

N° 417

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juillet 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le **co-développement et les relations entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires,***

Par Mme Catherine TASCA, MM. Jacques PELLETIER et Bernard BARRAUX,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT : QUELLE JONCTION POSSIBLE ?</b> .....	7
A. LA MONTÉE INÉLUCTABLE DES FLUX MIGRATOIRES .....	7
1. <i>Un phénomène multiforme et majoritairement africain</i> .....	7
2. <i>Une ampleur historiquement inégalée</i> .....	8
B. DES ENJEUX CRUCIAUX POUR LE DÉVELOPPEMENT .....	9
1. <i>Développement et politiques de gestion des flux migratoires du point de vue des pays d'accueil</i> .....	9
2. <i>Une question lourde pour l'Afrique elle-même</i> .....	10
<b>II. LE CODÉVELOPPEMENT, UNE RÉPONSE NOUVELLE ?</b> .....	13
A. QU'EST CE QUE LE CO-DÉVELOPPEMENT ? .....	13
1. <i>Des conceptions très différentes en présence</i> .....	13
2. <i>Une pratique ancienne : La mobilisation de l'épargne des migrants au service du développement</i> .....	14
B. LE CO-DÉVELOPPEMENT COMME POLITIQUE PUBLIQUE.....	16
1. <i>Des reformulations successives</i> .....	16
2. <i>Les instruments du développement local</i> .....	17
3. <i>Le soutien à la mobilité des personnes</i> .....	18
4. <i>La valorisation de l'épargne</i> .....	20
5. <i>Une synthèse des différents instruments : les accords de gestion concertée des flux migratoires</i> .....	21
6. <i>Une organisation « en double commande »</i> .....	22
C. QUELS EFFETS SUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ? .....	23
1. <i>Des actions expérimentales</i> .....	23
2. <i>Au Maroc</i> .....	23
3. <i>Au Mali</i> .....	25
4. <i>Un premier bilan contrasté</i> .....	26
5. <i>Quels changements d'échelle envisageables ?</i> .....	28
<b>III. L'UNION EUROPÉENNE, NOUVEL HORIZON DU CO-DÉVELOPPEMENT ?</b> .....	31
A. LE CADRE INSTITUTIONNEL : UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE .....	31
1. <i>L'intérêt d'une approche communautaire de la question des migrations</i> .....	31
2. <i>Une communautarisation partielle</i> .....	31
3. <i>Des objectifs ambitieux</i> .....	33
B. UN CADRE CONCEPTUEL : L'APPROCHE GLOBALE DES MIGRATIONS .....	33
1. <i>Le dialogue avec les Etats tiers</i> .....	34
2. <i>La coordination entre Etats membres : les plateformes de coopération</i> .....	35
3. <i>Le renforcement des capacités des Etats africains en matière de gestion des migrations</i> .....	36
4. <i>Les financements</i> .....	36
C. UNE DIMENSION OPÉRATIONNELLE À CONCRÉTISER .....	37
1. <i>La question des compétences</i> .....	37
2. <i>Des différences d'approche entre Etats membres</i> .....	37

3. <i>Le centre d'informations et de gestion des migrations de Bamako, une première emblématique, une réponse adaptée ?</i> .....	38
<b>IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	41
<b>A. APPROFONDIR LE DIALOGUE AVEC LES PAYS D'ORIGINE</b> .....	41
1. <i>Parvenir à un constat partagé</i> .....	41
2. <i>Élaborer une réponse concertée</i> .....	42
3. <i>Retrouver des marges de manœuvre crédibles</i> .....	43
<b>B. SE SAISIR DES PRINCIPES DU CO-DÉVELOPPEMENT POUR RÉVISER LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	43
1. <i>Reconsidérer l'appui au secteur éducatif et à l'appareil de formation</i> .....	44
2. <i>La question de l'emploi</i> .....	45
3. <i>Le système bancaire et l'accès au crédit</i> .....	45
4. <i>Un engagement résolu des pays d'origine en matière de gouvernance</i> .....	46
<b>C. PROGRESSER VERS UNE « GOUVERNANCE INTERNATIONALE » DES MIGRATIONS ?</b> .....	47
<b>CONCLUSION</b> .....	49
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS</b> .....	51
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<b>ANNEXE I - AUDITIONS EN COMMISSION</b> .....	57
<b>MME BRIGITTE GIRARDIN, MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA COOPÉRATION ET À LA FRANCOPHONIE, LE 13 FÉVRIER 2007</b> .....	57
<b>M. JEAN-MICHEL SÉVÉRINO, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (EXTRAIT DE L'AUDITION DU 7 FÉVRIER 2007)</b> .....	61
<b>ANNEXE II - AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION</b> .....	63

Co- : *variation de la locution latine*  
cum : *avec, réunion, adjonction, simultanéité*

*« L'ambition est de faire du co-développement un levier essentiel du développement des pays sources d'immigration, complémentaire à la politique traditionnelle de coopération »* IIIème rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration.

Mesdames, Messieurs,

Le co-développement désigne traditionnellement les actions des migrants au profit du développement de leur pays d'origine. Il s'agit d'une réalité aussi ancienne que l'émigration elle-même et ses vagues successives. Dès les années 1960, période de développement des flux migratoires vers l'Europe, les migrants ont soutenu des projets au profit de leur famille restée au pays et de leur village d'origine.

À la fin des années 1990, l'appui à ce type d'action par les autorités françaises a été formalisé, par la création de la mission interministérielle sur le co-développement, avec la volonté de renforcer ce levier du développement et de considérer les migrants comme de véritables acteurs du développement. Venue du ministère de l'Intérieur, avec le rapport de M. Sami Nair, l'idée qui sous-tend l'appui public aux actions des migrants est aussi celle de favoriser par là même leur intégration.

Plus récemment, ce concept a fait l'objet d'une fortune nouvelle et a été placé au cœur des débats, notamment ceux de l'élection présidentielle, en recouvrant toutefois des acceptions très différentes, dans un contexte de rapprochement entre les thématiques de migrations et celles du développement.

Une réunion conjointe du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) et du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) tenue le 5 décembre 2006 a mis en relief ce thème du co-développement, comme outil de développement mais aussi comme instrument de gestion des flux migratoires.

La question des migrations étant placée au cœur de la relation entre les Etats européens, et singulièrement la France, et le continent africain, et cette politique étant en cours de refondation, votre commission a souhaité se saisir du dossier du co-développement afin de déterminer ce que recouvre exactement cette politique publique, de mieux en identifier les objectifs, d'en considérer les effets tant sur les politiques de gestion des flux migratoires que sur les politiques de développement et d'examiner les conditions dans lesquelles cette politique, encore largement embryonnaire, pourrait connaître un changement d'échelle à la hauteur des enjeux et des attentes que placent en elle les pays d'origine.

Après une série d'auditions à Paris, vos rapporteurs se sont rendus à Bruxelles puis au Maroc et au Mali, deux pays aux profils très différents à qui s'adresse prioritairement la politique française de co-développement.

Les travaux de votre délégation, décidés en octobre 2006, ont été lancés en mars 2007, antérieurement donc à la constitution d'un ministère compétent sur ce thème. Votre commission devra prendre en compte l'action de ce département ministériel qui entre dans son champ de compétence. S'il est trop tôt pour apprécier dès maintenant les effets de cette innovation, celle-ci suppose certainement une clarification des objectifs et des contours de la politique de co-développement.

## **I. MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT : QUELLE JONCTION POSSIBLE ?**

### ***A. LA MONTÉE INÉLUCTABLE DES FLUX MIGRATOIRES***

La relation entre migration et développement est une relation complexe : l'élévation du niveau de vie du pays tend à augmenter, au moins dans un premier temps, le taux d'émigration ; l'émigration contribue au développement, par les transferts financiers qu'elle permet ; elle prive aussi le pays d'éléments dynamiques confrontés à l'impossibilité d'imaginer leur avenir sur place.

#### **1. Un phénomène multiforme et majoritairement africain**

Les parcours des migrants s'inscrivent dans des logiques variées qui rendent d'autant plus malaisée une politique ciblée à l'égard du phénomène des migrations. Leurs motivations peuvent être politiques, les migrants étant alors souvent des réfugiés, économiques ou encore relever de facteurs culturels, l'Afrique étant traditionnellement marquée par la grande mobilité de ses populations.

Ce phénomène multiforme est en mutation sous l'effet des changements sociaux, de l'exode rural et de l'urbanisation. Il est également affecté par la modification dans un sens de plus en plus restrictif des politiques migratoires en Europe ainsi qu'à l'intérieur du continent.

Les routes migratoires ont évolué, des pays d'accueil se transformant en pays d'émigration. Des pays d'émigration, comme le Maroc, dont les populations continuent à migrer, sont devenus des pays de transit, notamment vers l'Europe mais aussi, fait nouveau, des pays de destination où les migrants venus du Sud du Sahara s'installent faute de pouvoir poursuivre leur parcours.

Même s'il ne faut pas sous-estimer les flux en provenance des autres continents et notamment en provenance des pays d'Asie, depuis le début des années 1990, le phénomène de migrations au départ de pays d'Afrique sub-saharienne vers les pays d'Afrique du Nord et à destination de l'Europe tend à s'accélérer et à se renforcer.

Il faut rappeler que la migration sub-saharienne est très majoritairement une migration intra-africaine, vers les grands bassins d'emploi, agricoles, pétroliers ou miniers. On estime que 90 % des migrants africains s'installent dans un autre pays du continent. Les émigrés maliens ainsi sont majoritairement installés en Côte d'Ivoire et dans les autres Etats de la sous-région. A la différence des migrations vers l'Europe, souvent marquées par des allers et retours avec le pays d'origine, les migrations intra-africaines ont un caractère plus définitif.

La migration vers l'Europe ne représente donc a priori qu'une part marginale de l'ensemble des mouvements migratoires. Elle devrait néanmoins croître au rythme d'une croissance démographique très forte.

## 2. Une ampleur historiquement inégalée

Historiquement datée, l'immigration africaine en France et en Europe, très faible durant la période coloniale, remonte aux lendemains des indépendances, dans une période d'expansion économique aux forts besoins de main d'œuvre.

Pour les uns, les pays d'origine, l'émigration devient alors un exutoire naturel aux difficultés économiques. Tandis que pour les autres, les pays d'accueil, elle est une réponse simple à un déficit de main d'œuvre. Entre 1950 et 1975, la France accueille entre 100 000 et 200 000 étrangers par an, principalement en provenance du Maghreb.

En France, la modification de la politique migratoire à partir de 1974 n'a pas réellement conduit à la fermeture des frontières.

Elle a surtout occasionné à partir des années 1980 un changement de nature de l'immigration, passée d'une immigration de travail à une immigration majoritairement familiale, d'une immigration temporaire à une installation durable.

M. Dicko, ministre des maliens de l'extérieur a souligné devant vos rapporteurs les effets, pervers selon lui, de ce changement de politique : en limitant les possibilités d'allers et retours, **elle a mis fin au système de la migration temporaire qui permettait à un migrant de retour d'être remplacé par une autre personne ; elle a conduit à fixer en France des personnes qui n'en avaient pas initialement le projet, et ont fait venir leur famille.**

Pour l'année 2005, la délivrance des titres de séjour par motifs<sup>1</sup> se présentait comme suit : un titre sur deux était délivré pour motif familial, un titre sur quatre attribué à un étudiant, plus d'un titre sur douze attribué à un réfugié ou apatride, moins d'un titre sur seize pour motif économique, moins d'un titre sur huit pour d'autres raisons.

Le rapport entre immigration et immigration de travail enregistre une légère inflexion sur la période récente : d'après le rapport de l'OCDE sur les perspectives des migrations internationales, une légère baisse des entrées pour motif familial, de 109 800 entrées en 2004 (soit 63,1 % du total) à 102 500 en 2005 (60,8 %) s'accompagne d'une augmentation des entrées pour raison de travail qui sont passées de 20 900 en 2004 à 22 800 en 2005, et de 12 % à 13,5 %.

Ce rapport souligne également l'évolution rapide de la provenance des migrants : près des deux tiers viennent d'Afrique, en particulier de l'Algérie et du Maroc, contre un peu plus de la moitié il y a cinq ans. La part des personnes originaires d'Afrique sub-saharienne parmi les immigrés présents sur le sol français, environ 570 000, soit environ 12 % des immigrés est assez faible mais progresse rapidement, de plus de 45 % entre 1999 et 2004. Les deux tiers sont originaires des anciennes colonies françaises.

Les projections réalisées par les Nations Unies, *World Population Prospects*, laissent augurer une pression migratoire d'ampleur inégalée en provenance du continent africain, alors que les autres continents ont entamé, sinon

---

<sup>1</sup> Extrait du troisième rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration, décembre 2006.

achevé, leur transition démographique. Entre 1975 et 2003, le nombre de migrants a plus que doublé, s'établissant à 175 millions en 2003.

Aujourd'hui, la croissance démographique se situe à un niveau historiquement élevé. **L'Afrique comptait moins de 100 millions d'habitants dans les années 1960, elle en compte actuellement 600 millions d'habitants et devrait en compter un milliard dans 20 ans.** La transition démographique pourrait s'y produire vers 2030, à un niveau compris entre 1,2 et 1,5 milliard d'habitants.

Cette croissance de la population africaine est un phénomène inégalé dans l'histoire démographique et elle devrait se traduire mécaniquement par une augmentation de la pression migratoire.

## ***B. DES ENJEUX CRUCIAUX POUR LE DÉVELOPPEMENT***

### **1. Développement et politiques de gestion des flux migratoires du point de vue des pays d'accueil**

Les flux migratoires incontrôlés posent une série de problèmes aux pays de destination. Les mécanismes d'intégration des nouveaux arrivants ne fonctionnent plus correctement, tout particulièrement en termes d'emploi et de logement.

Il a été rapporté à votre délégation lors de son déplacement à Bamako que les migrants installés en France faisaient eux-mêmes passer ce message, les dispositifs d'accueil et de solidarité mis en place par les communautés étrangères n'étant eux-mêmes plus en mesure d'assumer les nouveaux venus.

Actuellement, la France semble confrontée à une pression migratoire moindre que celle de ses principaux voisins. En revanche, du fait de l'ancienneté de son immigration, elle a accueilli un nombre beaucoup plus important d'immigrés dans les années antérieures et se trouve de ce fait plus fortement confrontée à la question de l'intégration.

La France et ses partenaires européens apportent à la pression migratoire une réponse essentiellement sécuritaire. Cette réponse contribue notamment à modifier les comportements des migrants. Elle est à l'évidence insuffisante puisqu'elle n'agit pas sur les causes profondes de la pression migratoire.

Les politiques de gestion des flux migratoires débouchent ainsi assez naturellement sur la question du développement. Les conclusions de la commission d'enquête sénatoriale sur l'immigration clandestine<sup>1</sup> allaient au demeurant dans ce sens : la réponse à des flux migratoires incontrôlés doit être recherchée dans le développement des pays d'origine.

Partant de ce constat, peut-on imaginer des politiques de développement faisant une place spécifique à la question migratoire ?

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 300 (2005-2006) de MM. Georges Othily et François-Noël Buffet, *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*

Dans le même temps, le vieillissement des pays du Nord conduit à des besoins de main d'œuvre non satisfaits dans certains secteurs, qui pourraient être pourvus par des migrants. La Banque mondiale estime que sur les 40 millions d'accroissement annuel de la main d'œuvre mondiale entre 2001 et 2010, seuls 2 millions seront le fait des pays à hauts revenus. Il est cependant difficile d'identifier précisément ces besoins de main d'œuvre des pays développés et encore plus d'assurer une adéquation avec le profil professionnel des migrants. Dans la mondialisation, la concurrence s'exerce à l'avantage des migrants les plus qualifiés qui ne sont pas forcément originaires des régions de fort dynamisme démographique.

Devant le constat du caractère quasi irrépessible de la migration et de besoins de main d'œuvre non satisfaits, il y a une nécessité de tenter d'accompagner ce phénomène et il y a assurément une place pour un dialogue avec les pays d'origine.

## **2. Une question lourde pour l'Afrique elle-même**

Ainsi que précédemment évoqué, les flux migratoires les plus importants concernent le continent africain lui-même, amené à en subir plus directement les contre-coups.

Le dynamisme démographique du continent est à l'origine d'une urbanisation rapide et non maîtrisée et d'un fort exode rural ; alors même que la population augmente, ces phénomènes augmentent les **difficultés d'autosubsistance alimentaire**.

Il est à l'origine de **tensions croissantes sur le marché du travail**. La Banque mondiale souligne ainsi que la population active va augmenter de 40 % en Afrique du Nord, exigeant la création de 100 millions d'emplois supplémentaires dans les 20 prochaines années. Sans diversification de l'économie, le nombre de chômeurs pourrait augmenter de 50 millions dans la zone « Afrique du Nord et Moyen-Orient ». Alors que la croissance économique enregistre des niveaux satisfaisants, de l'ordre de 5 % par an, elle est insuffisante pour accompagner la croissance démographique.

Il produit également des **tensions sur l'environnement** : selon les chiffres produits par l'ONG Christian Aid, les changements climatiques pourraient être à l'origine d'un quart des migrations forcées à l'horizon de 2050. En raison des progrès de la désertification, de la déforestation, du stress hydrique, la concentration des populations devrait s'accroître, renforçant encore ces phénomènes.

Enfin, les flux migratoires incontrôlés constituent un véritable **enjeu pour la stabilité** dans un contexte global de repli identitaire dans certains pays d'accueil traditionnels. Ainsi, par exemple, parmi les différents aspects de la crise ivoirienne, figure en bonne place la question foncière, liée au passage brutal d'une conception très ouverte à une conception fermée de la nationalité et de l'accueil de populations étrangères.

Le développement de l'immigration clandestine est également à l'origine d'activités économiques souterraines et de trafics contribuant à l'insécurité et à l'instabilité.

L'augmentation des flux d'émigration est un symptôme de « mal-développement ». Pour l'Afrique elle-même, la question des migrations rejoint les questions de développement.

Ce constat étant posé, il reste à déterminer la nature des réponses à apporter et les conséquences à tirer sur la politique de développement. Le co-développement, à la rencontre des politiques de développement et de gestion des flux migratoires, est souvent présenté comme une réponse nouvelle.



## II. LE CODÉVELOPPEMENT, UNE RÉPONSE NOUVELLE ?

Le co-développement est une pratique ancienne dont la relation avec la maîtrise des flux migratoires est en revanche plus récente.

### A. QU'EST CE QUE LE CO-DÉVELOPPEMENT ?

#### 1. Des conceptions très différentes en présence

Si le terme de co-développement a connu une fortune récente, singulièrement lors de la campagne présidentielle en France, force est de constater qu'il ne désigne pas systématiquement la même politique.

Il est tour à tour entendu comme une forme de partenariat, de développement concerté avec les pays bénéficiaires, comme le point de rencontre et d'articulation entre les politiques de développement et les politiques de gestion des flux migratoires, voire comme une forme plus humaine d'accompagnement des retours de migrants dans leur pays d'origine.

Cette ambiguïté se reflète dans le discours des pays d'origine des migrants. Lors de leurs entretiens, vos rapporteurs ont pu constater que le concept faisait l'objet de différences d'interprétation significatives.

Les autorités marocaines retiennent, pour leur part, une définition très large du co-développement et le conçoivent comme un partenariat macro-économique entre les deux rives de la Méditerranée au bénéfice de la compétitivité de l'ensemble dans la mondialisation. Des coopérations dans le secteur textile, une approche concertée des délocalisations, une circulation facilitée des salariés entre les deux espaces ont ainsi été évoquées. Elles s'inscrivent, pour le ministre des finances marocain, M. Oualalou, dans la dynamique de réformes engagées par le Royaume pour se rapprocher des normes européennes tant sur le plan économique que sur la question de la gouvernance.

Cette conception n'est pas très éloignée de la notion de partenariat privilégié, proposé au Maroc dans ses relations avec l'Union européenne, ni de l'intérêt suscité par le projet d'Union de la Méditerranée, évoquée par le président de la République. Elle est cependant beaucoup plus globale que celle mise en œuvre dans le pays sous le label « co-développement » et vise à la construction d'un espace d'échanges entre les deux rives de la Méditerranée qui s'effectuerait à plusieurs niveaux : entre le Maroc et l'Europe, au sein de l'espace méditerranéen et entre le Maroc et l'Afrique. Le Maroc mène au demeurant une « politique africaine » et accueille quelque 7 000 boursiers sub-sahariens dans ses universités. Il avance des propositions intéressantes de coopération triangulaire avec des pays d'Afrique francophone.

Au Mali, vos rapporteurs ont constaté une lecture du co-développement par les autorités plus proche des projets concrets développés dans le pays, le président du Mali, M. Amadou Toumani Touré, considérant le co-développement comme une « réponse à l'immigration ». L'existence, depuis 1998, d'un ministre des maliens de l'extérieur, témoigne de l'attention portée au potentiel de développement que

représentent les migrants. Cette lecture du co-développement est assortie d'attentes très fortes tant sur les questions de développement que sur les questions migratoires. La notion de « migration circulaire », développée par le commissaire européen Louis Michel est examinée avec beaucoup d'intérêt. Le co-développement y est interprété comme un signe d'ouverture, un moyen de « dédramatiser » la question des migrations et de considérer sa contribution au développement.

Au total, l'appropriation du terme de co-développement est réelle, avec des contenus très variables. Un travail d'explication et de clarification est indispensable pour lever les ambiguïtés sur un sujet aussi sensible.

## **2. Une pratique ancienne : La mobilisation de l'épargne des migrants au service du développement**

**Dans sa version originelle, le co-développement s'appuie sur le constat de la forte mobilisation des migrants en faveur de leur pays d'origine.** Développée dans les années 1960, cette mobilisation s'est progressivement structurée dans les années 1970 et 1980 avec l'appui d'organisations non gouvernementales.

Les transferts financiers des migrants, les « remises », sont importants en volume. Ils sont supérieurs au volume d'aide publique au développement reçus par les Etats africains; ils ont fortement augmenté en l'espace de vingt ans et surtout, ils observent une grande régularité et présentent ainsi une fiabilité supérieure à celle des flux d'APD, exposés à de fortes variations au gré de l'intérêt des bailleurs, et aux investissements directs, sensibles à la conjoncture.

Selon la Banque mondiale, le montant des transferts à l'échelle mondiale, aurait atteint 220 milliards de dollars en 2006, plus du double du montant d'APD. Sur ce total, l'Afrique subsaharienne reçoit une part très limitée, environ 8,1 milliards de dollars, dont une petite partie vient d'Europe, singulièrement de la France.

Cette part très limitée dans l'ensemble des transferts représente néanmoins une véritable manne financière pour les pays d'origine. Au Maroc, ils permettent, avec les revenus du tourisme, d'assurer l'équilibre de la balance des paiements et représentent, avec 4,2 milliards d'euros en 2006, 8,2 % du PIB.

Ces flux sont très mal connus en raison de la part importante du secteur informel et de la faiblesse des appareils statistiques locaux, le tableau<sup>1</sup> suivant présente des estimations de transferts depuis la France, validées par les pays d'origine, notamment pour le Mali, mais certainement perfectibles.

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport au gouvernement de M. Charles Milhaud, président du directoire de la Caisse nationale des caisses d'épargne, sur l'intégration économique des migrants, remis à l'automne 2006.

En milliards d'euros	Total	Formels	Informels	Poids des transferts/PNB en %	Nombre de migrants estimation en millions
Pays destinataire					
MAROC <sup>(1)</sup> 2004	2,13	1,60	0,53	5,10	1,00
ALGÉRIE <sup>(2)</sup> 2003	3,15	1,35	1,80	4,50	1,20
TUNISIE <sup>(3)</sup> 2003	0,84	0,56	0,28	3,60	0,40
MALI <sup>(4)</sup> 2004	0,18	0,07	0,11	4,40	0,20
SÉNÉGAL <sup>(5)</sup> 2004	0,30	0,15	0,15	3,20	0,15
COMORES <sup>(6)</sup> 2005	0,05	0,04	0,01	15,00	0,25
TURQUIE <sup>(7)</sup> 2004	0,65	0,54	0,11	0,20	0,38
CHINE <sup>(7)</sup> 2004	0,30	0,06	0,24	ns	0,30
ASIE S.E. <sup>(7)</sup> 2004	0,35	0,07	0,28	ns	0,30
<b>ENSEMBLE<sup>4</sup></b>	<b>7,95</b>	<b>4,44</b>	<b>3,51</b>		<b>4,18</b>

Par ces transferts, les migrants sont incontestablement des acteurs du développement de leur pays d'origine. Les réalisations dans les régions d'origine, parfois délaissées par leur Etat, sont visibles : équipements collectifs, soins médicaux et scolarisation des enfants sont largement financés par l'argent des migrants. Une étude réalisée sur 31 villages au Mali a ainsi montré que ces villages avaient reçu quelques 9 millions de francs CFA par an, soit 13 000 euros.

Ces transferts peuvent être très organisés : les communautés villageoises maliennes ont mis en place un système de cotisations obligatoires des migrants pour le financement de projets gérés par une structure correspondante dans le pays d'accueil. 400 associations maliennes en France ont ainsi pour objectif statutaire le développement de leur pays d'origine.

Majoritairement, ces transferts sont cependant destinés à la consommation privée des familles restées au pays et sont très faiblement, environ 5 % au Mali, orientés vers l'investissement productif.

<sup>4</sup> (1) Source Banque Al Maghrib : 3,55 milliards € de transferts officiels des Marocains résidents à l'étranger dont 45 % viennent de France et 25 % d'informels sur le total transféré (source enquête du GERA 1994).

(2) Source : étude FEMIP mars 2006 pour les transferts formels et étude CARIM pour les informels : 90 % de 2 millions €.

(3) Source : étude FEMIP et un ratio informel/formel de 50 % car le chiffre retenu pour les transferts formels contient déjà les échanges des billets et la contre-valeur des véhicules importés par les migrants.

(4) Source : étude CNCE pour le co-développement (MAE) 2004 ; très forte immigration irrégulière.

(5) Source : les flux en provenance de France représentent 1/3 des flux de tous les Sénégalais de l'extérieur, et la moitié des flux sont informels. Ces chiffres résultent de la concordance de sources mises à disposition de la mission. Forte immigration irrégulière.

(6) Source : Banque centrale des Comores citée par CEPACR.

(7) Source : CNCE/MERCER 2006

**L'idée de départ du co-développement est donc de favoriser ces transferts qui font l'objet d'un intérêt croissant de la part des bailleurs bilatéraux et internationaux et de les soutenir par des co-financements afin de mieux les structurer et de mieux les orienter.**

On constate que les priorités des actions des migrants évoluent dans un sens plus compatible avec l'aide publique au développement en favorisant progressivement davantage le secteur éducatif plutôt que la construction de lieux de culte.

En outre, l'arrêt de la migration de travail et le vieillissement des expatriés conduisent à une stabilisation des transferts qui conduit les communautés villageoises à rechercher des cofinancements dont la part est passée, pour ce qui concerne le Mali, de moins de 10 % à 35 % en l'espace de 30 ans, en 1975 et 2004. Les retraités ne sont plus soumis au système de cotisations et les transferts des enfants d'émigrés, souvent de nationalité française et dont les liens avec le pays d'origine sont plus distants, sont nettement moins importants. Ce constat illustre un des premiers paradoxes du co-développement, soulignée par la déléguée de l'Union européenne au Mali, Mme Irène Horejs : l'intégration des migrants dans le pays d'accueil réduit notablement les transferts.

L'impact des migrants sur le développement de leur pays d'origine ne se limite pas à leurs seuls transferts financiers, ils transmettent également leur compétence, leur savoir-faire, leur expérience des modes de vie du pays d'accueil.

## ***B. LE CO-DÉVELOPPEMENT COMME POLITIQUE PUBLIQUE***

### **1. Des reformulations successives**

Les tentatives pour ériger le co-développement en politique publique remontent, pour l'essentiel, à la fin des années 1990. Elles ont fait l'objet de reformulations successives.

L'idée originelle vient du ministère de l'intérieur : elle repose sur le principe que le soutien aux actions menées par les migrants dans leur pays d'origine peut faciliter leur intégration dans notre pays. Cette idée est toujours présente aujourd'hui mais de façon plus secondaire.

Le co-développement est ensuite apparu comme une forme particulière de coopération non gouvernementale et a été soutenue, à ce titre, par le ministère de la coopération au même titre que les ONG ou la coopération décentralisée, via des cofinancements.

Plus récemment, en 2003, le co-développement a été redéfini comme la valorisation de l'action des migrants en faveur de leur pays d'origine quelle qu'en soit la forme : la valorisation de l'épargne au service d'investissements productifs, des transferts de compétences, ou des apports d'expériences sociales et culturelles. L'accent est mis sur la mobilité et la circulation entre deux espaces, le pays d'accueil et le pays d'origine. L'accompagnement des migrants de retour et les aides à la réinsertion ont été rattachés à cette valorisation de l'apport des migrants.

Les autorités des pays concernés se sont également saisies de cette question dans les années récentes, notamment par la création de structures consacrées à leurs ressortissants à l'étranger. Dès 1998, le Mali a désigné un ministre des maliens de l'extérieur, placé à la tête de structures de représentation des maliens expatriés. Un ministère des marocains résidant à l'étranger a été créé en 2002, parallèlement à la Fondation Hassan II qui, directement rattachée au pouvoir royal, mène des actions en direction de la diaspora. Cette intervention gouvernementale, en complément de l'action de la société civile part également du constat de la nécessité de resserrer les liens économiques et culturels avec les générations nées dans le pays d'accueil.

Les pratiques de co-développement, majoritairement le fait d'individus ou d'organisations de la « société civile » sont donc reprises et soutenues à la fois par les autorités des pays d'accueil et celles du pays d'origine.

Lors de son audition devant la Commission des Affaires étrangères, Mme Brigitte Girardin, alors ministre déléguée à la coopération et à la Francophonie a précisé<sup>5</sup> les orientations de la politique du gouvernement en matière de co-développement : le développement local, la mobilité des personnes et la mobilité de l'épargne.

## 2. Les instruments du développement local

La définition des outils se heurte à une première difficulté d'identification du périmètre du co-développement selon qu'il est entendu au sens strict de mobilisation des migrants ou au sens plus large de synonyme d'une approche globale de la question des migrations et du développement. Le codéveloppement n'est pas un secteur de coopération identifié.

Pour ce qui concerne le **développement local**, le ministère des affaires étrangères accompagne financièrement les projets engagés par les associations de migrants installés en France ou dans le cadre de la coopération décentralisée qui visent à financer des équipements collectifs dans les pays d'origine ou des projets d'investissement productif. Au Maroc, le ministère des Affaires étrangères finance, via le fonds de solidarité prioritaire un fonds d'appui aux initiatives des collectivités locales de 4,5 millions d'euros sur 3 ans auquel s'ajoute 5,5 millions d'euros de financements marocains.

Il intervient également en **appui à la réinsertion économique** des migrants dans leur pays d'origine, par le financement de micro-projets créant de l'activité et des emplois. Il ne s'agit plus de mobiliser les diasporas présentes en France mais de tenter de « positiver » le retour de migrants.

L'aide à la réinsertion relève d'un programme de co-développement cofinancé par le ministère des Affaires étrangères et par l'Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations (ANAEM), soit d'un programme mis en œuvre par l'ANAEM et cofinancé, le cas échéant par l'Union européenne.

---

<sup>5</sup> voir le compte-rendu de cette audition en annexe

Cette aide est née en 1993 au Mali d'un programme expérimental mis en place après le retour de nombreux maliens en situation irrégulière et dépourvus de moyens d'une réinsertion économique. Les plafonds de l'aide ont été progressivement augmentés pour s'établir à 7 000 euros à partir de 2004.

Elle s'adresse aux personnes ayant bénéficié de l'un des dispositifs d'aide au retour mis en œuvre par l'ANAEM ou revenus spontanément depuis moins de six mois après un séjour d'au moins deux ans en France.

Elle consiste dans une aide technique et financière pour le démarrage de projets économiques. L'aide au démarrage, d'un montant maximum de 7 000 euros est allouée par l'ANAEM. Le ministère des Affaires étrangères finance, pour sa part, les opérateurs chargés de l'accompagnement des promoteurs de projets économiques pour un montant maximum de 1 300 euros qui comprend une aide à l'étude de faisabilité, puis au montage, à la mise en œuvre et au suivi de gestion pendant un an.

Cette aide à la réinsertion est cumulable, pour certaines nationalités avec l'aide au retour volontaire, proposée aux étrangers invités à quitter le territoire, qui s'élève à 3500 euros pour un couple et à 1000 euros par enfant. L'aide au retour volontaire a concerné près de 2000 personnes durant la phase d'expérimentation entre octobre 2005 et décembre 2006, soit le double des personnes concernées par le dispositif précédent sur une période comparable, dont un nombre limité d'africains, 130.

La ministre a indiqué qu'après avoir expérimenté ces actions dans quelques pays, le champ géographique en était désormais élargi, en fonction des besoins exprimés et de la mobilisation des diasporas, à l'ensemble des pays sub-sahariens membres de la francophonie, ainsi qu'à Haïti, au Vanuatu et à l'Éthiopie.

### **3. Le soutien à la mobilité des personnes**

S'agissant de la **mobilité des personnes**, le gouvernement souhaite proposer aux migrants qualifiés installés en France de transmettre leurs compétences, soit au travers de missions d'assistance technique de courte durée, soit, en matière universitaire, par l'enseignement à distance.

Le **projet TOKTEN** « *Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals* » financé en partie par la coopération française et géré par le PNUD organise des missions de scientifiques et universitaires maliens de la diaspora afin qu'ils apportent une contribution à l'enseignement supérieur malien. Pendant la durée des missions, ils donnent des cours et accompagnent les recherches et les thèses des étudiants.

Un projet du Fonds de solidarité prioritaire de 4 millions d'euros porte sur la gouvernance des universités marocaines. En marge d'un soutien à la réforme des universités du pays, il prévoit la mobilisation de la diaspora scientifique, ainsi que le développement de partenariat avec des Etats sub-sahariens.

Le co-développement s'adresse aussi aux **Français issus des migrations** qui, même s'ils ne connaissent pas toujours leur pays d'origine, sont susceptibles d'être intéressés par des actions de volontariat de solidarité internationale. Afin de mobiliser un nombre croissant de ces jeunes, le ministère des affaires étrangères a

intégré cette mission dans le contrat d'objectifs et de moyens, signé en décembre 2006 avec l'Association française des volontaires du progrès. Il semble cependant que la durée des missions de volontariat de solidarité internationale, deux ans, soit un obstacle à une mobilisation très importante. Il serait souhaitable d'envisager des durées plus courtes.

Les **étudiants** originaires des pays du Sud sont concernés au premier rang par ce volet « mobilité » du co-développement mais il faut souligner qu'ils se heurtent de plus en plus à des difficultés réelles liées à un niveau de français insuffisant et à l'absence, dans des pays dont le français est langue officielle, d'une offre de rattrapage linguistique.

La **carte de séjour « compétences et talents »** de trois ans a été créée par la même loi pour favoriser la venue temporaire de scientifiques, de sportifs, d'actifs dans l'intérêt de la France et du développement du pays d'origine. Force est de constater que ce dispositif est de conception plutôt unilatéral et donc assez éloigné du concept de co-développement sauf à associer les pays d'origine dans la définition des critères d'attribution. Et surtout, on verra qu'il n'est pas encore mis en œuvre.

#### **Les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 en faveur de la mobilité**

##### **Les étudiants**

Les étudiants ayant obtenu un diplôme de niveau master, pourront compléter leur formation par une première expérience professionnelle en bénéficiant de 6 mois de séjour supplémentaires.

##### **Les saisonniers**

Les saisonniers, dont l'entrée et le séjour étaient précédemment fondés uniquement sur un contrat de travail saisonnier visé par l'administration du travail sans document de séjour délivré par les préfetures, recevront une carte de séjour temporaire accordée pour une durée maximale de trois ans renouvelable, permettant d'exercer des travaux saisonniers n'excédant pas six mois dans l'année.

##### **La carte « compétences et talents »**

La carte de séjour portant la mention « compétences et talents » est une des principales innovations de la loi Elle a été conçue pour attirer en France des personnalités remarquables, à haut potentiel, et pour faciliter leur séjour. Elle *« peut être accordée à l'étranger susceptible de participer, du fait de ses compétences et de ses talents, de façon significative et durable au développement économique et au rayonnement, notamment intellectuel, culturel ou sportif de la France ou du pays dont il a la nationalité »*.

Les critères pris en considération seront déterminés par une Commission nationale des compétences et des talents, chargée de fixer chaque année des critères afin d'aider le ministre de l'intérieur, autorité décisionnelle, à apprécier l'opportunité d'accorder ou non la carte.

L'octroi de la carte « compétences et talents » est subordonnée à la production d'un visa de long séjour. Les consulats auraient une fonction de présélection.

Accordée pour une durée de trois ans renouvelable une fois, cette carte permettrait à son titulaire d'exercer toute activité professionnelle de son choix.

La carte « compétences et talents » est attribuée au vu du contenu du projet de l'étranger et de la nature de l'activité qu'il se propose d'exercer. L'intérêt de ce projet pour la France et pour le pays d'origine serait aussi pris en considération.

La carte « compétences et talents » ouvrirait le bénéfice de plein droit de la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » pour le conjoint et les enfants de son titulaire. Le renouvellement de la carte de séjour temporaire serait aussi de plein droit durant toute la période de validité de la carte « compétences et talents ».

Cette carte permet de solliciter la délivrance d'une carte de résident dans les conditions de droit commun.

Le développement des **visas de circulation** est l'un des autres axes du soutien à la mobilité des personnes. Ces visas, d'une durée maximale de cinq ans, permettent d'effectuer plusieurs séjours n'excédant pas une durée cumulée de trois mois par an. Au Mali, la délivrance de ce type de visas a augmenté de 25 % au cours des dernières années. Entre 2003 et 2006, le nombre total de visas de circulation a progressé de 210 000 à 250 000.

D'une façon plus générale sur la question des visas, vos rapporteurs ont pu observer que la mise en place de la biométrie, effective dans les deux pays de la mission, a permis de mettre fin aux scènes de files d'attente interminables auxquelles ils avaient pu assister lors de missions précédentes et qu'ils jugeaient indignes. L'attente des personnes s'est reportée sur l'obtention du rendez-vous pour le dépôt du dossier mais le délai qui sépare ce dépôt de la délivrance du visa est très rapide, de 24 à 48 heures.

#### 4. La valorisation de l'épargne

S'agissant de la **mobilité de l'épargne des migrants**, les objectifs portent sur la diminution du coût des transferts et sur une meilleure orientation vers l'investissement productif.

Le ministère des affaires étrangères cherche à favoriser une plus grande transparence des services offerts aux migrants. Dans cette optique, le développement d'un **site internet** permettant de comparer les différentes prestations disponibles pour les transferts de fonds a été confié à l'Agence française de développement.

Cette démarche s'inscrit dans la continuité des recommandations du G8 de Sea Island en 2004. Elle a été mise en œuvre par le Royaume-Uni dont le ministère de la coopération (DFID) s'est livré, avec le secteur privé, à un travail de recensement et de comparaison des offres de transferts disponibles à destination des pays d'origine de ses plus importantes communautés de migrants. Un site internet<sup>6</sup> permet une comparaison non seulement des coûts de transferts mais aussi de la qualité des prestations offertes en termes de rapidité, de fiabilité et de facilité d'accès.

---

<sup>6</sup> [www.sendmoneyhome.org](http://www.sendmoneyhome.org)

Cette transparence devrait favoriser une plus grande concurrence et favoriser l'intérêt des banques pour l'épargne des migrants. Le groupe La Poste et l'Union postale universelle, ont ainsi pris l'initiative, a indiqué Mme Girardin devant la Commission, de la création d'un nouveau mandat garantissant un transfert électronique d'argent en un temps limité et pour un coût compétitif.

La loi du 24 juillet 2006 a créé un **compte épargne co-développement** qui vise à orienter l'épargne des migrants vers les investissements productifs dans leur pays d'origine.

#### **Le compte épargne co-développement**

Le compte épargne co-développement a été créé par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration et organisé par un décret du 19 février 2007.

Il permet aux travailleurs immigrés qui investissent dans leur pays d'origine de placer des fonds sur un compte bloqué et de bénéficier d'exonérations fiscales en France à hauteur de 25 % du revenu net global du foyer et de 20 000 euros par personne et par année.

Les sommes placées ne pourront être débloquées que si l'épargnant justifie d'un investissement dans les pays en voie de développement. Les investissements autorisés portent sur la création, la prise ou la reprise de participations dans des entreprises locales ; l'abondement de fonds destinés à des activités de micro finance ; l'acquisition d'immobilier d'entreprises, d'immobilier commercial ou de logements locatifs ; le rachat de fonds de commerce ; le versement à des fonds d'investissements dédiés au développement ou à des sociétés financières spécialisées dans le financement à long terme. Le montant maximum est fixé à 50 000 euros. La durée du compte ne peut être inférieure à un an et supérieure à six ans à compter du versement initial.

La dépense fiscale correspondante pourrait s'élever à 15 millions d'euros mais ce dispositif n'est pas encore mis en œuvre.

### **5. Une synthèse des différents instruments : les accords de gestion concertée des flux migratoires**

L'accord de gestion concertée des flux migratoires signé avec le Sénégal le 23 septembre 2006 illustre les différentes facettes d'une approche globale de la question des migrations associant les questions sécuritaires et les questions de développement.

Il crée un observatoire général des flux migratoires afin d'améliorer les connaissances. Il prévoit de faciliter la délivrance de visas de circulation pour certaines catégories de personnes (hommes d'affaires, intellectuels, scientifiques...) ainsi que celle des visas de transit. Il comporte des dispositions relatives aux étudiants et aux travailleurs, à la surveillance des frontières et à la réadmission des ressortissants et aborde la coopération au développement dans des secteurs spécifiques comme la santé, l'agriculture et le domaine financier.

Cet accord ne connaît pas encore d'application concrète mais il a vocation à constituer la trame de futurs accords liant la France à d'autres Etats africains.

Un second accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires a ainsi été signé le 5 juillet 2007 avec le Gabon. Il porte notamment sur la facilitation de la

circulation des personnes, sur l'accès à l'emploi des gabonais dans certaines professions, sur la réadmission des clandestins et sur le renforcement de la coopération, avec un volet relatif à la fiabilité de l'état civil. La relation entre la France et le Gabon sur la question migratoire n'est pas une relation difficile : le Gabon est plus un pays d'accueil qu'un pays d'origine et la pression migratoire émanant de ce pays est inexistante.

La question de **l'articulation de ces accords avec les Documents Cadre de Partenariat (DCP)** signés avec la plupart des pays destinataires de l'aide française et définissant les secteurs prioritaires est posée et il conviendra d'assurer, le cas échéant, une cohérence entre ces deux documents.

Les accords de gestion concertée des flux migratoires pourraient également être transposés à l'échelon européen.

## **6. Une organisation « aux multiples commandes »**

Le co-développement, en tant que politique publique, est embryonnaire. Elle ne mobilise qu'un nombre de personnes et un volume de crédits limités. L'organisation globale est cependant relativement complexe et implique, pour l'essentiel : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'intérieur et le ministère des Affaires sociales, tutelle de l'ANAEM.

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a été créé par un décret du 26 mai 2005 afin de coordonner les actions des différents départements ministériels. Son activité est soutenue : en dix-huit mois, il s'est réuni cinq fois, soit un nombre équivalent aux réunions du CICID, son équivalent compétent en matière de développement, pourtant créé quelques années plus tôt, en 1998.

Un « ambassadeur délégué au co-développement » a été nommé en décembre 2002, rattaché administrativement au secrétariat général du ministère des Affaires étrangères. Il a un rôle de conception, de coordination, de dialogue avec les associations de migrants et d'initiative ; la mise en œuvre des projets concrets est assurée par les services du ministère. L'appui aux actions des organisations de migrants s'effectue via la Mission d'appui aux organisations non gouvernementales (MAIONG).

La mise en œuvre des projets de la coopération française s'effectue via le Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, l'Agence française de développement n'intervenant que de façon marginale dans le dispositif alors que le développement du secteur productif et l'accès relèvent plus de ses secteurs d'intervention que de ceux du ministère des Affaires étrangères. **Le ministère des Affaires étrangères se trouve donc en position d'opérateur alors qu'il lui revient, en principe, un rôle de conception et de pilotage stratégique des politiques de développement.**

La création, en mai 2007, d'un ministère ayant compétence à la fois sur l'immigration, l'intégration, l'identité nationale et le co-développement<sup>7</sup> devrait amener une nouvelle répartition des rôles dont il est trop tôt pour évaluer l'ampleur et les contours ainsi que les effets sur la politique de co-développement.

### **C. QUELS EFFETS SUR LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT ?**

Constatant la forte présence du co-développement dans les documents sur la stratégie de l'aide française, notamment dans les conclusions du CICID, vos rapporteurs se sont interrogés sur les effets de l'intégration de la problématique des migrations dans la politique d'aide au développement : a-t-elle un effet sur les priorités sectorielles, sur les priorités géographiques, sur les instruments de l'aide ?

#### **1. Des actions expérimentales**

**Sur la période 2003-2006, le co-développement a bénéficié de 14 millions d'euros, volume porté à 22 millions d'euros sur la période 2006-2008.**

Le champ géographique défini pour recevoir, à titre expérimental, les actions de co-développement comprend quatre pays : le Sénégal, le Mali, le Maroc et les Comores. Les expériences concrètes se concentrent pour l'essentiel dans deux pays, le Maroc et le Mali où vos rapporteurs ont choisi de se rendre.

Ces deux pays présentent un profil très différent. La présence de leurs expatriés en France s'établit dans un rapport de un à dix au profit du Maroc.

#### **2. Au Maroc**

**En ce qui concerne le Maroc**, la question migratoire est un sujet très important d'une relation bilatérale très dense.

La communauté marocaine établie à l'étranger est estimée à 3 millions de personnes, soit 10 % de la population marocaine. La moitié des marocains partis pour l'Europe sont installés en France. 470 000 sont titulaires d'un titre de séjour.

La France est le premier client, le premier fournisseur et le premier investisseur au Maroc qui est également, avec 180 millions d'euros par an, le premier

---

<sup>7</sup> Publié le 31 mai 2007, le décret d'attribution du ministre de l'immigration, de l'intégration de l'identité nationale et du co-développement précise que le ministre « est chargé de la politique de codéveloppement et, en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, participe à la définition et à la mise en oeuvre des autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations ». *Le ministre* « a autorité sur le secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration et l'ambassadeur au codéveloppement » et il dispose des différents services concourant à cette politique, notamment de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID).

destinataire de l'aide bilatérale française, essentiellement sous forme de prêts ; les encours de l'Agence française de développement y atteignent un milliard d'euros. Plus de 800 000 marocains vivent en France et les 30 000 étudiants marocains représentent la première nationalité des étudiants étrangers. Dans le cadre de la migration de travail, la France accueille 7 000 travailleurs saisonniers par an. Le Maroc demeure également un important pays d'origine de migration illégale vers la France et figure au septième rang des nationalités pour le placement en zone d'attente, au deuxième rang des non-admissions, au premier rang des réadmissions simplifiées et au troisième rang pour les interpellations d'étrangers en situation irrégulière en 2005.

Pays de transit des migrants sub-sahariens, en provenance notamment du Sénégal, du Mali et de Côte d'Ivoire, le Maroc est aussi devenu un pays de destination sous l'effet de l'allongement des périodes de transit. Il accueillera aujourd'hui, selon les estimations, entre 10 000 et 25 000 migrants, principalement à Rabat. Ce phénomène, très neuf, devrait aller croissant ; il représente un véritable bouleversement pour la société marocaine et pose des problèmes de sécurité, ces populations étant très marginalisées. Bien que très réticent sur la question de la réadmission des étrangers tiers, le Maroc est ouvert aux coopérations sur le contrôle des flux migratoires en provenance d'Afrique subsaharienne et reçoit notamment des fonds substantiels<sup>8</sup> de l'Union européenne dans ce domaine afin, notamment de renforcer sa police des frontières. Dans sa relation avec le Maroc sur les questions migratoires, la France partage des préoccupations communes avec l'Espagne<sup>9</sup>.

Le Maroc se rattache par certains aspects à un pays émergent, même si les fondamentaux de son économie restent fragiles comme en atteste son classement à la 108ème position dans le classement du PNUD. Il en présente les caractéristiques sociales : fortes inégalités (19 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et 10 % de la population détient plus de 30 % du revenu national), très forte disparité villes/campagnes et régionale, coexistence de secteurs économiques dynamiques et « mondialisés » avec un important secteur informel.

Au Maroc, l'Agence française de développement finance de nombreux programmes qui pourraient être reliés à la problématique des migrations : accès au crédit, mise en valeur agricole, accès aux services sociaux...

Elle gère plus particulièrement un programme de 3,81 millions d'euros pour le compte de la direction Justice et Affaires intérieures de la Commission européenne. Ce programme qui a pour objet d'appuyer les investissements personnels et collectifs des Marocains résidant à l'étranger comprend deux volets, un volet d'appui au tourisme rural par la création de gîtes ruraux dans la région de Taroudant et un volet de soutien à la création ou au développement d'entreprises « innovantes ».

---

<sup>8</sup> Le Maroc bénéficie d'un important projet (67 millions d'euros) sur fonds de l'instrument financier MEDA, principalement constitué d'aide budgétaire pour l'appui à la décentralisation de sa police et la mise à niveau de ses postes frontières. Il reçoit environ 5 millions d'euros d'appui au volet international de l'ANPE locale, l'ANAPEC et l'encours de projets sur fonds AENEAS (DG JLS) s'élève à environ 25 millions d'euros. Au total, le Maroc s'est vu attribuer plus de 100 millions d'euros de financements européens sur la question des migrations.

<sup>9</sup> Quelque 7 millions de marocains parlent l'espagnol dans le Nord du Pays qui a avec l'Espagne une proximité culturelle historique.

Sur le montant total du programme, 1,5 million d'euros sont pris en charge par une subvention de la Commission, à hauteur d'un tiers du projet dans la limite de 150 000 euros, chaque projet faisant l'objet d'un apport d'au moins un tiers par des marocains résidant à l'étranger, le dernier tiers étant apporté par un fonds d'amorçage, opérateur marocain spécialisé dans les entreprises innovantes. **Le programme ne crée aucune obligation au retour des investisseurs dans leur pays d'origine.** Le volet Tourisme rural est mis en œuvre par un opérateur marocain, l'agence de développement social, assisté d'un opérateur délégué, l'association Migrations et développement, présente en France et au Maroc.

### 3. Au Mali

Le **Mali**, classé 175<sup>ème</sup> sur 177 selon l'indice de développement humain, avec deux tiers de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté, connaît une croissance démographique forte (3 %/an). Quatre millions de maliens sont expatriés dont 60 à 120 000, les chiffres varient selon les estimations, en France. Les maliens figurent au sixième rang des nationalités placées en zone d'attente (343 personnes en 2005).

Le Mali était, avec le Sénégal et la Mauritanie, l'un des trois pays concernés par le Programme de développement local/migrations mis en place entre 1996 et 2000 et qui constituait une préfiguration du co-développement en finançant des aides au développement local des régions d'origine et à l'accompagnement des migrants de retour.

Suite à la signature de la convention franco-malienne sur le co-développement, intervenue le 21 décembre 2000, une première convention de co-développement sur les crédits du fonds de solidarité prioritaire a été signée en 2002 pour un montant de 2,6 millions d'euros.

Le programme comprend trois composantes : le développement des zones d'origine (950 000 euros), le soutien aux investissements productifs (750 000 euros) et les questions d'identité, volet destiné aux jeunes issus de l'immigration (500 000 euros).

Une deuxième phase du FSP co-développement a démarré en juin 2006 pour trois ans et pour un montant de 2,6 millions d'euros. Tout en conservant le même schéma, il étend le dispositif à l'ensemble du territoire malien et renforce le volet d'appui aux initiatives des jeunes issus de l'immigration.

La composante « **développement local** » consiste en l'appui aux associations pour la conception de projets de développement notamment dans le secteur de l'éducation. Les migrants et les bénéficiaires ont apporté 29 % des financements, le FSP co-développement, 63 %, le reste étant apporté par d'autres partenaires, notamment des collectivités territoriales françaises, dans le cadre de la coopération décentralisée. Dans ce dernier domaine, la ville de Montreuil met en œuvre un programme de développement rural très significatif (10 millions d'euros) dans la région de Yélimané qui comprend un apport des migrants à hauteur de

500 000 euros et qui présente la caractéristique d'une coopération tripartite avec le Viet Nam en matière agricole, notamment pour la culture du riz.

La composante « **développement de l'appareil productif** » comprend deux volets, un volet « réinsertion économique » et un volet « investissement à distance ».

Le volet « *réinsertion économique* » associe deux modes de financement, le ministère des Affaires étrangères, via le FSP, et le ministère de la cohésion sociale, via l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, ANAEM, dans le cadre de l'aide à la réinsertion précédemment évoquée. Ces sommes sont versées par tranches au rythme d'avancement du projet. Elles ne sont pas perçues par le migrant mais par l'opérateur qui l'accompagne dans son projet.

Le volet « *investissement à distance* » permet à des migrants d'investir leur épargne dans le développement du secteur privé malien, via la Banque Nationale de Développement Agricole (BNDA) dont l'Agence française de développement est l'un des actionnaires. L'épargne du migrant est rémunérée à 3.5 % et permet à un promoteur d'emprunter 4 millions de Francs CFA à 14 %. Un opérateur, financé sur les crédits du co-développement participe à l'étude de faisabilité et assure le suivi technique du projet.

#### **4. Un premier bilan contrasté**

Les actions de co-développement présentent un intérêt majeur, celui d'avoir mis en lumière que les politiques de gestion des flux migratoires ne peuvent se limiter au contrôle des frontières et à la lutte contre l'immigration clandestine sans se préoccuper de ses causes profondes.

Elles prennent des formes dont la coopération française n'est plus coutumière, le soutien à des micro-projets avec une forte composante d'accompagnement assurée par des opérateurs locaux, mais auxquelles elle pourrait retrouver un intérêt sous des formes modernisées.

A l'évidence cependant, les deux politiques que sont le développement et la maîtrise des flux migratoires s'inscrivent dans des horizons temporels différents ; le co-développement tente, dans une certaine mesure, de les faire se rencontrer.

Bien que né à la fin des années 1990, le codéveloppement a fait l'objet d'une reformulation et d'applications opérationnelles récentes : la carte « compétences et talents » n'avait ainsi pas encore reçu d'application concrète dans les deux pays à la date de la mission de vos rapporteurs ; de même, l'accord de gestion concertée des flux migratoires avec le Sénégal, pour partie, vraisemblablement en raison des échéances électorales sénégalaises, était, lui aussi, resté inappliqué.

Près d'un an après la promulgation de la loi de juillet 2006, le livret d'épargne co-développement n'était, quant à lui, toujours pas distribué par les banques, faute de publication des textes d'application nécessaires et notamment de la convention liant les banques au titulaire d'un livret codéveloppement.

Il est également trop tôt pour évaluer le volet « gîtes ruraux » au Maroc, qui n'est pas encore entré en phase de commercialisation

Lancé en 2003 pour une durée de deux ans, le programme de co-développement au Maroc a été prolongé pour tenir compte des difficultés rencontrées. Force est de constater que le volet « entreprises innovantes », avec trois entreprises créées en quatre ans et deux en phase de démarrage, n'a pas été couronné de succès.

Au Mali, le co-développement a permis la réalisation de projets de développement local consistant essentiellement en une « activation » de l'aide au retour des migrants.

413 projets ont été financés entre 1998 et 2002, à un rythme d'environ 40 dossiers par an. Après le passage de la subvention de 4000 à 7 000 euros en 2003, le nombre de dossiers a augmenté et 254 projets ont été financés pour la période 2004-2005. On estime à 1 500 la création d'emplois liée à ces migrants de retour depuis 2002.

Parmi les projets présentés à vos rapporteurs, certains cherchent à tirer un réel parti de l'expérience de la migration en s'inscrivant d'emblée dans un modèle économique lié aux échanges entre les deux espaces en visant une clientèle d'émigrés en France et en faisant appel à des partenaires au sein de cette communauté ou en se situant dans la filière « bio » permettant de diffuser des produits en France, à des prix plus rémunérateurs.

**Bilan de la première phase du FSP Mali**

22 projets de développement local dans la région de Kayes (625 000 euros de co-financement)

300 projets de réinsertion économique

43 missions d'appui à la diaspora scientifique et technique (programme TOKTEN)

10 projets jeunesse

24 missions d'échange et d'expertise en France et au Mali

La mise en oeuvre du volet « investissement à distance » est restée largement théorique puisqu'il n'a concerné qu'un seul bénéficiaire. Quatre promoteurs ont par ailleurs bénéficié d'un prêt à 16 % mais un seul honore ses engagements de remboursements, les trois autres étant défaillants. La sélection des projets et de leur promoteur s'est révélée insuffisante.

Pour ce qui concerne le volet « jeunesse », 10 projets avaient été financés à la fin de l'année 2005, principalement dans le domaine culturel.

Il s'agit cependant de transformer en « entrepreneurs » des migrants qui se trouvaient le plus souvent en situation d'échec dans leur parcours de migration. Dans cette perspective, l'action menée relève davantage de la réinsertion sociale, par ailleurs nécessaire, que du développement du secteur productif.

Selon l'évaluation menée sur le FSP Mali, 80 % des migrants s'étaient réinsérés socialement et les trois-quarts des entreprises fonctionnaient encore au bout de deux ans. Le dispositif a permis de créer trois emplois par projet en moyenne, soit quelque mille emplois en trois ans.

Les facteurs de réussite déterminants sont le montant de l'apport financier du migrant, témoignage de son implication personnelle et de la maturité de son projet ainsi que la nature de ses charges familiales : si elles sont trop importantes, elles mettent en péril la viabilité du projet mais, a contrario, une charge de famille est un facteur de stabilité et d'engagement dans le projet.

**Le bilan des expériences menées n'est pas négligeable mais il fait apparaître une politique prioritairement orientée sur la gestion des flux migratoires, sans effet massif néanmoins sur ces mêmes flux.** Le nombre des personnes accompagnées dans le cadre de l'aide à la réinsertion n'est pas comparable au volume des flux migratoires vers l'Europe.

## **5. Quels changements d'échelle envisageables ?**

Encore largement expérimentale, la politique de co-développement est confrontée à la question de sa montée en puissance.

Les obstacles sont nombreux.

Le débat sur le co-développement s'est beaucoup focalisé, à la demande des associations de migrants, sur la question du coût des transferts. En l'absence de structures bancaires très développées, et donc de concurrence, dans les régions d'origine des migrants, ces coûts sont effectivement élevés et ponctionnent d'autant les montants disponibles. Nécessaire pour réduire la part du secteur informel, une action sur les coûts de transferts ne devrait cependant pas avoir d'effet notable sur la part des investissements productifs.

**Il convient tout d'abord de rappeler que si les transferts de migrants sont importants en termes de volume global, le montant des transferts annuels individuels représente une capacité d'investissement limité** (2 500 euros par an en moyenne pour le Maroc).

En second lieu, il s'agit de flux privés qui peuvent certes contribuer au développement mais dont l'emploi relève de décisions individuelles.

Enfin, si la part de l'investissement productif dans les transferts totaux est résiduelle, c'est qu'ils constituent en premier lieu un transfert de revenus indispensable pour satisfaire des besoins de consommation courante dans des régions où les opportunités d'investissements sont par ailleurs limitées.

La mobilisation des migrants suppose des communautés structurées dans le pays d'accueil. C'est notamment le cas de la communauté malienne en France qui a su développer des modes élaborés d'aide au développement. Il sera plus difficile pour la coopération institutionnelle française de travailler avec des communautés plus récentes, moins structurées et plus atomisées. Suite à la réunion du CICID du 19 juin 2006, l'extension des programmes de codéveloppement financés sur le Fonds de solidarité prioritaire a été décidée. Après le développement de programmes au

Sénégal et au Comores, le champ géographique des projets « FSP Codéveloppement » devrait être étendu à d'autres pays d'Afrique (Bénin, Cameroun, Cap Vert, Madagascar, Mauritanie et Éthiopie) ainsi que le Vanuatu et Haïti.

La montée en puissance de la politique de co-développement ne peut se résumer à une augmentation des crédits budgétaires qui y sont alloués.

D'une part, l'aide financière n'est pas suffisante pour faire du retour un succès, **l'accompagnement du migrant dans son projet est déterminant**. Les structures capables d'assurer une telle prestation dans de bonnes conditions sont peu nombreuses : les structures de coopération européennes ou des bailleurs bilatéraux ne sont pas en mesure de remplir un tel rôle pour des projets nombreux et de petite taille ; il convient donc de confier cette tâche à des ONG faisant office de bureaux d'études. La coopération décentralisée peut aussi jouer un rôle très important. D'autre part, ce ne sont pas tant les crédits qui font défaut que les projets d'investissements viables portés par des migrants volontaires pour retourner dans leur pays d'origine et aussi les personnes ressources aptes à les accompagner.

Le passage du niveau microéconomique, consistant dans la création de micro-entreprises, dans lesquelles le migrant est son propre employeur, à un niveau macro-économique, où la création d'emplois peut avoir des effets potentiels sur la migration, reste à conquérir.

En outre, dans son volet le plus opérationnel de l'aide au retour, le co-développement est marqué par un certain nombre de biais. Les migrants sont certes des acteurs importants du développement de leur pays d'origine mais il est légitime de s'interroger sur la convergence de leurs choix, géographiques ou sectoriels, avec les intérêts du développement du pays.

Poussée à l'extrême, la logique de l'aide au retour irait à l'encontre de l'objectif recherché en privilégiant, parmi les investisseurs potentiels dans un pays donné, ceux passés par la « case France ». En termes de développement, l'investissement d'un migrant n'a pas forcément plus de pertinence économique qu'un investissement porté par un non migrant. Rapportée au nombre d'habitants, l'aide bilatérale française au Mali est inférieure à 5 euros, soit nettement inférieure aux 8 200 euros consacrés à l'aide à la réinsertion d'un migrant de retour. L'arbitrage, au sein des crédits d'aide au développement entre des projets locaux et des projets portés depuis l'extérieur ne serait, à ce stade, pas souhaitable.

Le choix de « régions cibles » conduisant à privilégier les régions d'origine des migrants est aussi à manier avec précaution. Le choix majoritaire des migrants de retour de ne pas se réinstaller dans leur région d'origine, les raisons qui les avaient conduits au départ ayant peu évolué, conduit à envisager beaucoup plus largement les régions de mise en œuvre des projets de co-développement. Au Mali, le ciblage initial de la seule région de Kayes, principale zone d'émigration vers la France, n'a pas été maintenu et le dispositif a été élargi à l'ensemble du pays.

**En l'état actuel, la politique de co-développement apparaît davantage tournée vers un objectif interne, freiner l'immigration et favoriser le retour des migrants que vers une politique « externe » visant à favoriser le développement du pays d'origine.**

La rencontre entre ces deux objectifs revêt encore un caractère artificiel, tant que les Etats d'origine ne s'en saisissent pas pour élaborer une véritable stratégie, accompagner les migrants dans leurs projets et orienter leur épargne vers les secteurs les plus créateurs d'emploi. Tant que cette synthèse n'est pas réalisée, vos rapporteurs ne croient pas à l'efficacité d'un recours plus large aux crédits d'aide au développement, tel qu'évoqué par le ministre des finances du Mali, pour abonder les projets d'aide au retour.

Le recours aux crédits d'APD ne garantit pas l'implication du pays d'origine alors qu'elle est une condition indispensable à la réussite de cette politique. Elle peut prendre des formes diverses : accompagnement juridique, allègement des contraintes administratives, incitations fiscales, travail avec le secteur bancaire pour améliorer le cadre réglementaire...

Devant ces difficultés, et compte-tenu de l'importance budgétaire de l'engagement de la France au niveau européen sur les questions de développement, un changement d'échelle significatif peut être recherché par l'implication de l'Union européenne dans une politique de co-développement.

### **III. L'UNION EUROPÉENNE, NOUVEL HORIZON DU CO-DÉVELOPPEMENT ?**

Partiellement communautarisées par le Traité d'Amsterdam, les politiques migratoires ont connu un regain d'intérêt sous l'impulsion des Etats du Sud, frontières extérieures de l'Union. Les images frappantes des événements de Ceuta et Melilla en octobre 2005 ont illustré à la fois l'ampleur des difficultés et la nécessité d'une solidarité européenne et d'une approche globale de ces questions. Le sommet de Hampton Court d'octobre 2005 a ainsi élevé la question migratoire au rang de priorité.

#### ***A. LE CADRE INSTITUTIONNEL : UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE***

##### **1. L'intérêt d'une approche communautaire de la question des migrations**

L'intérêt d'une approche communautaire de la question des migrations est, pour notre pays, avant tout politique. Même si les flux migratoires ne sont plus l'apanage exclusif d'anciennes colonies françaises, l'histoire particulière des liens entre la France et le continent africain entoure le dialogue sur les migrations d'un affect qui nuit à sa sérénité. Sortir d'un face à face bilatéral peut permettre de progresser sur ces questions dans un climat plus apaisé.

En second lieu, ces matières ayant été partiellement communautarisées, il est logique que les négociations soient conduites à l'échelon européen.

Enfin, la faiblesse des marges de manoeuvres sur crédits bilatéraux, du fait de l'engagement massif de la France en faveur des institutions multilatérales de développement, au premier rang desquelles figure l'Union européenne, justifie qu'un effet de levier en matière de développement suffisant pour peser sur la question des migrations soit davantage recherché au niveau européen.

##### **2. Une communautarisation partielle**

Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en 1999, les questions relatives à l'immigration ont fait l'objet d'une application progressive de la méthode communautaire.

Toutefois, alors que les mesures relatives à l'immigration illégale relèvent du vote à la majorité qualifiée et de la codécision avec le Parlement européen, les mesures relatives à l'immigration légale continuent aujourd'hui de relever de la règle de l'unanimité au Conseil et de la consultation simple du Parlement européen.

Dans ce domaine, des directives ont été adoptées sur le droit au regroupement familial (2003/86/CE), sur les conditions d'admission de ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat (2004/114/CE) sur une procédure d'admission spécifique des

ressortissants des pays tiers dans l'UE aux fins de recherche scientifique (2005/71) et sur le statut des ressortissants de pays tiers résidant légalement depuis au moins cinq ans sur le territoire d'un Etat membre. Pour ce dernier cas, la mobilité à des fins d'emploi reste du ressort des Etats membres. Tous ces textes laissent une marge d'appréciation importante aux Etats membres pour leur mise en œuvre.

### **Les compétences communautaires sur la question des migrations**

Les compétences de l'Union européenne en matière d'immigration sont issues du **Traité d'Amsterdam** de 1997, entré en vigueur en 1999. En signant ce traité, les Etats membres ont transféré une partie de leurs prérogatives en matière d'immigration, d'asile, de visas et d'autres mesures relatives à la libre circulation des personnes qui sont devenues des compétences partagées entre les Etats membres et l'Union européenne.

Bien que ces domaines relèvent du « premier pilier » depuis cette date, ils ne sont pas, pour autant, aujourd'hui entièrement soumis à la méthode communautaire. En effet, le traité d'Amsterdam, puis le traité de Nice, ont prévu une application progressive de la méthode communautaire à ces matières.

Ainsi, dans le domaine de l'immigration, l'article 63, paragraphes 3 et 4, du traité instituant la Communauté européenne ne prévoit que l'adoption de « mesures » relatives à la politique d'immigration, dans des matières limitativement énumérées :

- les conditions d'entrée et de séjour ;
- l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ;
- les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un Etat membre de séjourner dans les autres Etats membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Le terme même d'« harmonisation » ne figure pas dans le traité à propos de l'immigration.

Lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de recourir à la « clause passerelle » pour passer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen pour les mesures relatives aux contrôles des frontières, tant intérieures qu'extérieures, ainsi qu'à l'immigration clandestine. Cet accord a été formalisé par une décision du Conseil en date du 22 décembre 2004.

Le passage de l'unanimité au vote à la majorité qualifiée au Conseil et à la codécision avec le Parlement européen était quant à lui prévu par le projet de Traité constitutionnel pour les mesures relatives à l'immigration régulière.

Le mandat de la Conférence intergouvernementale, adopté lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007, ne remet pas en cause cette évolution. En tout état de cause, chaque Etat membre conserve le droit de définir les volumes d'entrée des ressortissants des Etats tiers à des fins d'emploi.

### 3. Des objectifs ambitieux

A la suite de l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, lors du Conseil européen de Tampere en Finlande en octobre 1999, les Etats membres ont adopté un premier programme de travail.

Lors de ce sommet, le Conseil européen a fixé l'objectif d'une « politique commune » en matière d'immigration, dont il a défini trois orientations majeures :

**« - le développement du partenariat avec les pays d'origine afin de favoriser en particulier le co-développement ;**

**- un traitement équitable des ressortissants de pays tiers ;**

**- une gestion plus efficace des flux migratoires, comprenant un contrôle efficace aux frontières extérieures. »**

Si les deux dernières priorités ont connu un début de mise en œuvre, le partenariat avec les pays d'origine est resté largement à engager. Le programme de Tampere comprend cependant la première référence à la notion de co-développement au niveau européen.

Le programme de La Haye, adopté en annexe des conclusions du sommet européen de Bruxelles en novembre 2005, relance le processus en reprenant ces différents objectifs. Il prévoit l'adoption d'une directive générale sur les droits fondamentaux des travailleurs migrants et quatre directives spécifiques traitant des conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'immigrants. La Commission propose plusieurs mesures pour renforcer la coopération avec les pays d'origine : contrôle des flux, limitation de la fuite des cerveaux au profit d'une meilleure circulation migratoire, structures de formation dans les pays d'origine...

#### ***B. UN CADRE CONCEPTUEL : L'APPROCHE GLOBALE DES MIGRATIONS***

L'idée d'une approche globale, initialement portée par la France, est désormais adoptée au niveau européen. Les liens entre migration et développement sont abordés pour la première fois par la Commission dans une communication de décembre 2002 qui recommande l'intégration de cette question dans les relations avec les Etats tiers et le renforcement de la cohérence entre les politiques.

En décembre 2005, le Conseil européen a adopté « l'approche globale sur la question des migrations », une « *approche équilibrée, globale et cohérente, comprenant des politiques destinées à lutter contre l'immigration illégale et permettant, en coopération avec les pays tiers, de tirer parti des avantages de l'immigration légale* » qui vise à définir une action cohérente en matière de migrations au travers de différents domaines d'action : relations extérieures, développement, emploi, justice, liberté et sécurité.

Parmi les mesures concrètes proposées figurent la facilitation de l'envoi de fonds vers les pays d'origine (transparence des coûts, développement de l'accès aux services financiers), l'encouragement du rôle des diasporas implantées dans les Etats

membres (aider les pays en développement à identifier leur diaspora et à établir des liens), le renforcement de la migration circulaire et la facilitation du retour et l'atténuation des inconvénients causés par la fuite des cerveaux.

La mise en œuvre de cette politique suppose l'intervention de plusieurs directions générales de la Commission : Justice, liberté et sécurité (JLS) pour les aspects « sécuritaires », Développement, compétente pour l'Afrique mais aussi Relations extérieures, compétente pour la politique de voisinage et, pour ce qui concerne la mission de vos rapporteurs, pour le Maghreb.

## **1. Le dialogue avec les Etats tiers**

L'année 2006 a été consacrée à établir un programme de travail avec l'Afrique.

**Une première conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement s'est tenue en juillet 2006 à Rabat. Elle a abouti à la définition d'un partenariat assorti d'un plan d'action et a convenu de la tenue d'une seconde conférence dans les deux ans.**

Le plan d'action de Rabat comprend six points : migration et développement, migration légale, immigration irrégulière, coopération opérationnelle policière et judiciaire et aide aux victimes, financement et cadre et suivi institutionnel. Il fait une large place au co-développement et à la formation, met l'accent sur la promotion de la migration circulaire et temporaire, réaffirme l'objectif de la conclusion d'accords de réadmission tout en prévoyant l'octroi de soutiens financiers aux pays confrontés à des situations d'urgence en matière d'immigration irrégulière. Il prévoit la création d'un observatoire euro-africain de la migration.

Ce dialogue s'est poursuivi en septembre dans le cadre des Nations-unies puis en novembre en Libye dans le cadre d'une conférence ministérielle UE-Afrique. Il s'est systématisé dans les différentes enceintes du dialogue entre l'Union et les pays tiers, notamment, pour ce qui concerne les Etats africains dans le cadre de l'article 13 de l'accord de Cotonou.

L'**Accord de Cotonou**, qui régit les relations avec les Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) offre un cadre pour le dialogue politique dans son article 8 et couvre, dans son article 13 un large éventail de questions relatives aux migrations et au développement.

L'**article 8** stipule ainsi que « *les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels* ». Ce dialogue a pour objectif (...) de faciliter la définition de priorités et de principes communs en particulier en reconnaissant les liens existant entre les différents aspects des relations nouées entre les parties ». (...) « *le dialogue englobe les stratégies de coopération ainsi que les politiques générales et sectorielles, y compris l'environnement, l'égalité hommes/femmes, les migrations et les questions liées à l'héritage culturel* ».

L'**article 13**, quant à lui, est entièrement consacré à la question des migrations. Il prévoit un dialogue approfondi sur ce sujet dans le cadre du partenariat ACP-UE. Après avoir posé le principe de l'égalité de traitement et de la non-

discrimination, l'article 13 établit une relation entre le politique de développement et la gestion des flux migratoires : « *Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires* ». Il évoque ainsi la nécessité « *d'appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants* » et met l'accent sur la formation des ressortissants ACP. Le dernier volet de l'article 13 porte sur les questions liées à l'immigration illégale « *en vue, le cas échéant de définir les moyens d'une politique de prévention* ». Il pose le principe de la réadmission des ressortissants d'une partie illégalement présents sur le territoire de l'autre partie mais renvoie à des accords bilatéraux le soin de définir les obligations spécifiques de réadmission et de retour de leurs ressortissants.

Avec l'article 13 de l'accord de Cotonou, la Commission dispose d'une base juridique complète et précise pour un dialogue avec les Etats ACP sur la question des migrations, dialogue difficile dont les débouchés concrets sont faibles.

A ce jour, le bilan de la conclusion d'accords de réadmission est mince, ce qui conduit certains Etats membres à demander la « rebilatéralisation » de ces négociations.

Trois missions dites « article 13 » ont eu lieu en 2006 en Mauritanie, au Sénégal et au Mali et une série d'autres sont envisagées pour 2007, notamment au Nigeria, en Éthiopie et au Cameroun.

En outre, afin de fonder ses actions sur des données précises, la Commission a élaboré, pour chacun des Etats ACP, un « profil migratoire » comprenant des chiffres et une analyse. Ces documents restent assez lacunaires et témoignent de la difficulté de disposer de données fiables et à jour dans ce domaine. Pour ce qui concerne le Mali, les données datent ainsi de plus de cinq ans et sont, en tout état de cause, antérieures à la crise ivoirienne alors que la Côte d'Ivoire est le premier pays d'accueil des Maliens expatriés.

La France devrait accueillir pendant la période de sa présidence de l'Union européenne, la deuxième conférence ministérielle prévue par la Déclaration de Rabat.

## **2. La coordination entre Etats membres : les plateformes de coopération**

Il s'agit de renforcer la coopération entre les différents acteurs intervenant dans un pays donné en relation avec son profil migratoire. Ces plateformes associeront les pays africains, les Etats membres de l'UE et les organisations internationales. Elles pourraient conduire à l'élaboration d'accords régionaux.

Ces plateformes de terrains pourraient permettre l'élaboration d'accords pluripartites entre des pays européens et un Etat tiers.

### **3. Le renforcement des capacités des Etats africains en matière de gestion des migrations**

L'UE souhaite aider les Etats africains à renforcer leurs capacités de gestion des migrations et de l'asile. Elle a proposé de créer des profils migratoires par pays pour collecter et analyser les informations nécessaires ou encore de créer des équipes de soutien des migrations composées d'experts des Etats membres qui pourraient fournir l'assistance nécessaire aux Etats africains qui le demanderaient.

### **4. Les financements**

Au regard des montants de l'aide extérieure européenne, les montants consacrés à la question des migrations sont marginaux mais ils sont largement supérieurs aux moyens bilatéraux alors même que la France fait figure de pionnier dans ce domaine.

Un règlement du Parlement et du Conseil du 10 mars 2004 établissant un programme d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile (AENEAS) permet de financer des projets en lien avec cette thématique, pour un montant global de 250 millions d'euros sur la période 2004-2008. Il s'agit du seul règlement spécifique existant sur les migrations.

Le mécanisme de réaction rapide, destiné aux situations de crise, a permis de consacrer 3 millions d'euros à la Mauritanie et 2,5 millions d'euros au Sénégal.

Sur les crédits de la politique de voisinage, des crédits ont été mobilisés principalement à destination du Maroc.

A destination des pays ACP, une enveloppe de 40 millions d'euros devrait être mobilisée sur les crédits du IXe FED pour la promotion des investissements dans les secteurs gros consommateurs de main d'œuvre des régions à forte émigration et pour la facilitation des migrations et de la mobilité de la main d'œuvre au niveau intra-africain. Le point d'affectation de ce montant est la CEDEAO. Des négociations sont en cours sur les montants qui pourraient être mobilisés sur le Xeme FED.

Un **programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires d'un montant de 4 milliards d'euros** est en cours de négociation pour la période 2007-2013 a été adopté au printemps 2007. Ce programme comprend quatre fonds (fonds frontières extérieures (1,8 Md €), fonds intégration (825 millions d'euros), fonds retour (676 millions d'euros), fonds européen pour les réfugiés (699 millions d'euros).

Le fonds Retour, adopté le 23 mai 2007, concerne tous les types de retour, qu'ils soient volontaires ou non.

## ***C. UNE DIMENSION OPÉRATIONNELLE À CONCRÉTISER***

### **1. La question des compétences**

L'approche globale se présente comme un « paquet » de négociations dans lequel la coopération des Etats d'origine sur l'immigration clandestine est facilitée par la perspective de débouchés pour l'immigration légale. Or l'immigration de travail restant de la seule compétence des Etats membres, la Commission n'est pas en mesure de proposer des accords complets et ne peut qu'en appeler à la bonne volonté des Etats membres.

Le programme d'action relatif à l'immigration légale, adopté en décembre 2005 devrait conduire à l'adoption de textes législatifs définissant les droits fondamentaux des travailleurs migrants dans l'Union européenne ainsi que les conditions d'entrée et de séjour de certaines catégories d'immigrants, les Etats membres restant compétents pour déterminer les volumes de travailleurs migrants à admettre.

Il faut rappeler qu'en France, la gestion des flux migratoires de travail est déconcentrée et confiée aux préfets. L'octroi d'un titre de travail, et partant, d'un titre de séjour est régi par l'article R341-4 du code du travail qui prévoit que le préfet prend en considération : la situation de l'emploi présente et à venir dans la profession demandée par le travailleur étranger et dans la zone géographique où il compte exercer sa profession ; les conditions d'application par l'employeur de la réglementation relative au travail ; les conditions d'emploi et de rémunération offertes au travailleur étranger, qui doivent être identiques à celles dont bénéficient les travailleurs français ; les dispositions prises par l'employeur pour assurer ou faire assurer, dans des conditions normales, le logement du travailleur étranger.

### **2. Des différences d'approche entre Etats membres**

Le degré d'implication des Etats membres dans la mise en œuvre de l'approche globale varie en fonction de nombreux critères : leur proximité géographique avec les pays de départ et de transit, leur tradition d'immigration ou encore la situation de leur marché du travail.

Au sein même des Etats partageant des caractéristiques communes, les priorités ne sont pas toujours convergentes. Les pays d'immigration récente ont des pratiques différentes de celle des pays d'immigration ancienne. Les cinq ou six grands pays européens qui accueillent 80 % des flux migratoires de l'Union européenne reçoivent des migrants d'origine différente et n'ont par conséquent pas les mêmes priorités géographiques. Enfin, la situation démographique et la situation du marché du travail sont très différents : d'après l'INSEE, l'accroissement naturel explique près des  $\frac{3}{4}$  de la croissance démographique française à la différence de l'UE-15 dont l'augmentation de la population de sept millions entre 1999 et 2004 est imputable pour les trois-quarts au solde migratoire. Avec la Finlande et les Pays-bas, la France figure au nombre des seuls pays européens dont l'augmentation de la population relève principalement ou exclusivement de l'accroissement naturel. Elle

se situe en quinzième position pour la contribution des flux migratoires à l'augmentation de sa population.

Ces différences d'approche et de situation objective expliquent les réticences des Etats membres à une harmonisation des politiques d'immigration légale et à la mobilité des immigrants dans l'espace européen. En tout état de cause, l'idée d'une « carte verte européenne » qui ouvrirait aux migrants qui en seraient titulaires l'accès à l'ensemble du marché du travail européen, souvent évoquée dans la perspective d'une approche plus consensuelle avec les pays d'origine, semble difficilement réalisable à court terme. De même, l'établissement de quotas nationaux, un temps proposé par le Commissaire européen Franco Frattini, difficilement compatible avec le rythme d'évolution du marché du travail ne semble pas à l'ordre du jour.

Les divergences sont sensibles également chez les Etats d'origine. L'organisation de la conférence de Tripoli à la suite de celle de Rabat, traitait certes de routes migratoires différentes mais aussi de différences de sensibilité entre ces Etats.

Il est probable que les aspects les plus opérationnels de l'approche globale ne seront pas mis en œuvre à 27. Il importe que les règles soient définies au niveau communautaire mais que leur déclinaison opérationnelle soit plus souple en fonction du profil de l'immigration des différents Etats membres et des filières migratoires qui les concernent le plus directement.

### **3. Le centre d'informations et de gestion des migrations de Bamako, une première emblématique, une réponse adaptée ?**

Assortie d'un plan d'action détaillé, la Conférence de Rabat ne s'est pas traduite par des réalisations concrètes en dehors des initiatives conduites sur un mode bilatéral, à l'exemple de celles de la France ou de l'Espagne.

Annoncée lors de la visite du Commissaire Louis Michel à Bamako le 8 février 2007, et co-parrainée par la France et l'Espagne, la création du centre d'informations et de gestion des migrations (CIGEM) est emblématique de l'« approche globale des migrations », la proposition en a été faite lors de la Conférence de Tripoli.

Cette structure malienne devrait être destinée à l'information sur tous les aspects de la migration, notamment sur les conditions et les opportunités de travail et de formation au niveau national, sous-régional et européen, sur les risques et les aléas de la migration clandestine et sur l'accompagnement des migrants de retour dans leur pays d'origine. Elle comporterait une maison des maliens de l'extérieur et un centre d'information et de gestion des migrations.

Le CIGEM doit fonctionner en relation étroite avec les dispositifs existants, tant sur « l'amélioration des connaissances du phénomène migratoire », sur sa mission « d'accueil d'information d'orientation et d'accompagnement des migrants potentiels et des migrants de retour que sur la « valorisation du capital technique, scientifique et financier de la diaspora ». Il est prévu que la France y intègre la cellule « co-développement » de l'ambassade à Bamako.

Elle semble faire l'objet d'appréciations différentes entre les différents acteurs de son élaboration. Dans un premier temps, cette structure est apparue comme une agence de migration légale vers l'UE et vers les pays voisins selon une logique consistant à favoriser la migration légale afin de diminuer la pression sur l'immigration illégale, selon le concept de « migration accompagnée » développé par le commissaire Louis Michel. Puis le concept a été revu et précisé dans une logique plus proche de celle du co-développement.

Dans l'état actuel du projet, les objectifs sont l'amélioration de la connaissance des flux migratoires, l'accueil, l'information, l'orientation des migrant potentiels et des migrants de retour, l'information sur les conditions juridiques de la migration et la sensibilisation de la population pour la prévention de la migration clandestine et la valorisation du capital humain, financier et technique des Maliens de l'extérieur. Cette structure à vocation à s'étendre dans la région et à la CEDEAO.

Le montant du projet est très important, 10 millions d'euros sur trois ans financés sur le IX<sup>e</sup> FED, dont 4 millions de frais de structure. Ce projet mobilise les deux tiers de l'enveloppe dévolue à l'Afrique de l'Ouest sur le IX<sup>e</sup> FED au titre de la question des migrations.

Vos rapporteurs s'interrogent sur les difficultés possibles de ce projet, aussi élevées que les espoirs qu'il suscite. Si la recherche sur les migrations est effectivement indispensable du fait de l'imprécision et de la faiblesse des connaissances sur ce sujet, les autres volets des missions du CIGEM ne sont pas dépourvus d'ambiguïtés.

Les opportunités de migration légale vers l'Europe sont forcément limitées. L'objectif du Centre est par conséquent davantage de décourager la migration illégale que d'offrir des possibilités de migration légale. La France gère déjà avec beaucoup de prudence l'ouverture de son marché du travail aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'Union européenne, elle n'est pas en mesure de faire des propositions concrètes aux candidats maliens à l'émigration. Quant à l'implication d'autres partenaires européens dans le CIGEM, elle s'annonce très mesurée. La coexistence de la nouvelle structure avec la maison des maliens de l'extérieur ne peut qu'entretenir des espoirs qui seront forcément déçus.

Votre délégation se demande si ce projet n'a pas été marqué par une précipitation excessive. Elle observe que les montants de crédits opérationnels disponibles sur trois ans, 6 millions d'euros, seront à peine supérieurs à ce que la France investit en bilatéral dans des projets de co-développement. Par conséquent, l'effet de levier de l'intervention européenne, dont on peut comprendre qu'il soit recherché en raison de la faiblesse des crédits bilatéraux, apparaît limité.

Ce projet, emblématique de l'approche globale des migrations, risque de souffrir de ses contradictions d'origine, qui ne sont surmontées qu'au prix d'une ambiguïté dommageable.



## IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Alors que la formalisation de la politique de co-développement n'en est qu'à ses débuts, son essor et son utilité impliquent une capacité à résoudre au moins trois écueils.

### A. APPROFONDIR LE DIALOGUE AVEC LES PAYS D'ORIGINE

#### 1. Parvenir à un constat partagé

Le premier objectif d'un dialogue avec les pays d'origine est d'aboutir à un constat partagé sur la question des migrations

Pour des raisons diverses, les pays d'origine ont une image positive de l'émigration. Ces raisons peuvent être économiques (les transferts financiers des migrants sont une source de revenus importante et une contribution au développement), sociales (l'émigration fait office d'exutoire face à une croissance démographique que la croissance économique ne peut absorber) ou même culturelles (émigration perçue comme un « rite de passage » dans certains pays).

Comme le relève l'étude réalisée pour le compte de l'Union européenne sur les questions migratoires au Mali<sup>10</sup>, « *la démographie nous enseigne que face à une baisse durable du revenu par tête, les populations peuvent adopter trois types de stratégies de survie. La première consiste à modifier le mode de production, notamment par l'intégration de modes de production innovants. La seconde consiste en une régulation naturelle par la baisse du niveau de fécondité. Enfin, la troisième stratégie consiste à utiliser la migration comme variable d'ajustement. La stratégie adoptée par les populations sera alors fonction du coût d'ajustement* ».

Dans le débat politique interne, le thème de l'émigration est très présent, le plus souvent sous forme de revendication à l'égard des autorités<sup>11</sup> pour qu'elles facilitent l'émigration vers l'Union européenne. Dans la campagne en cours pour les élections législatives au Maroc, le Parti pour la justice et le développement, le PJD, parti islamiste modéré a proposé de former les jeunes marocains aux métiers disponibles en Europe.

L'émigration comme symptôme de dysfonctionnement n'est utilisé comme argument par l'opposition que de façon encore très marginale. Cette question émerge cependant comme ont pu le constater vos rapporteurs lors de leur rencontre avec l'ancienne ministre malienne de la culture et du tourisme, Mme Aminata Traoré, qui considérait que l'émigration des jeunes souffrant du chômage et de la pauvreté était « forcée » et qu'il convenait de réfléchir à des alternatives dans le pays, pour autant

---

<sup>10</sup> *Les questions migratoires au Mali, valeurs, sens et contresens, Omar Merabet, Francis Gendreau, Novembre 2006.*

<sup>11</sup> *Voir à titre d'illustration les articles de Philippe Bernard : « Au Sénégal, le thème de l'émigration enfèvre le débat présidentiel » Le Monde, 21 février 2007 ou « A Bamako, une campagne marquée par l'émigration et la « menace Sarkozy » Le Monde, 27 avril 2007.*

que les autorités soient prêtes à les envisager et à soutenir des projets locaux concrets.

Au Mali, l'émigration a fait l'objet d'un phénomène intéressant d'appropriation culturelle, elle est désignée sous de nombreux vocables, le « départ », « l'exode » ou encore « l'aventure ». Interrogé sur la « tradition du départ », invoquée de façon systématique au Mali pour expliquer le phénomène d'émigration et souligner son caractère à la fois culturel et irrépressible, le chercheur Christophe Daum a précisé, suscitant des réactions assez vives, qu'il s'agissait de son point de vue, d'une réinterprétation valorisante d'un phénomène subi, la mobilité ayant traditionnellement caractérisé certaines catégories de population, comme les commerçants ou les imams mais n'ayant touché que récemment la majeure partie de la population rurale et de façon historiquement datée, dans les années 1959-1960.

Tout dialogue en vue d'élaborer une gestion concertée des flux migratoires doit donc intégrer cette vision fondamentalement positive de l'émigration tant au sein de la population que chez les autorités et doit apporter la preuve de la crédibilité des alternatives proposées.

## **2. Élaborer une réponse concertée**

Dans sa forme actuelle, le co-développement ne peut constituer qu'une part limitée des réponses apportées dans la mesure où l'implication des pays d'origine fait encore largement défaut.

Les intérêts des pays d'origine et des pays de destination ne peuvent se rejoindre sur une conception du co-développement qui soit fermée aux migrations et sans contrepartie.

La France ne peut impliquer ses partenaires du sud dans une meilleure valorisation de leur diaspora et dans un meilleur contrôle des flux migratoires, sans contreparties minimales en termes d'opportunités de circulation entre les deux espaces dans le souci d'un intérêt commun.

Dans la perspective de la mise en place du Centre d'informations et de gestion de la migration (CIGEM), il serait également souhaitable que des offres d'emploi puisse être proposées à la migration légale dans les secteurs que la France aurait identifiés comme déficitaires. Mettre en place des modalités de gestion concertée des flux migratoires suppose une bonne connaissance des besoins du marché du travail du pays d'accueil mais aussi du pays d'origine, de pouvoir mobiliser conjointement les services de l'Etat à l'étranger et les structures administratives internes compétentes en matière d'emploi, de travailler avec les entreprises implantées dans les deux espaces, de mettre en place un partenariat avec le pays d'origine pour l'orientation et de la formation des personnes et pour s'assurer de leur retour effectif dans le pays d'origine.

Ce n'est que dans un dialogue avec les pays d'origine que pourront être élaborées des stratégies adaptées.

### **3. Retrouver des marges de manœuvre crédibles**

**Ces problématiques souffrent à l'évidence de la contraction de l'aide bilatérale française ajoutée à sa dispersion.**

**Pays de concentration** de notre aide bilatérale, le Mali reçoit à ce titre **51,3 millions d'euros de la France, ce qui est faible**, sur un total d'environ 500 millions d'euros d'aide au développement.

La France, qui jusqu'à une période récente était le premier bailleur du Mali, n'est plus que le 6eme bailleur de fonds du pays et le quatrième bilatéral après les Etats-Unis, les Pays-bas et le Canada.

Le Maroc quant à lui reçoit 180 millions d'euros et insiste sur la nécessité d'une politique globale de développement à l'égard de l'ensemble du continent africain. Ce pays a lui-même une politique en direction de l'Afrique au sud du Sahara, à laquelle la France pourrait utilement s'associer

Dans un dialogue sur la migration et le développement, notre pays doit trouver des marges de manœuvre budgétaires pour répondre aux besoins de ses partenaires historiques. La priorité donnée à l'aide multilatérale oblige à des efforts considérables pour faire venir les bailleurs multilatéraux, notamment la Commission européenne, sur les priorités françaises, avec des résultats mesurés et pas toujours adaptés comme le centre d'informations et de gestion des migrations de Bamako.

De ce point de vue, la dispersion des compétences ministérielles peut être un obstacle. **L'organisation administrative du co-développement illustre à quel point notre dispositif d'aide n'a toujours pas trouvé son équilibre.**

**Le partage des responsabilités sectorielles entre l'AFD et le Ministère des Affaires étrangères sur les crédits du Fonds de solidarité prioritaire est loin d'être clair.** Le codéveloppement en constitue une bonne illustration : la logique voudrait que le ministère des Affaires étrangères apporte la réflexion stratégique dans un domaine, le développement du secteur productif, où il ne devrait pas être lui-même opérateur, la responsabilité de ce secteur étant théoriquement confiée à l'Agence française de développement.

#### ***B. SE SAISIR DES PRINCIPES DU CO-DÉVELOPPEMENT POUR RÉVISER LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT***

Le co-développement fournit l'occasion de réfléchir sur les orientations de la politique de développement.

Le reproche fait aux transferts des migrants de leur faible orientation vers le secteur productif pourrait en effet s'appliquer à l'aide publique au développement. Les zones d'émigration ont connu un développement indéniable du fait des transferts, avec des résultats dans la lutte contre la pauvreté. Pour autant, les ressorts économiques font défaut.

Une stratégie de développement qui intégrerait la question migratoire suppose de replacer les questions économiques et notamment la création d'emploi au

cœur des questions de développement ainsi que la question du financement des projets d'investissement. Elle privilégie une logique de résultats, évaluée, non pas à l'aune des flux migratoires, mais bien à celle des emplois créés.

### **1. Reconsidérer l'appui au secteur éducatif et à l'appareil de formation**

L'éducation de base est placée au cœur des priorités définies par les objectifs du millénaire pour le développement et fait l'objet d'un consensus chez les bailleurs de fonds pour les effets d'entraînement qu'il induit dans le domaine de la santé, de la maîtrise de la fécondité ou encore sur le secteur productif. Ce secteur est donc devenu un secteur de concentration de l'aide dont les indicateurs, de façon encore inégale et perfectible, s'améliorent.

Pour autant, le secteur éducatif apparaît largement sinistré et dépourvu des moyens de faire face à une augmentation continue du volume des classes d'âge à scolariser. Devant cette situation, les élites pratiquent des stratégies d'évitement du système scolaire public dans lesquelles les établissements du réseau d'enseignement français à l'étranger figurent au demeurant en bonne place. Ce contournement alimente un relatif désintérêt à l'égard d'un investissement résolu dans l'éducation mais nourrit aussi un profond sentiment d'injustice de la part des populations n'ayant pas accès à des solutions alternatives qui se sentent condamnées pour leurs enfants à un échec programmé et à l'absence de perspectives en termes de mobilité sociale.

**Déterminant à bien des égards, l'appui au secteur de l'éducation ne doit pas seulement s'entendre comme le soutien à l'éducation de base mais bien comme l'appui à la constitution de filières complètes avec des cursus débouchant sur le marché du travail et incluant la formation professionnelle.** Au Maroc, la défaillance du système d'enseignement public est manifeste. Il y a urgence à soutenir une politique résolue de lutte contre l'analphabétisme qui touche officiellement 38 % de la population avec de fortes inégalités au détriment des ruraux et des femmes dont les taux dépassent 60 %. Alors que le chômage des diplômés est important (plus de 25 % au Maroc), la formation professionnelle reste très insuffisante. Au Mali, la France, via l'Agence française de développement s'apprête à soutenir ce secteur par la création d'un institut de formation professionnelle dans la région de Kayes.

L'appui à cette politique complexe et sensible suppose aussi un renforcement de la coordination entre les bailleurs. Au Mali, la déléguée de l'Union européenne a ainsi indiqué à vos rapporteurs que le secteur de la formation professionnelle était en passe d'évoluer du statut de « parent pauvre » de l'aide à celui « d'enfant chéri ». Il ne faudrait pas que cet engouement soudain se traduise par un délaissement des autres pans du secteur éducatif, au détriment d'une cohérence d'ensemble. L'adéquation aux besoins spécifiques du marché du travail du pays considéré doit aussi être prise en compte : les besoins du secteur tertiaire au Mali, pays majoritairement rural doivent ainsi être considérés avec parcimonie. Le chômage de personnes formées constitue en effet un réservoir évident de candidats potentiels à l'émigration.

## 2. La question de l'emploi

Des questions éducatives et de formation découle directement la question de l'emploi, qui doit être placée au cœur d'une politique de développement soucieuse de la question des migrations.

Les marchés du travail des deux pays de la mission se caractérisent à la fois par un taux de chômage très élevé mais aussi par une très grande difficulté à pourvoir les postes offerts, du fait de l'inadéquation des compétences disponibles aux emplois proposés. 35 % des bacheliers marocains envisagent leur avenir à l'étranger

Pour ne prendre que ce seul exemple, l'agriculture représente 57 % de l'emploi sur le continent africain, 17 % du PIB et 11 % des recettes d'exportation. Au Mali, l'agriculture représente 80 % de l'emploi.

Or l'aide au secteur agricole a beaucoup diminué (40 % selon certaines estimations). La faiblesse de la transformation des produits sur place ainsi que le déficit technologique explique que le secteur ne soit pas fortement créateur d'emplois.

L'accompagnement des investisseurs et le soutien financier de leur projet, tel que conçu dans le cadre de l'aide à la réinsertion pourrait utilement être proposé non seulement à des migrants de retour ou, comme cela est d'ores et déjà envisagé, dans les pays de transit, mais aussi dans le pays d'origine lui-même à des personnes en difficulté d'insertion professionnelle.

## 3. Le système bancaire et l'accès au crédit

Bien que très importante en volume, l'épargne des migrants ne suscite que peu d'intérêt de la part des banques du sud. Sans qu'il soit possible d'avancer des chiffres précis, il semble qu'une part importante des transferts transite par le secteur informel, désignation qui recouvre des procédés variés, allant du transport direct des fonds à des formes plus élaborées d'intermédiation.

L'augmentation de la part des transferts empruntant le secteur formel doit être favorisée non seulement pour la sécurité des transferts, pour un meilleur contrôle de la nature des fonds mais aussi pour favoriser ensuite la mobilisation de cette épargne en faveur de l'investissement productif. En effet, le blanchiment d'argent sale et le financement du terrorisme utilisent également les canaux informels.

La transformation des migrants en investisseurs par la mobilisation de leur propre épargne est à l'évidence difficile à développer. Les migrants ne sont pas tenus d'avoir une « fibre entrepreneuriale » et leur épargne est souvent insuffisante pour soutenir un projet viable et créateur d'emplois.

**Il est donc apparu à vos rapporteurs que les voies de la mutualisation de l'épargne et de l'intermédiation financière entre l'argent des migrants et les projets d'investissements devaient être développées.** La création de fonds d'investissements spécifiques, sur le modèle des fonds éthiques, permettrait de mobiliser l'épargne des migrants dans les pays d'accueil et de la drainer vers des projets de plus grande ampleur.

La difficulté se situe au niveau de la réception des fonds par le système bancaire local. Il existe un espace entre le micro-crédit et le secteur bancaire classique où le soutien à des investisseurs potentiels n'est pas assuré, les institutions de micro-crédit ne collectant pas d'épargne. Or ce segment pourrait permettre de créer des emplois.

L'Agence française de développement, peu présente sur les questions de co-développement, pourrait utilement apporter son expertise et favoriser l'implication, avec l'appui des gouvernements, des banques locales. L'AFD réfléchit au Maroc aux secteurs vers lesquels pourrait utilement être orientée l'épargne des migrants : le financement de l'assurance-maladie des indépendants, qui se met en place ou le financement des très petites entreprises ont ainsi été évoqués devant vos rapporteurs.

Ce n'est pas tant le volume des liquidités disponibles qui est insuffisant : l'écrasante majorité des pays africains connaît une situation de surliquidité bancaire. Au Maroc, l'argent des migrants est clairement responsable d'une situation de surliquidité. C'est davantage sur les modes de mobilisation de ces liquidités qu'il convient de travailler.

#### **4. Un engagement résolu des pays d'origine en matière de gouvernance**

Les déterminants de la migration ne sont pas strictement économiques. Selon certaines enquêtes, les motivations « politiques », entendues très largement, le déficit démocratique, figurent même au premier rang des raisons invoquées par les migrants.

Si le cadre juridique et les institutions propice aux investissements et à l'activité économique sont généralement en place « l'environnement des affaires » reste assez largement défavorable et peut être de nature à décourager l'activité économique, singulièrement lorsqu'il s'agit de micro-entreprises à la faible rentabilité.

La crédibilité et l'efficacité du système judiciaire, la prévisibilité et la fiabilité de l'administration fiscale, douanière ou encore des services de police, éléments essentiels, font encore trop souvent défaut. Un engagement résolu dans la lutte contre la corruption et en faveur d'une administration efficace peuvent certes recevoir l'appui des bailleurs mais ne peuvent résulter que de la volonté de l'Etat à utiliser au mieux les fonds dont il bénéficie.

Ce n'est pas tant l'absence de croissance que l'absence de perspectives pour une large frange de la population de pouvoir un jour en bénéficier qui pousse les personnes au départ. Il est de la responsabilité des Etats de départ, dans l'intérêt de leur propre cohésion sociale de favoriser la diffusion des bénéfices de la croissance et la réduction des inégalités.

Dans le dialogue avec les pays d'origine sur la question des migrations, ces éléments semblent aux yeux de vos rapporteurs, aussi essentiels que l'adhésion à des dispositifs de maîtrise des frontières ou de réadmission.

***C. PROGRESSER VERS UNE « GOUVERNANCE INTERNATIONALE » DES MIGRATIONS ?***

L'action de l'Union européenne s'inscrit dans un contexte général de multiplication des initiatives et des réflexions sur les migrations et le développement. C'est ainsi que s'est tenu à Bruxelles du 9 au 11 juillet 2007 un « forum mondial migrations et développement » dans le cadre des Nations unies.

L'importance prise par la question des migrations dans les débats internationaux et la nécessité d'une enceinte internationale pour discuter de ces questions conduit à s'interroger sur le cadre à privilégier et sur la nécessaire coordination entre les différentes institutions ayant à en connaître, notamment au sein du système des Nations unies (OMS, FNUAP, PNUD...).

Cette recherche risque de faire apparaître un clivage nord-sud, comme en témoigne le fait qu'aucun pays européen n'ait ratifié la convention internationale sur la protection des travailleurs migrants adoptée en 1990 par l'Assemblée générale des Nations unies.

Le rôle de l'Organisation internationale des migrations (OIM), instance a priori compétente mais qui n'appartient pas au système des Nations unies est également en question. L'OMI a été retenue par l'UE pour l'étude de faisabilité du centre d'information malien sur la migration. Pour autant, sa capacité à assurer un rôle de coordination et de coopération avec les autres organisations est discutée.

Le cadre multilatéral de discussion sur la question des migrations reste encore à préciser.



## CONCLUSION

Phénomène structurel, durable, complexe, les migrations sont bien une question de développement.

Le développement ne peut certes apporter de réponse à court terme au phénomène des migrations incontrôlées. Pour autant, il ne peut s'en désintéresser tant elles représentent également un défi au développement et à la stabilité du continent africain.

A plus long terme, une politique résolue de rattrapage des retards de développement constitue bien la seule réponse au caractère irrépessible de la pression migratoire.

Le co-développement est une politique dont les principes s'appuient sur les deux espaces, valorisent la circulation et contribuent à articuler deux politiques publiques de façon plus cohérente : la gestion des flux migratoires ne peut être déconnectée d'une interrogation sur les causes profondes des flux migratoires.

Dans son état actuel, le co-développement est une politique publique à l'état de « prototype » ; il est constitué d'actions expérimentales sans effet massif sur les flux migratoires ni même sur les politiques de développement. Il est loin, dans l'économie générale de la politique d'immigration, de constituer un pilier d'importance comparable aux autres piliers que sont la lutte contre l'immigration illégale et l'intégration des immigrés. Sa montée en puissance ne semble pouvoir s'effectuer ni par l'élargissement de son champ géographique d'intervention, ni même par une augmentation considérable des moyens qui lui sont consacrés.

Se pose dès lors la question du changement d'échelle. La question n'est en effet pas tant celle des moyens financiers mais surtout celle de l'environnement dans lequel sont mis en œuvre les projets : le co-développement rejoint ici le développement.

Ce changement d'échelle suppose une clarification des objectifs, des instruments, des priorités de notre aide, de la répartition de ses moyens et de son organisation administrative, dans un souci renforcé d'efficacité.

Les questions migratoires fournissent l'occasion de penser la question du développement en termes d'intérêt partagé et obtenir une réelle implication des africains est une condition première à la réussite de cette politique.

Le co-développement pose, en creux, la question des relations que la France souhaite entretenir avec l'Afrique et plus largement, des relations que l'Union européenne doit entretenir avec le continent africain. L'enjeu est de construire avec les Africains un partenariat politique solide dans la mondialisation, fondé sur des liens historiques anciens mais aussi des intérêts présents partagés.

L'alternative est la suivante : ou le co-développement reste enfermé dans un « réduit » du ministère de l'immigration et subordonné à la politique de contrôle et de restriction de l'immigration, ou bien il inspire globalement un renouveau de notre politique de coopération et de relations Nord/Sud au profit des deux hémisphères.



## **PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS**

1. Renforcer le dialogue avec les pays d'origine sur la question des migrations et sur les modes de mobilisation de leur diaspora, les associer notamment à la mise en œuvre des dispositifs du type « carte compétences et talents ».
2. Favoriser une véritable circulation des personnes à l'appui des accords de gestion concertée des flux migratoires.
3. Replacer la création d'emplois et le soutien au secteur productif au cœur des politiques de développement.
4. Mettre l'accent sur le secteur de l'éducation et de la formation professionnelle et soutenir des filières d'éducation cohérentes dans une perspective d'accès à l'emploi et d'insertion professionnelle.
5. Renforcer l'aide bilatérale française à l'appui de ce dialogue et la concentrer davantage sur les pays d'origine les moins avancés.
6. Faire entrer en phase opérationnelle les différents dispositifs de soutien à la mobilité de l'épargne et des personnes créés par la loi de juillet 2006 (livret co-développement, carte « compétences et talents »)
7. Ouvrir le bénéfice de l'accompagnement financier et humain de projets productifs à des investisseurs locaux, tels que prévu pour l'aide à la réinsertion, en partenariat avec les autorités et les banques locales.
8. Clarifier l'organisation administrative et le partage des responsabilités opérationnelles entre les différents ministères compétents.
9. Mettre en place, avec l'appui de l'AFD, des dispositifs de mobilisation des fonds collectés via le livret d'épargne co-développement pour le financement de projets de montants intermédiaires entre le micro-crédit et le crédit bancaire.
10. Soutenir la professionnalisation de l'accompagnement de projets dans les pays d'origine.
11. Valoriser les compétences des personnes issues de l'immigration dans la mise en œuvre des projets de développement (volontariat et assistance technique).
12. Clarifier les objectifs du Centre d'informations et de gestion des migrations de Bamako. Mettre en place, dans un premier temps, les outils d'une meilleure connaissance des flux migratoires et du marché du travail local et de la sous-région et s'appuyer sur ces outils pour la mise en place, dans un second temps, des autres volets.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 25 juillet 2007.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jean François-Poncet, président, a souligné la nécessité de préciser la notion de co-développement, mise en exergue dans les discours, tout particulièrement s'il s'agit d'une politique expérimentale. Il s'est interrogé sur la prise en considération du co-développement conçu comme la mise en œuvre de politiques de développement concertées dans le rapport présenté par Mme Tasca.

Mme Catherine Tasca, rapporteur, a souligné que le co-développement était à la fois une ambition et une réalité. L'ambition souhaitable et possible de cette politique est d'être un aiguillon pour la révision des politiques de développement dans un sens plus partenarial, ce qui suppose une conception plus globale et conduit à s'interroger sur la clarification des rôles entre le ministère des affaires étrangères et celui chargé du co-développement.

Elle a observé que les pays partenaires de la France eux-mêmes avaient des conceptions très différentes de cette politique. Les autorités marocaines en ont par exemple une vision très globale de partenariat Nord-Sud dans la mondialisation.

Elle a rappelé que, pour sa part, la délégation s'en était tenue à la définition exposée par le ministre de la coopération devant la Commission.

M. Jean François-Poncet, président, a souligné la nécessité d'une clarification des relations entre développement et co-développement dans la mesure où la politique de développement a toujours été co-déterminée avec les pays bénéficiaires. Si l'on veut aller plus loin dans une conception partenariale, il faudrait préciser selon quelles modalités.

Mme Josette Durrieu, évoquant son expérience de coopération décentralisée au Mali, a souligné les difficultés pour sélectionner les projets et pour les accompagner dans la mesure où la formation des personnes est souvent inadaptée.

M. Robert Bret a exprimé son inquiétude sur l'articulation entre politique de développement et politique de gestion des flux migratoires qu'il a jugée illusoire et dangereuse. Il a estimé que l'immigration choisie conduisait au pillage des cerveaux et était un obstacle au développement. Il a considéré que les relations entre la France et l'Afrique devaient être révisées.

Mme Catherine Tasca a souligné que le choix des micro-projets était effectivement décisif et que les interlocuteurs de la délégation au Maroc avaient parfois souligné leur inadéquation avec les priorités de l'économie marocaine. L'accompagnement des migrants, qui ne sont pas toujours des « entrepreneurs nés », est également une donnée très importante.

Une meilleure place devrait être faite aux projets portés par des initiatives locales et non venus de l'extérieur. Pour ce qui concerne l'articulation entre la politique de gestion des flux migratoires et la politique de développement, il est vrai qu'il n'y a pas concordance de temps entre ces deux politiques. Pour autant, il est

clairement apparu aux rapporteurs que la question migratoire devrait être intégrée dans la politique de développement.

Deux perspectives sont possibles : ou le co-développement se résume à une politique de contrôle de l'immigration, ou il est un instrument du renouveau de la politique de développement.

M. Jean-Pierre Placade a fait observer qu'une addition d'initiatives individuelles ne pouvait constituer une politique globale. La question migratoire, pour laquelle la France est en première ligne, appelle une réflexion globale sur le développement.

M. André Rouvière s'est inquiété de « l'appel d'air » et de l'encouragement à la migration que pourraient représenter les aides au retour. Il s'est interrogé sur leur efficacité.

Mme Catherine Tasca a indiqué que la délégation s'était interrogée sur les conséquences d'une politique consistant à privilégier des entrepreneurs de projets venus de France. Elle a réfuté les effets incitatifs à la migration des aides au retour, considérant que l'écart des situations suscitait au premier chef les courants migratoires. Le co-développement tente précisément de rendre le retour profitable pour le pays d'origine.

M. Jean François-Poncet a considéré que le développement était l'un des principaux problèmes auxquels le monde actuel était confronté. Il a estimé qu'il consistait trop souvent à plaquer des solutions venues de l'extérieur sur des réalités nationales sans les modifier en profondeur. Il a souligné que les compétences et les savoir-faire acquis en France par les migrants pouvaient favoriser une meilleure articulation du développement avec la réalité sociale. Le recours à ce mécanisme pour la gestion des flux migratoires en détournerait l'objet. Le co-développement offre des orientations intéressantes mais difficiles à mettre en œuvre. Il a jugé intéressante l'idée de promouvoir le fait d'avoir passé quelques années en France avant de réussir au Mali.

Il a ensuite souhaité que le rapporteur apporte des précisions sur le coût des transferts, la nécessité de communautés structurées, ainsi que sur le concept de migration circulaire.

Mme Catherine Tasca, rapporteur, a souligné que le coût des transferts tenait pour beaucoup à la faiblesse des circuits bancaires locaux qui laisse certains prestataires en situation de quasi-monopole.

Mme Maryse Bergé-Lavigne a rappelé que le projet de création d'une banque d'investissement euroméditerranéenne s'était heurté à l'hostilité des autres banques de développement.

Mme Catherine Tasca, rapporteur, a rappelé qu'une des préconisations de la délégation était le renforcement de l'accès au crédit.

M. Robert Bret a insisté sur la nécessité de réviser en profondeur les modes de fonctionnement de l'économie mondiale.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au rapporteur de sa **communication**, dont elle a autorisé **la publication sous la forme d'un rapport d'information**.



## **ANNEXE I - AUDITIONS EN COMMISSION**

### **MME BRIGITTE GIRARDIN, MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA COOPÉRATION ET À LA FRANCOPHONIE, LE 13 FÉVRIER 2007**

La commission a procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie.

A titre liminaire, Mme Brigitte Girardin a exprimé deux convictions, celle de la nécessité d'une approche globale des phénomènes migratoires, conciliant davantage la politique d'immigration et les actions d'aide au développement, et celle de l'intérêt de promouvoir l'approche française du co-développement, notamment auprès de nos partenaires européens. Elle a souligné que les conférences euro-africaines, tenues en 2006 à Rabat, puis à Tripoli, avaient permis une prise de conscience internationale sur la nécessité d'établir un lien entre migration et développement. A l'occasion de ces conférences, pays de départ, pays de destination et pays de transit ont affirmé une volonté commune de rechercher des solutions concertées et d'agir sur les causes et sur les conséquences des phénomènes migratoires dans une approche globale.

Mme Brigitte Girardin a rappelé qu'il ne s'agissait pas de chercher à éradiquer les migrations. Aller à l'encontre d'une constante de l'histoire de l'humanité serait non seulement une entreprise vaine, mais aussi un mouvement contre-productif, dans la mesure où les mouvements de population sont créateurs de richesses, la Banque mondiale estimant à 772 milliards de dollars en 2025 la contribution des migrants à l'accroissement du revenu mondial. Il s'agit de parvenir à un partage équitable de ce gain global et d'agir ensemble pour éviter les effets négatifs que suscitent les migrations subies, d'un côté, la perte de travailleurs qualifiés et de l'autre, les difficultés d'intégration des migrants. La démarche consiste à passer de migrations subies à des migrations accompagnées, ce qui suppose une meilleure articulation entre la politique de gestion des flux migratoires et la politique de coopération.

Mme Brigitte Girardin a ainsi précisé qu'elle faisait en sorte que les projets de coopération soient davantage tournés vers les investissements productifs pour privilégier les projets créateurs d'emplois dans les pays du sud, qu'elle s'efforçait de mieux cibler l'aide française sur les régions d'où sont issus les migrants, à l'exemple de la région de Kayes, au Mali, et qu'elle intégrait désormais la question des flux migratoires dans les instruments de programmation de l'aide que sont les documents-cadre de partenariat.

Elle a souligné que la pauvreté restait la première motivation pour quitter le pays d'origine et, qu'à côté de mesures répressives visant à réguler l'arrivée des immigrants, il fallait aider les pays de départ à retenir leur population sur place. Elle a rappelé à cet égard les engagements pris par la communauté internationale d'accroître les volumes d'aide destinés à l'Afrique.

Elle a ensuite insisté sur la nécessité de promouvoir le co-développement, à savoir la participation des migrants présents dans les pays du nord au développement de leur pays d'origine. Elle a rappelé que la France était à l'origine de cette notion de co-développement, qu'elle expérimentait avec succès au Maroc, au Sénégal et au Mali, où la récente visite du commissaire européen, M. Louis Michel, a témoigné de l'intérêt de la commission pour cette démarche.

Elle a considéré qu'un changement d'échelle était désormais nécessaire, par la multiplication des projets de co-développement et l'implication de l'ensemble des bailleurs de fonds, notamment de la Commission européenne. Elle a rappelé que les initiatives prises par le Gouvernement en matière de co-développement s'articulaient autour de trois axes : le développement local, la mobilité des personnes et la mobilité de l'épargne.

Pour ce qui concerne le développement local, le ministère des affaires étrangères accompagne financièrement les projets engagés par les associations de migrants installés en France qui visent à financer des équipements collectifs dans les pays d'origine ou des projets d'investissement productif. Il intervient également en appui à la réinsertion économique des migrants dans leur pays d'origine, par le financement de micro-projets créant de l'activité et des emplois. 432 migrants sont rentrés au Mali grâce à de tels projets de réinsertion et ils ont créé sur place 1.200 emplois. La ministre a indiqué qu'après avoir expérimenté ces actions dans quelques pays, le champ géographique en était désormais élargi, en fonction des besoins exprimés et de la mobilisation des diasporas, à l'ensemble des pays sub-sahariens membres de la francophonie, ainsi qu'à Haïti, au Vanuatu et à l'Ethiopie.

S'agissant de la mobilité des personnes, le gouvernement souhaite proposer aux migrants qualifiés installés en France de transmettre leurs compétences, soit au travers de missions d'assistance technique de courte durée, soit, en matière universitaire, par l'enseignement à distance. Ce type d'action s'adresse aussi aux Français issus des migrations qui, même s'ils ne connaissent pas leur pays d'origine, sont souvent très intéressés par ce type d'action. Afin de mobiliser un nombre croissant de ces jeunes, le ministère des affaires étrangères a intégré cette mission dans le contrat d'objectifs et de moyens, signé en décembre 2006 avec l'Association française des volontaires du progrès.

S'agissant de la mobilité de l'épargne des migrants, les objectifs portent sur la diminution du coût des transferts et sur une meilleure orientation vers l'investissement productif. Le ministère des affaires étrangères cherche à favoriser une plus grande transparence des services offerts aux migrants. Dans cette optique, un site internet permettant de comparer les différentes prestations disponibles pour les transferts de fonds devrait être prochainement lancé. L'initiative, prise par le groupe La Poste et par l'Union postale universelle, de la création d'un nouveau mandat garantissant un transfert électronique d'argent en deux jours a également permis d'obtenir un prix inférieur de moitié à celui jusqu'alors observé. **Mme Brigitte Girardin** a rappelé que la loi du 24 avril 2006 avait créé un compte épargne co-développement dont le décret d'application vient d'être signé et qui vise à orienter l'épargne des migrants vers les investissements productifs dans leur pays d'origine.

Elle a considéré que cette approche originale du co-développement suscitait un intérêt croissant de la part des partenaires européens de la France, comme en témoigne l'engagement pris par la Commission européenne et l'Espagne, visant à la création, à titre expérimental, d'un centre pour la migration accompagnée, qui s'inspirera largement de l'expérience bilatérale franco-malienne. Elle a précisé que le Mali avait été retenu pour ce projet-pilote sur sa suggestion, en raison de la qualité de la relation franco-malienne, qui peut servir de modèle pour structurer les relations entre l'Europe et l'Afrique dans une approche globale des migrations. La France et le Mali disposent ainsi depuis 1998 du comité bilatéral des migrations, qui aborde le phénomène migratoire dans toutes ses dimensions en faisant le lien entre gestion des flux de personnes, intégration des Maliens vivant en France et aide au développement du Mali. C'est cette approche globale qui a permis d'obtenir des Maliens qu'ils s'engagent dans la négociation d'un accord de réadmission que beaucoup d'autres pays africains refusent encore.

**Mme Brigitte Girardin** a souligné, en conclusion, le caractère indissociable des politiques d'immigration et des politiques de développement. Elle s'est déclarée convaincue que cette approche permettrait de briser la spirale du triple échec qui est encore trop souvent aujourd'hui le parcours du migrant : arrachement à la terre natale, du fait de la pauvreté, non-intégration dans le pays d'arrivée et reconduite à la frontière avec un retour au pays sans aucune perspective.

Un débat a suivi l'exposé de la ministre.

**M. Jean François-Poncet, président**, a estimé que la démarche du co-développement était incontestable, mais s'est interrogé sur les effets à en attendre sur les flux migratoires. Il s'est élevé contre le caractère exorbitant des tarifs pratiqués pour les transferts de fonds, suggérant des campagnes de presse pour entacher l'image des institutions bancaires concernées et influencer sur

leurs pratiques. Il a considéré qu'il était préférable de souligner les difficultés rencontrées par les migrants dans leur démarche plutôt que de mettre en relief le retour au pays de ceux qui ont réussi, ce qui ne peut avoir qu'un effet incitatif au départ.

**Mme Brigitte Girardin** est revenue sur la nécessité d'un changement d'échelle pour la politique de co-développement, qui doit couvrir tous les pays concernés par le phénomène migratoire et intéresser les autres bailleurs, au premier rang desquels l'Union européenne. Elle a souligné les hésitations qui avaient entouré la politique de co-développement à ses origines, tout en considérant que la politique répressive était certes nécessaire, mais non suffisante. Evoquant son expérience de ministre de l'outre-mer, elle a insisté sur le caractère indispensable du volet « développement », à défaut duquel les reconduites à la frontière risquent de porter à plusieurs reprises sur les mêmes individus. Elle a jugé que les commissions pratiquées pour le transfert de fonds étaient effectivement très élevées et nécessitaient l'introduction d'une concurrence pour faire baisser les prix.

Elle a souligné l'intérêt d'une gestion concertée des flux migratoires et de leur canalisation vers une migration légale, dans la mesure où certains pays européens ont des besoins dans des secteurs d'activité précis.

**M. Robert Bret**, évoquant le constat formulé par certaines ONG à l'occasion du sommet France-Afrique, a appelé à une refondation de la relation entre la France et l'Afrique, qui privilégie la non-ingérence tant en matière politique, militaire ou monétaire. Considérant que l'immigration choisie était un pillage des cerveaux, il a souhaité que la France révise ses rapports avec l'Afrique.

**Mme Brigitte Girardin** a considéré qu'il convenait de réactualiser ce type de jugement. Le sommet de Cannes est la 24<sup>e</sup> édition des rencontres Afrique-France, et si ces sommets n'étaient qu'une démonstration de paternalisme, les sommets UE-Afrique, Amérique latine-Afrique, Chine-Afrique, ou encore Japon-Afrique ne feraient pas florès. Elle a fait état des évolutions considérables intervenues dans les relations entre la France et l'Afrique, au profit d'une politique de partenariat aux exigences conformes à celles de tous les bailleurs de fonds. La France allie l'exigence de bonne gouvernance à l'impératif de l'efficacité et des résultats. Reconnaissant que la politique d'aide au développement avait longtemps souffert de l'absence de culture de l'évaluation, elle a souligné qu'il s'agissait désormais d'une obligation à l'égard des contribuables. Elle a estimé que la « Françafrique » relevait d'un procès d'intention qui n'avait plus lieu d'être et qu'il s'agissait d'une vue décalée des réalités africaines, qui traduisait une méconnaissance profonde du continent. En matière militaire, la France n'intervient plus que sous mandat des Nations unies ou de l'Union européenne ou en application d'accords de coopération militaire, comme au Tchad et en Centrafrique. Dans ce dernier cas, sans intervention française, un risque de déstabilisation menacerait toute l'Afrique centrale, y compris la République démocratique du Congo qui se relève d'une longue guerre civile.

**Mme Catherine Tasca** a souligné la nécessité d'une réflexion globale en matière de développement qui ne fasse pas l'économie d'un appui à l'Etat de droit. Elle a insisté sur la nécessité de disposer d'un appareil de justice adéquat. Elle a relevé que le reproche d'unilatéralisme était souvent fait aux politiques de co-développement et s'est interrogée sur la part d'initiative des pays d'origine dans leur définition. Evoquant la signature d'un accord avec le Sénégal, pour la gestion concertée des flux migratoires, elle a souhaité savoir quelles étaient les relations entre les ministères des affaires étrangères et celui de l'intérieur dans la gestion de ces questions. Notant que les migrations étaient avant tout une question africaine, elle a souhaité savoir quel regard les institutions régionales africaines portaient sur ce dossier.

**Mme Brigitte Girardin** a précisé que le soutien à l'Etat de droit figurait presque systématiquement dans les instruments de programmation de l'aide au titre des secteurs transversaux. Elle a considéré que le co-développement ne pouvait pas être efficace s'il s'inscrivait dans une démarche unilatérale. Elle a indiqué que le comité franco-malien sur les migrations constituait un modèle de référence pour évoquer tous les sujets. L'établissement d'un lien avec le ministère de l'intérieur est un peu nouveau sur ces questions, mais une coordination

est indispensable. Les conférences de Rabat et de Tripoli ont ainsi réuni les deux ministres. Pour ce qui concerne l'accord avec le Sénégal, ces stipulations sont intégrées dans le document-cadre de partenariat. Cette approche globale est une forme de « révolution culturelle ». Le problème migratoire est effectivement, avant tout, interne à l'Afrique. Sur les 4 millions de Maliens qui vivent à l'étranger, 3,5 millions sont établis dans un autre pays du continent. L'intégration régionale progresse sur ces questions et la communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) devrait être également l'une des bénéficiaires de l'enveloppe de près de 40 millions d'euros prévue par l'Union européenne pour le co-développement sur l'enveloppe du IX<sup>e</sup> FED.

**Mme Monique Cerisier-ben Guiga** a rappelé que le co-développement avait été inventé par les associations de migrants, il y a plus de vingt ans, et qu'il était propre aux communautés dotées d'une tradition migratoire et fortement structurées, comme la communauté malienne. Mais elle a souligné que le cas du Mali était exceptionnel et que les migrations actuelles prenaient de nouvelles formes et n'étaient plus le fait de communautés organisées. Elle a exprimé son inquiétude sur la forme prise par le co-développement, soulignant qu'il convenait de soutenir les associations de migrants, et non pas de s'y substituer.

**Mme Brigitte Girardin** a exprimé son accord avec cette dernière appréciation, soulignant que la France était le seul pays à soutenir les associations de migrants et que la relation de travail était excellente. Il s'agit de privilégier, entre autres, l'organisation d'un retour dans la dignité, en vertu d'une approche plus humaine que l'approche strictement sécuritaire adoptée jusqu'à présent.

**M. JEAN-MICHEL SÉVÉRINO, DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (EXTRAIT DE L'AUDITION DU 7 FÉVRIER 2007)**

Abordant ensuite les termes du débat international sur le développement, **M. Jean-Michel Severino** a souligné que la planète comptait actuellement six milliards d'habitants, qu'elle devrait en compter environ 10 milliards à l'apogée de la transition démographique dans une vingtaine d'années, dont 2,5 milliards dans les pays émergents, un milliard dans les pays de l'OCDE et de 6 à 7 milliards dans les pays pauvres, qui concentreront l'essentiel de la croissance démographique. L'Afrique compte actuellement 600 millions d'habitants et devrait en compter un milliard dans 20 ans. La transition démographique pourrait s'y produire vers 2030, à un niveau compris entre 1,2 et 1,5 milliard d'habitants. Dans les années 1960, l'Afrique comptait moins de 100 millions d'habitants, ce qui donne une image saisissante de l'enjeu humain et n'a pas de précédent comparable dans l'histoire de la croissance démographique. La croissance démographique du continent africain se double d'une sensibilité extrême au réchauffement climatique, supérieure même à celle du sous-continent indien. L'épuisement des sols, la déforestation, la disparition des ressources en eau engendrent une dynamique problématique et perverse qui a non seulement un impact sur les grands équilibres climatiques, mais aussi sur les équilibres internationaux. La densification démographique entraîne des mouvements de population qui s'effectuent principalement à l'intérieur du continent.

Prenant l'exemple du Niger, **M. Jean-Michel Severino** a indiqué que les 15 millions d'habitants de ce pays se concentraient sur l'étroite bande des rives du fleuve, zone qui souffre d'une détérioration écologique. La croissance démographique de ce pays est de 3 % par an et devrait doubler la population du pays dans les années à venir, alors que le Niger n'est qu'un des pays du réservoir démographique africain. Une fraction de cette population devrait chercher à gagner le nord de la Méditerranée, tandis que la majeure partie s'arrêtera sur la rive sud. Les pays du Maghreb deviennent des pays récepteurs de flux migratoires, alors qu'ils ont entamé leur transition démographique et connaissent un succès économique relatif.

**M. Jean-Michel Severino** a souligné que ces mouvements massifs de population, qui accroissent les risques de conflictualité sur tout le continent, conduisaient à s'interroger sur les perspectives de croissance dans les pays d'origine, ainsi que sur les politiques à mener pour fixer les populations sur leur terre. Il a indiqué que l'Afrique sub-saharienne avait une croissance moyenne de 5 % par an, ce qui était supérieur à la croissance démographique mais insuffisant pour permettre un rattrapage économique. Les mécanismes de cette croissance sont stables : le niveau élevé des matières premières, l'assainissement des politiques économiques, ainsi que le désendettement massif opéré par la communauté internationale et dont l'impact macro-économique peut être évalué entre 1 et 1,5 point de croissance. Elle a cependant des aspects négatifs comme la destruction du capital naturel, le mésusage des fruits de la croissance et l'augmentation des inégalités sans amélioration globale des conditions de vie. Parmi des situations très différentes qui vont des pays pétroliers aux pays en crise, la situation intermédiaire des pays sans ressources naturelles, mais qui connaissent une croissance, est un véritable enjeu pour l'action des bailleurs de fonds.

Evoquant les objectifs du Millénaire, **M. Jean-Michel Severino** a rappelé qu'il s'agissait d'objectifs de performance dans huit grands secteurs du développement économique et social. Il a estimé qu'à l'égard de ces objectifs, le continent africain était en situation d'échec, aucun Etat sur la pente actuelle ne pouvant y parvenir à l'échéance fixée. Les situations sont contrastées. Un Etat comme le Niger ne pourra atteindre ses objectifs en 2015, ni même en 2050. Tandis que le Burkina Faso n'atteindra pas les objectifs en 2015, mais ne doit pas être considéré en situation d'échec, son rythme d'amélioration de la scolarisation primaire étant supérieur à celui de la France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. La fixation des objectifs du Millénaire pour le développement s'est faite sans prendre en compte la situation de départ des Etats. Ce constat suscite un dilemme sur les objectifs de l'aide entre l'instauration d'un transfert redistributif à l'échelle mondiale, indépendamment de toute performance économique, ou la recherche d'investissements permettant aux Etats d'acquérir une autonomie. Il s'agit

là d'une question fondamentale : si l'aide publique au développement est considérée comme un investissement, la logique serait de se retirer d'un Etat comme le Niger, alors que si elle constitue une redistribution, il faut au contraire y accroître massivement l'aide. Si l'objectif est d'instaurer une social-démocratie à l'échelle planétaire, l'effort financier additionnel nécessaire représente entre 200 et 350 milliards d'euros.

M. **Jean-Michel Severino** a souligné que la question migratoire se trouvait au coeur de ce débat. Il s'agit de fixer les populations par l'amélioration de leurs conditions de vie. Il a indiqué qu'une attention particulière était portée aux flux financiers des migrants qui ont atteint un niveau très important, de l'ordre de 250 milliards de dollars. Pour ce qui concerne la France, ils sont principalement destinés au Maghreb, au Mali et au Sénégal. M. Jean-Michel Severino a considéré que la gestion de ces flux était complexe en l'absence de clarté sur les finalités de l'action publique. S'agit-il d'orienter davantage les flux vers le développement, alors qu'ils sont actuellement destinés à la consommation plus qu'à l'investissement ? Il faut alors considérer que les régions d'origine sont défavorisées et offrent un faible potentiel d'investissement. Le soutien à la consommation représente alors une utilisation logique du revenu. Dans certaines zones, ces transferts sont devenus une rente qui pousse les Etats à exporter leurs concitoyens. Les marges de manoeuvre sont réduites. S'agit-il d'améliorer le retour des personnes en favorisant leur propre projet de développement ? Les perspectives sont modestes et la balance coûts-bénéfices est faible pour les personnes concernées. La difficulté du sujet conduit l'AFD à l'aborder dans un esprit d'expérimentation. L'AFD accompagne concrètement des projets d'investissement et elle contribue à simplifier et à faire baisser le coût des transferts financiers. Ces travaux devraient se poursuivre en 2007 et en 2008, selon le même mode de l'expérimentation.

## ANNEXE II - AUDITIONS DE LA DÉLÉGATION

### A PARIS

#### . **Ministère des Affaires étrangères**

- **M. Guy SERIEYS**

*Ambassadeur délégué au co-développement*

- **M. Jean-Christophe DEBERRE**

*Directeur des politiques de développement (DGCID)*

- **M. François BARRY-MARTIN DE LONGCHAMPS**

*Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France*

#### . **Ministère de l'Intérieur**

**M. Stéphane FRATACCI**

*Direction des libertés publiques et des affaires juridiques*

#### . **Comité interministériel de contrôle de l'immigration**

**M. Patrick STEFANINI**

*Secrétaire général*

#### . **Agence Française de développement**

- **M. Patrick DAL BELLO**

*Coordonnateur Mali*

**M. Jean-Pierre BARBIER**

**Mme Aude DELESCLUSE**

*Coordonnateurs Maroc*

#### . **Ministère de la Cohésion sociale**

**M. Patrick BUTOR**

*Directeur des populations et des migrations*

#### . **Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations (FORIM)**

**M. Chansamone VORAVONG**, *Président*

**M. Abdallah ZNIBER** (Association Migrations et Développement, Maroc),

**M.Gaharo DOUCOURE** (Association AFTAM, Mali)

#### A BRUXELLES

**M. Manuel LOPEZ BLANCO**, directeur ACP II – Afrique occidentale et centrale, Caraïbes et PTOM, direction générale du développement – Commission européenne

**M. Jean-Louis DE BROUWER**, directeur immigration, asile et frontières –DG Justice, liberté et sécurité – Commission européenne

**M. KOOS RICHELLE**, directeur général d’EuropAid, et **M. Richard WEBER**, directeur général adjoint

**M. Franco FRATTINI**, commissaire européen en charge de la justice et des affaires intérieures

#### A RABAT

**M. Fathallah OUALALOU**, Ministre des Finances et de la Privatisation.

Visite du service des visas du Consulat général de Rabat, par **M. Alain LE-SEACH**, Consul général

**M. Bruno DETHOMAS**, Délégué de la Commission européenne

Entretien avec **M. Michel PERALDI**, directeur du Centre Jacques BERQUE pour les études en sciences humaines et sociales, et avec des chercheurs français

**M. Luis PLANAS PUCHADES**, Ambassadeur d’Espagne

Dîner avec des personnalités marocaines dont **Mme Nouzha CHEKROUNI**, ministre des Marocains résidents à l’étranger

Réunion de travail à la Chancellerie présidée par **Mme Anne GRILLO-NEBOUT**, Chargée d’affaires, avec les représentants de la Chancellerie de l’AFD, de l’ANAEM – du service de coopération et d’action culturelle, de la mission économique, du service de coopération de police et du consul à Tanger.

**M. Mohamed BENAÏSSA**, Ministre des Affaires étrangères

Déjeuner avec **M. René TROCCAZ**, chef du SCAC, avec des membres de la communauté universitaire

Visite de terrain à Mohamedia d'un programme de résorption de l'habitat insalubre. Entretien avec le préfet de Mohamedia.

Dîner à la résidence du Consul général à Casablanca, **M. Gilles BIENVENU**, en présence de personnalités du monde des affaires dont **M. Hafid ELALAMY**, président de la CGEM (Confédération générale des entreprises du Maroc).

## A BAMAKO

Entretien à la Chancellerie et au Consulat, visite du service des visas.

Réunion de travail sur le FSP co-développement avec les responsables de la cellule co-développement de l'ambassade et des opérateurs maliens.

Déjeuner avec les chefs de service.

Visite de 3 projets de réinsertion de migrants de retour au Mali dans la zone de Kati

Déjeuner avec les Ambassadeurs d'Espagne et d'Allemagne en présence des Ministres des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration africaine, et du Délégué général des Maliens de l'Extérieur.

**M. Amadou TOUMANI TOURÉ**, président de la République

**M. Moctar OUANE**, ministre des affaires étrangères et de la coopération.

**M. Abou Backar TRAORÉ** ministre des finances.

**M. Oumar DICKO**, ministre des Maliens de l'Extérieur et de l'Intégration africaine.

**Mme Aminata TRAORÉ**, ancien ministre de la culture et du tourisme et des « retournés » de Ceuta et Melila, membres de l'association « Retour travail dignité ».

**Mme Irène HOREJS**, chef de la délégation de la Commission européenne.

*Vos rapporteurs adressent leurs plus vifs remerciements à Mme Anne Grillo-Nebout, chargée d'affaires AI lors de leur visite à Rabat et à M. Michel Reveyrand de Menthon, ambassadeur de France à Bamako, pour la qualité des programmes préparés à leur intention.*