

...le rapport d'information

LA PRISE EN COMPTE DES QUESTIONS MIGRATOIRES DANS LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT : QUEL RÔLE POUR L'APD ?

La commission des finances a examiné, le jeudi 23 octobre 2025, le rapport de MM. Michel Canévet et Raphaël Daubet, rapporteurs spéciaux de la mission « Aide publique au développement », sur la prise en compte des questions migratoires dans la politique de développement.

1. SI L'IMPACT DE L'APD SUR LES MIGRATIONS RESTE EN DÉBAT, LES QUESTIONS MIGRATOIRES SE SONT PROGRESSIVEMENT IMPOSÉES DANS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

A. DES EFFETS DIFFICILES À OBJECTIVER DE L'APD SUR LES MIGRATIONS

La théorie économique étudie depuis les années 1970 les liens entre migrations et développement.

Une théorie ancienne, dite de la « **bosse migratoire** » (*migration hump*), identifie une relation positive, sous la forme d'une courbe en « U inversé », entre développement et migration et soutient, par conséquent, que l'aide au développement encourage les migrations à moyen terme. Cette analyse permet de soutenir que les pays à revenus intermédiaires présentent un potentiel migratoire plus important que les pays les moins avancés.

Des publications universitaires plus récentes ont débattu de la pertinence de la théorie de la « bosse migratoire » et il **semble désormais nécessaire de prendre en considération d'autres facteurs que la seule dimension économique**. Trois enseignements principaux peuvent être retirés de la littérature économique :

- tout d'abord, **l'évolution des flux migratoires ne peut être imputée seulement à la hausse du niveau de vie** ou à l'aide publique au développement. La situation géographique du pays de départ, ses attaches linguistiques et historiques avec les pays d'arrivée, son intégration régionale ou son niveau d'inégalités peuvent aussi constituer des facteurs explicatifs ;
- ensuite, **une aide publique au développement mal orientée peut renforcer, de manière transitoire, l'immigration** dès lors qu'elle favorise la croissance économique de certains territoires au détriment d'autres ;
- enfin, **les mobilités depuis les pays à revenus intermédiaires correspondent davantage à des mouvements réguliers**.

D'avantage que l'aide au développement, les pays de départ sont attentifs aux revenus de transfert issus de la diaspora, bien supérieurs à l'APD ou aux investissements étrangers (656 milliards de dollars de transferts dans le monde en 2023).

B. UNE PRISE EN COMPTE PROGRESSIVE DES ENJEUX MIGRATOIRES DANS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT EN FRANCE ET AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

La crise migratoire de 2015, résultant de l'exode massif de ressortissants syriens en Europe, a conduit l'Union européenne à établir une stratégie et des instruments visant à lier migrations et développement.

Les cinq piliers du plan d'action conjoint de La Valette (2015)



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

L'UE et ses États membres ont défini en 2015 un **plan d'action conjoint à La Valette (PACV)** sur la problématique des migrations et des déplacements forcés, articulé autour de cinq piliers, suivant un découpage chronologique du parcours migratoire :

- **lutter contre les causes profondes** des déplacements contraints et des migrations irrégulières et maximiser les apports des migrations pour le développement (pilier 1) ;
- **promouvoir les voies régulières de mobilité** et accompagner les migrants sur leur parcours migratoire (pilier 2) ;
- **garantir le respect des droits**, l'accès aux services de base et la dignité des migrants (pilier 3) ;
- **lutter contre la traite** des êtres humains et le trafic des migrants (pilier 4) ;
- **renforcer les modalités d'accompagnement au retour** durable grâce à des solutions personnalisées favorisant la réinsertion (pilier 5).

Au niveau national, prenant en compte les avancées du plan d'action conjoint de La Valette, le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid)¹ du 8 février 2018 a adopté un plan d'action « **migrations internationales et développement** » pour les années 2018-2022², avec pour objectif le déploiement de 1,8 milliard d'euros de crédits budgétaires pour la mise en œuvre de ses actions.

C. UNE STRICTE COMPTABILISATION PAR L'OCDE DES PROJETS MIGRATOIRES DANS L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Le Comité d'aide au développement (CAD), instance de coordination des politiques de développement relevant de l'OCDE, définit, pour les pays donateurs, les règles de comptabilisation de l'APD. Depuis 2018, les projets « migrations » font l'objet d'un cadre de comptabilisation précisée :

- premièrement, **les projets financés, comme l'ensemble des projets d'aide au développement, doivent avoir pour objectif principal le développement durable des pays bénéficiaires** ;
- deuxièmement, **les activités de sécurité « dure » sont exclues du champ de l'APD**. Les actions de coopération de défense, les opérations civilo-militaires menées dans le cadre des Nations unies, les programmes de renforcement des institutions de l'État ou la coopération policière ne relèvent donc pas de l'aide au développement car **l'objectif principal de ces projets demeure la sécurité nationale des États bailleurs** ;
- troisièmement, **toute action dont le bénéfice principal revient au donateur ne peut être comptabilisée comme de l'APD**. Un projet dont l'objectif principal est de limiter les migrations vers le pays bailleur ne peut être ainsi validé.

¹ Pour rappel, institué par le décret n° 98 66 du 4 février 1998, le Cicid définit les grandes orientations de la politique de développement. Présidé par la Première ministre, il réunit les principaux ministères concernés par la politique de développement. Son secrétariat est assuré conjointement par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'intérieur. L'AFD peut être associée à ses réunions.

² [Plan d'action « migrations internationales et développement » 2018-2022.](#)

2. ENTRE 2017 ET 2024, LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX MIGRATOIRES FAIT FIGURE D'ACTE MANQUÉ

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE D'UN MILLIARD D'EUROS, PORTÉ PAR UN PLAN D'ACTION « MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT »

Au total, sur la période 2017-2024, le montant total de l'APD française en matière migratoire **avoisinait le milliard d'euros**. Si ces montants **sont loin de l'objectif de 1,8 milliard** d'euros consacrés aux migrations fixé par le plan d'action 2018-2022, a fortiori lorsque l'on se réfère à la stricte période d'application du plan d'action (moins de 500 millions d'euros pour les années 2018 à 2022), **ils représentent néanmoins des engagements significatifs**.

Total des financements engagés sur les programmes 209 et 105 en matière de migrations, sur la période 2017-2024

(en millions d'euros)

		Programme 209		Programme 105	
		AE	CP	AE	CP
Crédits bilatéraux	<i>Dons</i>	555,06	398,22	0	0
	<i>Prêts</i>	0	0	0	0
Crédit multilatéraux		582,07	582,07	29,95	29,95
Total par programme		1 137,13	980,29	29,95	29,95

Note : les données comptabilisées n'intègrent pas les interventions humanitaires du centre de crise et de soutien du MEAE, pour lesquelles la comptabilisation « migrations » n'est disponible que pour les années 2023 2024.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Trois enseignements principaux peuvent être tirés de la mise en œuvre de ces financements :

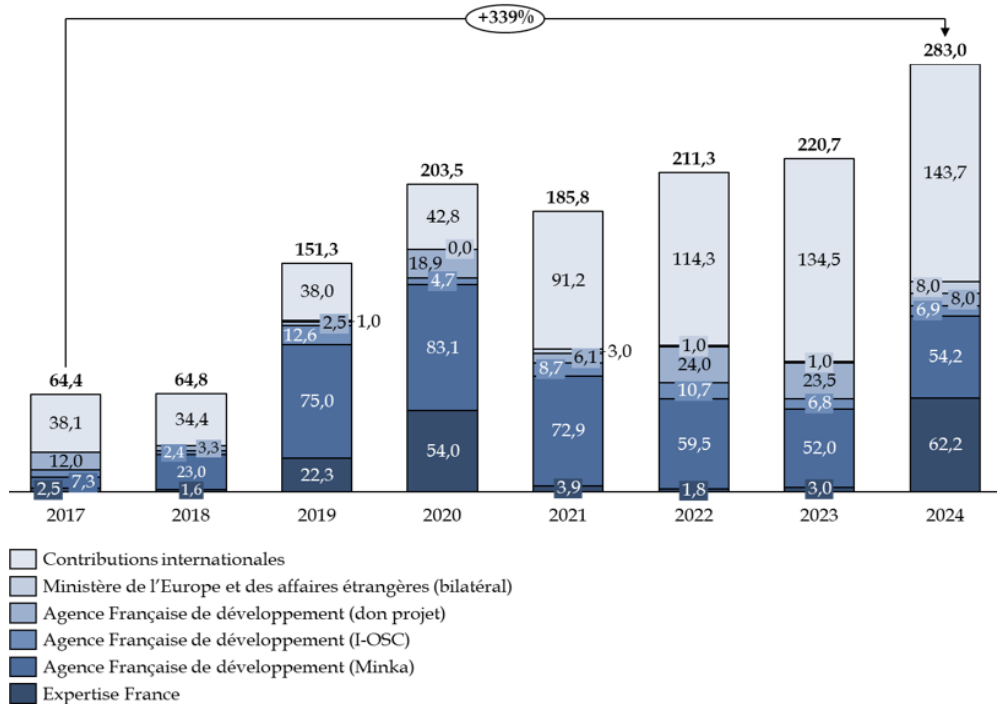
- comme souvent, dans une approche thématique de l'aide au développement, **l'ensemble des acteurs de cette politique, nationaux ou internationaux, se trouvent impliqués**. Cette fragmentation de l'action publique, qui s'explique par des échelles et des domaines d'action distincts, ne contribue pas à sa lisibilité, d'autant qu'elle conduit fréquemment à des financements croisés et à une coordination perfectible ;

- **près de la moitié de l'aide au développement de la France en matière migratoire (48,9 %) transite par le canal multilatéral**, avec 636,93 millions d'euros sur la période 2017-2024. Cette montée en puissance des contributions internationales, particulièrement à destination du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) de l'Organisation internationale des migrations (OIM), s'explique par le renforcement de notre aide humanitaire ;

- sur le plan bilatéral, il apparaît que **c'est l'investissement conséquent de la France en matière humanitaire**, plus qu'une priorisation de la thématique migratoire, qui peut expliquer la hausse continue des financements labellisés « migrations ».

Dépenses d'APD françaises en matière de migrations sur la période 2017-2024

(en millions d'euros et en pourcentage)



Note n° 1 : les données comptabilisées n'intègrent pas les interventions humanitaires du centre de crise et de soutien du MEAE, pour lesquelles la comptabilisation « migrations » n'est disponible que pour les années 2023-2024.

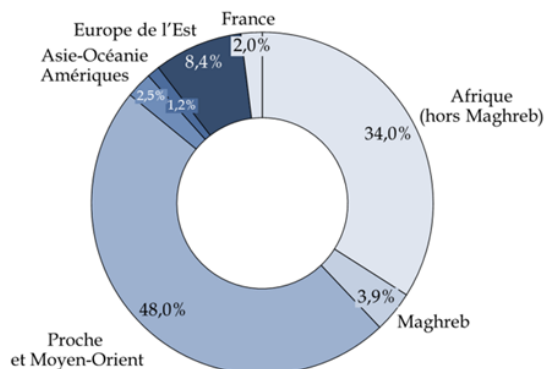
Note n° 2 : la présentation se fonde sur l'année de démarrage des projets ou de versement des contributions.

Source : commission des finances

B. SANS ÉVALUATION ET FAUTE DE PILOTAGE FORT, IL EST IMPOSSIBLE DE MESURER L'IMPACT DE DÉPENSES AYANT, POUR UNE GRANDE PARTIE, FAIT L'OBJET D'UNE LABELLISATION « MIGRATIONS » A POSTERIORI

Répartition géographique de l'APD française en matière de migrations sur la période 2017-2024

(en pourcentage)



Note : les données comptabilisées n'intègrent pas les interventions humanitaires du centre de crise et de soutien du MEAE, pour lesquelles la comptabilisation « migrations » n'est disponible que pour les années 2023-2024.

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Il est possible d'identifier les priorités géographiques de l'APD en matière migratoire : **la majorité des projets est dirigée vers le Proche et Moyen Orient et l'Afrique**. De plus, une liste de quinze pays prioritaires en matière migratoire a été définie en 2023 par le Gouvernement¹.

Cette orientation géographique est contradictoire avec les priorités géographiques fixées à notre APD, censée se concentrer à 60 % sur les pays les moins avancés (PMA) et vulnérables. Or, les principaux bénéficiaires de notre aide en matière migratoire sont des pays à revenus intermédiaire.

Cette contradiction **s'explique par la structure même des flux migratoires**, les pays les moins avancés n'étant pas les plus gros pourvoyeurs de migrants vers la France.

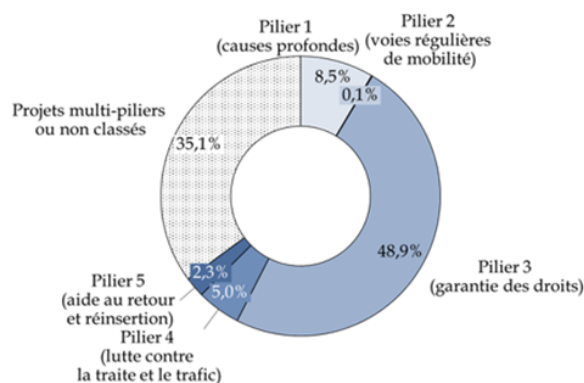
¹ Algérie, Tunisie, Maroc, Sénégal, Mali, Guinée, Côte d'Ivoire, Égypte, Nigéria, Comores, Sri Lanka, Inde, Vietnam, Indonésie, Bangladesh.

Sur le plan thématique, la majeure partie des projets (68,7 %) comme des financements (48,9 %) relèvent du troisième pilier consacré à la garantie des droits et à la protection des personnes déplacées. **C'est dans ce domaine que s'inscrivent les financements humanitaires.**

En revanche, les piliers 4 (lutte contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants) et 5 (aide au retour) représentent une part beaucoup plus faible des financements octroyés par la France (respectivement 5 % et 2,3 %). **Il s'agit pourtant des domaines d'action que les précédents gouvernements ont déclaré prioritaires** et qui correspondent à l'objectif n° 10 du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (« *aider nos partenaires à lutter contre l'immigration irrégulière et les filières clandestines* »).

Répartition des financements entre 2017 et 2024 selon les piliers du Plan d'action conjoint de La Valette

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Il importe de noter que les données transmises par le MEAE correspondent à une méthodologie récente de comptabilisation des projets. **Or, le risque d'une comptabilisation *a posteriori* est d'intégrer des projets qui n'ont pas forcément de liens directs avec la problématique migratoire et surtout, qui n'ont pas été pensés en prenant en compte ces enjeux.**

Par ailleurs, le plan d'action « migrations et développement » 2018-2022 n'a fait l'objet d'aucun bilan ni évaluation, contrairement à ce qui était prévu dans sa programmation initiale. La réticence du MEAE à mener un tel bilan **conforte l'impression d'un suivi pour le moins perfectible des engagements**, d'une part, et de la prévalence d'un objectif de moyens sur un objectif de résultat, d'autre part. Même si le résultat anticipé est défavorable, ne pas mener d'évaluation **ne paraît pas constituer une bonne pratique administrative.**

3. DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT, IL IMPORTE DE RENFORCER LE SUIVI DE NOTRE AIDE ET D'ADOPTER UNE APPROCHE PARTENARIALE EN MATIÈRE MIGRATOIRE

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE « MIGRATIONS ET DÉVELOPPEMENT » IMPLIQUERA DE FORTES ADAPTATIONS

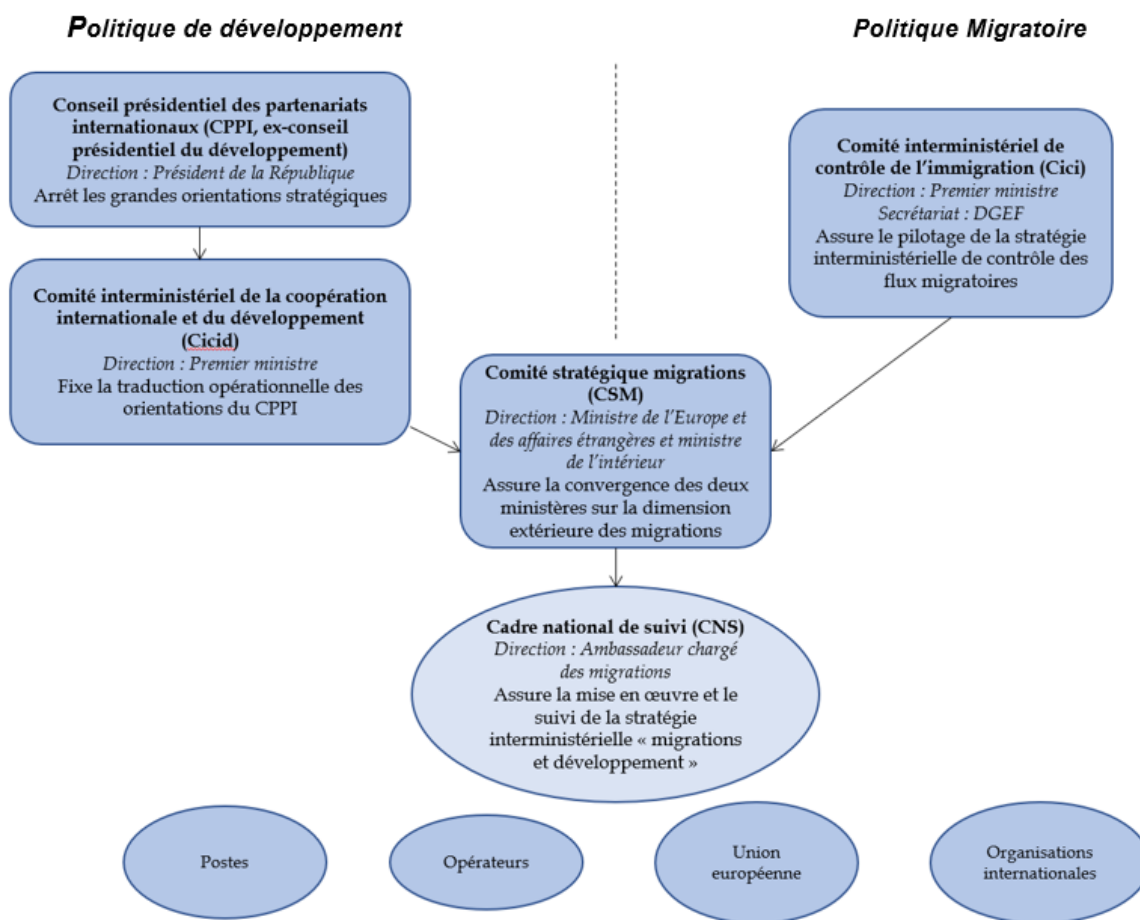
Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a finalisé une stratégie interministérielle « migrations et développement » 2024-2030 visant à traduire les objectifs définis par le conseil présidentiel du développement et le Cicid de 2023.

Les rapporteurs formulent à ce titre quatre observations.

- Premièrement, les rapporteurs estiment que l'objectif migratoire doit être clarifié et mieux articulé avec les autres priorités de notre APD. De fait, **les ministères en charge de cette politique ne sont pas en mesure d'établir clairement de quels enjeux migratoires parler** : s'agit-il de la lutte contre l'immigration irrégulière, visée par le Cicid, ou d'une approche plus large des migrations, comme envisagée par la stratégie pluriannuelle ? **Actuellement, la seule lutte contre l'immigration irrégulière représente un volume d'aide au développement relativement faible.** De plus, la priorité accordée à la dimension migratoire risque d'affaiblir la cible de concentration de 60 % de l'aide sur les pays les moins avancés (PMA) et pays vulnérables, dès lors que les principaux pays de départ et de transit sont des États à revenus intermédiaires.

- Deuxièmement, **le pilotage de notre politique de développement en matière migratoire doit être renforcé et intégrer une véritable dimension interministérielle**. La France a, au cours des dernières années, adapté son organisation administrative autour d'une comitologie visant à encourager une plus grande coopération interministérielle sur la dimension extérieure des migrations (cf. schéma infra). **Toutefois, les rapporteurs spéciaux ont identifié plusieurs limites :**
 - d'une part, cette organisation, opérationnelle sur le papier, **peine à se concrétiser** et le comité stratégique migrations (CSM) ne s'est réuni qu'une seule fois au niveau des ministres depuis 2023 ;
 - d'autre part, la réalité de la coopération entre le MEAE, qui dispose de l'essentiel des financements, et le ministère de l'intérieur **est encore en construction**.

Organisation de la « comitologie » de la prise en compte des enjeux migratoires dans la politique de développement



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire des rapporteurs spéciaux

- Troisièmement, **dans un contexte budgétaire contraint et à enveloppe constante, il faudra être explicite sur le fait que cette priorisation impliquera une baisse des moyens consacrés aux autres thématiques**. Face à la dégradation de nos finances publiques, la multiplication des objectifs de la politique de développement ne pourra conduire qu'à la dilution de son impact. Une priorisation formelle devrait être concrétisée par la claire définition d'une enveloppe budgétaire.

Les ambitions affichées par le Gouvernement sur la thématique migratoire en matière d'aide au développement risquent fortement de se concrétiser au détriment d'autres dimensions de l'APD

- Quatrièmement, il est indispensable de prévoir **une démarche de suivi et d'évaluation** dans la mise en œuvre de la stratégie interministérielle « migrations et développement ». **En effet, les rapporteurs spéciaux ont été particulièrement surpris, au cours de leurs auditions, d'apprendre que la stratégie interministérielle précédente n'avait pas fait l'objet d'une évaluation ex post.** Pour opérer un suivi des financements d'APD en matière migratoire, il sera également indispensable de disposer, dans les documents budgétaires, d'une identification des crédits budgétaires concourant à cet objectif.

B. LA FRANCE DOIT ENVISAGER UNE APPROCHE PLUS PARTENARIALE, SANS SURESTIMER L'IMPACT DE L'APD SUR LES MIGRATIONS

Une conditionnalité stricte de l'aide publique au développement en matière migratoire, qui conduirait à interrompre l'aide à l'égard d'États non coopératifs en matière migratoire, **présente des limites de trois ordres :**

- tout d'abord, **la formalisation explicite d'une conditionnalité des versements à des objectifs de politique migratoire et donc à un avantage pour le pays donateur**, exclurait cette aide de la qualification d'APD, en application des règles fixées par l'OCDE ;
- ensuite, **d'un point de vue plus opérationnel et pratique, la décision de suspendre l'aide comporte des difficultés d'ordre pratiques et juridiques.** La suspension soudaine d'un projet en cours rend particulièrement incertaine sa reprise et impose à l'opérateur de régler des pénalités à ses prestataires ;
- enfin, **la conditionnalité comporte des risques politiques et réputationnels non négligeables pour nos opérateurs et entreprises.** D'une part, suspendre l'aide signifie **renoncer aux avantages induits** par la logique d'aide au développement dans sa coopération avec l'État bénéficiaire. D'autre part, elle peut placer ce dernier en position de force dans les négociations, en écartant des négociations d'autres thématiques sur lequel il se sollicite davantage l'assistance de la France.

Dès lors, les rapporteurs spéciaux, conscients des limites d'une conditionnalité « stricte », **défendent cependant une orientation plus transactionnelle de notre politique de développement**, qui doit assumer la préservation des intérêts de la France, dans le respect, toutefois, de l'objectif prioritaire de l'APD, à savoir le développement des pays bénéficiaires.

Cette logique transactionnelle devrait se poursuivre à l'échelon européen. L'Union européenne a en effet développé, dans le cadre de sa politique de voisinage, des « partenariats stratégiques globaux », de nature multisectorielle, avec plusieurs États du voisinage méditerranéen. **La conclusion de ces accords présente des résultats encourageants sur les départs depuis ces États.**

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

- **Recommandation n° 1** : intégrer, dans la stratégie interministérielle « migrations et développement » et dans la liste des pays prioritaires en matière migratoire, une prise en compte des enjeux spécifiques aux territoires ultramarins (*direction générale de la mondialisation*).
- **Recommandation n° 2** : réunir à intervalles réguliers, *a minima* biannuels, le comité stratégique migrations (CSM) et le cadre national de suivi (CNS) pour conforter le pilotage de la stratégie interministérielle (*ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'intérieur*).
- **Recommandation n° 3** : pour les postes des États placés sur la liste des pays prioritaires en matière migratoire, inscrire obligatoirement l'objectif migratoire dans la stratégie-pays (*direction générale de la mondialisation, postes diplomatiques*).
- **Recommandation n° 4** : au sein du plan d'action « migrations et développement », préciser le montant des crédits budgétaires dédiés à la mise en œuvre des objectifs de cette stratégie (*direction générale de la mondialisation*).
- **Recommandation n° 5** : réserver, au sein de l'enveloppe dédiée aux migrations, une part dédiée à la coopération technique et renforcer les moyens dédiés à l'assistance en matière d'état civil (*direction générale de la mondialisation, Expertise France, Civipol*).
- **Recommandation n° 6** : organiser une évaluation à mi-parcours de la stratégie interministérielle 2024-2030 et dresser un bilan à l'issue de sa mise en œuvre (*direction générale de la mondialisation, AFD, Expertise France*).
- **Recommandation n° 7** : identifier, dans les documents budgétaires, les crédits dédiés à chaque objectif prioritaire de notre politique de développement (*direction générale de la mondialisation, direction générale du Trésor*).
- **Recommandation n° 8** : réviser les indicateurs de performance de la mission « Aide publique au développement » consacrés à l'objectif n° 10 du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (*direction générale de la mondialisation*).
- **Recommandation n° 9** : adopter une approche transactionnelle, y compris dans la coopération migratoire, en matière d'aide au développement, en priorisant notre soutien aux pays les plus volontaristes (*Gouvernement*).
- **Recommandation n° 10** : au niveau européen, soutenir la conclusion de partenariats stratégiques globaux avec l'ensemble des pays-clés dans le transit des migrations, et y défendre l'inclusion des priorités stratégiques de la France (*ministère de l'Europe et des affaires, ministère de l'intérieur*).



Michel CANEVET
Rapporteur spécial
Sénateur (Union Centriste)
du Finistère



Raphaël DAUBET
Rapporteur spécial
Sénateur (RDSE)
du Lot

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28