avec les pays tiers d'origine ou de transit des migrants et vise « le renforcement des capacités locales, y compris pour le contrôle aux frontières, les procédures d'asile,

(7) Chiffres du CAD-OCDE sur APD 2017 (Avril 2018)

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS

QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?

la lutte contre le trafic de migrants et les efforts de réintégration ».

Dans cette perspective, l'Union européenne envisage la mobilisation de toutes les politiques et tous les instruments à sa disposition pour obtenir des résultats concrets. La politique d'aide au développement n'échappe pas à cette orientation. En effet, la Commission européenne précise elle-même qu'une « série de mesures incitatives positives et négatives sera intégrée aux politiques commerciales et de développement de l'Union européenne afin de récompenser les pays désireux de coopérer efficacement avec l'Union en matière de gestion des migrations et de veiller à ce qu'il y ait des conséquences pour ceux qui refusent»⁽⁸⁾.

L'APD est donc aujourd'hui considérée par l'Union européenne comme un outil parmi d'autres pouvant être utilisé pour inciter les pays partenaires à mieux juguler les flux migratoires à destination de l'Europe.

La position des ONG

Les organisations de solidarité internationale rejettent unanimement le fait que l'APD puisse être considérée comme un outil de contrôle des migrations et refusent l'idée qu'elle servirait une « approche strictement sécuritaire des migrations ».

Conditionner l'aide dans le cadre d'accords de gestion concertée des flux migratoires est jugé inacceptable par les ONG qui appellent les États à ne pas détourner l'APD de son objectif, à savoir répondre aux besoins essentiels des plus vulnérables.

Plus globalement, les ONG dénoncent le cynisme de l'Union européenne qui, en réponse à la crise humanitaire des migrants, fait le choix d'un durcissement des politiques migratoires et se décharge de son devoir d'accueil des réfugiés en le confiant à des pays « partenaires » situés aux frontières extérieures de l'Europe.

Cette politique s'inscrit, selon les ONG, à contre-courant des valeurs de respect des droits humains normalement au cœur du projet européen.

“ INVESTIR DANS LE DÉVELOPPEMENT POUR FREINER LES MIGRATIONS ? ”

En Europe, le lien entre migrations et développement est encore largement perçu par les responsables politiques comme un phénomène de vases communicants, la réduction de la pauvreté dans un pays devant mécaniquement entraîner une baisse des candidats à l'émigration.

Ainsi, au-delà de l'approche sécuritaire et des outils mis en place pour gérer les flux de migrants, les politiques migratoires européennes intègrent également un volet de « coopération au développement » destiné à « s'attaquer aux causes profondes de la migration ».

Plusieurs instruments financiers ont été récemment mis en place en ce sens. C'est le cas par exemple du Fonds fiduciaire pour l'Afrique adopté en novembre 2015 au Sommet de La Valette et doté d'1,8 milliard d'euros. L'objectif du fonds est de répondre aux crises qui touchent le Sahel, la corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord (régions couvrant les principales routes de migration africaines vers l'Europe) afin de lutter contre « les causes essentielles de la migration irrégulière ».

Au sein du nouveau cadre de partenariat présenté en juin 2016, la Commission européenne a par ailleurs annoncé son intention « de revoir en profondeur la portée et la nature des modèles classiques de coopération au développement ».

Dans cette optique, un plan d'investissement dans des pays tiers en développement (PIE) a été proposé et lancé officiellement en 2017 par la Commission. Ce plan repose financièrement sur un Fonds de 4,1 milliards d'euros devant permettre de mobiliser des investissements d'un montant total pouvant atteindre **44 milliards d'euros**⁽⁹⁾.

Plus de développement entraîne plus de migrations !

Certains acteurs expriment néanmoins leur divergence concernant le lien de causalité établi entre pauvreté et migrations et considèrent que le développement, loin de freiner les migrations, accentue au contraire le phénomène.

L'ancien rapporteur spécial des Nations Unies sur les

(8) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_fr.htm?locale=FR
 (9) file:///C:/Users/nicolas/Downloads/IP-18-4385_FR.pdf

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS

QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?

droits des migrants, François Crépeau (2011-2017), affirme ainsi qu'il est faux de penser que plus d'aide au développement permettra de juguler l'immigration vers l'Europe. Selon lui, toutes les études démontrent à l'inverse que le développement entraîne plus de migrations car toutes les personnes candidates au départ, qui jusque-là n'en avaient pas la possibilité, finissent par avoir les moyens de partir et quittent donc leur pays. D'après Mr Crépeau, ce constat ne doit pas aboutir bien sûr à une remise en cause de l'APD. Il doit plutôt inciter à une réforme des politiques migratoires européennes qui doivent cesser de voir dans la coopération au développement un instrument potentiel au service de la limitation des flux migratoires.

Les migrations sont bénéfiques AUSA aux pays d'accueil !

Loin des représentations anxigènes véhiculées par les mouvements nationalistes et populistes, d'autres voix proposent une vision bien plus positive des migrations qu'elles présentent comme un facteur de développement tant pour les pays d'origine que pour les territoires de transit et d'accueil.

En 2016, l'Open Political Economy Network (OPEN) et la fondation TENT ont publié une étude internationale mettant en évidence les bénéfices économiques majeurs que les pays destinataires peuvent retirer de l'accueil des réfugiés. Selon cette étude, le soutien aux réfugiés et leur accompagnement sur le marché du travail peuvent conduire à une croissance économique importante, à une hausse des salaires et de la productivité ainsi qu'à la création de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois. Plus globalement, l'étude démontre que « l'investissement d'un euro dans l'accueil des réfugiés peut en rapporter deux en cinq ans pour les pays hôtes ».

A l'image de ce rapport, de nombreuses autres organisations de la société civile invitent les pouvoirs publics des pays développés à considérer l'accueil des réfugiés, non pas comme un fardeau mais bien comme une opportunité à saisir face aux nombreux défis économiques (vieillesse de la population, manque de main d'œuvre spécialisée dans certains domaines, etc.)

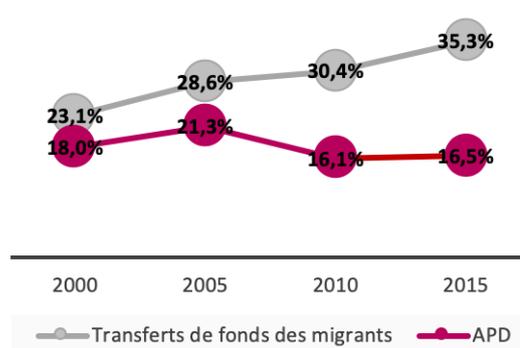
“ ACCOMPAGNER LES MIGRATIONS POUR ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT ”

Si la tendance actuelle en Europe est avant tout à l'instrumentalisation de l'APD au service de politiques migratoires restrictives, certaines politiques de développement s'inscrivent néanmoins dans une démarche plus constructive qui vise à valoriser le potentiel des migrations et à soutenir l'effort de solidarité des migrants en faveur de leur région d'origine. L'aide au développement peut intervenir à plusieurs niveaux pour faciliter et renforcer ce « potentiel de solidarité ».

Transfert de fonds des migrants : quelle contribution au développement ?

Les transferts financiers des migrants représentent une manne conséquente qui participe à l'amélioration des conditions de vie de leur famille et plus globalement au développement local. En 2017, le montant des envois de fonds à destination des pays en développement s'est élevé à **466 milliards de dollars**, un niveau record après 2 années consécutives de baisse. Ce montant **représente un volume plus de trois fois supérieur à celui de l'APD**.

Parts des transferts de fonds et de l'APD dans les ressources extérieures à destination des PED



Source : DAC-OCDE

S'il est admis que ces transferts jouent un rôle majeur dans la lutte contre l'extrême pauvreté, leur impact sur le développement économique des pays d'origine reste en revanche plus controversé. A ce jour, ces fonds sont principalement utilisés pour faire face aux

(10) <http://www.ferdi.fr/fr/publication/edito-les-transferts-de-migrants-et-l%E2%80%99aide-publique-au-d%C3%A9veloppement>

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS**QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?**

dépenses essentielles des ménages et améliorer leurs moyens de subsistance. Selon la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (Ferdî)⁽¹⁰⁾, la plupart des études empiriques démontrent que leur effet sur la croissance demeure faible, l'essentiel de ces transferts n'étant pas investi dans le capital productif.

L'APD peut ici jouer un rôle important pour amplifier la contribution des transferts de fonds des migrants au développement. Plusieurs initiatives visent par exemple à faciliter la baisse du coût des envois via la promotion d'un environnement propice et d'une plus grande transparence du marché des transferts de fonds (voir par exemple l'initiative « Remittance Prices Worldwide »). D'autres actions spécifiques visent à encourager la réorientation d'une partie de ces fonds privés vers des investissements dans le secteur productif (développer les opportunités d'affaires et la création d'entreprises par les migrants, favoriser les transferts technologiques, etc.).

Certains observateurs soulignent cependant que ces transferts de fonds ne doivent en aucun cas servir de source de substitution à l'APD.

Soutenir le co-développement

Les budgets d'APD peuvent également servir à appuyer les initiatives de solidarité menées par les migrants eux-mêmes. Il s'agit ici principalement de financer des programmes d'appui aux projets de

co-développement portés par les Organisations de solidarité internationale issues de la migration (OSIM) et soutenir le renforcement de leurs capacités.

Si la structuration de ces organisations demeure un enjeu important pour garantir l'efficacité des projets de co-développement, la pertinence de telles initiatives est aujourd'hui largement reconnue. A travers elles, les migrants sont en capacité de transférer des moyens financiers bien sûr mais aussi et surtout des ressources immatérielles (compétences intellectuelles, techniques, relationnelles) qui peuvent jouer un rôle déterminant dans le développement du pays ou territoire d'origine.

Les migrations au sein des Objectifs de développement durable (ODD)

Pour finir, il importe de souligner que l'Agenda 2030 (cf. note d'analyse Focus 2030 n°2) reconnaît la contribution positive des migrants et leur rôle fondamental en faveur de la croissance inclusive et du développement durable.

A travers ce nouvel agenda du développement, les pays s'engagent à coopérer « à l'échelle internationale pour faire en sorte que les migrations se déroulent en toute régularité, dans la sécurité et en bon ordre, dans le plein respect des droits de l'Homme et de l'obligation de traiter avec humanité les migrants, réguliers ou irréguliers, les réfugiés et les déplacés ».

3 IDÉES REÇUES À DÉCONSTRUIRE SUR LES MIGRATIONS

Idée n°1 : « La majorité des migrations se fait des pays pauvres vers les pays riches »

Réponse : En réalité, les migrations du « Sud » vers le « Nord » constituent un peu plus d'un tiers des migrations internationales (34%) et ne représentent qu'environ 1% de la population mondiale. Ces flux sont inférieurs aux migrations qui se déroulent entre pays en développement, ces dernières représentant 38% des 258 millions de migrants internationaux.

L'effort d'accueil des réfugiés est quant à lui supporté en très grande partie par les pays du Sud. Sur la totalité des réfugiés sous mandat du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) recensés en 2017 (19,9 millions), les pays développés en ont accueilli 3 millions, ce qui représente moins d'1 réfugié sur 7 (chiffres UNHCR 2017).

Idée n°2 : « On peut réduire la migration illégale grâce à l'aide au développement »

Réponse : Le seul et unique objectif de l'aide au développement est de réduire la pauvreté et non pas de « prévenir les migrations ». L'affectation de cette aide doit être réalisée en fonction des besoins de développement des pays et non parce qu'ils constituent un pays d'émigration ou qu'ils peuvent jouer un rôle dans la gestion des flux migratoires vers les pays développés.

Instrumentaliser l'aide au profit de politiques migratoires restrictives se révèle par ailleurs un très mauvais calcul. Comme le démontre de nombreuses recherches, le développement stimule en effet les migrations plus qu'il ne les freine.

Idées n°3 : « La migration nuit aux pays d'origine et est un fardeau pour les pays d'accueil »

Réponse : Les migrants contribuent de manière importante au développement de leurs pays d'origine à travers notamment les transferts d'argent envoyés aux familles (466 milliards de dollars en 2017) et les projets de co-développement portés par les Organisations issues de la migration (OSIM). Le transfert de compétences et savoir-faire engendré par la migration circulaire constitue également un levier essentiel du développement des pays et territoires d'origine.

Les pays destinataires profitent aussi largement des migrations. Celles-ci accroissent la population en âge de travailler et stimulent l'économie. À travers les nouvelles compétences qu'ils apportent, les migrants contribuent activement au capital humain ainsi qu'aux progrès technologiques dans les pays d'accueil.

DÉVELOPPEMENT ET MIGRATIONS**QUEL RÔLE POUR L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) ?**

BANQUE MONDIALE, KNOMAD (2018), [Migration and development brief 29](#)

BANQUE MONDIALE (2016), [Migration and Remittances Factbook 2016](#)

CESE (2015), [Migrations internationales : un enjeu planétaire. Avis du Conseil économique, social et environnemental](#)

COORDINATION SUD (2016), [L'aide au développement n'est pas un outil de contrôle des migrations](#) (communiqué de presse).

ICMC EUROPE, FORIM (2016), [Démystifier 10 idées reçues sur le lien entre migrations et développement : la voix des migrant-e-s et des diasporas](#)

EURACTIV (2015), [Le développement accentue les migrations, affirme un rapporteur de l'ONU](#)

OCDE (2018), [Perspectives des migrations internationales 2018](#), Éditions OCDE, Paris.

OPEN et TENT FOUNDATION (2016), [Refugees work: A humanitarian investment that yields economic dividends](#)

UE (2016), [Communication de la Commission 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](#)

UNHCR (2018), [Global Trend. Forced displacement in 2017](#)

Focus 2030

Focus 2030 est une association loi 1901 dont la mission est d'appuyer les acteurs de la solidarité internationale dans trois domaines : la communication, la mobilisation et le plaidoyer auprès des pouvoirs publics.

Notre objectif est la mise à l'agenda politique, médiatique et citoyen des enjeux de développement pour favoriser l'adoption de politiques publiques transparentes et efficaces en matière de solidarité internationale et accélérer la réalisation des Objectifs de développement durable fixés par les Nations Unies à atteindre à horizon 2030.

Nos actions se concentrent autour de 3 pôles d'activité: un pôle DATA pour produire et analyser sondages d'opinion publique sur l'engagement citoyen, faits et chiffres et infographies sur le développement ; un pôle INNOVATION pour accompagner et financer des campagnes sur les Objectifs de développement durable ou le financement du développement ; et un pôle DÉVELOPPEMENT pour réunir la communauté des acteurs du développement et co-construire des outils communs.

Directeur de la publication : Fabrice Ferrier, Directeur de Focus 2030

NOTE D'ANALYSE

FOCUS 2030

ÉDITION DÉCEMBRE 2018

www.focus2030.org