Bart Staes et Judith Sargentini

Migration, la véritable histoire

De l'Union européenne, des migrants en provenance d'Afrique de l'Ouest et du développement de cette région

Les Verts | Alliance Libre Européenne
au Parlement européen

Migration, la véritable histoire

Migration, la véritable histoire

De l'Union européenne, des migrants en provenance d'Afrique de l'Ouest et du développement de cette région

Bart Staes et Judith Sargentini

Achevé d'imprimer

Ce rapport a été rédigé par Joost Lagendijk en étroite collaboration et en concertation avec les députés européens Bart Staes et Judith Sargentini. Ces derniers sont responsables, sur le plan politique, du contenu du rapport.

Design: Leo de Kluijver, Twigt GrafiMedia B.V., Moordrecht
Imprimé: Twigt GrafiMedia B.V., Moordrecht
Photo de la couverture: ©EC/Alain Schroeder and ©European Union

Une publication du Groupe des Verts/Alliance libre Européenne du Parlement européen

Septembre 2018

Les Verts | Alliance Libre Européenne
au Parlement européen

GROEN GROENLINKS

Avant-propos

Pourquoi est-il nécessaire de débattre sincèrement la question des migrations?

Ce rapport s'intitule 'Migration, la véritable histoire'. Car ce sujet n'est pas toujours traité avec toute l'honnêteté qui s'impose. Dans nombre d'enceintes politiques, des demi-vérités et des mensonges éhontés sont proférés de manière de plus en plus douteuse.

Ce manque d'honnêteté peut renvoyer à l'inexactitude des informations mises en avant, mais aussi à la question de la malhonnêteté sur le plan moral : le discours politique qui est tenu dans le cadre de ce débat. Fin 2018, la Ligue des droits de l'Homme flamande a publié ce qui suit: "On perd le réflexe consistant à voir dans les migrants nos semblables. On ne voit plus des êtres humains ou des enfants. On voit des problèmes. Des menaces, des fauteurs de troubles, des intrus qui entrent dans notre société par effraction. Les hommes cessent d'être des hommes." Qu'il s'agisse des réfugiés ou des migrants, voilà l'essentiel du message.

S'agissant des réfugiés, la plupart des citoyens de l'Union européenne (UE) continuent de faire preuve d'une certaine compréhension, même si les discours politiques tenus ces dernières semaines et ces derniers mois dans différentes capitales européennes visent sérieusement à mettre à mal cette solidarité. Mais les "migrants en situation irrégulière", eux, doivent être repoussés vigoureusement. Voilà le discours dominant à l'heure actuelle.

Dans un débat politique, le choix des mots est important. Réfugiés, demandeurs d'asile, migrants, clandestins, migrants en situation irrégulière, migrants économiques ou chercheurs de fortune : tous sont mis dans le même panier. En plus d'être inhumaine et injuste, la "criminalisation" des migrants n'est pas sans risques. Kenneth Roth, directeur de Human Rights Watch, a ainsi récemment déclaré que l'Europe est menacée de perdre son leadership en matière de défense des droits de l'Homme, ce qui constituerait un danger pour le monde entier. Car la planète attend de l'Union européenne qu'elle continue de défendre l'État de droit et la démocratie. Qu'elle reste le berceau des droits de l'Homme et des libertés civiles. Les études ont montré que ce sont notamment l'absence de l'État de droit, de la liberté et de la garantie de l'égalité en droit des hommes et des femmes, ainsi que le non-respect des droits de l'Homme, quoi sont les principales raisons qui poussent beaucoup des humains à émigrer, ayant souvent plus de poids que les facteurs économiques.

C'est aussi pourquoi il est si néfaste que les pays européens ou l'UE conclue(nt) des accords migratoires avec des régimes dictatoriaux.

En réponse à la "crise migratoire" de 2015, l'UE a élaboré une stratégie spécifique pour lutter contre les migrations en s'attaquant à leurs causes structurelles. Cette décision a été prise lors du sommet sur les migrations, qui s'est tenu en 2015 à La Valette. Elle correspond en substance à la politique européenne générale en la matière, axée sur la contribution au développement économique des pays africains dont proviennent la plupart des migrants.

À long terme, cette stratégie pourrait s'avérer positive tant pour l'UE que pour l'Afrique. Malheureusement, on constate que la politique actuelle, censée éliminer les causes des migrations, est sapée par une politique qui favorise précisément les inégalités et la pauvreté. Il est nécessaire d'avoir un débat franc à ce sujet.

Ce rapport se penche sur l'immigration en provenance d'Afrique de l'Ouest, car c'est de cette région que sont originaires la majeure partie des migrants. Au péril de leur vie, de jeunes Africains entreprennent la traversée du Sahara, puis de la Méditerranée, qui devient le tombeau de nombre d'entre eux. En effet, le projet "Missing Migrants" recense pas moins de 12 000 noyades depuis 2014.
Ces personnes cherchent un emploi pour pouvoir envoyer de l'argent à leur famille restée au pays. Dans ce rapport, nous rappelons encore une fois que ces transferts de fonds dépassent le montant total officiel des aides au développement en chiffres absolus. Ils peuvent représenter jusqu'à 15 à 20 % du PNB de certains pays. L'UE demande à ses pays partenaires d'Afrique de l'Ouest de coopérer à la réadmission des migrants, mais ceux-ci font preuve d'une certaine réticence, car cela signifie la disparition d'une source de revenus directs pour des millions d'Africains. L'UE intensifie la pression sur les pays africains, sans succès jusqu'à présent. Car la perte des transferts de fonds n'est pas le seul problème. L'UE ne fait presque rien pour mettre en place des voies de migration légale, même si celles-ci sont annoncées comme l'un des objectifs de tous les programmes politiques. Les spécialistes des migrations sont tous d'accord pour dire qu'une bonne politique migratoire ainsi que les migrations circulaires présenteraient des avantages aussi bien pour les Européens que pour les Africains. Nombre d'Africains souhaitent travailler temporairement, puis rentrer chez eux, mais ils restent en Europe parce que les frontières se referment.
Par ailleurs, rappelons que quelque 50 milliards d'euros sont soustraits chaque année à l'Afrique par le biais de la fuite des capitaux ou de la fraude. Un montant supérieur aux aides, aux prêts, aux dons et aux transferts de fonds pris tous ensemble. L'économiste africain Léonce Ndikumana a ainsi calculé qu'entre 1970 et 2010, 39 pays du continent ont perdu le montant vertigineux de 1,3 trillion de dollars. De récentes analyses de la CNUCED, un organe de l'ONU, ont montré que les flux de capitaux privés vers les pays en développement (et donc vers l'Afrique) sont négatifs. Selon la CNUCED, il serait plutôt question d'un transfert net de prospérité des pays en développement vers les pays riches. Des experts au niveau de l'ONU ont tiré la sonnette d'alarme concernant une nouvelle spirale d'endettement dans laquelle sont entraînés les pays africains. Pourtant, les précédents problèmes d'endettement ont eu des conséquences désastreuses pour nombre d'entre eux, et ce, durant des dizaines d'années. Et les générations actuelles continuent d'en payer le prix fort. En tant que puissance internationale, l'UE peut mieux protéger les pays en développement et donner la priorité à un "droit au développement". Mais dans ce domaine également, les pays européens continuent de faire la sourde oreille.

Après avoir analysé les relations commerciales entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest, nous constatons que la politique européenne continue de miner le développement économique de cette région. L'exemple du lait en poudre est emblématique. Depuis la suppression des quotas laitiers, la production a augmenté et les prix ont chuté. Les excédents sont transformés en lait en poudre, qui est ensuite exporté à l'aide de subventions européennes indirectes. Ainsi, les exportations de lait en poudre vers l'Afrique de l'Ouest ont triplé entre 2011 et 2016. Les marchés laitiers locaux ne peuvent pas rivaliser, car le lait produit en Afrique coûte près de trois fois plus cher. Parallèlement, à travers sa politique commerciale, l'UE a imposé la suppression, en Afrique, des droits à l'importation sur le lait en poudre au cours des années à venir. En agissant de la sorte, l'UE joue un rôle qui est tout sauf constructif dans le développement de la filière lait locale et la création d'emplois. Une situation qui n'est pas sans rappeler celle des exportations de tomates et de poulet ainsi que la regrettable politique de la pêche européenne.

Nous sommes convaincus que l'Union européenne ne pourra pas endiguer les flux migratoires en érigeant des murs, en installant des barbelés aux frontières, en refoulant les migrants sans pitié ou en concluant des accords d'accueil avec des régimes dictatoriaux. Pour assurer une bonne gestion des migrations, il est nécessaire d'analyser les choses en gardant la tête froide : regarder les faits en face et élaborer une véritable politique, c'est-à-dire une vision à long terme.

À travers ce rapport, nous cherchons à apporter notre modeste pierre à l'édifice. Nous estimons qu'il est important que l'Union européenne choisisse une approche différente. Une approche qui, tout d'abord, ne contribue pas aux inégalités, à la pauvreté et à la désespérance de l'Afrique. Une approche permettant de rendre la politique commerciale, fiscale et agricole ainsi que la politique du développement et de la pêche plus juste et plus cohérente. Une approche qui cherche à lutter contre le problème colossal de la fuite des capitaux en Afrique.

Dans ce rapport, nous nous intéressons également au Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, mis sur pied pour s'attaquer aux causes profondes des migrations. Les décideurs politiques européens aiment promettre que l'augmentation des aides visant à s'attaquer aux "causes structurelles des migrations"entraînera une diminution des flux migratoires. Toutefois, les études montrent qu'une augmentation des revenus dans les pays les plus pauvres conduit plutôt à une hausse temporaire des migrations. Ce n'est que lorsque suffisamment de citoyens peuvent correctement gagner leur vie dans leur pays et lorsque la démocratie et les libertés civiles sont assurées que la pression migratoire commence à baisser.

Les responsables politiques qui proposent un "plan Marshall pour l'Afrique"en guise de solution rapide pour répondre à la problématique des migrations jouent avec le feu. Car si dans quelques années, l'opinion publique européenne remarque que l'intensification des investissements dans la coopération au développement n'entraîne pas immédiatement une baisse des flux migratoires, il y a fort à parier pour que de plus en plus de voix s'élèvent afin de mettre progressivement un terme à l'aide apportée aux pays africains.

Les responsables politiques qui parlent d'un "plan Marshall pour l'Afrique"créent l'illusion qu'une multitude de fonds supplémentaires sont versés à l'Afrique. Mais ce n'est pas le cas. Premièrement, l'OCDE a calculé que 10 % au moins de l'aide publique au développement (APD) affectée à la lutte contre la pauvreté sont consacrés à l'accueil des réfugiés. Deuxièmement, dans les propositions du nouveau cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027), les dépenses affectées à l'aide au développement deviennent moins transparentes, car elles sont intégrées dans un nouvel "instrument financier d'action externe conjointe". En tout état de cause, l'Europe est loin d'atteindre le fameux seuil de 0,7 % du PNB.

Troisièmement, la majeure partie des crédits disponibles pour le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique est consacrée au développement. Pourtant, près d'un quart est affecté à la gestion des migrations ainsi qu'au refoulement des migrants déjà en route. Ainsi, les fonds de développement sont utilisés pour la mise en place de postes frontaliers renforcés et la formation des gardes-frontières en Afrique de l'Ouest.

Ce n'est pas ainsi que l'on élimine les causes des migrations. Les routes sont déviées. De plus en plus de personnes meurent sur des itinéraires de plus en plus dangereux à travers le Sahara. Et le tout manque de transparence, ce qui rend plus difficile une bonne évaluation de la nouvelle politique européenne. Le procès-verbal interne de la quatrième réunion du Conseil d'administration du Fonds d'urgence pour l'Afrique fait état de trois questions préoccupantes. Premièrement, on enregistre un déficit de financement de 1,2 milliard d'euros. Deuxièmement, les États membres contribuent peu et n'ont plus envie de contribuer.

Troisièmement, cinq des six critères proposés pour avaliser ou non le financement de projets concernent "la gestion des migrations".
Il est évident que des migrants continueront d'affluer vers l'Europe. Pire encore : la pression migratoire ne fera qu'augmenter en raison de l'accroissement de la population africaine, en plus des inégalités persistantes et structurelles ainsi que des problèmes de la faim, de la pauvreté et du changement climatique. Il est donc malhonnête d'affirmer que la pression migratoire constitue le problème en soi.
La prétendue crise migratoire est surtout une crise politique ainsi qu'un manque de volonté politique et de solidarité entre les États membres quant à la manière de gérer l'arrivée des réfugiés et des migrants. L'afflux d'un plus grand nombre de migrants ne peut être abordé qu'à travers une responsabilité partagée.

L'Union européenne a besoin d'une politique qui s'efforce de garantir les intérêts mutuels des migrations en provenance d'Afrique, d'une politique de développement et d'intégration sérieuse fondée sur les enseignements du passé proche ainsi que d'un débat politique différent, plus honnête, sur la question des migrations. Ce que l'Europe donne d'une main, elle doit cesser de le reprendre de l'autre.
Par ailleurs, on peut déplorer qu'en Europe, les droits de l'Homme, l'État de droit ainsi que le droit d'asile soient indirectement mis à mal, devenant des "dommages collatéraux"de la lutte contre les migrations. Un droit pourtant garanti par l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en vigueur depuis 70 ans. Le droit à demander l'asile dans d'autres pays et à être protégé des persécutions doit être maintenu. A fortiori dans l'Union européenne, qui, en partie à cause de la guerre, des violations des droits de l'Homme à grande échelle, de la Shoah et des flux massifs de réfugiés sur son propre continent, a institué la collaboration fondée sur la solidarité, les droits de l'Homme et les valeurs des Lumières.

Septembre 2018
Bart Staes et Judith Sargentini

Introduction

"Il est de temps de voir la vérité en face. Nous ne pouvons pas, nous ne serons jamais capables d'arrêter les migrations (...). Nous devons commencer à être honnêtes envers les citoyens qui s'inquiètent de leur régulation. Il se peut que nous ne soyons pas en mesure d'endiguer les flux migratoires, mais nous pouvons réguler ce phénomène de manière plus efficace, intelligente et proactive. Cependant, nous n'y parviendrons pas sans accepter un changement d'attitude et de discours."[1]

Cette citation, tirée d'une tribune du commissaire européen Dimitris Avramopoulos, montre clairement que certains décideurs politiques européens à Bruxelles ont également pris conscience que les migrations sont un phénomène de tous les temps qu'il ne faut pas chercher à enrayer, mais qui doit et peut être mieux géré et régulé. La question centrale de ce rapport est de savoir si cette prise de conscience est réellement traduite par l'Union européenne (UE) en actions efficaces capables de résister à la critique.
Voilà de nombreuses années que l'UE s'intéresse aux migrations sous toutes leurs formes. Du règlement de Dublin, qui régit le pays responsable de la demande d'asile des réfugiés entrant sur le territoire de l'UE, aux accords de réadmission avec des pays tiers pour que ceux-ci reprennent les ressortissants qui ne sont pas autorisés à séjourner dans l'UE. De la carte bleue, qui permet aux migrants hautement qualifiés de travailler dans l'UE, à la directive sur le regroupement familial, qui en détermine les conditions de possibilité.
Par ailleurs, la plupart des États membres de l'UE disposent de politiques propres pour ce qui est d'attirer les migrants dont les entreprises ont besoin. Ils doivent en outre faire face, depuis des dizaines d'années, aux réfugiés du monde entier qui demandent l'asile en Europe. Il s'agit généralement de nombres relativement faibles qui peuvent être pris en charge sans problèmes majeurs. Cependant, il arrive parfois qu'une guerre ou une crise violente aux frontières de l'UE entraîne une augmentation soudaine du nombre de réfugiés. C'est ce qui s'est produit dans les années 1990, avec l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, puis à nouveau en 2015, lorsqu'un million de Syriens en provenance de Turquie ont cherché refuge en Europe. Cette arrivée de réfugiés syriens aussi inattendue que massive a d'abord provoqué la panique chez de nombreux citoyens et responsables politiques européens — des craintes parfois attisées délibérément — pour finalement déboucher, en mars 2016, sur une série d'accords entre l'UE et la Turquie. Il y a beaucoup à dire à ce propos, notamment au sujet de leur mise en œuvre pratique, mais ce n'est pas l'objet de ce rapport.

Ce rapport ne traite pas de la Syrie et de la politique de l'UE en matière de réfugiés et d'asile. Il porte sur une autre forme de migration, provenant d'une autre partie du monde : les

1 "We cannot and will never be able to stop migration (...) We must start to be honest with those citizens who are concerned about how we will manage migration. We may not be able to stop migration. But we can be better, smarter and more proactive at managing this phenomenon. However, we cannot achieve this if we don't accept a change in attitude and a change in our narrative" Dimitris Avramopoulos, commissaire européen chargé des migrations, dans Politico, 18 décembre 2017.

migrants économiques d'Afrique de l'Ouest. Depuis bien longtemps, des centaines de milliers d'Africains, jeunes pour la plupart, quittent leur foyer chaque année pour trouver, ailleurs, du travail ainsi que la perspective d'une vie paisible et heureuse. Plus de 80 % d'entre eux émigrent dans un pays voisin ou ailleurs en Afrique. Une petite minorité souhaite travailler en Europe et s'y rend donc sans visa ou contrat de travail valable. Tout le monde connaît les images de petits bateaux précaires et surchargés essayant d'atteindre les côtes italiennes, généralement depuis la Libye. Des tentatives qui ont coûté la vie à des milliers de migrants. Ils sont encore bien plus nombreux à arriver en Europe sans perspective de séjour légal. Certains se retrouvent dans des emplois temporaires et illégaux, tandis que d'autres finissent en marge de la société européenne ou sont arrêtés et renvoyés dans leur pays d'origine.

C'est cette forme de "migration irrégulière" qui a conduit, ces dernières années, à des troubles et à un mécontentement croissants dans l'UE. Les responsables politiques populistes font souvent allusion aux flux migratoires et aux migrants en termes négatifs, les traitant par exemple de "chercheurs de fortune" n'ayant pas le droit de venir ou de rester en Europe.
La plupart des migrants économiques entrés en Europe ces dernières années sont originaires d'Afrique de l'Ouest. Ce n'est donc pas un hasard si les efforts récemment déployés par l'UE en vue de mieux maîtriser cette forme de migration se concentrent sur cette région du continent.
Ce n'est pas seulement lié au fait que les cinq principaux pays d'origine des migrants ayant tenté la traversée vers l'Europe en 2015 et 2016 sont le Nigeria, la Gambie, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Mali, tous situés en Afrique de l'Ouest[2]. Au niveau européen, la fixation des priorités se fonde également sur l'estimation selon laquelle ce flux de migrants économiques n'est pas près de se tarir dans les années à venir. Ce phénomène résulte, en plus des importantes inégalités économiques entre l'Europe et l'Afrique, de deux tendances qui, selon les experts, continueront d'amener sur notre continent de larges groupes de migrants économiques d'Afrique de l'Ouest : le développement démographique et le changement climatique.
Ces vingt-cinq dernières années, la population de l'Afrique subsaharienne, qui englobe donc l'Afrique de l'Ouest, est en effet passée de 493 millions en 1990 à près d'un milliard en 2015. Au cours de la même période, la proportion de la population vivant dans les villes est passée de 20 % à près de 50 %. De larges pans des sociétés africaines ont vu leur espérance de vie et leur niveau d'instruction augmenter, tandis que la mortalité infantile a diminué dans de nombreuses régions du continent. On estime que cette croissance se poursuivra pour le moment et que d'ici 2050, la population de l'Afrique subsaharienne sera passée à 2,2 milliards d'habitants, dont 800 millions de jeunes relativement en bonne santé, correctement instruits et ayant une bonne connaissance du reste du monde. Même si la croissance de l'économie et de l'emploi s'avère plus forte que les années précédentes dans la plupart des pays africains, de nombreux jeunes seront déçus par le manque de possibilités d'occuper un emploi de qualité ou de mener une vie prospère dans leur pays d'origine. Une solution possible consiste donc à chercher le bonheur ailleurs. La plupart se tourneront vers une autre région d'Afrique, mais ils seront également nombreux à viser l'Europe[3].
Les conséquences probables du changement climatique dans une grande partie de l'Afrique constituent le second facteur qui incitera davantage à l'émigration dans un avenir proche. La multiplication des périodes de sécheresse prolongée, des vagues de chaleur et d'autres conditions climatiques extrêmes frappera tout particulièrement les régions agricoles d'Afrique subsaharienne (selon certaines études, ce phénomène se fait déjà sentir dans certaines

2 Molenaar et El Kamouni-Jansen, p. 17

3 African Studies Centre, African Population Dynamics et Carbone, p. 19

régions). En Afrique de l'Ouest, le nord du Nigeria, le Niger et le Mali sont particulièrement vulnérables. Une étude récente, publiée dans la revue *Science* et financée par le Centre commun de recherche de l'UE (CCR), prévoit, sur la base des tendances climatiques actuelles, un triplement du nombre de migrants en provenance d'Afrique d'ici la fin du siècle[4]. D'autres scientifiques sont plus prudents quant à l'établissement d'un lien direct entre le changement climatique et les migrations. Ils rappellent que souvent, les facteurs impliqués dans la migration forcée sont multiples. Il n'en reste pas moins que le changement climatique peut, à un moment donné, en particulier dans les régions qui dépendent de l'agriculture, devenir un "multiplicateur de menaces", la énième raison de partir, s'il existe déjà d'autres "facteurs d'impulsion" tels que les situations de pauvreté inextricables et la mauvaise gouvernance[5].

Avec ce rapport, nous souhaitons réfléchir à une série d'éléments cruciaux de la politique européenne à l'égard de l'Afrique de l'Ouest et tenter de répondre aux questions suivantes :

- Qu'advient-il de tous les milliards d'euros mis à disposition par l'UE ces dernières années pour s'attaquer aux causes profondes des migrations d'Afrique de l'Ouest à destination de l'Europe?
- Peut-on croire au bien-fondé du discours politique dominant selon lequel l'intensification du développement et de la croissance économique en Afrique de l'Ouest entraînera une diminution des flux migratoires provenant de cette région?
- Que peut faire l'UE pour proposer davantage de moyens permettant aux Africains de l'Ouest de travailler ou d'étudier légalement en Europe?
- Comment rendre les politiques de l'UE cohérentes afin d'éviter, par exemple, que celles qui ont trait au commerce et à l'agriculture ne sapent celles qui concernent le développement et les migrations?
- Que faut-il faire pour mettre fin à la fuite des capitaux et à la fraude fiscale en Afrique?

Nous examinons ces enjeux en étant pleinement conscients qu'il n'existe pas de solutions rapides et faciles. Le développement durable de l'Afrique de l'Ouest n'est pas une question qui se réglera aujourd'hui ou demain : elle nécessite de s'armer de patience et de travailler sur le long cours. Mais aussi de tenir un discours de vérité. On migre pour diverses raisons et bon nombre de ces problèmes ne peuvent être résolus du jour au lendemain. Beaucoup d'Européens ont du mal à accepter le caractère continu des migrations, surtout s'ils estiment qu'elles ne sont pas planifiées et incontrôlables. Il faudra du temps et des efforts pour convaincre, avec de bons arguments, qu'il est possible de mener une politique migratoire européenne plus efficace et plus humaine. Au sein de l'UE, il faudra également un certain temps avant que les erreurs du passé (par exemple la fixation sur la libéralisation et le dumping de produits agricoles européens subventionnés sur les marchés africains) soient corrigées et que tous les efforts soient mieux coordonnés.
Mais nous partageons entièrement l'opinion de M. Avramopoulos lorsqu'il affirme que l'UE doit devenir plus inventive et proactive dans la gestion des migrations et la promotion du développement durable en Afrique, et qu'un changement de mentalité est nécessaire sur un certain nombre de points. À tout le moins, les responsables politiques ont le devoir d'écarter du débat les arguments injustes et fallacieux.
Avec ce rapport, nous espérons contribuer à concrétiser cette grande ambition et à apporter des solutions créatives et non conventionnelles qui, nous l'espérons, profiteront à la fois aux Européens et aux Africains dans un avenir proche.

4 Guardian, 21 décembre 2017.

5 Van Schaik et Bakker; Sara Vigil, Climate Change and Migration: Insights from the Sahel, dans Carbone, pp. 51-73.

Page d'information sur l'Afrique de l'Ouest

Carte de l'Afrique de l'Ouest

Économie

Entre 2001 et 2014, de nombreux pays africains, dont la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, ont affiché d'excellents résultats économiques, avec des taux de croissance annuels moyens de 5 à 6%, notamment grâce à une forte augmentation des exportations de matières et de minéraux. Le secteur agricole, qui demeure crucial pour nombre de pays, a également connu une croissance soutenue au cours de cette période. Le revers de la médaille, c'est que cette croissance économique a permis de créer relativement peu d'emplois : on parle de «croissance sans emploi". Par ailleurs, la répartition de la prospérité au sein de la population a été très inégale, si bien que le niveau de pauvreté est demeuré élevé malgré la croissance. Cependant, cette période de croissance économique a été suivie, à compter de 2015, par une stagnation due à la baisse de la demande et des prix des matières premières africaines sur le marché mondial[6].

Ce recul a conduit à une nette accentuation des écarts de croissance entre les pays. Ainsi, si la Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Mali ont encore obtenu des résultats supérieurs à la moyenne entre 2015 et 2017, la croissance est restée aux alentours de 4% dans la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest. Le Nigeria, plus grand pays de la région, a même été confronté à une crise économique due à la chute des recettes pétrolières et à des troubles internes[7].

Démocratie et droits de l'homme

Aucun pays d'Afrique de l'Ouest ne figure dans la catégorie des démocraties de *l'Indice de démocratie* 2017 de *The Economist*. Celle-ci englobe les 19 pays (sur un total de 167 repris dans le classement) qui obtiennent des résultats bons ou suffisants dans des domaines tels que la tenue d'élections équitables, le bon fonctionnement des pouvoirs publics, la participation politique, la culture politique et les libertés civiles. Les pays d'Afrique de l'Ouest

6 African Studies Centre de Leyde, fiche d'information 33.

7 Carbone, p. 22-24.

les plus performants sont le Ghana (52e rang) et le Sénégal (74e), qui appartiennent tous deux à la catégorie des démocraties imparfaites, c'est-à-dire les pays présentant un certain nombre de lacunes dans les domaines mentionnés. *The Economist* classe la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest comme des régimes hybrides: le Mali (86e), le Bénin (87e), le Libéria (93e), le Burkina Fasso (103e), la Sierra Leone (105e), le Nigeria (109e) et la Gambie (113e). Il s'agit donc de pays présentant de graves lacunes. À titre de comparaison, cette catégorie comprend également la plupart des pays des Balkans, l'Ukraine (83e), la Turquie (100e) et le Maroc (101e). Selon l'hebdomadaire britannique, la Côte d'Ivoire (116e), la Mauritanie (121e), le Niger (122e), la Guinée (137e), le Togo (142e) et la Guinée-Bissau (157e) appartiennent à la catégorie des régimes autoritaires.

Le niveau de respect des droits de l'homme constitue un autre indicateur important, reflété par l'Index universel des droits de l'homme des Nations Unies (IUDH) ou les rapports annuels de *Human Rights Watch et d'Amnesty International*.

Il est toutefois difficile de dresser un tableau précis du respect des droits de l'homme en Afrique de l'Ouest. Lors de la dernière réunion du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (CDH), à la fin février 2018, amis et ennemis ont reconnu la difficulté à surveiller et à faire respecter les traités relatifs aux droits de l'homme (par le biais de l'examen périodique universel [EPU] du CDH). L'Alliance globale des institutions nationales des droits de l'homme a déclaré que la mise en œuvre de l'EPU constitue un défi et que les États devraient à présent saisir l'occasion de redoubler d'efforts et d'associer le respect des droits de l'homme aux objectifs de développement durable (ODD).

Mais pour imposer ce respect, il faut des institutions solides et indépendantes. La seule qui existe en Afrique est la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), fondée sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de l'Union africaine (UA). Il s'agit d'une commission de onze personnes basée en Gambie — qui était une dictature encore récemment — chargée d'enquêter et de faire rapport sur les plaintes concernant les violations des droits de l'homme. Bien que les États africains soient de plus en plus disposés à coopérer avec la CADHP, les recommandations et les évaluations reprises dans le rapport annuel de cette dernière ne sont pas juridiquement contraignantes. Cependant, si la réunion annuelle des chefs de gouvernement de l'UA approuve le rapport annuel de la CADHP, les recommandations pour les pays deviennent contraignantes.

CEDEAO

L'Afrique de l'Ouest est la région du continent où les pays s'organisent le mieux entre eux. Créée en 1975, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en constitue un pilier important. Tous les pays de la région en sont membres, à l'exception de la Mauritanie, qui s'est retirée en 2000, mais bénéficie d'un accord d'association avec la CEDEAO. La CEDEAO a pour objectif de renforcer la coopération et l'intégration afin d'assurer à la croissance et la stabilité de la région. Peu de temps après sa création, la CEDEAO s'est également engagée en faveur de la libre circulation des personnes entre les États membres, y compris le droit de séjour et de travail. En 2000, il a même été décidé de délivrer un passeport spécial de la CEDEAO. Malgré tous ces accords et ces initiatives, qu'il convient de saluer, les Africains de l'Ouest continuent parfois d'éprouver des difficultés à travailler dans un autre pays de la région de la CEDEAO en raison d'un manque d'infrastructures et de différences nationales dans la législation[8].

8 Pour plus de détails, voir Survey on Migration Policies in West Africa.

Incidence des nouveaux instruments

Introduction

En réponse à la crise suscitée par l'arrivée soudaine d'un million de réfugiés syriens en Europe au cours de l'année 2015 et aux craintes, exprimées par certains, d'assister à une explosion des migrations irrégulières en provenance d'Afrique dans un avenir proche, l'UE a mis au point de nouveaux instruments pour freiner ces flux. Ces décisions ont été prises lors d'un sommet spécial de l'UE sur les migrations qui s'est tenu à La Valette (Malte) en novembre 2015 et auquel ont participé 35 pays africains. À cette occasion, bon nombre de nouvelles initiatives ont été annoncées en vue d'améliorer la gestion des flux migratoires.
Ce chapitre cherche à examiner l'incidence de ces nouveaux fonds et accords au cours des deux dernières années. Cette attention portée aux nouvelles initiatives ne signifie évidemment pas que l'UE n'a pas consacré d'argent ou d'énergie pour le développement de l'Afrique en vue d'influencer les migrations de ce continent vers l'Europe avant 2015. Ainsi, la plupart des crédits affectés par l'UE à la coopération au développement proviennent du Fonds européen de développement (FED). Plus de 90 % des quelque 30 milliards d'euros prévus pour le FED au cours de la période 2014-2020 sont consacrés à l'Afrique subsaharienne. Afin de dépenser ces fonds de manière aussi efficace et efficiente que possible, une multitude d'instruments spéciaux ont été mis en place par le passé en vue de soutenir une certaine partie de l'Afrique ou de se concentrer sur un certain domaine politique (par exemple l'aide d'urgence, la promotion de la démocratie, la sécurité). Ce rapport n'aborde pas tous ces fonds et mécanismes antérieurs. Nous souhaitons nous concentrer sur trois nouveaux instruments créés en 2015 ou plus tard : le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'UE, les partenariats en matière de migration et le Plan européen d'investissement extérieur. La raison principale de cette limitation est que toutes les initiatives ultérieures à 2015 ont pour objectif explicite de réduire les migrations irrégulières de l'Afrique vers l'Europe en s'attaquant aux causes profondes de ce phénomène.
Les questions centrales de ce chapitre sont donc les suivantes : comment les crédits des nouveaux fonds sont-ils dépensés et, après deux ans, quels sont les effets des nouveaux instruments sur le développement de l'Afrique (de l'Ouest) et sur les flux migratoires provenant de cette région?

Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique

Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'UE a été lancé lors d'un sommet spécial de l'UE sur les migrations, qui s'est tenu en novembre 2015 à La Valette, la capitale de Malte, et se poursuivra en principe jusqu'à la fin 2020. L'objectif officiel du fonds est de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité ainsi que de la migration forcée et irrégulière, mais aussi de contribuer à une meilleure maîtrise des flux migratoires. Pour ce faire, il faut créer des emplois, en particulier pour les jeunes et les femmes, et stimuler le développement économique par la formation professionnelle et l'aide à la création de petites entreprises. Parmi les autres domaines de préoccupation, citons le renforcement des services de base au niveau local, la lutte contre les migrations irrégulières et contre le trafic de migrants ainsi

que le renforcement de la stabilité et de la bonne gouvernance par la prévention des conflits et la lutte contre les violations des droits de l'homme et l'impunité.
À l'heure actuelle, le fonds de roulement du Fonds fiduciaire s'élève à près de 3,4 milliards d'euros, dont la majeure partie, soit 3 milliards d'euros, n'est pas de l'argent frais, mais provient de fonds de coopération au développement existants : le budget de l'UE et le FED. Le reste est fourni par les États membres de l'UE et un certain nombre d'autres partenaires. On distingue trois régions éligibles : le Sahel et la zone du lac Tchad (qui comprend les pays d'Afrique de l'Ouest), la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord.
Pour que les réponses apportées soient rapides et souples, la Commission européenne joue un rôle central dans la prise de décision, aux côtés des représentants du *Service européen pour l'action extérieure* (SEAE) et des États membres. Curieusement, les pays et organisations d'Afrique n'ont qu'un statut d'observateur sans droit de vote.
Plus d'une centaine de projets ont été lancés avec le soutien du Fonds fiduciaire. Après deux ans, les premières évaluations externes ont par ailleurs été publiées, que nous utiliserons comme base pour notre appréciation.

Des crédits bien affectés?

Lors du lancement du Fonds fiduciaire, les organisations de développement Oxfam et Concord, qui ont toutes deux publié une évaluation critique, ont émis la crainte que les crédits du FED versés au Fonds fiduciaire ne soient pas affectés aux objectifs officiels de développement de l'UE, à savoir la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités ainsi que l'élimination des cas de situation critique. Elles redoutaient que ces fonds ne soient attribués à des projets s'inscrivant dans l'agenda politique beaucoup plus restreint des États membres de l'UE, à savoir la lutte contre les migrations irrégulières.
L'évaluation d'Oxfam montre clairement que l'affectation des crédits n'est pas aussi déséquilibrée qu'elle le craignait au départ. Ainsi, 63 % des dépenses ont été portées au compte de projets réguliers de coopération au développement, en particulier dans les pays d'origine d'un grand nombre de migrants. De même, 22 % des fonds ont été consacrés à la gestion des migrations, principalement dans des pays de transit tels que le Niger et le Mali. Les 15 % restants ont été affectés à la sécurité et à la lutte contre l'extrémisme violent. En octobre 2017, 117 projets avaient été financés, à hauteur de 1,9 milliard d'euros, dont plus de la moitié dans la région du Sahel et du lac Tchad.

Néanmoins, Oxfam et Concord s'inquiètent — à juste titre, estimons-nous — de nombreux aspects du Fonds fiduciaire. Nous recensons les principales critiques :

- Il est certes respectable d'affecter 63 % des fonds à des projets de développement réguliers, mais étant donné l'origine des capitaux du Fonds fiduciaire (90 % sont issus de fonds de développement), cela signifie qu'une part considérable reste attribuée à des projets qui n'ont rien à voir avec les priorités officielles de la politique de développement de l'UE.
- L'incidence sur la prévention des migrations irrégulières joue un rôle décisif dans la sélection des projets. Cela signifie notamment que dans les pays de transit tels que le Niger et le Mali, la plupart des fonds sont consacrés à la gestion des migrations et à des projets menés le long des principales routes migratoires. En d'autres termes, ce ne sont plus les besoins de la population locale qui constituent les principes directeurs (lutte contre la pauvreté et les inégalités ainsi que développement économique), mais, comme on pouvait s'y attendre après le sommet de La Valette, la priorité des donateurs (migration).

- La centralisation et la rationalisation des prises de décision, importantes pour que les réponses apportées soient rapides et souples, n'apportent pas grand-chose sur le plan de la transparence, de l'évaluation adéquate ou de l'implication des autorités locales et des ONG. Des dizaines d'années de politique de développement ont en effet montré que les effets des projets ne peuvent être durables que si les connaissances et la participation sur le terrain sont correctement organisées.
- Les investissements dans le développement de canaux de migration régulière sont faibles, alors qu'il s'agit là d'un des objectifs officiels de la politique migratoire de l'UE.

Deux ans après la création du Fonds fiduciaire, on semble observer une forte tendance des gouvernements européens à utiliser celui-ci pour des solutions rapides afin de réduire la pression migratoire en provenance de l'Afrique de manière démontrable et aussi rapidement que possible. Cette situation peut s'expliquer par le contexte politique intérieur de nombreux pays européens, où les responsables politiques estiment pouvoir remporter des succès électoraux en proposant des solutions à court terme. Ces méthodes vont toutefois à l'encontre de l'observation selon laquelle la résolution des problèmes qui conduisent aux migrations vers l'Europe constitue un travail au long cours, qui nécessite donc des investissements à long terme et une coopération solide avec les partenaires africains.

Les partenariats en matière de migration

En juin 2016, l'UE a présenté son *cadre de partenariat pour les migrations*, qui vise à garantir que l'UE travaille à la réduction des migrations irrégulières en étroite coopération avec les différents pays africains. Sur les cinq premiers partenariats, quatre ont été conclus avec des pays d'Afrique de l'Ouest : le Sénégal, le Mali, le Niger et le Nigeria, le cinquième pays étant l'Éthiopie. Certains objectifs des partenariats correspondent à ceux du Fonds fiduciaire : s'attaquer aux causes profondes des migrations, promouvoir le développement durable et développer des canaux de migration légale. Plus spécifiquement, l'accent est mis sur la lutte contre les réseaux de trafic, en particulier sur le retour des migrants en provenance des pays concernés qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'UE. Lors de l'annonce du cadre de partenariat, il a explicitement été fait référence à des incitations positives et négatives qui peuvent être mises en place pour stimuler ou, si nécessaire, renforcer la coopération dans ce domaine. Les crédits pour les mesures proposées doivent provenir du Fonds fiduciaire.

En examinant la révision à mi-parcours après un an sur le site internet de la Commission européenne, on trouve, pour les quatre pays, une énumération des visites de ministres européens et d'autres dignitaires aux partenaires d'Afrique de l'Ouest dans l'espoir de renforcer la coopération. Le message est le suivant : nous estimons que vous êtes très importants et aimerions traiter avec vous. On trouve par ailleurs, pour chaque pays, une liste des projets convenus (qui chevauchent souvent ceux du Fonds fiduciaire) et des accords qui doivent être conclus sans être concrétisés ou financés pour l'heure. Il s'agit notamment de ceux qui portent sur le retour des Africains de l'Ouest dont l'Europe ne veut pas.
Un rapport d'évaluation du Transatlantic Council on Migration (Conseil transatlantique sur la migration) et du Migration Policy Institute (Institut des politiques migratoires) intitulé *EU Migration Partnerships*. A Work in Progress (Les partenariats en matière de migration de l'UE : un projet en chantier), publié en décembre 2017, insiste sur le fait que ce type d'accords bilatéraux entre l'UE et des pays spécifiques n'ont rien d'inédit. Ils existent depuis plus de dix ans, mais les résultats produits sont souvent faibles, car les intentions des partenaires sont très différentes. L'UE souhaite conclure des accords sur la prévention des migrations

irrégulières et le retour des migrants sans droit de séjour. Les pays partenaires, en Afrique et ailleurs, cherchent surtout à ce que l'on crée davantage de possibilités de migration légale, mais sont plus réticents à conclure des accords de réadmission. Ce n'est qu'avec les pays d'Europe de l'Est que l'UE est parvenue à obtenir des accords solides sur la libéralisation du régime des visas en échange d'un accord de réadmission.
Une différence majeure avec la première génération de partenariats migratoires est que cette fois, les États membres sont très désireux de réussir et sont donc prêts à prendre des engagements que l'UE ne peut pas se permettre, par exemple des soutiens financiers supplémentaires. En revanche, des pays comme la France et l'Espagne, par exemple, qui disposent tous deux d'accords migratoires bilatéraux avec le Sénégal et le Mali, n'attendent pas une intervention poussée de l'UE.
De son côté, le gouvernement malien sait pertinemment que l'acceptation de grands groupes de rapatriés n'est pas populaire auprès de la population locale. Comme nous le verrons au chapitre 3, cette situation s'explique par l'importance, pour l'économie du pays, des fonds envoyés à leur famille par la diaspora malienne. En 2015, ces transferts représentaient encore près de 7 % du produit national brut (PNB) du Mali.
Ce rapport constate par ailleurs que les partenariats ne sont pas suffisamment équilibrés. Ils accordent en effet une grande attention et consacrent de nombreuses initiatives à la volonté européenne d'encourager les réadmissions, mais se content de belles paroles, sans plans concrets, pour ce qui est des possibilités de migration légale tant attendues par les partenaires africains.

Le plan d'investissement

Lancé en 2017, *le plan d'investissement extérieur (PIE)* constitue le troisième pilier de la nouvelle approche de l'UE à l'égard des causes profondes de la migration. L'objectif est d'engager des fonds européens d'un montant de 4 milliards d'euros pour stimuler des prêts et des investissements émanant des institutions financières internationales ainsi que des entreprises, pour une valeur totale de 44 milliards d'euros, tout en réduisant les risques pour les investisseurs. Ces crédits de l'UE ne sont donc pas affectés directement à des projets, contrairement à ceux du Fonds fiduciaire, par exemple, mais destinés à mobiliser dix fois plus de capitaux et d'investissements privés. Selon la Commission européenne, ce montant de 44 milliards d'euros pourrait même être doublé si les États membres participaient également au PIE. Ces investissements colossaux doivent être réalisés au cours de la période 2017-2020, dans deux régions spécifiques, par l'intermédiaire de la plateforme d'investissement pour l'Afrique et de la facilité d'investissement pour le voisinage.
Notons que les structures à effet de levier de ce type ont déjà été critiquées dans le cadre du précédent plan d'investissement Juncker. On s'est alors interrogé sur leur valeur ajoutée, ce que l'on appelle "l'additionnalité". En effet, le recours à ce genre de structures conduit souvent à investir dans les domaines ou secteurs dans lesquels les acteurs privés cherchaient de toute façon à investir, mais beaucoup moins dans des domaines risqués ou des services publics moins rentables. En d'autres termes, on affecte davantage de fonds publics pour répondre aux désirs du marché. Ce n'est pas toujours forcément négatif, mais en collaborant avec des investisseurs privés, on compromet notamment la transparence, les normes de responsabilité et la participation des pays partenaires ou des partenaires sociaux, autant d'éléments essentiels pour les projets de développement. La principale critique porte sur le fait que les investissements stimulés par des fonds publics ne coïncident pas nécessairement avec les besoins sociaux structurels les plus fondamentaux. Et bien entendu, les besoins d'investissement sont nettement plus importants encore.

L'assistance technique de l'UE dans la mobilisation des capitaux privés ainsi que l'amélioration du climat d'investissement constituent deux autres éléments du PIE moins évidents.
Les 4 milliards d'euros du PIE ne sont pas de l'argent frais. Les enveloppes et fonds de l'UE existants en sont, et de loin, la principale source. Ainsi, 2,6 des 3,35 milliards d'euros du capital initial proviennent des facilités d'investissement existantes et 400 des 750 millions d'euros destinés aux garanties sont issus du Fonds européen de développement, le FED, qui représentait déjà 90 % du capital de lancement du Fonds fiduciaire.

Étant donné que le PIE a été lancé il y a seulement six mois, il reste difficile, à ce stade, de préjuger de son efficacité. Les critiques soulignent qu'à l'instar du Fonds fiduciaire, les crédits affectés au développement risquent d'être utilisés comme moyen d'accroître le contrôle des migrations et la surveillance des frontières. Par ailleurs, les investissements du PIE pourraient être subordonnés à la pleine coopération des pays africains dans le cadre des partenariats migratoires, y compris une obligation de réadmission.
Par le passé, la Commission européenne a tenté à plusieurs reprises de stimuler l'investissement privé au bénéfice de projets européens à l'étranger en fournissant des garanties. Les financements mixtes de ce type s'étaient alors attirés des commentaires critiques de la Cour des comptes européenne et du Parlement européen.
Plutôt vague, l'expression "financement mixte" recouvre un mécanisme par lequel un emprunt ou un don issu des budgets européens est lié à des investissements privés. Le but est d'attirer des investissements supplémentaires pour des projets de développement, en plus des crédits traditionnels affectés à ce poste. Cependant, il n'existe pas de véritable définition de cette nouvelle forme de financement acceptée à l'échelle internationale ni de critères de gestion permettant d'en assurer le bon fonctionnement. Le Parlement européen a toujours insisté sur le fait cela ne doit pas se faire au détriment d'objectifs tels que la lutte contre la pauvreté, le développement, la transparence et la bonne gouvernance.
Or le financement mixte portera bel et bien préjudice à la lutte contre la pauvreté, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA), parce que le retour sur investissement est beaucoup plus faible ou, simplement, parce que les investisseurs privés estiment que les risques sont trop élevés. Cela signifie que les fonds publics consacrés à la lutte contre la pauvreté sont transférés à des projets qui assurent un certain rendement pour les investisseurs privés.
On court donc le risque de voir les objectifs de développement (lutte contre la pauvreté, emplois à petite échelle) relégués au second plan au profit des incitations commerciales. En effet, on constate un recours fréquent au financement mixte pour la réalisation de grands projets d'infrastructures dans des pays qui ont déjà atteint un certain degré de développement et, parallèlement, un net désengagement dans les pays pauvres (ce que sont la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest)[9].

Une évaluation par la Commission européenne des projets de financement mixte européens entre 2007 et 2014[10], publiée fin 2016, indique que la conception et la mise en œuvre de ces projets n'ont en général pas donné la priorité à la lutte contre la pauvreté. Dans près de la

9 Counter Balance, p. 18-22 ainsi que le rapport de la Commission du contrôle budgétaire du PE : (4a) À la lumière des conclusions de la Cour des comptes européenne concernant le recours au financement mixte dans les relations extérieures de l'Union, qui a mis en évidence le fait que, pour près de la moitié des projets examinés, les éléments de preuve étaient insuffisants pour conclure que les subventions étaient justifiées et que, dans un certain nombre de cas, il y avait lieu de penser que les investissements auraient été réalisés sans le concours de l'Union, il est primordial que le financement mixte ne soit utilisé que lorsque la Commission peut clairement en démontrer la valeur ajoutée. (Rapport spécial de la CCE no 16/2014 « L'efficacité des financements mixtes combinant des subventions octroyées au titre des facilités d'investissement régionales et des prêts accordés par des institutions financières en vue de soutenir les politiques extérieures de l'UE".)

10 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-blending-volume1_en.pdf

moitié des exemples examinés, il n'apparaît aucune raison d'opter pour le financement mixte plutôt que pour le financement par le biais de la coopération au développement traditionnelle. Le fait d'encourager la contribution d'investisseurs privés dans des services publics tels que l'éducation et la santé — ce qui n'est pas exclu, selon la Commission européenne — pourrait plutôt accroître les inégalités dans les pays, par exemple en exigeant des frais d'inscription trop élevés ou des remboursements pour les soins.
Il convient donc de faire preuve d'une grande prudence. La gestion des investissements futurs ne sera couronnée de succès que si la Commission européenne veille scrupuleusement à ce que les activités essentielles du PIE soient axées sur la réalisation des objectifs de développement de l'UE. À notre avis, la meilleure façon d'y parvenir est de s'assurer que les milliards de capitaux publics et privés soient affectés principalement à de petites et moyennes entreprises des pays en développement — de préférence hors de l'Europe, donc — ainsi qu'à des projets à petite échelle qui favorisent le développement local. L'expérience a montré que ce sont surtout les grands acteurs qui parviennent à décrocher le plus de budgets et de contrats. L'une des raisons en est qu'ils disposent, en interne, de capacités et d'une expertise plus importantes pour remporter des marchés publics, par exemple. En outre, on peut se demander si la Commission européenne veille à ce que les projets d'investissement contribuent à la croissance durable et à l'emploi.[11]

Le Niger

Le Niger est le meilleur exemple des aspects positifs et négatifs du recentrage de l'Europe sur l'Afrique. Ce pays est l'un des plus pauvres au monde. Près de 50 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté de 1,90 dollar par jour et, en 2015, le Niger se classait au 187e rang (sur 188) de l'Indice de développement humain des Nations Unies. L'extraction du pétrole et de l'uranium profite principalement aux entreprises étrangères et à l'élite locale. La population n'en retire pas grand-chose. Ce sont les frustrations à ce sujet, entre autres choses, qui ont conduit le pays, ces dix dernières années, à être en proie à l'instabilité politique et à la violence des groupes armés islamistes. Les habitants sont peu nombreux à partir, mais le Niger se situe sur la route centrale de transit vers la Libye qu'empruntent les migrants issus d'autres régions de l'Afrique de l'Ouest. Fin 2017, le Fonds fiduciaire a affecté près de 200 millions d'euros à des projets au Niger, faisant de ce pays son troisième bénéficiaire[12]. Par ailleurs, le Niger est l'un des cinq pays du Sahel où l'UE est présente militairement, dans le cadre de la lutte contre l'instabilité et le terrorisme (voir l'encadré sur le G5 pour plus de détails).
Sur les neuf projets du Fonds fiduciaire au Niger, trois visent directement des objectifs de développement traditionnels tels que la création d'emplois et l'amélioration de l'accès à l'eau. Trois autres cherchent à améliorer la gestion des flux migratoires par les autorités nigériennes ainsi qu'à lutter contre le trafic de migrants et le crime organisé. Les trois autres apportent un soutien à l'accueil des migrants qui rentrent volontairement et à la recherche de solutions alternatives à la migration irrégulière. Le Niger est en outre concerné par une série de projets régionaux impliquant plusieurs pays. Ces aides sont axées sur les aspects

11 Ce type de surveillance n'était d'ailleurs pas prévue dans le plan d'investissement de l'EFSI pour l'UE approuvé en 2015. Durant les négociations, les Verts ont obtenu que les projets potentiels soient évalués sur la base d'un tableau de bord. Les détails exacts de ce dernier devaient encore être élaborés par la Commission européenne, puis approuvés par le Parlement européen. En 2017, par exemple, le PE a décidé qu'au moins 40 % des fonds de l'EFSI devaient contribuer à la réalisation des objectifs de l'Accord de Paris sur le climat et que la sélection des projets devrait être plus rigoureuse et transparente. Voir https://www.bartstaes.be/nl-BE/artikel/persbericht/groenen-scherpen-criteria-europees-investeringsplan-aan/26785 Et : https://www.bartstaes.be/nl-BE/artikel/persbericht/voorstel-europees-investeringsplan-verbeterd-dankzij-europees-parlement/2613..

12 Concord, p. 21

sécuritaires des migrations tels que la surveillance des frontières et la criminalité transfrontalière ainsi que les trafics et le terrorisme. La France et l'Espagne sont étroitement associées aux initiatives visant à renforcer les capacités de la police et des forces armées nigériennes. Les deux pays ont également conclu avec le Niger des accords bilatéraux permettant de fournir une assistance en matière d'éducation et de santé, mais qui se concentrent principalement sur la sécurité et les migrations[13].
En tenant compte de tous les projets, on peut conclure que dans un certain nombre de domaines, le Niger profite certainement des nouveaux flux financiers en provenance de l'Europe pour s'attaquer à des problèmes graves et pressants ainsi que poursuivre son développement. Mais l'essentiel des fonds et de l'attention de l'Europe se concentrent exclusivement sur les priorités de l'UE : améliorer la gestion et, si possible, lutter contre les migrations depuis et vers le Niger.

La situation de la ville d'Agadez offre un exemple concret de l'effet ambigu et parfois contreproductif des récentes interventions européennes au Niger. Jusqu'en 2017, il s'agissait, depuis des années, de la principale plaque accueillant les flux migratoires, surtout en provenance d'Afrique de l'Ouest et en direction de la Libye et parfois de l'Europe. En 2016, d'importants efforts ont été déployés pour démanteler ces infrastructures à Agadez. Des passeurs ont été arrêtés et des centaines de véhicules confisqués. En 2017, il en a résulté une véritable chute du nombre de migrants cherchant à atteindre le nord via Agadez. Cette évolution a été célébrée en Europe comme un grand succès du Fonds fiduciaire et du partenariat en matière de migration entre l'UE et le Niger.
Le revers de la médaille, c'est que de nombreux migrants ont tout simplement modifié leur itinéraire et tentent désormais de passer par le nord du Mali et l'Algérie. Pour la région d'Agadez, le déclin soudain de toutes les activités économiques associées à la migration de transit a été un véritable désastre. Le nombre de personnes sans emploi a encore augmenté et l'économie locale a été durement touchée. Quant aux promesses de l'UE consistant à offrir d'autres possibilités d'emploi, elles sont restées lettre morte. Nombre d'habitants d'Agadez et des environs craignent que les extrémistes islamistes ne mettent tout en œuvre pour profiter de la situation désespérée dans laquelle se trouvent de nombreux Nigériens en conséquence de l'action unilatérale de l'UE dans une région déjà très fragile[14].

Le Sénégal

Le Sénégal est un exemple de pays d'Afrique de l'Ouest qui entretient de bonnes relations avec l'UE et bénéficie du Fonds fiduciaire. Malgré cela, il est peu enclin à coopérer avec les pays européens concernant la réadmission des Sénégalais expulsés, la priorité absolue de l'UE.
Avec une population de près de 15 millions d'habitants, le Sénégal est la quatrième économie d'Afrique de l'Ouest, après le Nigeria, le Ghana et la Côte d'Ivoire. S'il se classe encore parmi les pays à faible revenu, il a affiché de bons résultats économiques ces dernières années. Le Sénégal est considéré comme un bastion de la démocratie en Afrique de l'Ouest, surtout par rapport à d'autres pays de la région Toutefois, des problèmes subsistent en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, les abus de pouvoir par les forces de l'ordre et la corruption.
Le Sénégal connaît une longue tradition d'émigration : environ 5 % de la population vit à l'étranger. En conséquence, les fonds envoyés par les migrants à leur famille constituent une importante source de revenus. Le Sénégal est l'un des cinq pays avec lesquels l'UE a conclu un partenariat migratoire, notamment dans l'espoir de faciliter le retour des Sénégalais

13 Concord p. 22-23

14 Pour plus de détails, voir Molenaar et al, Tinti et Collett et Ahad.

expulsés. Mais en dépit de toutes les promesses et des accords conclus dans le cadre du partenariat, peu a été fait en la matière à ce jour. La question de la coopération avec l'UE dans le domaine des migrations est extrêmement sensible au Sénégal, sans parler des retours. Ainsi, une mission de la Commission du développement du Parlement européen a été reportée début 2017 à la demande des autorités sénégalaises, qui craignaient des réactions problématiques de la part de l'opinion publique.
Le Sénégal est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide européenne de la région (1,3 milliard d'euros sur la période 2014-2017). La majeure partie de ces fonds ont été affectés à l'agriculture, à la sécurité alimentaire, à l'accès à l'eau, aux équipements sanitaires et à la bonne gouvernance. Avec une enveloppe de 162 millions d'euros, le Sénégal est également l'un des pays qui reçoit le plus de crédits issus du Fonds fiduciaire. Si l'on observe les neuf projets ainsi financés, on constate que près de la moitié portent sur la création d'emplois dans les régions d'origine de nombre d'émigrants. Environ un quart des crédits du Fonds fiduciaire est consacré à des projets de retour et à la lutte contre la migration irrégulière[15].

Migration Régionale

Indépendamment des détails pratiques, toutes les évaluations critiques mettent en évidence deux problèmes fondamentaux récurrents que posent le Fonds fiduciaire et les accords migratoires. Il s'agit, d'une part, du lien supposé entre le développement et les migrations et, d'autre part, de l'impact des mesures anti-immigration sur les flux au sein de l'Afrique de l'Ouest. Nous reviendrons sur le premier point en détail au chapitre suivant, après avoir abordé l'importance de la migration régionale au sein de la CEDEAO.
Environ 80 % de l'ensemble des Africains de l'Ouest qui traversent la frontière de leur pays de naissance à la recherche d'un travail et d'une vie meilleure demeurent en Afrique de l'Ouest. Une autre part, beaucoup moins importante, part chercher son salut en Afrique du Nord. En définitive, seul un pourcentage plus faible encore décide d'effectuer la traversée vers l'Europe. Mais on observe aussi des comportements atypiques : ainsi, 45 % des migrants sénégalais se dirigent vers l'Europe, tandis que la plupart des migrants nigérians tentent de refaire leur vie aux États-Unis ou en Grande-Bretagne[16].
Le fait que tant d'Africains de l'Ouest travaillent souvent temporairement ailleurs dans la région n'est pas surprenant si l'on replace la situation dans le contexte de l'histoire de l'Afrique de l'Ouest et de la liberté de circulation dont bénéficient les pays membres de la CEDEAO. Depuis toujours, de larges groupes de travailleurs agricoles et saisonniers du Sahel et du Sahara parcourent la région à la recherche d'un emploi. Un nombre moins important de migrants fuient la violence, la répression ou les mauvaises récoltes du pays où ils sont nés. Après la période coloniale, les frontières des nouveaux États de cette région ont souvent été tracées à travers les habitats de différents clans, tribus et groupes ethniques. Pour beaucoup d'Africains de l'Ouest, les frontières nationales ne sont donc rien d'autre que des barrières artificielles qui peuvent être franchies lorsque cela s'avère nécessaire ou pratique. Du reste, les accords conclus au sein de la CEDEAO facilitent ces passages dans de nombreux cas. En conséquence, tous les pays d'Afrique de l'Ouest accueillent de grands groupes de migrants des pays voisins[17]. Comme beaucoup d'entre eux rentrent chez eux après un certain temps, on parle de migration circulaire : un phénomène qui présente de nombreux effets positifs, ne serait-ce que soulager les tensions temporaires dans les régions et donner aux citoyens la possibilité de sortir la tête de l'eau.

15 Pour plus d'informations sur les projets du Fonds fiduciaire au Sénégal, voir Bernardini.

16 Irregular Migration, p. 27 et 33

17 Pour un tableau complet, voir ICMPD/IOM, p. 20-31.

La pression exercée par l'UE sur les pays d'Afrique de l'Ouest pour freiner ou endiguer les migrations en général risque de rendre plus difficiles ces flux, souvent circulaires, qui se sont intensifiés au fil du temps. De plus en plus souvent, la police des frontières, formée par l'UE ou les pays européens, ne fait aucune distinction entre la majorité des migrants qui souhaitent rester dans la région et une minorité qui cherche à rallier l'Afrique du Nord ou l'Europe. Le blocage de ces deux groupes de migrants supprime un exutoire traditionnel et efficace aux problèmes sociaux. Cela ne favorise pas la stabilité et la cohésion dans les pays concernés, soit exactement le contraire des objectifs que l'UE affirme vouloir atteindre en encourageant la croissance et le développement durables.
Contrairement à la politique renforcée demandée par l'UE, il semble évident que les contrôles aux frontières intérieures de la CEDEAO seront assouplis et qu'une distinction sera faite, à la frontière extérieure de la Communauté, entre les migrants qui souhaitent rester en Afrique et ceux qui cherchent à atteindre l'Europe.
L'UE pourrait aller encore plus loin en facilitant davantage la migration régionale au sein de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, en étroite consultation avec la CEDEAO, en multipliant les possibilités de libre circulation et de libre établissement, non seulement sur papier, mais aussi en pratique[18]. La Commission européenne a pris l'initiative à cet égard en 2015 et il convient qu'elle poursuive sur cette voie dans les années à venir[19].

Flux migratoires mixtes

Le fait que les mêmes itinéraires sont empruntés par une multitude de types de migrants pose un problème majeur en matière de gestion des flux migratoires dans les pays de transit tels que le Niger et le Mali. Nous avons déjà mentionné les larges groupes de migrants "circulaires", en provenance de pays d'Afrique de l'Ouest, mais qui restent dans la région et ne cherchent pas à rallier l'Europe. Mais on trouve également des réfugiés (principalement d'Afrique centrale et orientale) qui souhaitent demander l'asile en Europe ou des victimes de trafics, qui se retrouvent bloqués. En outre, les motivations des migrants peuvent changer au cours de leur voyage. Ainsi, certains migrants économiques se trouvent dans une situation tellement pénible qu'ils deviennent admissibles à une protection internationale[20].
Relativement peu de réfugiés issus d'Afrique de l'Ouest souhaitent demander l'asile en Europe. Par le passé, différents pays d'Afrique de l'Ouest étaient régulièrement en proie à des conflits violents et à des guerres civiles qui entraînaient un important afflux de réfugiés. La plupart d'entre eux cherchaient refuge dans un pays voisin. Mais ces dernières années, la situation demeure relativement calme, à l'exception des violences au Mali et des actions terroristes de Boko Haram dans le nord du Nigeria. En conséquence de celles-ci, environ 160 000 réfugiés se trouvent actuellement au Niger : 100 000 Nigérians et 50 000 Maliens. La Mauritanie abrite également quelque 50 000 réfugiés maliens, et le Sénégal environ 15 000 réfugiés mauritaniens[21].

18 Molenaar/El Kamoumi-Jansen, p. 18-19; Concord, p. 26

19 Commission européenne, p. 16

20 Carbone, p. 91 et Irregular Migration , p. 21-22

21 Irregular Migration, p. 26, 31-32, 34

Les missions et le G5

L'UE assure également un autre type de présence en Afrique de l'Ouest, notamment par le biais de diverses opérations civiles et militaires de maintien de la paix. À l'origine, elles n'ont jamais eu pour but de gérer et de réduire les flux migratoires. Mais au fil des ans, presque toutes se sont mises à accorder bien plus d'attention à cette question. Ainsi de la mission civile EUCAP Sahel Niger, mise sur pied en 2012 pour aider les autorités nigériennes à lutter contre le crime organisé et le terrorisme. Surtout active dans le nord du pays, elle se concentre de plus en plus, depuis 2016, sur le contrôle et la lutte contre la migration irrégulière. La mission civile EUCAP Sahel Mali a connu la même évolution depuis sa création en 2015. Depuis 2013, la mission militaire EUTM Mali participe à la formation de l'armée malienne et n'intervient pas directement dans les migrations. Il en va de même de la MINUSMA, la grande mission de l'ONU qui, forte de plus de 10 000 hommes, s'efforce depuis 2013 de rétablir la stabilité, en particulier dans le nord du Mali. Ses attributions comprennent également un meilleur contrôle aux frontières, ce qui n'est pas négligeable, puisque le Mali devient un pays de transit de plus en plus important pour les migrants en situation irrégulière[22].
Mentionnons enfin le G5 Sahel, créé en 2014 par le Tchad, le Niger, le Mali, le Burkina Faso et la Mauritanie, et soutenu par l'UE dès le départ. En juillet 2017, il a été élargi pour inclure une force d'environ 5 000 hommes composée exclusivement de soldats africains[23]. Formulés en termes généraux, les objectifs du G5 comprennent la coopération en matière de développement, la bonne gouvernance, la sécurité et la lutte contre le terrorisme, un accent particulier étant mis sur les régions frontalières. Depuis deux ans, l'UE tente de recentrer l'approche du G5 sur les migrations. Ainsi, sous la bannière du G5, le Fonds fiduciaire soutient plusieurs projets qui portent tous sur la lutte contre la migration irrégulière[24]. Pour des raisons compréhensibles, les organisations de développement européennes et africaines craignent donc une militarisation à outrance de la politique migratoire.

22 Pour un aperçu de toutes les missions, voir Van der Lijn.

23 Pour plus de détails, voir Venturi.

24 Van der Lijn, p. 19

Encourager le développement revient-il à restreindre les migrations?

Introduction

Tous les plans et toutes les déclarations de l'UE et de ses États membres en matière de migration et de développement affirment en définitive la même chose : nous devons nous attaquer aux causes profondes des migrations (chômage, pauvreté, manque de perspectives d'avenir, instabilité) en Afrique. Si nous y parvenons, les incitations au départ diminueront automatiquement, de même que, par ricochet, les migrations irrégulières vers l'Europe.
Le raisonnement semble logique : encourager le développement revient à restreindre les migrations. Cet argument est également avancé par nombre de responsables et décideurs politiques du Vieux Continent parce qu'il peut trouver un écho auprès d'une population parfois difficile à convaincre que le fait d'investir des milliards en Afrique profite aussi largement à l'Europe. Mais est-ce bien vrai?
Ce chapitre s'intéresse dans le détail aux innombrables études qui montrent que les choses ne sont pas aussi simples. Au contraire, une augmentation des revenus dans les pays pauvres conduit dans la plupart des cas à une hausse (temporaire) du nombre de migrants. Quelles en sont les raisons?
Et s'il en est ainsi, qu'adviendra-t-il, dans quelque temps, lorsqu'il s'avérera que les milliards d'euros d'aide consentis aux pays africains n'ont fait qu'augmenter le nombre de migrants économiques?

Hausse des migrations

Les conclusions de la grande majorité des études menées par des universitaires et d'autres chercheurs sur le lien entre développement et migration sont bien résumées dans la citation suivante :

> "On part souvent du principe que la pauvreté, la pression démographique, les conflits et la dégradation de l'environnement sont les principaux moteurs des migrations africaines et que le "développement" des pays concernés mettrait fin à l'émigration. Mais les éléments empiriques suggèrent le contraire : la plupart des Africains ne se déplacent pas des pays les plus pauvres vers les plus prospères. Dans l'ensemble, l'émigration en provenance d'Afrique subsaharienne est plus faible, alors que la région est pauvre, tandis qu'elle est plus élevée lorsqu'un certain niveau de "développement" est atteint, comme c'est le cas des pays d'Afrique du Nord. Les flux migratoires provenant de pays ou régions pauvres se dirigent généralement vers d'autres pays africains, tandis que les migrants issus de régions plus "développées", telles que l'Afrique du Nord, sont plus susceptibles de quitter le continent. Cette constatation suggère que les populations des pays les moins "développés" sont moins à même de se déplacer et, lorsqu'elles le font, ont tendance à migrer sur de plus courtes distances. Inversement, les personnes qui vivent dans des pays plus

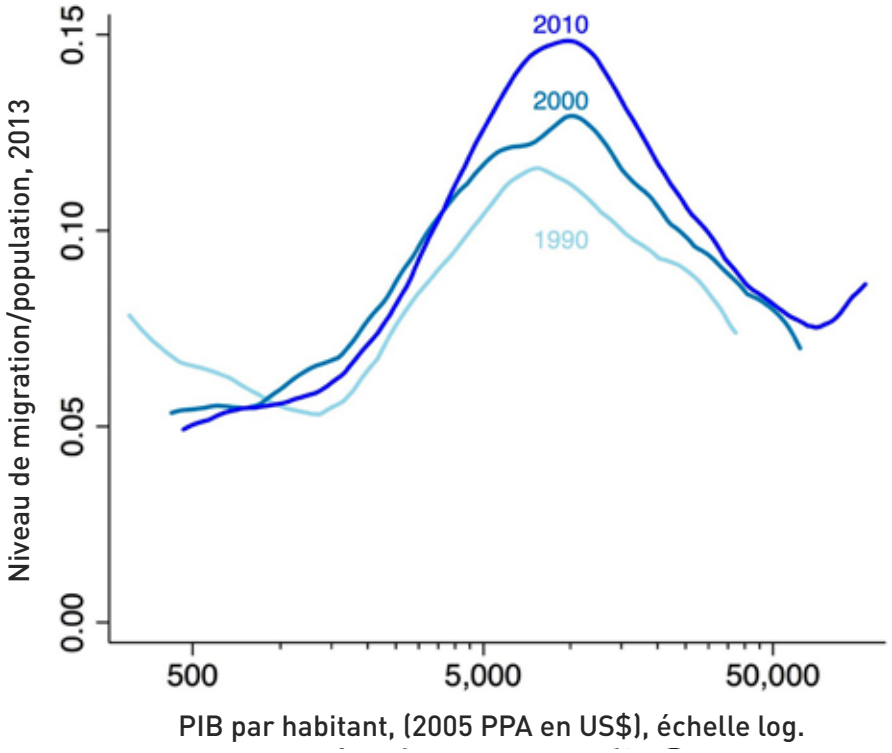
riches ont accès à de meilleures infrastructures et à de meilleurs moyens de transport, ce qui facilite la migration et permet les mouvements de populations sur de plus grandes distances. En fait, les pays présentant un niveau élevé de migration extracontinentale sont ceux qui sont relativement plus "développés", sont situés sur les côtes, bénéficient d'un niveau d'urbanisation et d'un PIB par habitant plus élevés et qui sont plus avancés dans la transition démographique (ils affichent des taux de mortalité et de fécondité plus faibles)"[25].

Michael A. Clemens, du *Center for Global Development*, basé à Washington, est l'un des universitaires qui a réalisé le plus de recherches sur la relation entre le développement et les migrations. Dans un récent passage en revue de la littérature académique dans ce domaine, écrit en collaboration avec Hannah M. Postel, il reprend les arguments souvent mis en avant par ceux qui font valoir qu'il existe une importante relation de cause à effet entre l'intensification du développement et la diminution des migrations.
Selon Clemens, le principal élément qui vient infirmer l'existence de ce lien est la constatation d'une *augmentation* des migrations en provenance des pays pauvres affichant une croissance économique jusqu'à ce que le produit national brut (PNB) moyen par habitant se situe entre 8 000 et 10 000 dollars. Avant que ce montant ne soit atteint, l'émigration est en hausse pour des raisons qui seront discutées plus en détail ci-dessous. Ce n'est qu'après ce seuil que l'émigration diminue.

Même si l'aide au développement et les investissements contribuaient à accroître la croissance économique de 2 % par an, il faudrait encore des dizaines d'années avant que, par exemple, les pays pauvres d'Afrique de l'Ouest atteignent le niveau de PNB conduisant à une baisse de l'émigration dans ces pays. Il s'agit donc d'une stratégie à long terme.
Selon Clemens, les familles pauvres considèrent souvent l'émigration d'un membre de la famille comme un investissement dans l'avenir de tout le foyer ou comme une assurance permettant de le rendre moins vulnérable aux revers futurs qu'ils pourraient connaître dans leur pays. Lorsqu'il devient possible de dépenser un peu plus en raison de la croissance économique ou de l'augmentation du taux l'emploi, ces fonds servent à financer l'émigration d'un jeune membre de la famille. Car migrer coûte de l'argent (transport, logement, passeurs), surtout en Europe ou dans un autre pays en dehors de l'Afrique. Raison pour laquelle l'émigration est beaucoup plus importante dans les pays dont le PNB par habitant se situe entre 5 000 et 10 000 dollars que dans les pays pauvres où il est inférieur à 2 000 dollars. Sur les 71 pays qui ont vu leur PIB par habitant atteindre les 10 000 dollars ou plus entre 1960 et 2013, 67 ont connu une augmentation de l'émigration. Un effet que l'on n'a pas constaté dans les pays restés pauvres.

25 Le texte original est ainsi formulé : « While it is often believed that poverty, demographic pressure, conflicts and environmental degradation are the main drivers of African migration and that 'development' of the countries would stop emigration, empirical evidence suggests the opposite. Most Africans do not move from the poorest countries to the wealthiest countries. Emigration is generally lower from sub-Saharan Africa, which is a poorer region, and higher when a certain level of 'development' has been reached, which is the case with North African countries. Migration from poorer countries or regions is primarily directed towards other African countries, while more 'developed' regions like North Africa have a higher level of extra-continental migration. This result suggests that populations of the least developed countries are less able to move, and tend to migrate over shorter distances when they do. Conversely, people living in richer countries have access to better infrastructure and transportation, which facilitates migration and enables movements of populations over greater distances. Actually, the countries with a high level of extra-continental migration correspond to the relatively more 'developed' countries that are located on the coast, that have a higher level of urbanization, a higher GDP per capita, and that are more advanced in the demographic transition (they have a lower level of both mortality and fertility), Carbone, Out of Africa, p. 38-40.

Niveau de migration vis à vis le revenu réel, 2013



Clemens, 2016

Toutefois, la disponibilité de fonds plus important n'est pas le seul facteur à stimuler les migrations. L'intensification du développement et de la croissance économique se traduisent par de meilleurs contacts avec les réseaux internationaux, un niveau de formation plus élevé et davantage d'informations sur les événements que connaît le reste du monde, notamment grâce aux technologies de communication et à internet mobile, qui deviennent largement accessibles. Dans l'ensemble, cela renforce l'aspiration à bâtir une vie meilleure ailleurs, en particulier chez les jeunes. Et cet effet se voit encore renforcé s'il existe déjà une diaspora importante en Europe ou ailleurs, une communauté de compatriotes ayant déjà émigré, qui attire les migrants potentiels.

Le développement économique et l'augmentation des revenus dans les pays pauvres entraînent un autre effet : la baisse de la mortalité infantile. Auquel succède généralement une diminution analogue du nombre d'enfants, mais plus tard. Au cours d'une telle période de transition démographique, on observe donc une hausse momentanée du nombre de jeunes, soit précisément le groupe d'âge qui est le plus influencé par la multiplication des possibilités d'émigration.

Les mécanismes d'augmentation de l'émigration résultant de la croissance économique décrits en détail par Clemens sont étayés par d'autres scientifiques qui se concentrent spécifiquement sur l'Afrique. En effet, Flahaux et De Haas écrivent ce qui suit sur les schémas migratoires en Afrique :

"Les processus de développement favorisent généralement l'accès aux ressources matérielles, aux réseaux sociaux, à l'éducation, aux médias et au savoir. Parallèlement, l'amélioration des infrastructures et des transports, qui accompagne généralement le développement, rend les voyages moins coûteux et moins risqués, ce qui permet de migrer sur des distances de plus en plus longues. En résumé, lorsque les pays et les régions pauvres et à la marge connaissent le "développement", les aspirations et les capacités à

émigrer tendent à augmenter simultanément, ce qui explique le phénomène paradoxal des poussées de l'émigration liées au développement."[26]

Autres facteurs

D'autres chercheurs estiment que Clemens et les scientifiques qui partagent son opinion accordent trop d'importance aux facteurs économiques qui influencent les migrations. Selon eux, d'autres éléments peuvent jouer un rôle plus important. Par exemple l'absence de libertés civiles, la corruption, les violations des droits de l'homme, la mauvaise gouvernance et la fragilité des États. Des problèmes que l'aide au développement peut contribuer à résoudre. Selon ce raisonnement, si les projets visant à renforcer la démocratie et l'État de droit sont mis en œuvre avec réussite, ils peuvent positivement inciter les migrants potentiels à ne pas quitter leur pays. Selon cette école, les études montreraient que les migrations en provenance de pays où la gouvernance est meilleure sont moins importantes. Par conséquent, l'UE devrait privilégier les projets visant à stimuler la croissance économique ainsi qu'à renforcer la démocratie et l'État de droit. La lutte contre la corruption et la mise en place d'institutions solides sont tout aussi importantes[27].

Des attentes trop élevées

Plusieurs chercheurs[28] mettent en garde, à juste titre selon nous, contre la création d'attentes trop élevées de la part des responsables et décideurs politiques concernant le frein sur la migration que constitueraient les milliards d'euros investis par l'UE. Si le soutien à l'aide au développement des Européens, devenus méfiants, ne peut être obtenu ou maintenu qu'en faisant des promesses qui ne peuvent être tenues sur le court terme, il est inévitable que ce soutien soit retiré dès lors que les résultats ne sont pas à la hauteur.
Voilà un exemple de la façon dont un discours politique fondé sur de fausses hypothèses conduit à une méfiance croissante et à une réticence à faire preuve de solidarité et à voir les liens entre différents éléments.
Car le fait que la coopération au développement n'entraîne pas immédiatement une baisse des migrations n'est pas un argument en faveur d'un désengagement pur et simple de l'UE concernant le développement durable des pays africains dans toutes sortes de domaines (économie, démocratie, gouvernance). Il s'agit, au contraire, d'un objectif important en soi. Mais il convient de faire preuve d'honnêteté et de prudence lorsque l'on fait des promesses. Tant les Européens que les Africains ont tout intérêt à ce que les pays africains deviennent des États prospères et démocratiques. Il est illusoire de penser que les changements radicaux nécessaires pour y parvenir se produiront du jour au lendemain. Même si l'UE exploitait au mieux toutes les ressources disponibles, les réformes et les ajustements prendraient du temps, aussi bien pour l'économie que dans les autres domaines. Dans l'intervalle, nombre d'Africains continueront d'être attirés par la perspective d'une vie meilleure en dehors de leur pays de naissance. La plupart chercheront refuge dans d'autres régions de l'Afrique. Mais il y restera toujours un groupe désireux de voyager plus loin alors même que la situation économique s'améliore dans leur pays d'origine.

---

26 Le texte original est formulé ainsi : "Development processes typically expand people's access to material resources, social networks, education, media and knowledge. At the same time, improvements in infrastructure and transportation, which usually accompany development, make travel less costly and risky, enabling migration over increasing distances. (...) The crux is that when 'development' occurs in poor and marginal countries and areas, aspirations and capabilities to migrate tend to increase simultaneously, explaining the paradoxical phenomenon of development driven emigration booms", Flahaux et De Haas, p. 4

27 Pour les fondements de cette théorie, voir SWP et Gamso/Yuldashev.

28 Knoll/De Weijer, p. 30; Raineri/Rossi, p. 15; Collett/Ahad, p. 38

Voies légales

Introduction

"Développer les voies légales permettant aux migrants de venir en Europe!" Voilà les mots d'exhortation qui figurent dans tous les rapports, études et notes d'orientation. ONG, groupes de réflexion, pays africains ou fonctionnaires de la Commission européenne, tous reconnaissent que la lutte contre les migrations irrégulières ne fonctionnera que si, parallèlement, on ouvre des voies légales aux migrants en provenance d'Afrique ou d'ailleurs à la recherche d'une vie meilleure[29].

Malgré cette affirmation souvent répétée par les experts, peu de choses sont faites en pratique. Les responsables et décideurs politiques d'Europe ont estimé que ce n'est pas le moment de se lancer, dans leur propre pays ou à Bruxelles, sur la mise en place de voies permettant d'admettre ne serait-ce qu'une partie des migrants économiques provenant de l'extérieur de l'Europe. Les opposants aux canaux de migration légale rappellent les taux de chômage des migrants déjà sur place. Pourquoi, dès lors, laisserait-on entrer davantage d'Africains et d'Asiatiques?

Ce chapitre expose les raisons pour lesquelles, dans les années à venir, il nous faudra consacrer beaucoup plus d'énergie à trouver des moyens créatifs de mettre en relation les besoins en main-d'œuvre de l'Europe avec le grand nombre de jeunes Africains désireux de travailleurs hors de leur pays. Non pas parce que nous pensons que les voies de migration légale sont la panacée qui résoudra tous les problèmes. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une partie de la solution sur laquelle devront se pencher non seulement les experts en migration, mais aussi les responsables politiques. Car détourner le regard et reporter à plus tard ne nous mènera nulle part.

Premiers pas au niveau européen

Les divergences sur les avantages et les inconvénients des voies de migration légale n'opposent pas, comme on le suppose souvent, d'une part les organisations non gouvernementales et les experts universitaires, d'autre part les responsables et décideurs politiques européens. Si l'on se rappelle les débats de ces dernières années, on remarque qu'à plusieurs reprises, la Commission européenne et le Parlement européen ont approuvé les conclusions des experts en matière de migration. En fait, ce sont les États membres de l'UE qui refusent d'avancer dans ce domaine, même modestement.

En mai 2015, la Commission européenne a publié un document intitulé *Un agenda européen en matière de migration*, qui vise à jeter les bases de la formulation d'une nouvelle politique européenne en matière d'asile et de migration. La première partie de cette proposition traite des problèmes, déjà graves à l'époque, concernant les larges groupes de réfugiés syriens, qui doivent trouver une solution. Dans la deuxième partie, la Commission déclare sans détour que sans une politique migratoire bien pensée, l'État-providence européen actuel et la durabilité de la croissance économique ne peuvent être garantis. De concert avec les États membres, l'UE doit tout mettre en œuvre pour concevoir un système permettant d'attirer des

29 Pour les justifications détaillées, voir Newland ; Clemens, 2018 ; Angenendt ; Ambrosi ; Scazzieri ; Lücke ; Toaldo ; Newland/Riester.

migrants qualifiés vers l'Europe. Ils doivent pourvoir les postes vacants que connaîtra inévitablement l'Europe, société vieillissante, dans les dizaines d'années à venir. L'une des propositions concerne la mise en place de canaux de consultation efficaces avec des organisations telles que l'enceinte de coopération d'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO. L'objectif : stimuler la migration de la main-d'œuvre au sein de la région de la CEDEAO ainsi qu'entre celle-ci et l'UE.
À la fin du document, la Commission propose de centrer la discussion, au cours des prochaines années, sur trois objectifs concrets : un système d'asile européen commun, une surveillance européenne partagée des frontières extérieures et un nouveau modèle d'immigration légale. La formulation de ce dernier point est suffisamment intéressante pour que l'on s'y arrête à nouveau :

> "Les traités de l'UE réservent aux États membres la décision finale en matière d'admission des migrants économiques. Néanmoins, l'UE se doit de rechercher les moyens de concilier cette limite avec les besoins collectifs de son économie. La Commission examinera en particulier la possibilité de mettre au point, avec les États membres, un "système de manifestation d'intérêt". Il s'agirait d'opérer, au moyen de critères vérifiables, une première sélection des migrants potentiels, les employeurs étant invités à établir un ordre de priorité parmi les candidats faisant partie d'une liste et ta migration ne pouvant avoir lieu qu'après une offre d'emploi au migrant concerné. Cette procédure permettrait de créer un "pool européen" de migrants qualifiés, accessible tant aux employeurs qu'aux autorités des États membres. La procédure de sélection et d'admission resterait toutefois nationale et serait fondée sur les besoins réels du marché de l'emploi des États membres concernés."[30]

Deux éléments récurrents ressortent des débats sur les voies de migration légale : comment concilier l'offre et la demande aussi efficacement et aussi étroitement que possible, et comment concilier au plus près les compétences et les intérêts des États membres et de l'UE.

En 2016, la Commission européenne présente un document complémentaire dans lequel elle prend à nouveau clairement position. En voici quelques exemples :

- L'UE doit mieux de récolter les bénéfices de la migration. Si l'Europe n'agit pas de manière adéquate pour attirer des compétences et des talents à l'extérieur de l'Europe, elle finira par en souffrir elle-même.
- L'UE doit recruter activement en dehors de l'Europe afin de faire face aux défis démographiques et aux futures pénuries de main-d'œuvre.
- Ce besoin de travailleurs migrants existe en tout état de cause. Même si les États membres de l'UE prennent un large éventail d'autres mesures (requalification des chômeurs, relèvement de l'âge de départ à la retraite, participation accrue au marché du travail) pour remédier aux pénuries dans le secteur des soins et d'autres secteurs.

30 Le texte anglais original est formulé ainsi : "The EU Treaties reserves the final decision on the admission of economic migrants for Member States. However, the EU needs to look at how to marry this limitation with the collective needs of the EU economy. In particular, the Commission will look at the possibility of developing, with the Member States, an 'expression of interest system'. This would use verifiable criteria to automatically make an initial selection of potential migrants, with employers invited to identify priority applicants from the pool of candidates, and migration taking place after the migrant is offered a job. This would allow for the creation of an 'EU-wide pool' of qualified migrants, accessible to both employers and Member States authorities – but with the actual selection and the admission procedure remaining national, based on Member States' actual labour market needs. ", Commission européenne, Un agenda européen en matière de migration, p. 17-18.

- Le retour vers leur pays d'origine des migrants en situation irrégulière qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'UE n'aboutira que si l'UE est prête à envisager sérieusement la meilleure façon de permettre la migration légale. Les accords de réadmission et les voies de migration légale sont les deux faces d'une même médaille[31].

Dans le cadre des débats qui ont lieu dans l'UE, même après la publication des deux documents, la vision tranchée de la Commission, soutenue sur la plupart des points par le Parlement européen, continue de se heurter à la position extrêmement réservée des États membres au sein du Conseil européen.

La carte bleue européenne

Sachant que les compétences de la Commission sont limitées dans ce domaine et que les États membres refusent toujours d'avancer, la Commission a pris l'initiative, en 2015, d'examiner avec un œil critique l'ensemble des instruments actuels au niveau de l'UE dans le domaine de la migration légale. Ce "bilan de qualité" doit permettre de déterminer si ces outils peuvent être utilisés plus efficacement. Il s'agit de sept directives européennes qui obligent les États membres à agir de manière univoque et conjointe sur des questions telles que le regroupement familial, les permis de séjour, le travail saisonnier ainsi que l'admission d'étudiants et de chercheurs. Les résultats de cet examen devront être publiés ce printemps. En 2016, la Commission a d'ores et déjà proposé une mise à jour concernant l'une des sept directives : la carte bleue européenne.

La carte bleue, qui existe depuis 2009, détermine les conditions que les migrants hautement qualifiés doivent remplir s'ils veulent s'établir dans l'UE. La décision finale d'accorder ou non un permis de travail reste du ressort de l'État membre concerné. La carte n'a pas remporté de succès, sauf en Allemagne, où s'établissent plus de 85 % des titulaires, soit 13 000 sur un total de 15 000. Les principales raisons en sont les suivantes : tous les États membres disposent de leurs propres règles et ne considèrent la carte bleue que comme un fardeau ; la procédure est compliquée et le seuil de revenu élevé ; le droit au regroupement familial et à la libre circulation dans toute l'UE est limité. Autant d'éléments qui rendent ce système moins intéressant pour les migrants très instruits.

La nouvelle proposition de la Commission vise à répondre à ces réserves. Sur la question toujours sensible du partage des compétences entre l'UE et les États membres, la Commission est très claire : ce n'est qu'en travaillant avec les mêmes règles dans toute l'UE que celle-ci peut être attrayante pour les migrants potentiels et concurrencer d'autres pays (États-Unis, Canada) également désireux d'accueillir des travailleurs du savoir hautement qualifiés.

Depuis lors, les négociations entre le PE et les États membres sur la nouvelle directive "carte bleue" ont clairement montré que le fossé entre la Commission et le PE d'une part et les États membres d'autre part reste très large. Les négociations sont dans l'impasse parce que les États membres restent attachés à leurs propres systèmes d'admission et ne souhaitent pas vraiment voir s'étendre cette forme d'immigration légale.

Une impasse qui n'augure rien de bon pour l'adaptation des six autres directives à l'ordre du jour de la Commission. Elle démontre par ailleurs que le problème à Bruxelles n'est pas lié à un manque de connaissances, de créativité ou de sentiment d'urgence. Il s'agit de la part des États membres d'un manque de courage politique consistant à prendre des mesures qui se heurtent encore souvent à la désapprobation et à l'incompréhension. Cette situation ne pourra évoluer que si les responsables politiques nationaux reconnaissent également que les

31 Commission européenne, Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe, p. 16-20.

migrations vers l'Europe en provenance d'Afrique et d'ailleurs ne peuvent être endiguées, mais qu'elles peuvent être mieux gérées.

Des propositions créatives

Ces dernières années, plusieurs experts en matière de migration ont fait des propositions sur la manière dont un système européen de migration légale pourrait être mis en place. Pour les migrants très instruits (par exemple la carte bleue), mais aussi pour les personnes peu qualifiées dont a besoin le marché du travail. Elles s'inspirent de l'expérience et des pratiques d'autres pays qui font face au phénomène des migrants économiques. Cette liste indique clairement qu'il existe toutes sortes de possibilités pour la mise en place progressive d'un système efficace et gérable qui profite à toutes les parties concernées : les pays européens, les migrants africains et leurs pays d'origine.
Les propositions exposées ci-dessous visent toutes à contribuer à pourvoir des postes réellement vacants dans les pays européens par des migrants recrutés et formés en dehors de l'UE.

En 2015, le Centre européen des politiques migratoires, qui fait partie de l'Institut universitaire européen de Florence, a présenté un plan détaillé débordant de propositions concrètes visant à rapprocher l'offre et la demande. Par exemple, les délégations de l'UE dans certains pays devraient fournir des informations sur les postes vacants proposés par les entreprises européennes. L'UE et les organisations régionales telles que la CEDEAO pourraient mettre en place un système d'information commun sur le marché du travail européen et les exigences nécessaires en matière de langues et de formation. Les agences de recrutement certifiées par l'UE pourraient sélectionner, dans les pays africains, des candidats en vue d'un déploiement immédiat dans le cadre d'une procédure accélérée (comme c'est le cas au Canada, par exemple)[32].

Plus concret encore : le plan des *Global Skill Partnerships* (partenariats mondiaux pour les compétences), développé par Michael Clemens, du Center for Global Development, basé aux États-Unis, déjà mentionné dans le chapitre précédent. Dans ses propositions, Clemens utilise souvent l'exemple des hôpitaux allemands qui ont besoin d'infirmiers et ne parviennent pas à les trouver en Allemagne ou dans le reste de l'UE. Selon Clemens, ces hôpitaux devraient alors prendre l'initiative, en consultation avec, par exemple, le gouvernement tunisien (ou tout autre pays), de mettre en place, en Tunisie, un programme de formation dans le cadre duquel les candidats intéressés devraient indiquer d'emblée si, à l'issue de leur formation, ils souhaitent travailler en Allemagne ou préfèrent rester dans leur pays. Ceux qui souhaitent émigrer recevraient également une formation linguistique et effectueraient un stage en Allemagne.
De cette façon, l'hôpital réduirait ses coûts de formation des infirmiers, beaucoup moins élevés en Tunisie. Quant aux infirmiers, ils seraient bien préparés, qualifiés et assurés d'avoir un emploi en arrivant en Allemagne. La durée des contrats dépendrait des souhaits et des besoins de l'hôpital. Le grand avantage pour la Tunisie est que certains diplômés restent au pays et contribuent ainsi à élever le niveau des soins infirmiers. Cette solution permettrait d'éviter que les professionnels les mieux formés ne quittent le pays, la fameuse fuite des cerveaux[33].

32 Pour plus de détails, voir Centre européen des politiques migratoires, p. 9-14.

33 Pour plus de détails, voir Clemens, Global Skill Partnerships, 2015 et 2017.

Encore quelques difficultés

Il serait naïf de penser que la mise en œuvre de toutes ces propositions créatives mettrait fin à tous les véritables problèmes de migration légale vers l'Europe. En voici quelques-uns :

- Il ne faut pas s'attendre à ce que tous les États membres de l'UE souhaitent participer à de tels plans. Il est plus probable qu'une telle initiative soit prise par des pays d'Europe du Nord et de l'Ouest ayant des besoins similaires en matière de marché du travail et des exigences de formation. Ce groupe de tête ne devrait pas attendre que tous les États membres soient parvenus à un accord, mais commencer à travailler au sein de l'UE par le biais de la procédure de coopération renforcée[34].
- Il ne sera pas facile de conclure des accords entre l'UE et les différents pays d'Afrique de l'Ouest (ou avec la CEDEAO dans un avenir un peu plus lointain). Il sera en revanche essentiel de trouver un équilibre acceptable entre les priorités des pays européens et africains, très divergentes. L'UE ne sera d'accord que si un maximum de migrants sans permis de séjour peuvent être renvoyés. Quant aux pays africains, ils chercheront principalement à savoir si l'ampleur de l'offre légale proposée est suffisamment importante.
- Que faire des migrations saisonnières de travailleurs peu ou non qualifiés? Dans le sud de l'Europe plus particulièrement, des migrants africains en situation irrégulière travaillent dans l'agriculture et l'horticulture sans accords légaux préalables. Des accords formels, des contrats de travail réguliers et une inspection renforcée permettraient de remédier aux problèmes de ce groupe de travailleurs migrants, notamment comme remparts à l'exploitation et aux abus. Reste à savoir à quelle fréquence il est possible d'engager des travailleurs temporaires, puis de les renvoyer. On peut envisager de suivre l'exemple de l'Espagne, où les Équatoriens qui ont honoré quatre contrats de travail temporaire (et sont rentrés au pays entre ceux-ci) se voient accorder un permis de séjour permanent[35].
  Enfin, il convient de mettre en place davantage de possibilités de travailler légalement dans l'UE pour les autres migrants peu qualifiés (non saisonniers).

Il va sans dire, une fois de plus, que la mise en place de canaux de migration légale n'obtiendra un soutien politique suffisant dans les États membres de l'UE que si des tentatives sérieuses ont d'abord eu lieu pour pourvoir les postes vacants par d'autres moyens. Pensons notamment au relèvement de l'âge de départ à la retraite, à la reconversion et à la requalification des chômeurs dans tous les États membres de l'UE, y compris les migrants déjà présents, qui sont arrivés en Europe par les voies régulières, la demande d'asile ou par le biais du regroupement familial. Même si toutes ces mesures sont mises en œuvre, la plupart des chercheurs estiment qu'après 2025, une importante pénurie de main-d'œuvre se fera sentir dans une série de secteurs (soins, construction, agriculture et horticulture).

Il convient également de reconnaître que l'ouverture des canaux légaux n'entraînera pas automatiquement ou par définition une réduction des migrations irrégulières. Beaucoup dépendra du volume d'emplois disponibles — qui doivent être suffisamment nombreux pour convaincre suffisamment d'Africains de l'Ouest que l'attente d'un travail légal est préférable aux risques liés à la migration irrégulière.
Par ailleurs, on sait que les communautés de migrants créées en Europe par les flux de

34 Pour les avantages et les inconvénients de cette méthode, voir le rapport du Conseil européen des relations internationales (ECFR).

35 Newland/Riester, p. 7

migration légale et irrégulière continueront d'attirer ceux qui sont restés au pays. Certains d'entre eux s'obstineront donc à essayer de rejoindre la diaspora, même si cela ne peut se faire qu'à travers les voies irrégulières.

Les intérêts africains

Dans le cadre de l'examen de ces considérations au sein de l'UE, il est logique que l'accent soit mis sur les avantages et les inconvénients potentiels pour les sociétés et les pays européens. On ne s'étonnera toutefois pas que les accords sur la migration irrégulière et légale conclus avec les pays africains n'aient de chance de réussir que si les intérêts de ces derniers et de leurs citoyens sont également pris en compte.
Ainsi, la plupart des Africains sont convaincus que l'intensification des migrations vers l'Europe contribue positivement au développement de leur pays d'origine. Et nombre d'experts européens et américains en matière de migration ont tendance à être d'accord avec cette idée[36]. En ce sens, le dogme des décideurs politiques européens (encourager le développement revient à restreindre les migrations) est renversé par les hommes politiques et les citoyens africains : encourager la migration revient à favoriser le développement.
C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles la plupart des gouvernements africains sont réticents à accepter les accords de réadmission actuels, qui ne comportent aucun engagement ferme de la part de l'Europe quant à un réel élargissement des possibilités de migration légale.

L'énorme volume des fonds envoyés par les migrants à leur famille restée au pays illustre parfaitement l'importance de la migration pour bon nombre de pays d'Afrique de l'Ouest. L'examen annuel le plus récent de la Banque mondiale est sans ambiguïté : six pays d'Afrique de l'Ouest figurent parmi les dix principaux pays d'Afrique subsaharienne connaissant un important afflux de transferts de fonds. À la fois en termes de montants absolus et de pourcentage du produit national brut (PNB). Ainsi, en 2017, le Nigeria a reçu environ 22 milliards de dollars provenant des migrants nigérians de la diaspora. Le Sénégal, le Ghana, le Mali, le Libéria et le Burkina Faso reçoivent également des milliards envoyés par leurs compatriotes installés à l'étranger. Dans trois pays d'Afrique de l'Ouest, ces envois représentent plus de 10 % du PNB : le Libéria (26 %), la Gambie (20 %) et le Sénégal (15 %). Le montant total des transferts de fonds vers l'Afrique subsaharienne devrait s'élever à 38 milliards de dollars en 2017, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2016[37].
À titre de comparaison, pour les pays en développement du monde entier, mais surtout en Afrique, les transferts de fonds représentent chaque année plus du triple des montants accordés par les aides au développement officielles[38]. Ainsi, la menace consistant à fermer le robinet des crédits de développement en cas de coopération insuffisante concernant les réadmissions ne constitue pas un moyen de pression très efficace.

Mais ce n'est pas seulement les fonds envoyés par la diaspora qui sont importants pour le développement des pays d'Afrique de l'Ouest. Les études montrent que les familles qui reçoivent ces transferts investissent beaucoup plus dans la santé et l'éducation de leurs enfants. Au Nigeria et au Sénégal, cela a permis de doubler le nombre de membres de la famille ayant fait des études secondaires. Parallèlement, les communautés de migrants africains à l'étranger apportent également des technologies et des influences culturelles

36 Voir par exemple Newland.

37 Banque mondiale, p. 27-28.

38 Voir Vanden Berghe.

susceptibles d'entraîner des changements progressifs qui profiteront à la fois à l'économie et à la démocratie dans de nombreux pays africains[39].

En outre, d'importants indices donnent à penser que ces influences positives de la diaspora sont plus fortes et plus durables lorsque les migrants peuvent aller et venir sans trop de difficultés. Ce sont précisément ces "migrants circulaires" qui assurent le transfert d'argent et d'informations au profit de leur pays d'origine. S'il est difficile ou impossible de retourner temporairement en Afrique depuis l'Europe, les migrants ont généralement tendance à s'installer de façon permanente dans leur nouveau pays et, au fil du temps, à distendre les liens avec leur pays d'origine[40]. Il convient donc d'accorder une grande priorité à la migration circulaire.

39 Newland, p. 5-6

40 Newland, p. 7-8

Plus de cohérence

Introduction

L'attention portée aux liens complexes entre migration et développement dans les chapitres précédents ne doit pas nous détourner de notre question centrale : comment l'UE peut-elle contribuer au développement des pays africains pour assurer la viabilité de leur économie et la stabilité de leur démocratie? Les rapports entre l'Europe et l'Afrique sont multiples. L'UE est souvent taxée d'incohérence dans sa politique à l'égard de l'Afrique. Par le biais de l'aide au développement, l'Europe s'efforce depuis des décennies d'aider les pays africains à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à bâtir des économies fortes et stables. Mais parallèlement, l'UE a souvent sapé ces efforts à travers ses politiques commerciales et agricoles : dumping des excédents sur les marchés africains grâce à des subventions à l'exportation et surpêche au large des côtes africaines par des navires européens. Ce que l'UE a donné d'une main, elle l'a repris de l'autre. En conséquence, de nombreux agriculteurs africains ont été exclus du marché par les produits européens subventionnés et les pêcheurs locaux ont été laissés sur le carreau. Quant au développement souhaité des économies africaines, il n'a pas porté ses fruits, ou pas assez. Nous partageons cette critique et nous sommes employés, par le passé, à mettre fin à cette incohérence.

Heureusement, la situation a évolué au cours des dix dernières années. Le traité européen le plus récent, le traité de Lisbonne, en vigueur depuis 2009, comporte des articles qui obligent l'UE à assurer la cohérence de sa politique à l'égard des pays en développement et font explicitement de la lutte contre la pauvreté un objectif de la politique européenne de développement.
Mais ce n'est pas seulement sur le papier que les choses ont changé. Après de fortes pressions à l'intérieur de l'UE et à la suite d'une décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2015, les subventions à l'exportation de l'UE ont commencé à être supprimées progressivement. Et depuis 2014, la politique de pêche de l'Europe est également soumise à des modifications qui ont dissipé une partie des anciennes critiques.
Ce chapitre entend examiner la situation actuelle après la conclusion de nouveaux accords commerciaux et les ajustements des dernières années. La politique de l'UE est-elle désormais pleinement cohérente? En d'autres termes, l'UE veille-t-elle désormais, dans tous les domaines, à ne pas saper sa propre politique de développement? Ou les efforts du budget de développement ou du Fonds fiduciaire demeurent-ils compris par des pratiques contreproductives dans d'autres domaines? Dans quelle mesure l'Afrique et les organisations européennes de développement ont-elles raison lorsqu'elles émettent la critique selon laquelle les belles paroles sur le développement durable et la lutte contre les causes profondes des migrations ne sont toujours pas prises au sérieux à l'heure actuelle?

Pour répondre à ces questions, il nous faut aborder des questions complexes et controversées telles que la politique commerciale et agricole globale de l'UE. Mais aussi entrer dans le débat, qui dure depuis des dizaines d'années, entre les afro-optimistes,

convaincus que l'avenir de l'Afrique est prometteur, et les afro-pessimistes, qui estiment qu'il est impossible de surmonter tous les obstacles actuels à long terme. Que faut-il faire en Afrique et pourquoi cela n'a-t-il pas été fait jusqu'à présent, ou seulement partiellement? À travers ce rapport, nous ne pouvons apporter qu'une contribution modeste à tous ces grands débats en nous concentrant sur les résultats de la quête de cohérence de l'Europe et en présentant des propositions pour améliorer la politique actuelle.

Le poids du passé

Avant de procéder à une analyse du temps présent, attardons-nous encore un peu sur les relations passées entre l'UE et l'Afrique ainsi que sur les conséquences négatives à long terme des précédentes interventions européennes en Afrique.
En 2000, l'UE a conclu l'accord de Cotonou avec 79 anciennes colonies européennes en Afrique (dont tous les pays d'Afrique de l'Ouest), dans les Caraïbes et dans le Pacifique. Les éléments essentiels de cet accord, qui expire en 2020, sont le traitement préférentiel des pays concernés en matière de fonds européens de développement et le libre accès au marché européen. Dès le début, l'OMC a critiqué la possibilité, pour les pays visés par l'accord de Cotonou, de commercialiser leurs produits dans l'UE en étant exemptés de droits de douane à l'importation. Selon l'organisation, les pays en développement devraient également réduire ou supprimer leurs droits à l'importation, souvent élevés. En raison de ces pressions, il a été convenu de supprimer progressivement ce type de traitement préférentiel et de négocier avec les régions des accords de partenariat économique (APE) prévoyant un traitement plus équitable. Les pays les moins avancés (PMA, catégorie qui englobe la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest) peuvent, en plus des avantages accordés par l'accord de Cotonou, bénéficier en tout état de cause de l'initiative "Tout sauf les armes" de 2001, qui autorise les exportations en franchise de droits vers l'UE.
Dans le cadre de différents sommets, l'UE et l'Union africaine (UA) entretiennent depuis 2000 un dialogue politique sur les migrations, la corruption, la sécurité, le changement climatique et la coopération régionale en Afrique. Les organisations de développement africaines et européennes se sont empressées de critiquer le fait que, malgré toutes les belles déclarations et intentions, l'UE perpétue, en pratique, les politiques des années 1980 et 1990 du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, à savoir un fort accent sur la nécessité de libéraliser. Les gouvernements africains sont contraints de réduire les dépenses, de se désengager de certaines tâches et de laisser plus de marge au marché libre. Selon ces critiques, cette libéralisation se fait au détriment des objectifs de développement.
En 2007, l'UE et l'UA ont convenu d'une nouvelle stratégie commune axée sur la bonne gouvernance, les droits de l'homme et la sécurité. Différents plans d'action et partenariats ont ainsi vu le jour dans différents domaines, notamment les migrations. Toutefois, les critiques soulignent le caractère asymétrique de tous ces accords entre l'UE et les pays africains. Car l'UE reste de loin le partenaire le plus fort, qui peut imposer aux pays africains sa volonté en matière de libéralisation des échanges commerciaux et de migration. D'un point de vue africain, l'UE, en concurrence de plus en plus vive avec la Chine, demeure principalement motivée par ses propres intérêts[41].

Récemment, Amnesty International a émis des critiques similaires. À la suite du sommet UE-UA qui s'est tenu en Côte d'Ivoire fin novembre 2017, l'organisation des droits de l'homme a formulé un commentaire très critique sur l' "externalisation" de la politique migratoire européenne : "Les États membres et les institutions européennes exercent une pression

41 Pour plus de détails, voir Carbone, The EU in Africa.

considérable sur les pays africains par le biais de l'aide au développement, de la politique commerciale et d'autres moyens en vue de réduire le nombre de réfugiés qui atteignent les côtes européennes."[42]

Lacunes de l'Afrique

Il va de soi que les spécialistes de l'Afrique ont des points de vue différents sur les conséquences des interventions du FMI, de la Banque mondiale et, par extension, de l'UE. En outre, toutes les erreurs et lacunes ne peuvent évidemment pas être imputées à des pressions externes. Ajoutons que par le passé, de nombreux gouvernements africains, par pur intérêt personnel, ont opté pour des politiques qui ont eu des conséquences négatives pour une grande partie de la population. Autre élément qui s'impose avec évidence : au sein d'un continent aussi vaste que l'Afrique, il existe des différences majeures entre les différents pays et régions.
Néanmoins, nous estimons qu'il existe une série de caractéristiques économiques incontestables, en particulier concernant l'Afrique subsaharienne, y compris l'Afrique de l'Ouest. Il est important de les recenser, car seule une analyse adéquate des lacunes et des besoins de l'Afrique peut nous aider à répondre à la question centrale de ce chapitre : la politique de l'UE contribue-t-elle réellement à résoudre les principaux problèmes de l'Afrique de l'Ouest?

Quelles sont ces caractéristiques?

- La croissance économique des années 2000-2014 reposait principalement sur l'exportation d'un nombre limité de produits agricoles non transformés, de pétrole et de minéraux produits pour l'étranger pour lesquels la création de valeur ajoutée avait lieu ailleurs. Une croissance qui a créé relativement peu d'emplois.
- L'industrie manufacturière demeure peu développée dans la plupart des pays d'Afrique (de l'Ouest). En résumé, l'Afrique produit trop peu de produits qui intéressent le reste du monde.
- Dans la plupart des pays, plus de 50 % de la population travaille encore dans l'agriculture. Il s'agit pour la plupart de petits agriculteurs dont les méthodes de production sont à la traîne. Leur production est insuffisante pour répondre aux besoins de la population des grandes villes, qui connaissent une croissance rapide.
- Cette situation a entraîné une dépendance accrue à l'égard des importations alimentaires. D'Europe, mais aussi de plus en plus de pays comme le Brésil et la Nouvelle-Zélande[43].
- L'accroissement de la prospérité demeure réparti de manière très inégale. L'important fossé entre les grands groupes vivant dans la pauvreté et une petite élite bénéficiant de la croissance ne s'est pas réduit au cours des dix dernières années.

Pour remédier à ces lacunes, il est nécessaire de mettre en œuvre — ou, dans le cas de l'UE, d'encourager — une politique entraînant la modernisation de l'industrie manufacturière et des petites exploitations agricoles. Celle-ci devrait conduire à une hausse de la production

42 Voir : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_fr.htm, https://www.amnesty.org/download/Documents/IOR6074792017ENGLISH.PDF Amnesty International : Dans le cadre du partenariat UE-UA, Amnesty International est préoccupée par la volonté d'externaliser à des pays situés hors de l'Europe la responsabilité de l'UE en matière de gestion des migrations. Trente-cinq États membres et institutions de l'UE exercent des pressions importantes sur les pays africains, notamment par le biais de l'aide, du commerce et d'autres leviers, afin de réduire le nombre de réfugiés et de migrants qui atteignent les côtes de l'UE.

43 Pour plus de détails, voir la fiche d'information de l'African Studies Centre de Leyde.

alimentaire, à des exportations plus variées, à des emplois pour les jeunes et les chômeurs, de plus en plus qualifiés, ainsi qu'à une baisse significative du nombre de personnes vivant dans la pauvreté[44].

De nouveaux accords commerciaux

À la lumière de ces lacunes de l'Afrique, comment les nouveaux accords de commerce et de développement entre l'UE et les pays africains peuvent-ils contribuer à dégager des solutions durables?

En Afrique, l'UE a cherché à traiter avec un certain nombre d'enceintes de coopération, notamment la CEDEAO en Afrique de l'Ouest. Contrairement aux accords commerciaux précédents, les APE mettent beaucoup plus l'accent sur la réciprocité. Les pays en développement conservent un accès en franchise de droits au marché européen, mais doivent aussi, en contrepartie, réduire ou supprimer leurs propres droits à l'importation. Cependant, nombre d'APE, y compris ceux avec la CEDEAO, prévoient des clauses dites "de sauvegarde" qui permettent aux pays en développement d'exclure de cette libéralisation complète certains secteurs considérés comme étant d'intérêt national, par exemple l'alimentation. Pour ces produits, les droits à l'importation peuvent être maintenus, du moins provisoirement.

Les négociations sur le texte de l'APE avec l'Afrique de l'Ouest ont été conclues dès 2014, mais l'Afrique reste peu disposée à accélérer la ratification de ces nouveaux accords. Ainsi, à l'heure actuelle, l'APE de la CEDEAO n'est pas encore entré en vigueur, car tous les pays ne l'ont pas ratifié. C'est surtout le Nigeria, de loin le plus grand pays d'Afrique de l'Ouest, qui manque d'empressement. On prévoit qu'il ne ratifiera pas le texte avant les élections de 2019. Depuis 2016, deux pays d'Afrique de l'Ouest ont conclu un APE intérimaire temporaire avec l'UE : le Ghana et la Côte d'Ivoire. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'APE avec la CEDEAO, les autres pays qui en sont membres continuent donc de commercer avec l'UE sur la base d'anciens accords et de droits (franchise de droits vers l'UE) dont ils disposent au titre de pays les moins avancés.

Le problème de l'évaluation de l'APE avec la CEDEAO, c'est qu'il n'a pas encore pris effet. On doit donc se limiter à analyser la manière dont les accords intérimaires avec le Ghana et la Côte d'Ivoire ont fonctionné jusqu'à présent et les potentielles conséquences pour les pays de la CEDEAO sur la base d'accords antérieurs similaires.

Selon l'UE[45], les APE ont pour objectif de remédier aux lacunes recensées ci-dessus :

- Diversification de l'économie. C'est-à-dire réduction de la dépendance à l'égard des exportations de produits non transformés et bon marché.
- Renforcement de l'industrie manufacturière. Notamment en stimulant les investissements nationaux et étrangers dans de nouveaux secteurs. Une façon d'y parvenir consiste à réduire le coût des biens importés tels que les machines nécessaires à la mise en place de ces nouvelles branches d'activité.
- Exportations de produits agricoles transformés. Au lieu d'exporter du cacao, des bananes, des mangues et d'autres produits agricoles, les pays africains devraient se concentrer sur la transformation de ces produits sur place, puis les exporter vers l'Europe avec une valeur ajoutée nettement plus importante.

44 Pour une analyse complète des lacunes de l'Afrique et des suggestions pour y remédier, voir aussi le chapitre 2 de Asian Tigers, African Lions, les recommandations du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la sécurité alimentaire, Olivier de Schutter, et le rapport de la FAO sur les migrations, l'agriculture et le développement rural.

45 Voir Putting Partnerships Into Practice.

- Protection des secteurs vulnérables qui ne peuvent pas (encore) rivaliser avec les importations de l'UE. D'où les clauses de sauvegarde.

Pour illustrer l'effet positif des APE, la Commission européenne brandit en exemple la production de cacao au Ghana et en Côte d'Ivoire. En effet, les exportations de ces pays vers l'Europe ont plus que doublé ces dernières années. En outre, une marque française de chocolat, Tafissa, a ouvert dans la capitale de la Côte d'Ivoire une usine qui produira 10 000 tonnes de chocolat par an pour les marchés locaux, régionaux et européens.

Les réserves

Ces intentions constructives et ces exemples positifs sont accueillis avec beaucoup de scepticisme et de méfiance de la part de nombreux pays africains et d'organisations de développement critiques. Ils soulignent les différences structurelles de pouvoir entre l'UE et les pays africains, la persistance des subventions de l'UE, qui continuent de fausser le marché, ainsi que d'autres mécanismes qui entravent le développement de l'agriculture africaine et l'essor d'une industrie manufacturière solide[46]. Voici les critiques les plus fréquentes :

- Étant donné que les APE sont conclus avec de grands groupes de pays et de régions du monde entier, l'impact positif sur les exportations de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, sera bien inférieur aux prévisions actuelles.
- L'UE devrait consacrer beaucoup plus d'énergie à la promotion du commerce régional et de la coopération au sein de la CEDEAO. Ce serait beaucoup plus avantageux pour les pays d'Afrique de l'Ouest que d'essayer seuls de maximiser leur part des échanges commerciaux avec l'UE.
- L'importation de produits agricoles européens transformés en Afrique de l'Ouest sera libéralisée et menacera donc la production locale. C'est le cas pour le lait en poudre, par exemple. Pour plus de détails, on se référera à la section ci-dessous.
- Les subventions à l'exportation de l'UE seront totalement supprimées d'ici 2020. Mais il existe de nombreuses autres subventions de l'UE qui rendent les produits européens plus attrayants que les produits africains comparables. Ainsi, la Commission européenne a récemment décidé de consacrer à nouveau 169 millions d'euros à la promotion des produits agricoles européens à l'échelle mondiale.
- Les pays d'Afrique de l'Ouest ne sont plus autorisés à accorder des subventions à l'exportation aux produits agricoles locaux transformés sur place. Cela réduit les chances de trouver des débouchés suffisamment attrayants alors même que ce sont précisément ces filières qui doivent surmonter la faiblesse structurelle de nombreuses économies africaines.
- En raison de la suppression forcée des droits à l'importation, les pays d'Afrique de l'Ouest enregistreront une perte de leurs recettes annuelles de près de 750 millions d'euros durant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de l'APE. De nouveaux revenus supplémentaires encore plus importants devraient être générés, mais il n'y a aucune garantie que ce sera le cas.
- Il est compliqué et difficile de recourir aux clauses de sauvegarde que les pays d'Afrique de l'Ouest peuvent, en principe, invoquer pour protéger d'une libéralisation totale des secteurs qu'ils estiment vitaux. La charge de la preuve est lourde et nombre de petites entreprises d'Afrique de l'Ouest n'ont pas la capacité de démontrer la nécessité d'appliquer des droits à l'importation élevés pour protéger leur filière de la concurrence européenne. On craint fort qu'à long terme, les secteurs vulnérables soient eux aussi exposés à la concurrence des produits agricoles bon marché en provenance d'Europe.

46 Voir notamment CONCORD 2015 et Outcomes of the Trade Union Conference.

Il y a un risque que lors de la deuxième phase de mise en œuvre de l'APE, les marchés publics des gouvernements africains doivent également être ouverts aux entreprises européennes. Cela compliquerait grandement l'octroi de soutiens ciblés à des entreprises africaines fortes. En outre, une éventuelle libéralisation des comptes de capitaux signifierait que les entreprises européennes rapatrieraient leurs bénéfices en l'Europe plutôt que de les réinvestir en Afrique. Pour plus d'informations à ce sujet, voir le chapitre consacré à la fraude fiscale et à la fuite des capitaux.

Lait en poudre, poulet et poisson

Cette combinaison d'aspects positifs et négatifs apparaît également, de manière très concrète, dans les exportations de lait en poudre et de poulet de l'Europe vers l'Afrique ainsi que dans la politique européenne de la pêche dans les eaux africaines.

Lait en poudre

Suite à la suppression des quotas laitiers par l'UE en 2015, la production a augmenté et les prix ont baissé. Cette surproduction conduit à exercer une importante pression pour exporter de plus en plus, l'Afrique de l'Ouest étant considérée comme un marché en croissance important en raison de la forte augmentation de la demande de produits laitiers. Ainsi, les exportations de lait écrémé en poudre de l'UE ont fortement augmenté ces dernières années. C'est notamment le cas en Afrique de l'Ouest, qui reçoit 10 % des exportations totales de l'UE, en particulier le Nigeria, le Ghana, le Sénégal et la Côte d'Ivoire. Entre 2011 et 2016, les exportations de lait en poudre de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest sont passées de 12 900 tonnes à 36 700 tonnes[47].
La suppression des subventions à l'exportation ne signifie pas que l'aide de l'UE au secteur laitier a totalement disparu. En plus du soutien direct aux revenus des agriculteurs, le budget de l'UE a notamment affecté des fonds à la modernisation de la gestion et du stockage du lait en poudre (380 000 tonnes à l'heure actuelle). Selon l'organisation de développement Concord, l'aide totale de l'UE par tonne de lait s'élevait à environ 50 euros en 2016.
L'une des principales critiques de la politique commerciale de l'UE porte sur l'accord, prévu dans l'APE conclu avec les pays de la CEDEAO, selon lequel les droits d'importation sur le lait en poudre devraient être ramenés de 5 % actuellement (le tarif commun de la CEDEAO) à 0 % en 2018 en Côte d'Ivoire et au même taux en 2021 au Ghana. Selon les critiques, cela signifie que le lait en poudre bon marché importée d'Europe continuera de supplanter la production des agriculteurs locaux. Au Burkina Faso, par exemple, le lait en poudre européen est actuellement trois fois moins cher que le lait frais produit localement. Et une étude de la FAO montre qu'un litre de lait produit localement au Sénégal coûte environ 1 dollar, alors que celui à base de lait en poudre importé est deux fois moins cher[48].

Toutefois, selon l'UE, la suppression progressive de ce droit d'importation, qui n'est pas si élevé, n'est pas une exigence européenne, mais une demande africaine. En effet, nombre de gouvernements africains sont à la recherche d'importations bon marché pour répondre à la demande nationale croissante de produits laitiers. Dans la plupart des pays, plus des trois quarts du lait produit sont consommés par les agriculteurs eux-mêmes. Seule une petite partie est destinée à la consommation des villes, ce qui est loin d'être suffisant. D'où cette importante demande de lait abordable provenant de l'extérieur. Ces importations sont donc positives pour les consommateurs de produits laitiers des grandes villes. Mais elles ont des

47 Voir Livingstone.

48 Voir Livingstone.

effets négatifs sur les petits producteurs laitiers des zones rurales, qui ne peuvent pas rivaliser. Et si ces faibles droits à l'importation constituent un obstacle pour les petits agriculteurs africains, il en va de même de l'absence d'infrastructures adéquates telles que des entrepôts et des camions frigorifiques ainsi des canaux de distribution efficaces.

Les grands producteurs de lait européens tels que Nestlé, Danone et FrieslandCampina ont tous implanté dans la région des usines qui produisent du lait et de la crème glacée à partir de lait en poudre importé d'Europe. Tous prévoient de recourir davantage au lait produit localement, mais il est peu probable que ces intentions se concrétisent tant que le lait en poudre européen restera beaucoup moins cher.
À l'instar d'une initiative du producteur alimentaire danois Arla, il est bon, en principe, de conclure entre entreprises européennes des accords contraignants sur le commerce responsable et les investissements dans le secteur laitier africain pour permettre l'augmentation de la production locale de lait ainsi que l'amélioration du transport et du stockage. Les critiques d'Arla soulignent toutefois que les investissements danois se sont concentrés jusqu'à présent sur l'amélioration des canaux de distribution locaux destinés au lait produit à partir de lait en poudre de l'UE. Ils affirment que l'aide d'Arla n'a, à ce jour, pas grandement contribué à la mise sur pied d'une filière lait ouest-africaine à part entière.

L'exemple du lait en poudre montre clairement que la responsabilité des problèmes auxquels est confronté le secteur laitier de nombreux pays africains est partagée. Toutefois, l'UE est de loin l'acteur le plus puissant et, si elle entend sérieusement promouvoir une croissance durable, elle devrait, dans tous les cas, totalement supprimer les subventions sur les produits exportés vers l'Afrique, et ce, dès que possible. L'UE ne devrait pas non plus imposer de restrictions concernant la possibilité qui s'offre aux pays en développement de protéger temporairement tout ou partie de leurs marchés par le biais de droits d'importation élevés. En outre, au sein de l'OMC, l'UE pourrait défendre un "droit au développement" qui limite ou suspend l'application des règles de libre-échange de l'OMC par les pays en développement s'il s'avère qu'elles ont un impact négatif sur leur développement[49]. De leur côté, les gouvernements africains, notamment avec l'aide de fonds de l'UE et des entreprises européennes, devraient investir dans les petits producteurs laitiers ainsi que dans les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement des marchés laitiers nationaux.

Poulet

Au cours des dernières années, les exportations de poulet de l'UE vers l'Afrique de l'Ouest (en particulier le Bénin et le Ghana) ont également énormément augmenté. Elles concernent plus particulièrement les ailes et cous de poulet congelés, moins appréciés des consommateurs européens, qui privilégient la consommation de poitrines. Nettement inférieur au prix de production, le prix de vente suffit tout juste à couvrir les frais de transport. Car faute de pouvoir exporter vers l'Afrique et ailleurs, les marchandises doivent être détruites, ce qui suppose des coûts. En l'espèce, il ne s'agit donc pas de subventions européennes qui posent problème, mais d'un produit résiduel pour lequel il n'existe pas de demande sur le marché européen, alors que c'est le cas en Afrique.
Autrement dit, les producteurs de poulet africains mènent un combat inégal pour répondre à la forte augmentation de la demande de poulet dans toute l'Afrique subsaharienne. Ils commercialisent plus de poulet qu'auparavant, mais cette hausse est largement supplantée

49 C'est l'une des idées reprises dans un rapport publié en 2013 par Joseph Stiglitz (prix Nobel d'économie) et Andrew Charlton intitulé The Right To Trade : Rethinking The Aid For Trade Agenda.

par les énormes quantités de poulet bon marché provenant d'ailleurs, dont le prix reste faible malgré les droits d'importation de 35 % appliqués au poulet dans l'ensemble de la région de la CEDEAO. Plus de 40 % du poulet consommé en Afrique subsaharienne provient de l'extérieur du continent. L'UE est le troisième importateur, derrière les États-Unis et le Brésil. Comme dans le cas du lait, l'absence d'infrastructures nationales adéquates constitue un obstacle supplémentaire pour les producteurs de poulet africains, qui ne sont pas en mesure de livrer rapidement leurs produits frais aux consommateurs urbains.

Les droits d'importation de 35 % seront maintenus après l'entrée en vigueur de l'APE conclu avec la CEDEAO, tous les pays ayant exclu le poulet des accords de libéralisation. Le Nigeria et le Sénégal, quant à eux, pourront poursuivre leur politique de blocage des importations de poulet — une interdiction qui, du reste, a conduit au développement d'une filière illégale, avec tous les problèmes de santé et de corruption que cela suppose.
Cependant, tous ces droits à l'importation, et même les interdictions, n'ont pas empêché la croissance du secteur local du poulet dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest d'accuser un retard considérable par rapport à l'accroissement de la demande. Davantage doit être fait pour permettre aux petits producteurs de croître rapidement, mais de manière responsable. Comme dans le cas du lait, il incombe aux autorités nationales, éventuellement avec le soutien de l'UE, de fournir les moyens de transport et les capacités de stockage nécessaires pour acheminer rapidement et efficacement les poulets transformés localement vers les centres de consommation. L'octroi de subventions nationales pour l'alimentation des poulets pourrait entraîner une baisse des prix telle qu'elle rendrait les importations peu attrayantes. Enfin, l'UE pourrait décider, en consultation avec d'autres importateurs et à la demande des pays africains concernés (par exemple dans le cadre du G20), de restrictions volontaires sur les exportations de poulet vers l'Afrique de l'Ouest[50]. En principe, les pays d'Afrique de l'Ouest pourraient aussi décider eux-mêmes d'imposer des restrictions sur les importations de poulet. Par le passé, des pays tels que le Mozambique et le Cameroun ont délibérément décidé de les limiter afin de protéger les producteurs locaux. En conséquence, la production locale de volailles s'est considérablement développée dans les deux pays. On a notamment calculé que plus de 70 000 nouveaux emplois liés à la filière avicole ont été créés au Mozambique au cours des cinq années qui ont suivi l'introduction des restrictions à l'importation en 2005. En Afrique de l'Ouest, le Nigeria a adopté une ligne similaire, mais le Ghana en a choisi une autre. En conséquence, les importations de poulet en provenance de l'UE ont doublé au cours des dernières années et les producteurs ghanéens ont beaucoup de mal à garder la tête hors de l'eau. Comme dans le cas du lait en poudre, l'UE ne devrait pas s'opposer aux restrictions à l'importation qui visent à encourager la production locale, mais les défendre au sein de l'OMC.

Poisson

Par le passé, les activités des pêcheurs européens dans les eaux d'Afrique de l'Ouest ont fait l'objet de nombreuses critiques, à juste titre selon nous. Celles-ci affirmaient que les accords bilatéraux entre l'UE et les pays africains ont été utilisés par les pays européens pour masquer la surcapacité de leurs flottes de pêche. Le constat est simple : les pêcheurs européens sont trop nombreux et ce n'est qu'en leur permettant de travailler en dehors des eaux européennes que l'on a pu éviter un assainissement de la flotte de pêche européenne, lourdement subventionnée. Les compensations accordées aux États côtiers africains étant trop faibles, les gains économiques engrangés par la pêche au large des côtes d'Afrique de

50 Voir le commentaire du SWP.

l'Ouest revenaient principalement aux entreprises européennes. La politique de l'Europe a ainsi entraîné la surpêche et laissé les pêcheurs africains sur le carreau.
Ces critiques ont conduit, en 2014, à une réforme de la politique commune de la pêche de l'UE. Désormais, l'UE conclut avec les pays africains des "accords de partenariat dans le domaine de la pêche durable"(APP) qui visent à renforcer la cohérence avec la politique de développement de l'UE en garantissant de meilleurs rendements pour les pays africains, en accordant un rôle plus important aux pêcheurs locaux et en luttant contre la surpêche.

Les nouvelles dispositions stipulent par ailleurs que les bateaux battant pavillon de l'UE ne sont plus autorisés à pêcher sur la base d'accords privés conclus avec des autorités ou des entreprises locales. Ces pratiques, courantes par le passé, permettaient de contourner les règles et les accords. Toutefois, une étude de l'ONG internationale Oceana a montré que malgré ces restrictions légales, quatre États membres de l'UE (la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne) autorisaient encore, en 2015, les navires battant leur pavillon à pêcher dans les eaux de la Gambie et de la Guinée équatoriale sur la base d'accords privés. Étant donné que ces deux pays ont conclu un APP avec l'UE, les accords de ce type ne sont plus autorisés. Les États membres et l'UE devraient prendre des mesures beaucoup plus sévères contre ce type de contournement de la loi.
Il ne sera toutefois possible de prendre des mesures plus ambitieuses que si l'UE fait preuve de sérieux dans sa cohérence politique et de détermination à s'attaquer aux causes profondes des migrations. Le lien entre une politique de la pêche injuste et les migrations est devenu évident en 2005, lorsque des milliers d'Africains de l'Ouest ont tenté d'atteindre les îles Canaries à bord de bateaux qui servaient auparavant de navires de pêche, mais se trouvaient alors abandonnés sur la plage parce que les pêcheurs sénégalais s'étaient retrouvés sans emploi.
Quelles pourraient être ces initiatives de l'UE? On peut imaginer l'obligation, pour les pêcheurs européens travaillant dans les eaux d'Afrique de l'Ouest, d'embaucher davantage de pêcheurs locaux. On peut aussi envisager de conclure des accords prévoyant que les captures ne soient pas ramenées en Europe, mais vendues sur place à des entreprises locales ou étrangères. Génératrice de revenus, la transformation du poisson aurait ainsi lieu en Afrique et non plus en Europe. Et pourquoi ne pas réduire les quotas imposés aux pêcheurs européens, de sorte qu'il reste plus de poissons pour les pêcheurs locaux? Enfin, si toutes les réformes précitées se révèlent inopérantes, il faudra cesser d'autoriser les pêcheurs européens à travailler dans les eaux d'Afrique de l'Ouest et soutenir, au moyen de fonds européens, la mise en place de flottes de pêche et d'entreprises de transformation africaines modernes capables de donner un véritable coup de pouce à l'économie locale.

Une bonne évaluation

Il n'est pas si simple d'évaluer les avantages potentiels des APE tels que les présente la Commission européenne en regard de l'évaluation critique de ces mêmes accords par les gouvernements africains ainsi que des organisations de développement de part et d'autre de la Méditerranée.
Si la Commission a raison, l'APE de la CEDEAO pourrait en effet apporter une contribution importante au renforcement des économies et des sociétés d'Afrique de l'Ouest. Il existe toutefois de nombreux doutes, compréhensibles à nos yeux, quant à l'impact de ces nouveaux partenariats imposés par l'UE. Leurs effets seront-ils réellement positifs dans tous les domaines pour les pays africains? L'UE est-elle vraiment prête à se porter elle-même préjudice au nom de la cohérence? Par le passé, beaucoup de belles promesses sont

finalement restées lettre morte. Pire : une grande partie des problèmes actuels en Afrique de l'Ouest sont la conséquence directe des programmes d'ajustement structurel conçus par le FMI, la Banque mondiale et l'UE dans les années 1980 et 1990. Ceux-ci ont notamment conduit les gouvernements africains à cesser d'investir dans les infrastructures de leur pays, les capacités de stockage destinées à l'alimentation ou encore l'éducation et les soins.

Il serait cependant trop facile de faire porter à l'UE toute la responsabilité de l'avenir des pays d'Afrique de l'Ouest. Les exemples précédents sur le lait en poudre, le poulet et le poisson ont clairement montré que les gouvernements africains sont également un maillon de la chaîne indispensable. Sans changement de politique de la part des capitales africaines, l'UE, même si elle améliore son fonctionnement, ne peut à elle seule rompre avec les politiques défaillantes conduites par de nombreux pays africains jusqu'à présent. La région ne connaîtra des exploitations agricoles florissantes et une industrie manufacturière moderne que si l'UE et les pays d'Afrique de l'Ouest unissent leurs forces et sont disposés à faire un effort sur eux-mêmes.
Heureusement, il arrive qu'il y ait aussi de bonnes nouvelles. En mars 2018, 44 pays africains ont ainsi signé, à Kigali, la capitale du Rwanda, le traité sur la zone de libre-échange continentale africaine, qui devrait déboucher sur l'établissement d'une vaste zone de libre-échange sur le continent. L'un des objectifs consiste, d'ici 2022, à doubler les échanges commerciaux au sein de l'Afrique, qui ne représentent que 16 % du total à l'heure actuelle. Il est escompté que la multiplication des possibilités offertes aux entreprises africaines de faire des affaires en Afrique conduira à la création d'emplois, au développement d'une industrie manufacturière locale et à la fin progressive de la dépendance à l'égard des matières premières exportées.
Les intentions sont bonnes, mais l'expérience montre que de nombreux obstacles pratiques devront encore être surmontés avant que ces objectifs ambitieux puissent être atteints. Il faut également espérer qu'à l'avenir, les deux premières économies africaines, l'Afrique du Sud et le Nigeria, adhéreront au nouveau traité. Pour l'heure, le Nigeria craint qu'une partie de son industrie nationale ne soit pas en mesure de concurrencer d'autres pays africains. Enfin, remarquons que trois autres pays d'Afrique de l'Ouest — le Bénin, la Sierra Leone et la Guinée-Bissau — n'ont, eux non plus, pas encore signé ce nouvel accord commercial.

Fuite des capitaux

Introduction

Les incohérences de la politique de l'UE ne sont pas le seul facteur freinant le développement des pays africains. Ces dernières années, une attention croissante a été portée aux sommes d'argent colossales soustraites aux économies nationales en raison de la fuite des capitaux ainsi que d'autres pratiques financières illicites et indésirables de sociétés étrangères et de riches Africains. On estime que 50 milliards de dollars disparaissent ainsi d'Afrique chaque année pour être conservés ou réinvestis ailleurs. Si ces fonds restaient sur le continent, les gouvernements pourraient beaucoup plus facilement lutter contre la pauvreté et investir dans la construction d'économies solides et durables.

Si la lutte contre les "flux financiers illicites"— expression qui englobe à la fois les moyens illégaux et légaux, mais non souhaitables de transférer des fonds — est l'un des objectifs de développement durable (ODD) acceptés à l'échelle internationale, sa mise en œuvre pratique reste très peu avancée. Selon les organisations Tax Justice Network, ICRICT et The Global Alliance for Tax Justice, l'ODD 16.4 a même été à ce point affaibli qu'il risque de disparaître entièrement. C'est pourquoi les deux organisations ont adressé, en juin 2017, une lettre incendiaire à ce sujet au Secrétaire général des Nations Unies, António Guterres. Par ailleurs, elles appellent spécifiquement l'UE à jouer un rôle actif en veillant à ce que l'ODD 16.4 ne reste pas seulement à l'ordre du jour, mais soit réellement mis en pratique.[51]
On parle de fuite des capitaux lorsque les flux d'argent quittent le pays où ils ont été acquis sans être comptabilisés. Il peut s'agir de fonds collectés illégalement, mais aussi de revenus légaux qui sont expatriés afin d'éviter l'impôt. La fuite des capitaux ne représente qu'un type de flux financiers dits "illicites". Pensons à Starbucks, par exemple, qui n'a pratiquement pas payé d'impôts grâce à des accords fiscaux conclus avec le gouvernement néerlandais. Par la suite, la Commission européenne a demandé à l'État néerlandais de taxer Starbucks plus lourdement.
Parmi les autres formes de flux illicites figure la fraude à grande échelle impliquant des factures d'importation et d'exportation ainsi que la répercussion des coûts sur d'autres unités commerciales à l'étranger. Cette dernière pratique est souvent utilisée par les entreprises internationales pour payer le moins d'impôts possible, de préférence uniquement dans des paradis fiscaux situés hors d'Afrique.
Toutes ces pratiques illégales et indésirables ont notamment pour conséquence que les pays africains passent à côté de recettes (fiscales) colossales. Comment mettre fin à cette situation? Que doivent faire les pays africains et que peut faire l'UE pour s'assurer que les fonds générés en Afrique profitent également au développement du continent?

Des milliards

À la suite de révélations en série, par exemple les Panama Papers en 2016, une attention accrue a été accordée, ces dernières années, aux tentatives, à l'échelle mondiale, des

51 https://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Letter-UNSG-Jun17.pdf

entreprises et des particuliers fortunés d'échapper à l'impôt par le biais d'ingénieuses structures offshore et des paradis fiscaux. Mais le problème de la fuite des capitaux ne date pas de ces dernières années. Depuis bien longtemps, des sommes considérables sont soustraites aux impôts ordinaires, y compris en Afrique. L'un des experts dans ce domaine, l'économiste Léonce Ndikumana, estime qu'entre 1970 et 2010, la somme — presque irréelle — de la fuite des capitaux dans 39 pays africains pour lesquels des chiffres sont disponibles s'élève à 1,3 trillion de dollars US (1,3 million de millions). Après 2000, la fuite des capitaux n'a fait qu'augmenter, surtout dans les pays exportateurs de pétrole et d'autres matières premières. En tête de liste figure le Nigeria, où l'on estime que plus de 300 milliards de dollars se sont envolés durant la période 1970-2010. Mais des milliards ont également disparu dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest tels que la Côte d'Ivoire, le Ghana et la Sierra Leone. [52]. Et il ne s'agit là "que" de la fuite des capitaux, à laquelle il faut ajouter les autres formes de transactions illégales ou indésirables par lesquelles des milliards ont été soustraits aux recettes fiscales. À titre de comparaison, au cours de la période 1970-2010, la fuite des capitaux représentait 95 % des revenus issus de l'aide et des investissements étrangers dans les 39 pays analysés. Une comparaison similaire a été établie dans un récent rapport d'organisations d'aide, qui ont calculé qu'en 2015, il est sorti plus d'argent du continent africain en raison de la fuite des capitaux et d'autres flux financiers illicites qu'il n'y est entré par le biais des aides, des prêts, des dons et des transferts de fonds[53].

Causes

La fuite des capitaux et l'évasion fiscale ne sont pas des problèmes spécifiques à l'Afrique. Partout dans le monde, des entreprises et des particuliers fortunés imaginent toutes sortes de structures pour payer le moins d'impôts possible. Toute la question est de déterminer les circonstances particulières qui font que l'Afrique est si durement touchée par cette tendance mondiale.

Citons tout d'abord l'extrême concentration des capitaux entre les mains d'une petite élite. Ainsi, l'édition 2012 du *World Wealth Report* indiquait que 0,01 % de la population africaine possède 64 % de l'ensemble des richesses du continent. À titre de comparaison, aux États-Unis, qui ne sont pas non plus très égalitaires, 0,64 % de la population possède 78 % des capitaux[54]. L'*African Wealth Report 2016* souligne que la situation n'a pas évolué au cours des dernières années : on dénombre dans toute l'Afrique environ 150 000 personnes riches qui possèdent collectivement 860 milliards de dollars. Et on estime que plus de la moitié de ces capitaux, soit 500 milliards de dollars, sont abrités sur des comptes détenus dans des paradis fiscaux[55]. En d'autres termes, l'Afrique compte un petit nombre de personnes extrêmement riches qui s'efforcent par tous les moyens de transférer leur capital en dehors des pays où ils ont bâti cette fortune.

Autre cause spécifiquement africaine de la fuite massive des capitaux : la présence de matières premières précieuses. Entre 2000 et 2010, la croissance économique de nombreux pays africains reposait sur l'exportation de pétrole, d'or, de diamants et de minéraux, dont la valeur avait fortement augmenté. Et les études montrent que c'est précisément dans ce secteur que la corruption et la fuite des capitaux sont endémiques. La grande majorité des

52 Ajayi, p. 26.

53 Honest Accounts 2017.

54 Ajayi, p. 32.

55 Honest Accounts 2017.

matières premières précieuses sont détenues et extraites par des sociétés étrangères qui concluent des contrats lucratifs avec les gouvernements africains, qui se laissent acheter ou se voient accorder une participation minoritaire. Les revenus de la vente des ressources du sol national ne profitent donc qu'à une petite élite locale et ne sont que très partiellement investis dans le pays. En Afrique de l'Ouest, le Nigeria et la Côte d'Ivoire sont les meilleurs exemples de cette concentration des capitaux entre quelques mains, le reste de la population n'en profitant en aucune manière. Cette situation est due non seulement à la cupidité des élites, mais aussi à la corruption généralisée et à la mauvaise gouvernance.

Par ailleurs, ce sont précisément les entreprises étrangères qui exploitent au maximum les moyens légaux et illégaux d'accroître leurs bénéfices. Un rapport récent de l'association *War On Want* a démontré que 100 sociétés cotées à la Bourse de Londres possèdent plus d'un trillion de dollars en cinq matières premières (pétrole, or, diamants, charbon et platine) dans 37 pays africains. Un quart de ces sociétés sont établies dans des paradis fiscaux tels que les îles Anglo-Normandes[56]. Ce sont également ces types d'entreprises opérant à l'échelle internationale qui abusent le plus des factures d'importation et d'exportation manipulées. Ainsi, les fonctionnaires des collectivités locales peuvent détourner les devises et les entreprises étrangères paient moins d'impôts.

Des rapports de la CNUCED[57] et de l'organisation *Global Financial Integrity*[58] montrent les écarts extrêmes que peut entraîner cette pratique. Ainsi, entre 1995 et 2014, la Zambie a officiellement exporté 51 % de tout son cuivre en Suisse. Toutefois, les données commerciales de la Suisse ne font état d'aucune importation de cuivre en provenance de Zambie. Autre exemple : Entre 1996 et 2014, le Nigeria a exporté 44 milliards de dollars issus de pétrole vers les Pays-Bas, alors que les statistiques néerlandaises font état de 28 milliards de dollars. Difficile d'expliquer cette différence de 16 milliards par les coûts de transport… Selon un rapport de la CNUCED, une importante partie de ce pétrole brut n'est jamais arrivée aux Pays-Bas[59]. Et ce n'est pas un hasard si la Suisse et les Pays-Bas abritent de nombreuses multinationales actives dans le secteur des matières premières.
Les producteurs de matières premières ne sont pas les seuls à tenir des comptes doubles. Publié récemment, le livre *Bier voor Afrika* révèle que dès les années 1960 et 1970, le brasseur Heineken dégageait en Afrique des bénéfices "noirs" soustraits aux autorités en les transférant à une holding établie en Suisse, connue pour sa fiscalité attrayante.[60]

La libéralisation des mouvements de capitaux encouragée dans le passé par le FMI, la Banque mondiale et l'UE constitue un autre facteur jouant un rôle dans la fuite presque illimitée des capitaux. D'un côté, l'intensification de la transparence et de la concurrence sur les marchés financiers nationaux africains a eu pour conséquence de réduire les transferts à l'étranger de capitaux acquis légalement par de riches Africains. Auparavant, ceux-ci craignaient que leur argent ne soit pas en sécurité au pays, une crainte ensuite dissipée par la libéralisation. Mais cet effet positif est contrebalancé par un inconvénient majeur, à savoir qu'en raison de la libéralisation des mouvements de capitaux, qui n'est pas régie par des conventions fiscales bilatérales ou internationales, il est devenu nettement plus facile de

56 Honest Accounts 2017.

57 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2016d2_en.pdf

58 Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005-2014 Global Financial Integrity, avril 2017

59 http://unctad14.org/Documents/UNCTAD_SUC_2016_2_en_Advance_Copy.pdf

60 Voir : Van Beemen, p. 33.

dissimuler des actifs acquis illégalement aux autorités locales et de les transférer à l'étranger[61].

Il va sans dire que des facteurs externes jouent aussi un rôle majeur, notamment l'intensification considérable de l'interconnexion internationale du secteur financier et la croissance de l'industrie offshore, devenue colossale. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la fuite des capitaux et l'évasion fiscale ne s'expliquent pas uniquement par la corruption des pouvoirs publics africains, mais résulte clairement d'une politique développée par des multinationales et des particuliers fortunés qui peuvent exploiter toutes sortes de failles et d'avantages fiscaux auxquels les gouvernements européens ne souhaitent pas mettre fin. Et les paradis fiscaux ne sont pas seulement situés sur des îles tropicales couvertes de palmiers. De nombreux pays occidentaux, y compris les Pays-Bas, entrent également dans cette catégorie.

En conclusions, la fuite des capitaux relève de la responsabilité partagée des élites africaines qui transfèrent leurs fonds et des sociétés internationales qui opèrent en Afrique, mais expatrient leurs bénéfices. Mais elle implique aussi des intermédiaires étrangers, privés et publics, qui la rendent possible et attrayante. Et il ne s'agit pas seulement de notaires interlopes et de banques magouilleuses. Sur les quelque 300 conventions fiscales conclues avec des pays d'Afrique subsaharienne, la moitié impliquent des États membres de l'UE, la France en tête, suivie du Royaume-Uni. Ces accords sont officiellement conçus pour éviter la double imposition aux sociétés ou aux investisseurs. Mais en pratique, ils facilitent surtout, pour les entreprises européennes, le transfert de recettes vers d'autres unités opérationnelles situées en dehors de l'Afrique. Pour les pays africains, il est particulièrement désavantageux que le modèle standard de l'OCDE[62] utilisé pour déterminer où l'impôt doit être payé ne prévoie pas ou peu de possibilités d'imposition dans le pays où les bénéfices sont réalisés.
Très dépendants de ces types d'impôts, les pays en développement sont affectés par ces structures de manière disproportionnée.

Solutions

Que faire pour réduire la fuite des capitaux actuelle en Afrique? Tous les spécialistes s'accordent à dire qu'il faut renforcer la transparence, et ce, à tous les niveaux où l'action est possible : national, africain et européen.
Il appartient aux gouvernements africains d'aider leurs entreprises nationales en rendant le maintien des capitaux légalement acquis à l'intérieur des frontières plus attrayant que leur transfert à l'étranger. L'un des moyens d'y parvenir est d'accroître les investissements publics dans les infrastructures physiques dont peuvent bénéficier les investisseurs locaux et étrangers. Il en va de même de l'établissement d'un marché des capitaux africain plus performant et mieux réglementé.

61 Pour une évaluation nuancée de la libéralisation des marchés des capitaux en Afrique, voir l'ouvrage de Niels Hermes et Robert Lensink, Financial Liberalization and Capital Flight : Evidence from the African Continent in Ajayi, p. 164

62 Le « modèle de convention fiscale de l'OCDE" est utilisé depuis des dizaines d'années comme modèle pour les pays qui souhaitent conclure une convention fiscale bilatérale sans porter préjudice à leurs échanges commerciaux. Il prétend également répondre aux besoins des entreprises ainsi qu'à ceux des pays et de leurs contribuables afin d'éviter à la fois la double imposition et l'évasion fiscale. Fin 2017, ce modèle a fait l'objet d'une nouvelle révision dans le cadre des accords internationaux liés aux BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) Il s'agit de la définition de ce type d'activité, qui permet aux multinationales d'exploiter à leur avantage les failles et les contradictions des différents systèmes fiscaux. Plus de 100 pays, dont la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, se sont engagés depuis 2016 à mettre en œuvre un plan d'action international pour lutter contre les BEPS.

Une autre initiative peut consister, comme l'ont fait de nombreux pays d'Asie du Sud-Est par le passé, à accorder aux entrepreneurs nationaux un traitement préférentiel. L'application de droits à l'importation élevés peut permettre de maintenir les produits étrangers hors du pays jusqu'à ce que les entreprises nationales soient suffisamment solides pour rivaliser avec des concurrents extérieurs. Dans le chapitre précédent, nous avons évoqué une stratégie similaire pour protéger temporairement les petits agriculteurs locaux de la concurrence inégale des agriculteurs européens. Il ne fait aucun doute que l'OMC et les partisans du libre-échange débridé s'opposeront à un tel protectionnisme. Toutefois, l'UE ne devrait pas s'opposer à de tels mécanismes de défense temporaires, puisque l'on sait que rien n'est aussi efficace, pour bâtir une économie solide et durable, que la réussite des entreprises nationales.
Par le passé, il a souvent été question d'obliger les banques et les autres établissements financiers occidentaux à signaler aux gouvernements africains les transferts suspects provenant d'Afrique et à faire approuver les emprunts par le parlement national. Concernant ce dernier point, cela signifierait également que les créanciers, en cas de difficultés, ne seraient pas en mesure d'engager des procédures contre les pays si le prêt n'a pas été approuvé par le parlement du pays emprunteur.
Dans le cadre du G20, des accords ont été conclus dès 2013 pour que les échanges d'informations aient lieu automatiquement et non plus uniquement sur demande. Il est donc grand temps de mettre ces bonnes intentions en pratique.
Les pays de l'UE doivent consacrer beaucoup plus d'énergie au recouvrement des fonds volés en Afrique et détenus sur des comptes européens. Entre 1995 et 2010, environ 5 milliards de dollars ont ainsi été rapatriés, à l'échelle mondiale, vers les pays où ils avaient été acquis ou exportés illégalement. L'arrangement entre la Suisse et le Nigeria fournit un bon exemple : dans le cadre de celui-ci, les banques suisses dans lesquelles l'ancien dirigeant militaire Sani Abacha avait abrité ses avoirs ont restitué 700 millions de dollars. La convention prévoyait que la Banque mondiale supervise l'affectation de ces fonds au Nigeria.
La mise en place obligatoire de la "déclaration obligatoire pays par pays" constituerait un grand pas en avant. Celle-ci oblige les multinationales à indiquer, pour chaque pays dans lequel elles sont présentes, le(s) nom(s) sous le(s)quel(s) elles opèrent, les montants échangés entre les unités opérationnelles, le bénéfice avant impôts, le montant des impôts versés et la valeur de leurs actifs dans chaque pays. Cela permettrait également aux pays africains de savoir quelles entreprises multinationales paient leurs impôts dans quels pays ainsi que de connaître le montant des impôts versés et la nature des flux de capitaux au sein des entreprises et entre elles. À l'heure actuelle, nombre d'États membres de l'UE s'opposent encore à de telles règles obligatoires pour leurs entreprises et tentent de retarder la réglementation proposée par la Commission européenne.

Dans d'autres domaines, cependant, on peut se féliciter des progrès accomplis au sein de l'UE dans la lutte contre le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale depuis la publication des Panama Papers. Récemment, par exemple, un texte a été élaboré sur les registres publics obligatoires pour les propriétaires d'entreprises et les gestionnaires d'actifs, dont les activités sont souvent extrêmement opaques. Un accord a également été conclu sur l'obligation faite aux conseillers fiscaux, aux avocats et aux autres acteurs du secteur des services financiers européens d'informer leurs autorités fiscales nationales de toutes les opérations qu'ils réalisent avec des sociétés étrangères. À leur tour, les États membres sont tenus de partager ces informations avec d'autres pays de l'UE.[63]

63 Pour une vue d'ensemble de toutes les initiatives prises après 2016, mais aussi des mesures qui n'ont pas encore vu le jour, voir la note Panama : 2 years later du groupe des Verts au Parlement européen.

Il est regrettable que les États membres de l'UE aient reporté l'entrée en vigueur de cet échange automatique d'informations d'un an et demi, jusqu'à la mi 2020. De plus, la révision des critères relatifs aux structures d'évasion fiscale à déclaration obligatoire n'aura pas lieu avant 2022.
Avec ce genre de report des décisions nécessaires, l'UE cause du tort aux honnêtes citoyens qui paient leurs impôts en Europe et en Afrique. Compte tenu de l'urgence de la situation, ces nouvelles règles devraient être appliquées le plus tôt possible. Jusqu'à présent, les pays dans lesquels les sociétés concernées ont établi leur siège social, principalement des pays européens, bénéficient de bien plus de droits fiscaux.[64].

Les pays africains et les donateurs européens sont tous deux responsables de la lutte contre la "fuite des capitaux alimentée par la dette", la pratique consistant à faire disparaître, sous forme de capitaux privés, une grande partie des fonds qui entrent en Afrique par le biais de l'aide, des dons ou des prêts. Les chiffres des années 1970 à 2010 montrent qu'en moyenne, pour 39 pays africains analysés, 70 centimes de chaque dollar entré dans le pays quittent à nouveau celui-ci dans les cinq ans à travers la fuite des capitaux[65].
Les bénéficiaires africains et les donateurs européens doivent mieux surveiller ce qu'il advient de l'aide et l'évolution de l'endettement des pays africains. C'est d'autant plus nécessaire qu'une nouvelle crise de la dette se profile en Afrique, qui toucherait cette fois plus particulièrement les entreprises privées ayant emprunté des sommes colossales durant le *boom* économique qu'a connu le continent entre 2000 et 2010. La chute des prix de nombreuses matières premières sur le marché mondial rend le remboursement de ces prêts de plus en plus difficile. Et l'arrivée, ces dernières années, de nouveaux créanciers sur le marché africain, notamment la Chine, le Brésil et les États du Golfe, ne fait qu'apporter encore davantage de confusion à la situation. Ces nouveaux prêts restent actuellement exclus du champ d'application des mécanismes permettant d'assurer un suivi de l'endettement des pays africains et, au besoin, d'intervenir. Selon la *Jubilee Debt Campaign*, qui surveille l'endettement des pays en développement, le nombre de nations en difficulté ou qui risquent de l'être est passé de 15 en 2015 à 28 à la fin de 2017[66].

L'UE peut aider à mettre en place une meilleure administration financière dans les pays africains et à renforcer la coopération entre les différentes administrations nationales et, au niveau continental, entre les pays. Par le passé, diverses initiatives ont été prises au niveau africain, par exemple, en 2012, le *High Panel on Illicit Financial Flows* (groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites). Mais en pratique, le renforcement de la coopération et de l'échange d'informations entre les pays africains ne se concrétise pas encore réellement. Au niveau mondial, des progrès ont été accomplis avec l'adoption de toutes sortes de bonnes intentions et l'établissement d'enceintes de coopération. Cependant, les résultats tardent à se faire sentir et se heurtent à l'opposition de pays qui ont beaucoup à perdre si la transparence et les contrôles viennent à être renforcés.
La Commission européenne et les États membres devraient travailler activement, au sein des Nations Unies, à l'élaboration de règles fiscales internationales inclusives, de sorte que l'OCDE (qui ne compte que des pays développés parmi ses membres) ne soit plus le seul forum à organiser de tels débats.
Comme mentionné précédemment, la lutte contre les flux financiers illégaux doit continuer à

64 Africa Confidential.

65 Ajayi, p. 407

66 Larry Elliot

faire partie des objectifs de développement durable (ODD) en tant que moyen de collecter des revenus permettant justement de financer ces ODD.
La promotion des "modèles de convention de double imposition" des Nations Unies ou l'appui à une "autorité fiscale" intergouvernementale sous l'égide des Nations Unies, comme le préconise souvent le Parlement européen, sont quelques-uns des éléments clés qui permettraient à l'UE de faire preuve, dans ce domaine, d'une plus grande solidarité avec ses partenaires situés dans des pays en développement.
Pour toutes ces solutions, l'UE peut et doit jouer un rôle de premier plan, plutôt que celui qu'elle assure actuellement : le coresponsable de la situation et le facilitateur de la fuite des capitaux. Si l'on ne remédie pas à la fuite des capitaux en Afrique, il est illusoire de penser que les pays de ce continent seront en mesure, dans un avenir prévisible, de devenir des nations stables et prospères capables d'offrir à leurs populations majoritairement jeunes des perspectives suffisamment optimistes dans leur pays de naissance.

Conclusions

Dans l'introduction, nous nous sommes fixé pour objectif de répondre aux cinq questions suivantes :

- **Comment l'UE s'attaque-t-elle aux causes profondes des migrations en provenance d'Afrique de l'Ouest?**
- **Est-il vrai de dire que l'intensification du développement entraîne une diminution des flux migratoires?**
- **Quels sont les canaux de migration légale qui peuvent être mis en place?**
- **Comment l'UE peut-elle renforcer la cohérence de sa politique à l'égard de l'Afrique de l'Ouest?**
- **Que faut-il faire pour mettre fin à la fuite des capitaux et à la fraude fiscale en Afrique?**

Une évaluation des nouveaux instruments déployés par l'UE au cours des dernières années, par exemple le Fonds fiduciaire, montre que la priorité absolue de l'UE est de réduire les migrations irrégulières en provenance d'Afrique de l'Ouest. Les fonds sont affectés à des projets dans les pays d'origine de nombreux migrants ou aux routes migratoires dans les pays de transit. Cette focalisation est risquée en ce sens que les investissements qui ne produiront d'effets qu'à long terme sont délaissés en faveur de solutions rapides et que cette approche met l'accent sur les conséquences plutôt que sur les causes des migrations irrégulières.
Ce qui fait totalement défaut jusqu'à présent, ce sont les initiatives visant à permettre des voies d'immigration légale vers l'Europe. C'est ce que les Africains appellent de leurs vœux, mais du côté de l'Europe, cette priorité reste théorique et ne s'est pas encore traduite par des actes concrets.
Nous proposons que l'UE investisse beaucoup plus qu'elle ne le fait actuellement dans les petites et moyennes exploitations agricoles et entreprises. C'est la meilleure façon de lutter contre la pauvreté et contre la faim. Par ailleurs, celles-ci constituent l'épine dorsale du développement économique durable de l'Afrique de l'Ouest qui, avec les progrès de la bonne gouvernance, pourrait convaincre de nombreux migrants potentiels de rester dans leur pays d'origine ou dans la région.

Quant à la question de savoir si l'intensification du développement conduit automatiquement et immédiatement à une diminution des flux migratoires, la réponse est claire : c'est un non catégorique. Des études approfondies et l'expérience acquise ailleurs montrent que la lutte contre la corruption et l'investissement dans la démocratie peuvent contribuer à réduire les migrations, mais que celles-ci augmentent d'abord lorsque les pays pauvres se développent sur le plan économique. Il ne s'agit pas d'un argument contre la poursuite du soutien de l'UE au développement de l'Afrique, qui est tout simplement nécessaire. Il s'agit toutefois d'une mise en garde : il convient d'éviter de susciter des attentes trop élevées à court terme. Cela

signifie que les responsables politiques européens doivent faire preuve d'honnêteté dans la défense des investissements de l'UE en Afrique. À défaut, on court le risque, dans un avenir pas si lointain, de perdre le soutien des citoyens s'il s'avère que les migrations vers l'Europe augmentent au cours des premières années en conséquence de la réussite de la politique européenne.

Le manque d'investissement dans les canaux de migration légale montre clairement la réticence de nombreux responsables politiques européens à cet égard. À tort, selon nous. Dans un avenir proche, avec la diminution du nombre de jeunes et à l'augmentation du nombre de personnes âgées, l'UE aura besoin de migrants bien préparés, à la fois hautement qualifiés et peu qualifiés. C'est pourquoi il faut consacrer beaucoup plus d'énergie, d'argent et de créativité à la mise en place de canaux de migration légale. Les intérêts des migrants africains et de leurs pays d'origine doivent être sérieusement pris en compte. Ce n'est qu'alors que nous aurons avec l'Afrique un véritable partenariat et un dialogue d'égal à égal. Ce n'est qu'alors que le lien avec le retour des Africains sans droit de séjour sera possible et défendable politiquement et moralement.

Par le passé, la politique commerciale et agricole de l'UE en Afrique de l'Ouest a eu de nombreux effets néfastes. Les agriculteurs locaux ont ainsi été les victimes du dumping de produits agricoles bon marché. Cette pratique a largement pris fin, et on peut s'en réjouir, mais cela ne signifie pas pour autant que les subventions et les mécanismes qui faussent le marché ont disparu dans leur ensemble. Toutes les interventions de l'UE en Afrique de l'Ouest devraient viser à moderniser les petites exploitations agricoles et à développer l'industrie manufacturière locale. C'est pourquoi l'UE doit également éliminer les derniers obstacles et permettre aux pays africains de s'armer temporairement contre la poursuite de la libéralisation en maintenant des droits à l'importation ou en imposant des restrictions. Quant aux gouvernements d'Afrique de l'Ouest, ils doivent, enfin, en collaboration avec l'UE et les entreprises européennes, commencer à bâtir un marché agricole national et régional fonctionnel.

Une politique cohérente de l'UE est absolument nécessaire pour assurer la poursuite du développement des pays africains.

Il en va de même pour la lutte contre la fuite des capitaux en provenance d'Afrique, qui mine structurellement les progrès accomplis dans d'autres domaines. Jusqu'à présent, les pays africains ont lamentablement échoué à lutter contre la corruption et le détournement de fonds par les élites locales. Rappelons toutefois que le système mondial de l'évasion fiscale n'a pas été mis en place par les Africains, mais par les multinationales et les riches occidentaux. L'UE doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour mettre fin à ce système perfide, même si cela implique de se heurter aux objections des entreprises européennes qui profitent encore de toutes les possibilités qui s'offrent à elles pour payer moins d'impôts dans les pays africains où elles réalisent des bénéfices.
Enfin, nous répétons ce que nous avons affirmé dans l'introduction : il n'existe pas de solutions faciles et rapides à des problèmes difficiles tels que la promotion du développement durable en Afrique ou la gestion des flux migratoires. Il est important que toutes les parties concernées ne perdent pas de vue l'objectif : la réduction de la pauvreté ainsi que le renforcement de l'économie et de la démocratie en Afrique. Les fixations à court terme sur la réduction de toute forme de migration ne sont d'aucun apport à cet égard.

Sources

Africa Confidential, *Tax Treaties 'Made By The Rich'*, 23 février 2018.

African Studies Centre de Leyde, *Fiche d'information 33 (révision 2108).*

African Studies Centre de Leyde, *Africa Population Dynamics.*

African Studies Centre de Leyde, *Africa: food imports 2001-2016.*

Ajayi, S.I. et Ndikumana, Léonce, *Capital Flight From Africa. Causes, Effects, and Policy Issues*, Oxford University Press, 2017.

Ambrosi, Eugenio, *The European Agenda for Migration from a Global Perspective, entretien à The New European*, 2 février 2018.

Angenendt, Steffen e.a., *More Development – More Migration? The "Migration Hump" and Its Significance for Development Policy Co-operation with Sub-Saharan Africa,* Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), SWP Comments, octobre 2017.

Aouryaghel, Malik, *Africa Unite, een stapje dichterbij? Ambitieus akkoord moet Afrika welvarender maken*, MO Magazine, 23 avril 2018.

Arla Plans Expanded Investment in Production of Milk Powder for Export to Africa dans EPAMonitoring, Compilation 25, 16 mars 2018.

Asian Tigers, African Lions: Comparing the Development Performance of Southeast Asia and Africa, Brill, African Dynamics volume 12, 2013.

Avramopoulos, Dimitris, *Europe's Migrants Are Here To Stay*, Politico, 18 décembre 2017.

Banque mondiale, *Migration and Development Brief 28. Migration and Remittances*, octobre 2017.

Beemen, Olivier van, *Bier voor Afrika. Het best bewaarde geheim van Heineken*, Prometheus, 2018.

Bernardini, Flavia, *Senegal : Bastion of Democracy, Migration Priority For The EU*, direction générale des politiques extérieures du Parlement européen, février 2018.

Carbone, Giovanni (éd.), *Out of Africa. Why People Migrate*, Institut italien d'études politiques internationales (ISPI), octobre 2017.

Carbone, Maurizio, *The European Union in Africa: Incoherent Policies, Asymmetrical Partnership, Declining Relevance?,* Manchester University Press, 2013.

Carling, Jørgen en Talleraas, Cathrine, *Root Causes and Drivers of Migration. Implications for Humanitarian Efforts and Development Cooperation*, Peace Research Institute Oslo (PRIO), 2016.

Carrera, Sergio e.a (éd.), *Pathways Towards Legal Migration Into The EU. Reappraising Concepts, Trajectories and Policies*, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2017.

Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) et Organisation internationale pour les migrations (IOM), *A Survey on Migration Policies in West Africa, Second Edition*, janvier 2016.

Clemens, Michael et Gough, Kate, *Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States*, Center for Global Development, note d'information, février 2018.

Clemens, Michael et Postel, Hannah, *Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries*, Center for Global Development, document d'orientation 119, février 2018.

Clemens, Michael, *Development Aid to Deter Migration Will Do Nothing of the Kind*, Refugees Deeply, 31 octobre 2016.

Clemens, Michael, *Does Development Reduce Migration*, Center for Global Development, document de travail 359, mars 2014.

Clemens, Michael, *Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training In A Mobile World*, IZA Journal of Labor policy, 2015.

Collett, Elizabeth, et Ahad, Aliyyah, *EU Migration Partnerships : A Work in Progress,* Transatlantic Council on Migration & Migration Policy Institute (MPI), décembre 2017.

Commission européenne, *Le partenariat en pratique. Mise en œuvre des accords de partenariat économique (APE) conclus entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)*, 2017.

Commission européenne, *Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié*, juin 2016.

Commission européenne, *Un agenda européen en matière de migration*, mai 2015.

Commission européenne, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe*, avril 2016.

Conclusions de la Conférence syndicale sur les accords de partenariat économique Afrique/UE, octobre 2017.

CONCORD, *Partnership or Conditionality? Monitoring the Migration Compacts and EU Trust Fund for Africa*, 2018.

CONCORD, *The EPA Between the EU and West Africa: Who Benefits? Coherence of EU Policies for Development*, document d'orientation, 2015.

Conseil européen des relations internationales (ECFR), *Exploring EU Coalitions*, octobre 2017.

Counter Balance, *The External Investment Plan: Innovative Instrument or Dangerous Blueprint for EU Development Policy?*, novembre 2017.

Dearden, Nick, *Africa is Not poor, We Are Stealing Its Wealth*, Aljazeera, 24 mai 2017.

Economist, *Democracy Index 2017. Free Speech Under Attack*, 2018.

Elliott, Larry, *Are We Heading For Another Developing World Debt Crisis?*, The Guardian, 14 janvier 2018.

Fabbri, Francesca, *The European External Investment Plan in the Southern Neighbourhood: How To Make It Work*, EPC Commentary, décembre 2017.

Flahaux, Marie-Laurence et De Haas, Hein, *African Migration : Trends, Patterns, Drivers,* Comparative Migration Studies, 2016.

Gamso, Jonas en Yuldashew, Farhod, *Development Aid May Not Deter Migration, But Governance Aid Will*, Refugees Deeply, 30 novembre 2016.

Goodison, Paul, *The Impact of EU Poultry Sector Policies on Sub-Saharan African Countries*, Initiativet For Handel og Udvikling (IHU), novembre 2015.

Goodison, Paul, *EU Dairy Sector Policies and Their Impact on Countries in Sub-Saharan Africa*, Initiativet For Handel og Udvikling (IHU), novembre 2015.

Harvey, Fiona, *Devastating Climate Change Could Lead to 1m Migrants a Year Entering the EU by 2100*, The Guardian, 21 decembre 2017.

Honest Accounts 2017. How The World Profits From Africa's Wealth, Global Justice Now e.a., mai 2017.

Houtum, Henk van et Lucassen, Leo, *Voorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie*, Atlas Contact, 2017.

Irregular Migration Between West Africa, North Africa and the Mediterranean, MIDWA 2015 Conference Research Paper, décembre 2015.

Knoll, Anna et De Weijer, Frauke, *Understanding African and European Perspectives on Migration. Towards a Better Partnership for Regional Migration Governance*, European Centre For Development Policy Management (ECDPM), document de réflexion 203, novembre 2016.

Knoll, Anna et Sheriff, Andrew, Making Waves: *Implications of the Irregular Migration and Refugee Situation on Official Development Assistance Spending and Practices in Europe*, EBA, janvier 2017.

Latek, Marta, *Policy Coherence for Development: Still Some Way To Go*, Service de recherche du Parlement européen (EPRS), note d'information, mai 2015.

Lebovich, Andrew, *Misunderstanding Migration in North and West Africa*, Conseil européen des relations internationales (ECFR), commentaire, décembre 2017.

Lehne, Stefan, *The EU Remains Unprepared for the Next Migration Crisis*, Carnegie Europe, avril 2018.

Lijn, Jaïr van der, *For The Long Run. A Mapping of Migration-Related Activities in the Wider Sahel Region*, Clingendael, janvier 2017.

Livingstone, Emmet, *Europe's Dairies Scramble for Africa*, Politico, 8 avril 2018.

Lücke, Matthias, *To Reduce Irregular Migration, Destination Countries Should Commit To Creating More Regular Migration Opportunities*, observation écrite lors de l'audition Global Compact on Migration, octobre 2017.

Mackie, James e.a., *A Chance To Get It Right. Challenges for Africa-Europe Relations*, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), janvier 2018.

Matthews, Alan, *Impact of EU's Agricultural and Fisheries Policies on the Migration of Third Country Nationals to the EU*, Trinity College Dublin, document de travail TEP 715, octobre 2015.

Migration Policy Centre, *Towards A Pro-Active European Labour Migration Policy*, note politique, mars 2015.

Molenaar, Fransje e.a., *A Line in the Sand. Roadmap for Sustainable Migration Management in Agadez*, Clingendael, octobre 2017.

Molenaar, Fransje et El Kamouni-Janssen, Floor, *Turning The Tide. The Politics of Irregular Migration in the Sahel and Lybia*, Clingendael, février 2017.

Ndikumana, Léonce, *Curtailing Capital Flight from Africa*, Friedrich Ebert Stiftung, avril 2017.

Newland, Kathleen, *What We Know About Migration and Development*, Migration Policy Institute (MPI), note politique 9, septembre 2013.

Newland, Kathleen en Riester, Andrea, *Welcome To Work? Legal Migration Pathways for Low-Skilled Workers*, Migration Policy Institute (MPI), janvier 2018.

Oceana, *Fishing the Boundaries of Law. How the Exclusivity Clause in EU Fisheries Agreements was Undermined*, septembre 2017.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Migration, Agriculture and Rural Development. Addressing The Root Causes of Migration and Harnessing Its Potential for Development*, 2016.

Organisation internationale pour les migrations (IOM), *World Migration Report 2018*, chapitre 3.

Oxfam-Solidarité et SOS Faim Belgigue, *Europe's Dairy Sector Has Its Eyes on West Africa*, juin 2016.

Oxfam, *Une urgence pour qui? Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique — Routes migratoires et aide au développement en Afrique*, note politique d'Oxfam, novembre 2017.

Panama Papers: *2 Years Later. Progress and Unfinished Business at EU Level*, Groupe Verts/ALE du Parlement européen, 2018.

Raineri, Luca et Rossi, Alessandro, *The Security-Migration-Development Nexus in the Sahel: A Reality Check*, Instituto Affari Internazionali (IAI), septembre 2017.

Rudloff, Bettina et Schmieg, Evita, *More Bones to Pick with the EU? Controversial Poultry Exports to Africa: Sustainable Trade Policy as a Task for the G20*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), commentaires, décembre 2016.

Scazzieri, Luigi et Springford, John, *How The EU and Third Countries Can Manage Migration*, Center for European Reform, novembre 2017.

Schaik, Louise van & Bakker, Tammo, *Climate-Migration-Security. Making the Most of a Contested Relationship*, Planetary Security Initiative, novembre 2017.

Schutter, Olivier de, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, janvier 2014.

Seto, Katherine, *West Africa & the New European Common Fisheries Policy: Impacts & Implications*, UC Berkeley, 2015.

Sie Dhian, Monika e.a., *Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality test*, Van Gennep Amsterdam, 2017.

Somerville, Keith, *Africa's Long Road Since Independence*, Penguin Books, 2017.

Tinti, Peter, *A Dangerous Immigration Crackdown in West Africa*, The Atlantic, 11 février 2018.

Toaldo, Mattia, *Don't Close Borders, Manage Them: How To Improve EU Policy On Migration Through Libya*, Conseil européen des relations internationales (ECFR), note politique, juin 2017.

Vanden Berghe, Bogdan, *Als terugkeerbeleid eenrichtingsverkeer is, werkt het niet*, MO, 22 février 2018.

Venturi, Bernardo, *The EU and the Sahel: A Laboratory of Experimentation for the Security-Migration-Development Nexus*, Instituto Affari Internazionali (IAI), décembre 2017.

Les Verts | Alliance Libre Européenne
au Parlement européen