

**POLITIQUES EUROPEENNES
EN MATIERE D'ASILE ET D'IMMIGRATION**

**MIGRATIONS ET DEVELOPPEMENT : QUAND LA QUESTION DES
MIGRATIONS S'IMMISCE DANS LE DIALOGUE NORD-SUD...**

« J'ai (...) l'immense satisfaction d'avoir obtenu cet été la création d'un programme consacré au co-développement qui va nous permettre d'être plus crédible dans nos échanges avec les pays sources d'immigration, en liant plus directement et sans état d'âme accord de réadmission et accord de co-développement avec des leviers budgétaires plus importants et clairement identifiés. »

Discours de Brice Hortefeux devant l'Assemblée Nationale, 31 octobre 2007.

**I- CONTEXTE ACTUEL : POSITIONNEMENTS EUROPÉENS SUR LE LIEN
MIGRATIONS/DEVELOPPEMENT**

**Une approche plus
restrictive que
réellement globale**

Le concept de co-développement, dans le sens de lien migrations-développement, fait son apparition pour la première fois dans les conclusions du Conseil Européen de Tampere en octobre 1999. Aucune définition n'en est donnée mais il est déjà cité comme un élément-clé de la politique migratoire européenne pour le développement de partenariats avec les pays-tiers¹.

Au niveau européen, l'absence de définition claire continuera jusqu'en 2002 avec une première communication de la Commission Européenne sur les questions de migrations et de développement² puis en 2005 avec une communication du Conseil³ qui tente pourtant d'apporter des éléments concrets sur le lien entre migrations et développement en préparation du dialogue de haut niveau des Nations-Unies sur les migrations de 2006.

Cette communication s'attache surtout aux moyens de valoriser l'apport des migrants comme acteurs du développement et plus précisément aux transferts d'argent vers le pays d'origine qui constituent une manne financière très importante. Elle prône la mobilité circulaire et souligne la nécessité d'éviter la fuite des cerveaux.

En revanche, elle n'examine aucunement l'impact des différentes politiques migratoires menées en Europe sur les restrictions à la mobilité circulaire, telles que les difficultés d'obtention de visas, sur la fuite des cerveaux ou sur l'intégration des migrants dans le pays d'accueil, condition préalable à la pérennisation et l'augmentation des transferts financiers vers leur pays d'origine.

Il en va de même de l'approche dite « globale » des migrations qui émerge des communications récentes de la commission. A ce titre, la conférence UE - Afrique organisée à Rabat les 10 et 11 Juillet 2006 est révélatrice.

¹ “Partnership with third countries concerned will also be a key element for the success of such a policy, with a view to promoting co-development”, Conclusions du Conseil Européen de Tampere, 1999.

² Cf. COM (2002) 703 final.

³ Conseil Européen, “Migration and Development: Some concrete orientations”, COM (2005), 390, Bruxelles, 1.9.2005.

Le développement et le co-développement y sont essentiellement vus comme un moyen de faire baisser la pression migratoire⁴ et la mobilité des compétences est fortement conditionnée au retour dans le pays d'origine⁵. Par ailleurs une grande partie du plan d'action est focalisée sur la lutte contre l'immigration illégale et la coopération en matière policière et judiciaire.

Le dialogue euro-africain sur les migrations et le développement est pour le moment celui de pays riches parlant à des pays pauvres de la question des migrations. Les termes du partenariat qui en ressortiront ne peuvent que s'en trouver biaisés.

La communication de la Commission sur «l'approche globale de la question des migrations, un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations», insiste également sur la lutte contre l'immigration illégale et la signature d'accords de réadmission des ressortissants en situation irrégulière comme préalable à toute négociation avec des pays-tiers concernant la mobilité circulaire⁶. Cela sera réitéré dans une communication récente sur les « partenariats pour la mobilité »⁷.

Le Parlement Européen a un positionnement différent et appelle notamment les États membres à ne pas considérer la question des migrations et du développement comme un prolongement de leurs politiques migratoires internes et restrictives⁸.

Il en va de même du Comité Economique et Social qui recommande la régularisation des sans-papiers intégrés : *«La régularisation des sans-papiers intégrés dans les pays d'accueil demeure une exigence humaine en même temps qu'une nécessité économique et sociale. En augmentant les possibilités de migration légale, l'on accroît également son potentiel de développement »*. Le Comité rappelle également que le co-développement ne peut être considéré comme un substitut au développement : *« Le co-développement fait référence aux activités des migrants qui complètent le développement, sans le remplacer »*. Il appelle également les Etats-membres à ratifier la Convention internationale sur les droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille.

⁴ « *Accompagnement des ONG oeuvrant au co-développement des pays africains, notamment dans les régions où la pression migratoire est forte* »; « *Déploiement des projets de co-développement sur l'ensemble des routes migratoires* », Plan d'Action de la Conférence Ministérielle Euro-Africaine sur la Migration et le Développement, Rabat, Juillet 2006.

⁵ « *Mettre en place une politique incitative au retour, en direction des étudiants africains* », « *Définition de mesures pour assurer le retour de ces migrants dans leur pays d'origine à l'issue de leur séjour (...)* », idem.

⁶ « *Après que certaines conditions auront été satisfaites, telles que la coopération en matière d'immigration clandestine et la conclusion d'accords de réadmission, l'objectif pourrait être d'établir en concertation avec un certain nombre de pays tiers intéressés des programmes de mobilité qui permettraient à leurs ressortissants de bénéficier d'un meilleur accès à l'UE* », COM(2006) 735 du 30.11.2006.

⁷ Communication de la Commission au Parlement Européen, au Conseil, au Comité Economique et Social européen et au Comité des Régions relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'Union européenne et les pays tiers, COM(2007) 248 final du 16.5.2007.

⁸ Parlement Européen, Rapport sur développement et migration (Rapporteur : Marie-Arlette Carlotti, PES), Juin 2006.

II- ENJEUX DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE

Une instrumenta- lisation croissante de l'aide au développement matérialisée dans les « accords de gestion concertés des flux migratoires et du développement solidaire »

Le nouveau ministère français de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire a d'emblée positionné le développement comme un moyen de maîtriser l'immigration, ce qui on le sait, est une vision réductrice des synergies entre développement et migrations.

Plus de développement n'engendre pas moins de migrations, c'est même l'inverse à court terme, même si les effets du développement ont des conséquences sur la baisse des migrations à long terme. Les mesures répressives par contre, elles, ont un effet immédiat sur les migrants.

L'aide au développement est en train de devenir pour le gouvernement français un moyen de fixer les populations dans leur territoire d'origine, et les migrants sont d'abord valorisés pour les investissements qu'ils font dans leur pays d'origine plutôt que pour ce qu'ils contribuent à leur pays d'accueil.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire

L'appui aux projets de développement est désormais inclus dans les « accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire » que la France négocie au niveau bilatéral.

Pour l'instant cinq accords de ce type ont été signés avec le Sénégal, le Gabon, le Congo-Brazzaville, le Bénin et la Tunisie. La signature d'une vingtaine d'accords d'ici 2010 est clairement fixée comme objectif au Ministère de l'immigration.

Ces accords sont négociés et signés dans la plus grande opacité mais ceux que nous avons pu nous procurer (Sénégal, Bénin, Gabon) contiennent tous les volets suivants :

organisation de la migration légale : facilités de visa et de circulation pour les professionnels, intellectuels, étudiants ou sportifs de haut niveau, accueil et séjour des étudiants ;

lutte contre l'immigration irrégulière : réadmission des ressortissants en situation irrégulière du pays concerné, voire de ressortissants des pays-tiers ayant transité par ce pays, coopération policière en vue de la surveillance des frontières, démantèlement des filières de passeurs, lutte contre la fraude documentaire ;

aide au développement et au co-développement : appui à la création d'entreprises, projets d'appui sectoriel classiques qui ne sont d'ailleurs pas forcément en lien avec les priorités de l'aide à la coopération, soutien à des projets de co-développement...

L'enjeu principal, côté français, est la signature d'accords de réadmission par les pays concernés de leurs propres ressortissants expulsés, voire des ressortissants d'autres pays ayant transité par le leur. La coopération des pays-tiers en matière de délivrance de laissez-passer est en effet cruciale pour que le renvoi des

personnes sous le coup d'une mesure d'expulsion et placées en centre de rétention soit effectif. Cela permet de renvoyer plus de migrants plus rapidement et donc d'atteindre plus facilement les objectifs chiffrés de reconduites à la frontière.

Côté sud, la signature d'accords de réadmission présente plus d'inconvénients que d'avantages en raison de l'émoi que suscite ces expulsions dans les pays d'origine, comme on l'a récemment vu au Sénégal ou au Mali (au Sénégal ou au Mali par exemple), du « manque-à-gagner » en termes de transferts d'épargne des personnes expulsées, sans parler de l'incapacité dans laquelle se trouvent ces pays à accueillir des ressortissants de pays-tiers. En ce qui concerne la réadmission de ressortissants de pays-tiers, elle est particulièrement difficile à faire accepter car elle nécessiterait que ces pays négocient à leur tour des accords de réadmission avec les pays d'origine.

Il fallait donc mettre bien plus dans la balance pour obtenir la signature de ces accords de réadmission. C'est désormais le cas avec les accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire.

L'aide au développement est devenue une monnaie d'échange tout comme les facilités de circulation pour les étudiants et les professionnels. Celles-ci sont âprement négociées, mais leur volume reste pour le moment modeste et le processus d'attribution assez flou. Etant donné les enjeux autour de l'obtention de visas pour l'Europe, on imagine aisément que l'attribution ne bénéficiera pas forcément à ceux qui en ont le plus besoin. L'accent mis sur la migration légale ne constitue pas, pour le moment, une alternative crédible à l'immigration illégale.

C'est pourtant ce modèle d'accord de partenariat qui est mis en avant dans la dernière partie du pacte européen sur les migrations consacrée à « construire un partenariat avec les pays d'origine et de transit au service de leur développement ».

Le pacte européen sur les migrations

Le pacte est très clair sur l'enjeu politique des migrations : « La migration doit devenir une composante importante des relations extérieures des Etats membres et de l'Union, ce qui suppose de prendre en compte, dans les relations avec chaque pays-tiers, la qualité du dialogue existant avec lui sur les questions migratoires ».

Cette partie du pacte européen sur les partenariats avec les pays d'origine et de transit « au service de leur développement » comprend également la coopération en matière de dissuasion et de lutte contre l'immigration clandestine. Des mesures répressives contre les migrants sont donc explicitement incluses au titre de l'aide au développement.

La deuxième conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement prévu fin octobre 2008 à Paris aura pour objectif de concrétiser le plan d'action de Rabat notamment sur les questions du partenariat avec les pays tiers. Il est apparemment envisagé de proposer à l'UE et la CEDEAO le modèle des accords de gestion concertée des flux migratoires et du développement solidaire.

**Pacte européen :
des partenariats
pour le moins
inévitables**

Sous couvert d'une approche « globale » des migrations et du développement, l'aide au développement et l'accès d'une minorité de personne à une migration légale (mais temporaire) sont clairement utilisés pour obtenir une meilleure coopération des pays d'origine et de transit au sud et à l'est de l'Europe pour contrôler les flux migratoires en amont.

III- CONSÉQUENCES POUR LES MIGRANTS

Une vision réductrice de la relation entre migrations et développement

Le lien entre le développement et migrations ne saurait être réduit à une relation de cause à effet : plus de développement au Sud entraînant automatiquement moins de migrations vers le Nord. Les migrations doivent être bénéfiques à la fois au pays d'origine, aux pays de transit, aux pays d'accueil et avant tout aux migrants eux-mêmes, dans le respect de leur dignité et de leurs droits.

Ces synergies positives ne pourront être développées qu'en impliquant les migrants dans les politiques qui les concernent, ce qui est encore loin d'être la règle.

Il est également grand temps de se pencher sur les conséquences négatives des politiques migratoires menées actuellement par les Etats-membres sur les migrants et sur le développement.

Toute politique qui précarise les migrants (avec ou sans papiers) dans les pays d'accueil ou de transit, qui industrialise les expulsions et érige des murs aux frontières de l'Europe expose les migrants à plus de risques et à des violations de leurs droits les plus élémentaires.

Précariser les migrants et les insécuriser ne peut que contribuer négativement au développement des pays d'origine et de transit : impossibilité pour le surplus de main d'œuvre peu qualifiée de trouver des débouchés en Europe⁹, baisse des transferts d'épargne, montée de la xénophobie dans les pays « tampons » où ces migrants restent coincés ou sont renvoyés, risque de remise en question des accords régionaux de libre-circulation tant la pression est forte pour les pays « tampons » de contrôler leurs propres frontières...

Un chantage inacceptable

Le développement est un droit reconnu en tant que tel par les Nations-unies et ne saurait en aucun cas faire l'objet de conditionnalité quelle qu'elle soit. Conditionner l'aide au développement au contrôle des flux migratoires constitue un chantage d'autant plus inacceptable, que certaines politiques économiques et commerciales européennes sont loin d'être neutres sur les phénomènes migratoires¹⁰.

Enfin, la focalisation actuelle sur l'épargne des migrants et son important volume est pour le moins troublante dans un contexte où l'Aide Publique au Développement stagne en France et dans de nombreux pays européens. C'est oublier que cette épargne est de nature privée et n'a pas vocation à se substituer aux responsabilités des Etats dans l'accès aux services de base.

⁹ Selon un rapport de l'OCDE sur « La cohérence des politiques au service du développement -Migrations et pays en développement » publié en 2007, les pays les plus pauvres bénéficient grandement d'une émigration de leur excès de main d'œuvre peu qualifiée : cela contribue à tirer les salaires vers le haut de ceux qui restent et les retours en termes de transferts d'épargne contribuent aux couches les plus pauvres de la population.

¹⁰ Au Sénégal par exemple le développement massif de la pêche industrielle notamment grâce à la signature, dans les années 80, d'un accord avec l'Union Européenne (UE) a conduit peu à peu, après une période faste de la pêche sénégalaise qui attirait une migration sud-sud, à la chute libre des revenus de la pêche artisanale. Le déclin de ce secteur d'activités a alors transformé cette migration de travail en une migration de transit vers l'Europe, via les Iles Canaries et avec l'aide de pêcheurs n'ayant plus d'autres débouchés.