

Rapport sur le codéveloppement

**Rapport réalisé par Messieurs les députés Jacques GODFRAIN et
Richard CAZENAVE**

Janvier 2007

PARIS 17 JUIL. 06 011438 CM

LE MINISTRE

Reçu le 25/7/06

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Député,

Les mouvements migratoires du continent africain vers le continent européen, mais aussi à l'intérieur de l'Afrique, sont aujourd'hui au cœur des questions de croissance et de sécurité. C'est un enjeu majeur que j'évoque régulièrement avec mes partenaires africains et européens, et encore tout récemment dans le cadre de la conférence de Rabat à laquelle je viens de participer.

Il y a dix ans déjà, le gouvernement d'Alain Juppé a mis en valeur, avec la première table ronde de Kayes, le concept de « co-développement », fondé sur le principe de partenariat. Cette politique, désormais bien rodée, s'appuie sur les diasporas présentes en France, réunies au sein d'associations de migrants, qui souhaitent s'investir dans le développement de leur région d'origine.

Mais, compte tenu de l'ampleur prise désormais par ce sujet, et de l'enjeu qu'il représente, je crois nécessaire aujourd'hui de donner à cette politique une nouvelle dimension.

Plusieurs directions me paraissent intéressantes à explorer :

1/ - Il convient de réfléchir à la mise en place d'instruments financiers adéquats de nature à mobiliser, à un niveau macroéconomique, l'épargne des migrants, mais également celle de l'ensemble de la diaspora africaine, sur des projets d'investissement sur le continent africain, en particulier dans le domaine des infrastructures.

Monsieur Jacques GODFRAIN
Député de l'Aveyron

Monsieur Richard CAZENAVE
Député de l'Isère
Assemblée Nationale
75351 PARIS

Cette réflexion doit être notamment menée en liaison avec l'Agence Française de Développement, la Banque Européenne d'Investissement, et les Banques régionales africaines (en particulier la Banque Africaine de Développement). Elle passe également par une meilleure association du secteur privé à la problématique du développement, qui ne saurait être l'exclusivité de l'aide publique ou des organisations non gouvernementales.

Cette approche est susceptible de fournir une réponse aux difficultés qui, en matière de formation, de santé et d'emploi, conduisent encore les populations africaines à émigrer exclusivement vers l'Europe. Il ne s'agit plus seulement aujourd'hui d'aider les migrants de Kayes à financer des jardins maraîchers mais aussi de trouver les moyens d'inciter les investisseurs, en provenance d'autres pays du continent africain, à participer au financement de pôles d'attraction régionale.

2/ - Parallèlement au retour de l'épargne, il paraît souhaitable de travailler à conforter le retour des compétences. Trop d'experts africains, souvent formés sur les crédits de l'aide au développement, choisissent d'exercer leur métier à l'étranger plutôt que sur leur continent.

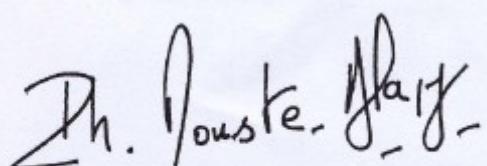
Il est donc essentiel de mieux comprendre les raisons qui s'opposent à leur retour pour tenter de les corriger, et, au-delà, pour mettre en place des actions qui encouragent ce même retour. Notre dispositif institutionnel - administration centrale, mais aussi collectivités décentralisées et organisations non gouvernementales – doit désormais être capable de privilégier, chaque fois que possible, le recours à des experts, originaires des pays bénéficiaires de notre aide, pour mener à bien un projet afin de renforcer le sentiment d'appropriation du développement.

Dans le cadre de votre mission, vous pourrez tirer parti des diagnostics et des solutions d'ores et déjà formulées par la Banque mondiale, le FMI, l'Organisation Internationale des Migrations et l'OCDE, comme des travaux des experts réunis à Paris les 29 et 30 mars dernier par le Ministère délégué à la coopération.

De même, vos réflexions pourraient, si vous le jugez opportun, s'appuyer sur l'analyse des difficultés rencontrées par nos partenaires américains vis-à-vis de l'immigration en provenance des pays d'Amérique latine, et les solutions qu'ils y ont apportées ou envisagent de mettre en place. Cette dimension supplémentaire aurait l'avantage de souligner combien cette problématique de l'immigration est aujourd'hui partagée par tous.

Vos travaux, qui devraient déboucher d'ici la fin de l'année, pourraient utilement s'inscrire dans le dialogue à haut niveau qui se tiendra en septembre à New York, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies.

En vous remerciant de l'aide précieuse que vous apporterez ainsi à la réflexion du gouvernement, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe DOUSTE-BLAZY

SOMMAIRE DU RAPPORT

INTRODUCTION.....	7
1. LE CODEVELOPPEMENT: ENJEUX ET PERSPECTIVES.....	8
 1.1. La nécessité de réévaluer le partenariat entre la France et les pays du Sud.....	8
1.1.1 L'aide aux pays du sud.....	8
1.1.2 La problématique migratoire.....	10
 1.2. Le codéveloppement s'organise autour de deux problématiques.....	11
1.2.1 Canaliser épargne des migrants.....	11
1.2.2. Mobiliser les diasporas qualifiées.....	13
 1.3 Les expériences de codéveloppement.....	15
1.3.1 Le codéveloppement repose sur un solide réseau d'organisations.....	15
1.3.2 Les programmes de codéveloppement font désormais partie de la politique extérieure de la France.....	16

2. PRECONISATIONS EN VUE DE L'APPROFONDISSEMENT DU CODEVELOPPEMENT...	21
2.1 Faciliter les transferts d'épargne.....	21
2.1.1 Mobiliser les opérateurs financiers pour valoriser les transferts financiers des Migrants.....	21
2.1.2 Développer des facilités pour les particuliers.....	23
2.2 Développer une action coordonnée au niveau local.....	25
2.2.1 Faire émerger les initiatives au niveau local.....	25
2.2.2 Encadrer l'action de codéveloppement.....	27
2.3 Impliquer d'autres partenaires.....	28
2.3.1 Mobiliser les compétences des divers coopérants.....	28
2.3.2 Associer les partenaires européens aux politiques de codéveloppement.....	30
CONCLUSION.....	32
Annexes.....	33
Annexe 1 - Historique du codéveloppement.....	33
Annexe 2 - Le codéveloppement dans les textes officiels.....	35
Annexe 3 - Discours sur le codéveloppement.....	37
Annexe 4 - Présentation du Fonds de solidarité prioritaire.....	42

Introduction

Depuis une dizaine d'années, la France met en œuvre dans le cadre de sa politique d'aide au développement une démarche originale visant à soutenir les actions de migrants présents sur son territoire en faveur du développement de leur pays d'origine. Les actions menées à ce titre font l'objet de ce que l'on a coutume d'appeler le codéveloppement. Cette politique repose sur la conviction que la réponse au défi du développement des pays du Sud passe par l'implication des migrants ou des français d'origine immigrée dans la création d'activités et ainsi d'emplois.

Les implications de cette politique sont multiples, le codéveloppement se situant à la confluence de trois problématiques essentielles : les migrations internationales, la mondialisation et le développement. Ces questions se situent déjà au cœur de la politique étrangère de la France, elles seront amenées à prendre de l'ampleur dans les décennies à venir; une prospective des défis qui nous attendent paraît à ce titre éclairante: les projections des démographes indiquent une population mondiale établie autour de 9 milliards vers 2050. Les régions du tiers-monde vont ainsi connaître une explosion démographique. En guise d'exemple, le Niger va ainsi voir sa population multipliée par 5 d'ici à 2050. Les migrations, phénomène mondial, s'expliquent en grande partie par les inégalités de développement entre les différentes régions de notre planète. Si le sous-développement que connaissent nombre des pays du Sud persiste, il est plus que probable que la pression migratoire sur les pays développés s'accentuera d'ici les prochaines décennies. Le développement des pays du Sud apparaît donc autant comme une exigence éthique pour les pays riches que comme une opportunité de faire face au défi démographique qui semble se profiler.

La France entend tirer dès maintenant parti de la multiplication des échanges et de l'ouverture des frontières pour contribuer au développement des pays du Sud. En s'appuyant sur la dynamique des migrants installés sur son territoire et qui conservent des liens étroits avec leurs pays d'origine pour en promouvoir le développement, la France vise donc à rompre clairement avec la logique d'assistance qui prévalait jusqu'alors pour redonner aux population du Sud la maîtrise de leur développement. Cette politique française en matière de codéveloppement est reconnue et se diffuse, tant parmi nos partenaires européens que dans les enceintes d'organisations internationales.

Ce rapport se propose donc de justifier l'intérêt croissant porté à la question du codéveloppement: en rappelant les principes qui sous-tendent le codéveloppement, les expériences déjà menées dans le domaine mais également les pistes à suivre pour donner à cette politique sa pleine mesure, ce rapport espère convaincre de la nécessité du codéveloppement.

1. LE CODEVELOPPEMENT: ENJEUX ET PERSPECTIVES

1.1 La nécessité de réévaluer le partenariat entre la France et les pays du Sud

1.1.1 L'aide aux pays du sud

a) Un niveau d'aide largement insuffisant

Les 187 pays représentés à New York en septembre 2000 au sommet du millénaire s'étaient fixés pour objectif de « *Réduire de moitié de 1990 à 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour* ». Pour y parvenir, le niveau d'aide publique au développement devait avoisiner les 0.7% du Produit Intérieur Brut de chaque Etat, selon les critères établies par les Nations Unies.

A mi-parcours, quel bilan dresser de l'engagement des Pays du Nord dans la réduction de la pauvreté ? Malgré les conclusions convergentes de rapports qui soulignent les progrès accomplis dans le domaine de la lutte contre la faim, l'accès à l'eau potable ou encore la scolarisation, la situation reste alarmante. Sur les 6 milliards d'habitants que compte la planète, 2.8 milliards vivent en dessous du seuil de pauvreté (moins de 2 dollars par jours) dont 1.3 milliard d'« extrêmement pauvres » (moins de 1 dollar par jour).

Force est de constater les difficultés pour les Etats membres d'honorer leurs engagements. En effet, seuls quelques pays dépassent l'objectif de 0.7 % du RNB préconisé par les Nations Unies : le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Par ailleurs, trois pays consacrent moins de 0.2% de leur PIB à l'aide au développement : l'Italie, les Etats-Unis et le Japon. Dans l'ensemble, la grande majorité des Etats peinent à prendre en considération les objectifs de développement pour le millénaire : le PNUD estime qu'au rythme actuel, l'Afrique n'atteindra les objectifs de développement qu'à l'horizon 2147.

La tendance à la réévaluation des politiques d'aide au développement est cependant bien réelle. Il semble que les pays du Nord aient saisi toute l'importance du problème. Le 24 mai 2005, l'Union Européenne a de nouveau fixé les 0.7% pour objectif en 2015. Par ailleurs, la Belgique s'est engagée à atteindre l'objectif de 0.7 % des Nations Unies d'ici à 2010, la France avant 2012 avec un objectif intermédiaire de 0.5 % pour 2007. l'Espagne devrait atteindre 0.33 % en 2006 et 0.5 % en 2008, et le Royaume-Uni 0.47 d'ici à 2007- 2008 et 0.7 % avant 2013.

Les chiffres avancés par l'OCDE pourraient de même laisser croire à une réévaluation de l'aide publique au développement : celle-ci a atteint un montant de 79,5 milliards de dollars en 2004 et de 106,5 milliards en 2005. Toutefois, ces chiffres semblent largement biaisés par certains agrégats intégrés dans les statistiques et sujets à discussion. C'est ainsi le cas des annulations de dettes qui ont crû de 400% entre 2004 et 2005. Or même si un allègement de dette est toujours bienvenu, il ne se traduit pas nécessairement par des opérations au service du développement.

Même s'il s'inscrit désormais dans une tendance à la hausse, le niveau mondial de l'APD reste encore très loin de l'objectif des 0.7% De plus, cette augmentation certes méritoire laisse perplexe quand les besoins évalués pour satisfaire les objectifs du millénaire se chiffrent à 250 milliard de \$ par an. Quand bien même les pays du Nord honoraient leurs engagements, ces sommes ne satisferaient qu'à moitié les besoins des pays en développement.

La nécessité de trouver de nouveaux moyens de financements s'impose donc avec force à l'heure où les ressources mobilisées peinent à rendre viable à long terme le développement des pays du Sud

b) La qualité et l'efficacité de l'aide en question

Une importante levée de fonds ne suffira cependant pas à parvenir aux objectifs de développement sans une gestion efficace de cette aide. **La bonne gestion apparaît comme le corollaire indispensable d'un développement réussi** : l'efficacité de l'administration, le respect des droits des citoyens et des personnes morales, un environnement juridique stable impliquant en particulier le respect des contrats produisent des résultats spectaculaires sur 6 ou 7 ans comme le démontrent les exemples du Ghana, du Pérou ou encore du Mexique. Ce que l'on nomme tantôt « Etat de droit » ou « bonne gouvernance » est une condition exigée par les donateurs qui tendent aujourd'hui à privilégier les pays les mieux gérés dans l'affectation de leur aide. L'allocation de l'aide Publique au Développement liée au progrès de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance doit guider la politique de codéveloppement menée par la France.

L'engagement sur le terrain constitue une des clés pour répondre au défi du développement qui se joue dans l'espace rural africain. Les villes africaines ne cessent de s'hypertrophier faute d'une capacité financière et plus encore d'une capacité humaine, d'expertise et de savoir faire à même de valoriser les potentialités de développement des espaces ruraux. La présence de coopérants pour bâtir et accompagner les projets sur le terrain apparaît donc nécessaire.

L'aide, quel que soit son montant, ne peut pas à elle seule « développer » le pays et ne saurait provoquer par elle-même la croissance économique. Elle peut en revanche jouer un rôle important de facilitateur voire de catalyseur pour accompagner et faciliter la croissance. L'aide s'avère ainsi particulièrement utile pour la reconstruction de pays sortant de conflit ou pour aider à amortir des chocs externes, telle la catastrophe du tsunami en 2005 ; cependant, elle ne s'avère pertinente qu'à certaines conditions : répondre clairement aux besoins exprimés par la population elle-même, impliquer au niveau local la population, faire l'objet d'un contrôle afin de vérifier que ces sommes sont employées efficacement. La qualité de l'aide dépend donc de la satisfaction de ces conditions : c'est l'enjeu de la bonne gouvernance qui entend réaffirmer la place centrale de la personne comme bénéficiaire et actrice du codéveloppement.

1.1.2 La problématique migratoire

a) repenser le phénomène migratoire

Les migrations sont désormais une donnée durable qu'il convient de prendre en compte. **Sans renoncer à la maîtrise des flux migratoires, il apparaît évident que le problème ne pourra être résolue par un verrouillage des frontières.** Le phénomène migratoire doit ainsi être repensé dans l'intérêt des pays d'accueil comme dans celui des pays d'émigration. L'économie mondialisée nous incite en effet à envisager les migrations comme une source de richesses.

Les migrations apparaissent comme une extension des marchés de l'emploi : le migrant quitte un marché qui ne lui convient pas, soit parce que la rémunération y est trop faible, soit parce qu'il est trop étroit ou encore pour s'ouvrir de nouvelles perspectives de qualification. Tous ces échanges génèrent un gain et ce faisant les migrations internationales contribuent à l'accroissement des richesses mondiales. La banque mondiale estime ainsi que la contribution des migrants à l'accroissement du revenu mondial avoisinera 772 milliards de dollars en 2025. Il s'agit dès lors de prendre acte de cette part croissante des migrations dans l'économie mondialisée pour que les pays du Nord comme du Sud cessent de subir les migrations et de les envisager comme néfastes.

La politique migratoire doit donc être repensée afin d'être davantage axée sur le partenariat et la mobilité. La migration doit se penser comme un phénomène réversible, au moins partiellement : il est probable que se développe à l'avenir ce que l'on pourrait nommer des « migrations-projets », c'est-à-dire des migrations conçues comme un moment de parcours professionnel. C'est d'ailleurs en partie à ce type de migration que s'adonnent les populations des pays développés. Une telle évolution correspond à la nouvelle donne des marchés de l'emploi, la mobilité géographique s'imposant peu à peu à tous pour concevoir des parcours véritablement qualifiants.

b) le codéveloppement relève pleinement d'une logique de coopération pour le développement

Le codéveloppement s'inscrit dans cette stratégie de coopération entre pays d'accueil et d'émigration. Il vise à associer les migrants sur le territoire français au développement économique de leurs pays d'origine. On considère comme relevant du codéveloppement « toute action d'aide au développement, quelle qu'en soit la nature et le secteur d'intervention, à laquelle participent des migrants vivants en France. Cette participation peut être diverse, et intervenir à un stade ou à un autre du processus »

Le codéveloppement s'inscrivait à l'origine dans une stratégie de maîtrise des flux migratoires, se traduisant principalement par la mise en place de programmes d'aide au retour

au début des années 90. Désormais, le codéveloppement relève pleinement d'une logique de coopération pour le développement, même si cela ne signifie pas que le codéveloppement ne puisse contribuer à la maîtrise des flux migratoires. Il convient ici de clarifier le lien entre codéveloppement et maîtrise des flux migratoires.

Le codéveloppement ne peut être compris comme un moyen détourné de renvoyer les migrants dans leur pays d'origine. De même, le codéveloppement n'a pas pour vocation de tarir les flux migratoires. L'impact du codéveloppement sur les flux migratoires est le même que celui de toute action d'aide au développement : en améliorant les conditions de vie dans les régions d'émigration, le codéveloppement vise à prévenir les départs et créer de meilleures conditions pour d'éventuels retours.

L'impact du codéveloppement sur la maîtrise des flux migratoires est donc indirect et ne pourra être réellement envisagé qu'à long terme. Il serait donc illusoire d'attendre du codéveloppement un effet rapide et spectaculaire sur l'immigration d'autant plus que le développement des pays pauvres s'accompagne dans un premier temps d'une recrudescence des migrations (qui sont moins le fait des démunis que de ceux qui commencent à avoir un peu mais aussi à être en mesure de se comparer à ceux qui ailleurs ont bien davantage).

L'impact du codéveloppement sur les migrations, à défaut d'être spectaculaire, n'en est pas pour autant négligeable. Le codéveloppement comporte en effet des aides à la réinsertion qui entraînent des retours au pays. A court terme, le nombre de retours que l'on peut espérer, de l'ordre de quelques centaines par an n'est pas tel qu'il puisse avoir un impact significatif sur les flux migratoires. Cela ne doit pas pour autant conduire à négliger cet impact dans la mesure où les retours réussis ont valeur d'exemplarité et devraient contribuer à changer les mentalités, en montrant qu'il est possible de réussir au pays moyennant une aide appropriée

1.2 Le codéveloppement s'organise autour de deux problématiques

1.2.1 Canaliser épargne des migrants

a) L'épargne des migrants : une ressource inexploitée

Les objectifs de développement du millénaire ne pourront donc être atteints sans le concours de nouveaux financements. **L'épargne des migrants constitue à ce titre la piste la plus crédible pour pallier la faiblesse de l'engagement des Etats dans la réalisation de ces Objectifs.** En effet, à l'échelle de la planète, les transferts financiers des travailleurs migrants vers leur pays d'origine se chiffreraient à 100 milliards de dollars par an, c'est-à-dire plus que le total de l'aide publique au développement des Pays développés vers les pays du sud. Les fonds transférés par les travailleurs migrants sont destinés aux familles restées au pays: si l'on considère que chaque migrant aide en moyenne cinq à six personnes dans son pays natal, ce serait donc quelque 200 à 250 millions de personnes qui bénéficiaient de ce soutien financier.

Par ailleurs, ces chiffres ne prennent pas en compte la part des transferts financiers qui ne

transitent par des "canaux officiels". Les sommes peuvent ainsi être transportées par les migrants eux-mêmes, les envois prendre la forme de biens en nature tels des vêtements ou autres biens de consommation. Dans certains pays, ces transferts constitueraient le double voire le triple des chiffres officiels.

En pourcentage du PNB des pays destinataires, ces rapatriements de fonds représentent déjà entre 3 et 15% (pour les seuls transferts par les voies officielles) et, dans bien des cas, 10 à 20% du budget de l'Etat, voire davantage (dans le cas atypique des Comores, leur montant est même supérieur au budget de l'Etat)

L'épargne des migrants constitue donc une ressource pour une large part inexploitée sur laquelle il serait judicieux de s'appuyer pour parvenir aux objectifs de développement. Comme l'a déclaré le Haut conseil de la coopération internationale, "*il est paradoxal que des montants qui, pour certains pays, sont supérieurs à l'APD reçue, soient traités comme s'ils n'existaient pas. Un travail d'ingénierie financière doit aboutir à la mise en place de circuits financiers favorisant l'investissement de l'épargne issue de l'immigration dans le développement, en particulier dans le domaine de la création d'activités génératrices de revenus et d'emplois*"

b)la nécessité d'orienter les transferts financiers

La question de l'orientation des transferts financiers vers des investissements productifs se pose avec acuité. En effet, les transferts des migrants sont pour la plupart utilisés pour les dépenses courantes telles que l'alimentation, les vêtements ou encore les soins de santé. Ceux-ci servent également à construire ou améliorer l'habitat, acheter du terrain ou encore acheter des biens d'équipement (machines à laver, télévisions). Seul un faible pourcentage de ces transferts est consacré à l'épargne ou investi dans des activités génératrices d'emplois ou de revenus. Les ressources très importantes que constituent les rapatriements de fonds ne sont donc aucunement synonymes de développement économique. Il s'agit dès lors d'instaurer des biais afin d'orienter ces transferts d'argent. Quelques pistes ont déjà été explorées :

La promotion de l'investissement productif poursuit deux objectifs essentiels. Il s'agit tout d'abord d'inciter les migrants à investir une plus grande part des fonds qu'ils rapatrient dans des investissements créateurs d'emplois. Ensuite, l'accès au crédit pour les micro-sociétés ou les PME doit être facilité afin de favoriser leur expansion. Le micro crédit n'est plus suffisant pour leurs besoins tandis que les banques se montrent réticentes à leur prêter des fonds; en effet, ne disposant pas des garanties habituellement exigées, ces petites entreprises sont freinées dans leur développement alors même qu'elles semblent les plus capables de renforcer le tissu économique local. Les fonds fournis par les migrants pourraient ainsi pallier ce défaut d'investissement.

Les projets d'aménagement local constituent une autre action de codéveloppement possible. Des cofinancements peuvent être envisagés pour les projets que des associations de migrants souhaitent réaliser dans leur pays d'origine mais qu'elles ne peuvent financer entièrement. La construction d'une école, d'un centre de santé, la mise en place de petits barrages agricoles, l'électrification rurale sont autant de projets que pourraient financer en partie les associations de migrants.

L'aide à la réinsertion concerne les migrants souhaitant retourner dans leurs pays d'origine pour y créer une activité (petit commerce, agriculture, artisanat, taxi, etc.) cette aide peut consister en un financement (entre 4000 et 7000 euros selon la qualité du projet, mesurée selon les critères suivants : apport personnel de l'intéressé, nombre d'emplois créés, caractère innovant de l'activité) mais également en conseil pour la mise au point et le suivi du projet ou encore en formation.

Par ailleurs, **l'appui aux initiatives de la jeunesse issue de l'immigration** apparaît opportun. Ces aides concernent des cofinancements à des projets de solidarité internationale initiés conjointement par des associations de jeunes français issus de l'immigration et de jeunes du pays d'origine des parents. Ils mettent en œuvre des activités à caractère social et/ou culturel sur le double espace Nord/Sud, favorisant d'une part leur insertion socio-professionnelle et le développement de la citoyenneté en France et d'autre part le développement des régions de départ.

1.2.2 Mobiliser les diasporas qualifiées

a) le visage de la diaspora évolue

Même si les migrations concernent en premier lieu les personnes victimes de la pauvreté, **il semble que ce phénomène touche de plus en plus des migrants qualifiés**, qui devraient à priori être mieux armés pour lutter face à cette pauvreté. Ces migrants hautement qualifiés (enseignants, chercheurs, médecins, ingénieurs, informaticiens, cadres du privé) ne peuvent trouver dans leurs pays d'origine les structures à même de valoriser leurs formations. Faute d'entreprises, d'hôpitaux ou de centres de recherche, ces migrants sont inexorablement conduits vers les pays développés où leurs compétences trouveront à s'exercer.

Ce phénomène de « fuite des cerveaux » est désormais bien connu : on estime à environ 600 000 le nombre de chercheurs et ingénieurs du Sud qui travaillent dans les institutions du Nord, alors qu'on en dénombre à peine plus de 1 200 000 dans les pays du Sud eux-mêmes. Leur productivité étant supérieure (en raison de meilleures conditions de travail), on peut estimer que le produit de l'effort de ces 600 000 cadres est égal à celui de leurs collègues restés dans le Sud.

La France accueille également nombre de migrants faisant partie de cette Diaspora Scientifique Technique et Economique. Un immigré sur quatre est désormais diplômé de

l'enseignement supérieur – une proportion qui a quadruplé depuis 1982. La France maintient des liens particuliers avec l'Afrique puisqu'elle accueille un tiers des étudiants africains à l'étranger et que ceux-ci obtiennent 12% des doctorats délivrés en France.

b) favoriser le partenariat et la mobilité

L'enjeu des DSTE est donc capital et ce, tant pour les pays du Nord que du Sud. Pour les pays du Sud, les coopérations impliquant des migrants hautement qualifiés permettent à ceux-ci de ne pas perdre leur capital de connaissances et d'acquérir un savoir-faire qui ne pourrait être obtenu dans les pays du sud. De plus, il existe un effet d'émulation sur la jeunesse restée sur place : la réussite d'étudiants partis à l'étranger est une incitation à la formation pour les étudiants restés dans le pays d'origine, ce qui génère un effet bénéfique sur le système éducatif.

Les compétences venues du Sud présentent ensuite un intérêt certain pour les pays du Nord. Les spécialistes, notamment dans les disciplines scientifiques et en informatique, font défaut dans les pays développés. Or, l'apport des étrangers est précieux dans ce domaine puisque les chercheurs d'origine étrangère produisent dans le cas des Etats-Unis 20% de la science américaine. Ainsi, ces intermédiaires semblent capables de jouer un rôle d'intermédiaire entre pays d'accueil et pays de départ. Plusieurs actions peuvent être envisagées pour mobiliser les compétences des élites de la diaspora.

Des missions de courte durée (une ou deux semaines) pourraient être éventuellement répétées à intervalles réguliers. Elles viseraient principalement à dispenser des cours dans des disciplines non représentées sur place, à diriger des travaux de recherches, à aider à réaliser des opérations délicates ou encore à former des médecins sur place.

Des missions temporaires de quelques mois voire d'une année constituent une autre piste à étudier. Il s'agirait de mission d'expertise, d'aide à l'élaboration d'un projet, à la mise en place d'une législation nouvelle (par exemple une loi introduisant le secteur privé à l'hôpital), à l'évaluation d'un programme.

La prise en charge d'un complément de salaire permettrait à l'intéressé de rentrer dans son pays pour y exercer une fonction de responsabilité. Une telle prise en charge ne peut toutefois être envisagée que dans des cas exceptionnels, à la fois en raison de son coût et des problèmes que peut poser la disparité des rémunérations au sein de l'institution considérée.

La mise en place de « **doubles chaires** » a par ailleurs été préconisée. La proposition a été faite de donner à des enseignants, médecins ou chercheurs la possibilité d'exercer une partie de l'année en France, et pendant l'autre partie de l'année dans leurs pays (deux personnes se succédant éventuellement sur le même poste).

1.3 Les expériences de codéveloppement

1.3.1 Le codéveloppement repose sur un solide réseau d'organisations

- a) L'administration s'organise autour de l'ambassadeur délégué au codéveloppement

Un "Ambassadeur délégué au Codéveloppement" a été nommé en Conseil des ministres en décembre 2002. Il est rattaché administrativement au Secrétaire général du Ministère des affaires étrangères, et fonctionnellement au Ministre délégué à la coopération et à la francophonie Il a vocation à proposer une stratégie, à donner des impulsions et à jouer un rôle de catalyseur des différents départements ministériels et partenaires concernés pour construire une nouvelle politique. Au vu de la stratégie arrêtée par les ministres et des objectifs qui en découlent, l'ambassadeur propose des programmes concrets comme il en existe déjà avec le Mali ou le Maroc L'Ambassadeur délégué n'a donc pas pour vocation première à être opérateur ou à gérer des crédits, ces missions incombant aux services compétents dans les domaines considérés

Il peut cependant avoir **l'initiative** de programmes concrets, mais il partage cette prérogative avec les Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) et services d'administration centrale, et ce sont en tout état de cause les SCAC et services qui élaborent le détail des programmes et assurent leur mise en œuvre;

La conception des programmes fait l'objet d'une participation des acteurs les plus concernés dont les migrants en premier lieu, des opérateurs en France et dans les pays, des élus et des associations de base en liaison avec les différents départements ministériels concernés Sur un plan méthodologique, en règle générale, la mise en place de ces programmes doit être le fruit d'un dialogue et d'une négociation mené par les ambassades avec les pays volontaires pour s'accorder –selon le contexte- sur les objectifs les plus appropriés à retenir parmi les différents objectifs énumérés ci-dessus.

Les ambassades assurent la **mise en œuvre** des programmes : les crédits sont déconcentrés dans les ambassades et les projets sont sélectionnés dans les pays par des comités mixtes ad hoc. En France des cellules codéveloppement assurent la liaison avec les migrants.

- b) Le FORIM assure la participation des diasporas

Le FORIM (Forum des Organisations de Solidarité internationale issues des Migration) s'affirme comme le lieu de concertation entre les associations de migrants et les administrations françaises sur la politique d'aide au développement. Cette instance, créée en 2002, est une instance de représentation des OSIM (Organisations de Solidarité Internationale

issues des Migrations), chargée de promouvoir les initiatives de ces associations en leur servant d'interface. Environ 700 associations sont membres de ce FORIM, elles interviennent dans une vingtaine de pays d'Afrique, d'Asie, du Pacifique ou encore des Caraïbes. Les associations représentant l'Afrique subsaharienne sont nombreuses au FORIM et les Africains y sont particulièrement actifs. On compte ainsi parmi les OSIM les plus actives le Haut conseil des Maliens de France)

Les Missions du FORIM sont de différentes natures :

- Assurer la représentation des OSIM auprès des instances associatives nationales (coordination Sud, etc) et des pouvoirs publics
- Informer les OSIM sur toute question les intéressant, en particulier sur les programmes de coopération et d'aide au développement
- Aider les OSIM à se structurer et à accroître l'efficacité de leur action, notamment en proposant des programmes de formation des responsables et militants associatifs.

Le FORIM s'affirme donc comme le relais efficace entre les diasporas de migrants et les pouvoirs publics et facilite la participation des migrants aux politiques de codéveloppement.

1.3.2 [Les programmes de codéveloppement font désormais partie de la politique extérieure de la France](#)

- a) Les expériences du Mali et du Maroc ont permis de donner une application concrète au codéveloppement.

L'expérience Malienne

Au Mali, le programme de codéveloppement, destiné en priorité à la région de Kayes et dont le fonctionnement est totalement partenarial avec la France s'est structuré autour de quatre volets :

Le cofinancement de projets de développement local portés par les associations de migrants constitue le premier axe de la politique de codéveloppement. 29 projets de développement local en région de Kayes ont ainsi été menés entre 2004 et 2006 pour près de 900 K€ de cofinancement. Ces projets collectifs ont pu se traduire par le financement d'écoles, de centres de santé, l'adduction d'eau en zone rurale. Le poids des investissements des migrants dans le financement d'infrastructures dans cette région de Kayes ne se dément d'ailleurs pas : depuis 1970, $\frac{3}{4}$ des investissements totaux dans les infrastructures proviennent des migrants. Les migrants occupent en effet un rôle de plus en plus central dans le codéveloppement ; ils cofinancent de plus en plus de projets en mobilisant des partenaires de plus en plus variés, que ce soient des ONG ou des organismes de coopération décentralisée. **On constate donc avec satisfaction une appropriation des projets par les migrants qui jouent de manière tout à fait pertinente le rôle de relais entre les différents acteurs du codéveloppement.**

La réinsertion de migrants désireux de rentrer au pays pour y créer une activité économique constitue une composante importante de la politique du gouvernement. Les aides à la réinsertion concernent les migrants porteurs d'un véritable projet de réinsertion économique qui peuvent bénéficier d'une subvention de démarrage de l'ordre de 4000 à 5000 euros. Cette subvention ne leur est pas versée directement mais gérée par une cellule technique de développement (composé d'un assistant technique français et d'un homologue au pays) qui paie les fournisseurs. Le migrant peut outre cette subvention bénéficier auprès d'opérateurs en France puis dans le pays d'origine d'une assistance (information, aide à la réalisation, assistance technique...) pour mener à bien son projet. Environ 70 missions d'expertise dans le cadre de l'identification ou de la mise en œuvre de projets au Mali ont ainsi été effectuées.

Entre 2004 et 2005, 350 projets de réinsertion économique ont vu le jour, aboutissant à la création de 3 emplois par micro-entreprise en moyenne, soit environ 1000 emplois créés. Une étude menée en juin 2005 auprès de 120 migrants réinstallés nous indique que 75% des projets fonctionnent toujours après une année et que la réinsertion sociale est considérée comme réussie par plus de 80% des migrants. **Ces aides à la réinsertion, quoique modestes par leur nombre, apparaissent cependant comme un succès au vu de la pérennité des emplois créés et du succès des réinsertions.**

La mobilisation de la diaspora scientifique et technique malienne au bénéfice de l'université de Bamako constitue le troisième volet de cette politique, qui s'inscrit par ailleurs dans le cadre du programme TOKTEN (Transfert des connaissances par l'intermédiaire des expatriés) des Nations Unies. Ce programme permet aux expatriés des pays où le programme est présent de retourner chez eux pour une période allant de deux semaines à trois mois afin d'utiliser leurs compétences et services pour le développement de leur pays d'origine. 43 missions d'appui à la diaspora scientifique et technique ont ainsi été réalisées en 2004 et 2005 dans le cadre de ce programme, une dizaine de missions depuis 2006.

Les projets socio-culturels portés par la jeunesse issue de l'immigration malienne ont par ailleurs été appuyées dans la perspective d'une meilleure intégration, selon leur choix, en France ou au Mali, des Maliens, spécialement ceux dits de "deuxième génération", nés en France, et susceptibles de créer un pont culturel entre les deux espaces. 12 projets jeunesse présentant une grande diversité dans les activités proposées (festival, centre de documentation, échanges de jeunes...) ont ainsi fait l'objet d'un cofinancement. Un Festival alliant concerts et débats a ainsi été organisé en septembre 2005 à Bamako, Kati et Ségou, rassemblant 7000 jeunes maliens et jeunes issus de l'immigration autour d'artistes issus de la diaspora.

A ce propos, le projet mené par la commune de Gentilly illustre parfaitement cette coopération : la commune de Gentilly a conçu dans le village de Kolobo (région de Koulikoro), un centre de santé communautaire. Une association de jeunes franco-maliens de la seconde génération, l'Association des jeunes du 162 (qui avait déjà construit dans ce village un espace culture), est à l'initiative de ce projet. Sur un coût total de 182 000 euros, la ville de Gentilly a financé 42 % de ce montant tandis que l'Association des jeunes du 162 a réuni pour sa part, avec la communauté malienne de Gentilly, 11 % du financement. Les habitants de Kolobo bénéficient désormais d'un centre de santé équipé d'un dispensaire, d'une maternité, ainsi que d'une pharmacie.

Le programme mis en place au Mali, d'un montant de 2,3 M€, a donc constitué un véritable laboratoire du codéveloppement. Même si le nombre de projets mis en œuvre reste modeste et si l'impact du codéveloppement sur le Mali semble limité, cette première phase de trois années a fait l'objet d'une évaluation positive et souligné la pertinence d'une action coordonnée, au niveau local et qui implique la population elle-même.

L'expérience marocaine

Le Maroc a bénéficié d'un projet global de 3.8 M€ conduits par l'Agence Française de développement dont 1.5 M€ sur financement de la commission européenne. Ce programme avait pour objet d'appuyer les investissements personnels ou collectifs, techniques et financiers des Marocains Résidant à l'Etranger (MRE) au bénéfice à la fois du Maroc et des émigrés porteurs de projets, conformément à l'esprit qui préside au codéveloppement. Ce programme expérimental visait à la fois à freiner l'émigration et à favoriser la réinsertion au Maroc des ressortissants marocains volontaires. Ce programme, qui n'a pas nécessité la création d'institution spécifique et s'est inscrit dans le cadre des dispositions déjà existantes comporte deux projets de développement toujours en cours au Maroc

Le premier projet consiste à la création d'infrastructures de tourisme rural, en particulier des gîtes dans la région de Taroudant. Le programme prévoit la réalisation d'une vingtaine de gîtes ruraux pour un coût total estimé à 1.470 M€ dont 1/3 serait financé par la subvention de la commission européenne.

L'agence de développement Social, établissement public marocain, est l'opérateur responsable de ce projet. Il valide les villages d'intervention, évalue les dossiers des MRE (notamment le respect des normes des gîtes ruraux), vérifie la réalité des apports financiers des migrants et assure enfin le suivi de l'exécution des projets. Une ONG marocaine se charge de la sensibilisation et du suivi des MRE volontaires

Le second projet se donne pour mission à faciliter la création d'une quinzaine de PME par des Marocains résidant à l'étranger. Ces investissements sont orientés en priorité vers des secteurs économiques tels que les nouvelles technologies de l'information et de la communication ou encore les technologies liées à l'environnement et la santé, autant de domaines porteurs et créateurs d'emplois pérennes.

Chacune de ces PME pourrait potentiellement créer une dizaine d'emplois, grâce au financement de la caisse des dépôts et consignations et son homologue marocain. Ce financement prend la forme d'une subvention versée à la société en remboursement des factures. Cette aide ne peut excéder 1/3 des dépenses prévisionnelles, dans la limite d'un plafond de 150 000€. Le second 1/3 de l'investissement est assurée par les fonds propre du promoteur, le dernier tiers par un fonds d'amorçage marocain. Les promoteurs de ce fonds, véritable opérateur de ce projet, sont la caisse des Dépôts et Consignations – PME (France) et la caisse des dépôts et de Gestion (Maroc)

Ces deux projets de codéveloppement sont en cours de réalisation au Maroc, ils n'ont pas

encore fait l'objet de bilan chiffré. Néanmoins, ils préfigurent les futurs projets de codéveloppement quant à la méthode à adopter : implication des migrants et de la population locale, participation d'établissements publics français et du pays partenaire qui assurent le suivi des projets, mobilisation d'acteurs non étatiques telles que les ONG, cofinancement entre la France et l'union européenne.

b) Ces expériences concluantes ont conduit à élargir le champ du codéveloppement

Suite à l'expérience concluante du Mali, d'autres programmes bilatéraux s'articulant autour des quatre principales composantes du programme expérimenté au Mali, ont été conclus entre 2005 et 2006 avec plusieurs pays du Sud: le programme de développement arrivé à terme en 2005 avec le Mali a été reconduit tandis que des programmes bilatéraux similaires à celui mis en place au Mali ont été conclus avec le Sénégal en 2005 et avec les Comores 2006. Le choix de ces pays comme partenaires privilégiés a été déterminé par l'importance de leurs communautés vivant en France, le degré d'organisation de ces communautés et la volonté affichée par les gouvernements de ces pays d'associer leurs communautés vivant à l'étranger à leur politique de développement.

Ces programmes s'orientent autour de trois axes:

- soutien aux projets de développement local initiés dans leur pays d'origine par les associations de migrants avec leurs partenaires au Sud
- accompagnement des initiatives économiques des migrants, dans l'optique d'une réinstallation ou d'un investissement à distance en faveur d'opérateurs locaux
- mobilisation des diasporas qualifiées pour des actions dans leur pays d'origine
- Le volet appui aux initiatives de la jeunesse n'a pas été retenu comme prioritaire lors de l'élaboration de ces programmes.

Par ailleurs, un programme cadre ouvert aux pays francophones d'Afrique subsaharienne, aux pays lusophones membres de la francophonie, ainsi qu'à l'Ethiopie, Haïti et le Vanuatu a vu le jour en 2006. Les axes de ce programme sont les mêmes que pour les programmes qui concernent le Sénégal et les Comores.

Les programmes de codéveloppement identifiés pour 2006-2008 sont donc les suivants : Mali (2,6 millions d'euros), Sénégal (2,5 millions d'euros pour 2005-2008), Comores (2,5 millions) et le programme « FSP cadre Afrique francophone et Ethiopie, Vanuatu et Haïti » (3 millions)

c) Le programme « DSTE pays émergent » vise à accélérer les échanges scientifiques avec les pays du Sud

Un programme « DSTE pays émergents » (Diasporas scientifiques, techniques et économiques) de trois millions ciblé sur les diasporas hautement qualifiées de plusieurs pays francophones (Algérie, Maroc, Tunisie, Liban, Vietnam, Cambodge, Laos) a par ailleurs été mis en place en 2006 avec l'objectif d'appuyer les initiatives de la DSTE vers leur pays d'origine. Ces initiatives relèvent aussi bien du domaine de la formation universitaire par des missions d'enseignement ou des directions de thèse que du domaine de la recherche scientifique avec la mise en place de programmes de recherche communs. Dans le domaine de l'innovation technologique seront valorisés les transferts de résultat de la recherche vers l'industrie dans le but de faire émerger dans les pays d'origine des pays de type Start-up.

La mise en oeuvre du projet associera trois niveaux d'intervention:

- Le comité de pilotage, présidé par l'ambassadeur délégué au codéveloppement et par la Direction de la Coopération Scientifique et Universitaire (DCSU) au Ministère des affaires étrangères, aura en charge le suivi et la coordination d'ensemble du programme
- L'ambassade, à travers un comité ad hoc composé de représentants de l'ambassade et d'instances nationales concernés, sera le maître d'ouvrage local
- L'Agence Universitaire de la Francophonie sera chargé de la gestion administrative et financière des projets

Le programme "INTER PARES" relève également d'une logique d'échange scientifiques de haut niveau entre le Sud et le Nord. Il consiste à créer des doubles chaires au niveau Master 2 et doctorat permettant à des universitaires du Sud et de la diaspora installée en France de travailler alternativement sur la même chaire en France et en Afrique. 10 chaires, chacune créée pour une durée minimum de deux ans (4 pour 2006-2007 et 6 pour 2007-2008) devraient donc voir le jour d'ici à 2008.

2. PRECONISATIONS EN VUE DE L'APPROFONDISSEMENT DU CODEVELOPPEMENT

2.1 Faciliter les transferts d'épargne

2.1.1 Mobiliser les opérateurs financiers pour valoriser les transferts financiers des migrants

- a) structurer les secteurs des opérateurs financiers pour que les flux financiers transitent davantage par les banques

Selon qu'ils sont formels ou informels, les transferts n'ont pas nécessairement le même impact pour le pays bénéficiaire dont l'intérêt est d'augmenter la part d'apports formels. Ils peuvent donc conduire une politique en ce sens, en agissant sur l'environnement des transferts financiers. Les coûts de transaction et les conditions d'affectation des sommes interviennent en effet dans le choix du type de canaux utilisés pour les transferts. Plusieurs facteurs pourraient inciter les migrants à utiliser les canaux officiels :

La diminution du risque de change inciterait sans doute à l'utilisation plus systématique de ces canaux officiels. **L'ouverture de comptes en devise dans une banque du pays d'origine** pourrait y contribuer, comme l'enseigne l'exemple du Maroc. La réglementation autorise les Marocains Résidant à l'étranger à détenir des comptes en Dirhams convertibles et/ou des comptes en devise, les dépôts ainsi constitués générant des intérêts exonérés de taxes; de ce fait, les migrants marocains utilisent beaucoup les canaux de transferts officiels (75% des flux). Dès lors, les banques marocaines bénéficient d'une collecte de fonds importante et donc de sources significatives de financement d'économie du pays.

La réduction du différentiel de taux de change constitue une autre piste à étudier. **L'octroi d'une prime de change** répondrait sans doute à ce défi, comme nous le montre là encore l'expérience Marocaine. Entre 1982 et 1988 était attribué 10% de prime pour le passage du Franc Français au Dirham, contribuant à atténuer les effets de l'inflation et de la variation des taux de change. A sa suppression, les transferts officiels ont chuté de 20%. Les migrants régulent donc fortement leurs transferts en fonction de la conjoncture du change euros/devises du pays d'origine, il s'agit dès lors d'effacer autant que possible les effets des opérations de change pour inciter les migrants à utiliser les canaux officiels.

Enfin, **la bonification des taux de rémunération des comptes des migrants** paraît opportune. La Turquie a en effet offert la possibilité aux migrants d'ouvrir un compte dans la devise de leur choix et prend en charge les frais d'ouverture et bonifie le taux d'intérêt par rapport au marché. Ce faisant, elle incite fortement les migrants à passer par les canaux de transfert officiels.

La formalisation des transferts présente plusieurs avantages pour le pays bénéficiaire : la

conversion de l'euro en monnaie locale renforce la stabilité de la monnaie locale ; sa conversion en devise conforte les réserves de change. Les deux dispositifs accroissent les ressources du secteur bancaire du pays. La formalisation des transferts revêt donc une importance capitale pour l'économie du pays des migrants qui effectuent ces échanges.

- b) Inciter le secteur bancaire et les opérateurs de transfert à diminuer leurs coûts

Il importe aussi de compléter ces mesures par des dispositions qui réduiraient le coût des transferts financiers. L'enjeu est d'inciter le secteur bancaire et plus largement tous les opérateurs de transferts à diminuer leur coût; c'est ce que fait l'AFD avec la banques des investissements mutualistes de l'Afrique de l'Ouest avec comme résultat le passage de 80 à 10€ du coût de transfert interbancaire des migrants entre la France, le Mali et le Sénégal. Plusieurs pistes sont ainsi à l'étude :

Le gouvernement a tout d'abord décidé de **mettre en oeuvre sur internet un outil de comparaison des prix de transferts**. Le site Internet www.getenvargent.fr a ainsi été lancé en décembre 2006 à titre expérimental. La transparence des prix qui en découle semble à même de favoriser la concurrence entre opérateurs et de permettre une plus grande efficience du marché des transferts. Les expériences similaires, soutenues par la banque interaméricaine de Développement concernant les transferts entre les Etats-Unis et les pays d'Asie ont eu des effets significatifs de baisse des prix. Ce comparateur de prix permettra en outre une meilleure connaissance des modalités de transfert de la part des migrants, dont on peut espérer qu'elle l'amènera à recourir davantage aux canaux formels pour effectuer ses transferts.

Les nouvelles technologies semblent une autre piste à suivre. Le groupe la Poste devrait proposer en décembre 2006 l'envoi de transfert de fonds par mandat électronique vers 26 pays d'Afrique subsaharienne (dont 16 francophones). Le réseau postal de transferts de fonds IFS (International Financial System – Services Financiers Internationaux) servira de support à ces échanges. La solution électronique aux transferts d'argent présente en effet l'avantage d'enrichir la gamme de services de paiements postaux, de réduire le délai de réception des envois (2 jours), de garantir le suivi des transferts mais également de réduire le coût des transferts. Dans le même esprit, l'**usage des SMS pour donner un ordre de virement** mériterait d'être étudié. Cette mesure devrait faire l'objet d'un accord entre banques et opérateurs téléphoniques qui ont d'ailleurs institutionnalisé cette pratique sur le corridor USA/Philippines.

Une autre mesure pourrait rendre plus concurrentiel les marchés des transferts: **permettre à un migrant, disposant d'un compte en France, d'autoriser une ou plusieurs personnes de son choix dans son pays d'origine, à effectuer des retraits ou des paiements qui s'imputent directement sur son compte en France, jusqu'à atteindre un plafond préalablement défini**. (Techniquement, il s'agit de virements entre deux comptes au sein de la même banque en France). Dans les régions d'origine où existent des distributeurs automatiques de billets, le vecteur de retrait ou de paiement pourrait être une carte de paiement. Cependant,

le système avec les cartes de retrait implique pour les banques françaises qui le propose d'avoir passé des accords avec un partenaire bancaire local pour pouvoir utiliser ses distributeurs automatiques; c'est donc un processus long. Cette proposition a été appliquée par la Caixa, qui facture 3 euros un transfert entre l'Espagne et la Colombie, quel que soit le montant transféré, les coûts de transfert ne fonctionnant ainsi qu'une part modeste de l'argent envoyé. Dans les zones non équipées de distributeurs automatiques, le dispositif pourrait nécessiter un intermédiaire local telle une institution de microfinance. Quelles que soient les modalités techniques utilisées, il serait de toute façon très important que les réseaux de distribution des partenaires dans les pays de réception des transferts soient le plus larges possible.

2.1.2 Développer des facilités pour les particuliers

a) valoriser l'épargne des migrants

La nécessité d'encourager l'épargne des migrants vers des investissements productifs a été rappelée en première partie de ce rapport. Plusieurs projets vont dans le sens d'une mise en valeur de ces ressources à l'heure actuelle insuffisamment exploitées :

Tout d'abord, la loi du 24 juillet 2006 a instauré un « **compte épargne développement** ». Ce compte souscrit dans les établissements bancaires est destiné à recevoir l'épargne d'étrangers ayant la nationalité d'un pays en voie de développement et travaillant en France afin de financer des opérations dans leurs pays d'origine. Un étranger actif en France pourrait placer sur ce compte des sommes déductibles de son revenu imposable, jusqu'à 25 % de ses revenus professionnels et 20 000 euros par personne. Ce texte a pour but de mobiliser l'épargne des immigrés en France en faveur du développement de leur pays d'origine. La forte incitation fiscale qui vient permettra d'accroître très sensiblement les transferts orientés vers le développement économique.

Instituer un mécanisme d'épargne salariale spécifique relève du même esprit que le compte épargne développement déjà évoqué. Les sommes bloquées pendant l'année pourraient être abondées par l'employeur et exonérées d'impôts et de charges sociales. En cas de création d'entreprise dans le pays d'origine du migrant, de financement d'une formation professionnelle ou lors d'un investissement immobilier, ces sommes pourraient être libérées. Ce dispositif d'épargne salariale pourrait d'ailleurs, à la demande du migrant, alimenter son compte épargne développement.

Outre l'épargne salariale, les mêmes cas de déblocage élargis dans le cas d'investissements dans le pays d'origine pourraient être envisagés pour des produits d'épargne déjà existants. Il s'agirait notamment de **débloquer l'assurance-vie**, premier produit d'épargne détenu par les migrants (10% des migrants possèdent une assurance vie selon une étude CSA, contre 26% des français).

b) Rendre plus facile l'accès au crédit

Aujourd'hui, la plupart des migrants qui veulent investir s'appuient essentiellement sur l'épargne constituée dans le pays d'accueil pour financer leurs projets. Dans la plupart des cas, cette épargne s'avère insuffisante et il leur faut donc recourir au crédit. Cependant, les migrants rencontrent de nombreuses difficultés, que leurs projets soient d'investissement collectifs, de création d'entreprises ou immobiliers. En Afrique subsaharienne, il est rare que des migrants parviennent à se faire financer par des banques sur place. L'accès au crédit s'avère donc difficile et ce pour trois raisons principales: D'une part, la rareté des ressources à moyen et long terme de la banque. D'autre part la méconnaissance de l'emprunteur migrant par l'établissement prêteur. Enfin l'absence de dispositif de garantie adapté. Il convient donc de réfléchir aux solutions à apporter sur ces trois points afin de faciliter l'accès des migrants au crédit.

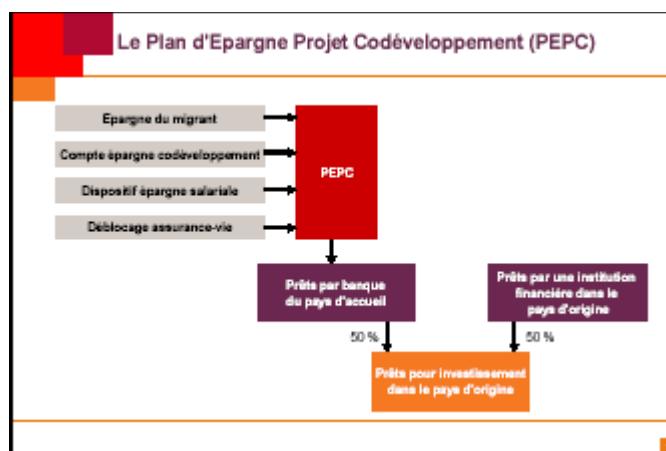
Il apparaît en premier lieu que les banques des pays sources d'immigration (notamment celles de l'Afrique Subsaharienne) disposent de peu de ressources, ce qui leur interdit à priori de développer une activité de crédit à moyen et long terme adapté à la durée d'amortissement économique des projets économiques des migrants. Ce manque de ressources pourraient être pallié de plusieurs manières: tout d'abord par **l'émission d'obligations à moyens et long terme**. L'exemple récent de l'émission d'obligations à cinq ans par la Banque Nationale de développement agricole au Mali démontre qu'il existe une demande pour ce type de placement. Ensuite, **faire davantage appel à des bailleurs de fonds internationaux et des fonds d'investissements** qui apportent déjà des garanties, voire des capitaux à des institutions de microfinance en Afrique subsaharienne s'avèrerait judicieux. Ceux-ci pourraient partiellement se substituer aux banques réticentes à accorder des prêts.

Le manque de connaissance du migrant par les établissements financiers constitue un autre obstacle à l'accès au crédit. En effet, lors de l'étude des demandes de prêt, les banques tentent d'analyser la situation et le comportement financier du client. Dans le cas d'un migrant disposant d'un compte en France, l'institution financière du pays d'émigration ne dispose pas de connaissance directe de son emprunteur potentiel, sauf si elle entretient avec la banque du migrant en France des relations de totale confiance. Dans cette optique, **la Banque du migrant au Nord peut servir d'intermédiaire entre le migrant et son client et l'institution sollicitée**. Ainsi, une plus grande coopération entre partenaires financiers au Nord et au Sud permettrait de mieux satisfaire les besoins financiers des migrants.

Mais les difficultés ne sont pas seulement techniques. Les institutions financières des pays du Sud ne souhaitent pas développer le crédit à moyen ou long terme par prudence tant les cibles visées par ce type de crédit (PME ou Start-up) leur apparaissent comme les plus risquées. Les microcrédits, même s'ils s'apparentent à des crédits classiques, ne sont pas exactement des crédits habituels dans la mesure où la population qui en bénéficie ne peut offrir de garanties classiques (de sûretés réelles ou de cautions valables). Le défi consiste donc à trouver des garanties suffisamment solides pour que les institutions consentent à accorder un prêt. Les **systèmes de cautionnement mutuels** par un partage de risques entre les institutions financières du Nord et du Sud prennent ici toute leur importance. L'établissement bancaire en France pourrait donc apporter sa garantie dans le cadre d'un partenariat avec la banque locale dans le cas où la situation du migrant en France permettrait la prise de gages. Cela supposerait par exemple de prendre en compte sa capacité d'épargne, c'est-à-dire d'une part la capacité du

migrant à rembourser mais également son degré de motivation pour mener à bien un projet.

Dans cette optique, le rapport Milhaud présenté en septembre 2006 propose **d'enrichir l'idée de « compte épargne développement » en l'insérant dans un projet plus vaste de « Plan d'Epargne Projet Codéveloppement »**. En effet, les déductions fiscales accordées n'apparaissent pertinentes que si elles s'insèrent dans un projet d'investissement vers leur pays d'origine. Il apparaît nécessaire que les sommes débloquées permettent d'accéder à un crédit complémentaire pour pouvoir réaliser cet investissement. C'est l'idée du PEPC, qui suppose des partenariats avec des banques ou des institutions financières locales, qui financerait chacune pour moitié les prêts pour investissement dans le pays d'origine, comme le présente le schéma suivant :



Source : Rapport Milhaud, septembre 2006

2.2 Développer une action coordonnée au niveau local

2.2.1 faire émerger les initiatives au niveau local

a) impliquer les associations de migrants, relais des politiques de codéveloppement auprès de la population locale

Les organisations issues des migrations constituent un atout indispensable dans la réussite du codéveloppement. Les OSIM apparaissent en effet comme le relais principal des politiques de codéveloppement en cela qu'elles sont ancrées au sein de diasporas plurielles. La dimension commune est fondamentale des OSIM est l'approche participative, qui se traduit par un appui aux demandes des populations bénéficiaires, ce qui est différent de la politique d'offre adoptée principalement par les bailleurs de fonds (au travers de leurs appels d'offre). Cette démarche participative garantit l'appropriation des projets par les populations et in fine leur

succès.

Les OSIM développent par ailleurs en permanence des relations avec les institutions françaises en coopérant avec les ministères, les collectivités locales ou encore les ambassades de France. Elles peuvent par exemple faciliter les relations entre les associations locales et les services des ambassades en traduisant en français courant des formulaires administratifs. Les OSIM réussissent par ailleurs à avoir un statut officiel en France et dans les pays du Sud, preuve de la reconnaissance dont ils bénéficient dans chacun de ces pays. D'autre part, les OSIM maîtrisent les codes de la culture locale en parlant le même langage : lorsqu'il s'agit de comprendre le rôle de la chefferie de village au Cameroun, les modes de fonctionnement de l'administration au Viêt-nam ou l'importance de la terre des ancêtres à Madagascar, la double culture des OSIM est un apport majeur.

Afin de favoriser leur implication dans les projets de développement locaux, **l'Etat pourrait donc conditionner son aide aux projets prévoyant une participation financière et technique significative des associations de migrants**. Cela aurait pour effet de systématiser l'action de beaucoup de collectivités territoriales qui travaille déjà avec des associations de migrants qui se trouvent souvent même à l'origine des actions locales. Cette conditionnalité inscrirait la coopération décentralisée plus étroitement dans une logique de codéveloppement.

b)encourager la coopération décentralisée

La coopération décentralisée se définit comme les actions de coopération internationale menées dans un intérêt, par voie de convention, par les collectivités locales françaises et étrangères. Cette action connaît actuellement un essor important puisque 3250 collectivités territoriales françaises auraient noué 6000 liens avec des collectivités étrangères dans près de 120 pays. La place des collectivités territoriales impliquées dans la coopération décentralisée gagnerait à être mise en valeur. Celles-ci permettent d'inscrire les initiatives des migrants dans de véritables projets de développement local, intégrant les dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles. La coopération décentralisée fait donc intervenir de nombreux acteurs pour des actions effectivement pertinentes et présente une visibilité forte à l'extérieur. Le conseil général de la Vienne ainsi que seize communes et communautés de commune du département ont ainsi mené d'importantes opérations de partenariat avec plusieurs collectivités territoriales du Burkina Faso. Cette coopération a permis la mise en place de centres multimédia à Ouagadougou, Kaya et Banfora. La formation de maires burkinabés a également fait partie de ces actions.

Il s'agit donc de favoriser cette coopération décentralisée. Plusieurs pistes s'imposent :

Tout d'abord, **actualiser le droit français pour faciliter la coopération décentralisée en matière de codéveloppement**. En effet, comme l'indique la définition de la coopération décentralisée, les conventions signées par les collectivités territoriales doivent comporter un intérêt commun. Or, un certain nombre d'actions menées ne représente qu'un intérêt local : action de promotion économique, touristique ou culturelle, actions humanitaires... De plus,

interdiction est faite aux collectivités territoriales françaises de conclure des conventions avec des Etats. Il convient donc de donner une base légale à ces actions de codéveloppement consentis par les collectivités territoriales françaises. Il serait par ailleurs profitable d'autoriser les collectivités territoriales à entreprendre des actions à caractère humanitaire sans passer de convention, ou du moins assouplir ce dispositif, pour qu'elles puissent financer des organisations non gouvernementales ou des associations.

Inciter les pays partenaires à poursuivre le processus de décentralisation. Le succès des projets de codéveloppement menés au Mali est en partie imputable à son processus de décentralisation réussi. Avec ses 8 régions, ses 743 communes et ses 49 « cercles » (ce qui s'avère pratique pour l'encadrement des communes même si cela peut être inutile d'avoir trois niveaux de décentralisation), le Mali dispose de collectivités territoriales (en particulier les régions) compréhensibles par tous, y compris les bailleurs de fonds. De plus, **l'Etat devrait favoriser les jumelages entre différentes collectivités territoriales du Nord et du Sud**, tels Montreuil et Yélimané au Mali. Ces jumelages favorisent en effet une implication plus forte des populations respectives.

Par ailleurs, **l'Etat pourrait centrer son aide sur les projets conçus dès l'amont en association avec les collectivités locales.** La participation financière de l'Etat abonnerait l'engagement des collectivités locales françaises. Le détachement temporaire de collaborateurs par ces dernières auprès des communes ou des opérateurs locaux, tels les Centres de Conseils Communaux au Mali est par exemple envisageable. La prise en charge de l'intervention sur place des responsables des OSIM pour monter des opérations avec les responsables communaux locaux est également envisageable.

2.2.2 Encadrer l'action de codéveloppement

a) faire converger l'action de l'AFD et de la coopération décentralisée

L'harmonisation des projets menés sur le terrain est un préalable à toute politique de codéveloppement. Afin d'éviter un saupoudrage des crédits sur plusieurs projets et d'éviter que plusieurs projets conduits parallèlement ne se télescopent, il est nécessaire de faire converger les actions de la coopération décentralisée et de l'AFD qui agit au compte du gouvernement. L'AFD et la coopération décentralisée présentent en effet des complémentarités d'actions évidentes : l'AFD dispose d'un réseau d'agents sur place assurant le suivi des politiques publiques, d'un budget conséquent, possède une connaissance des contextes nationaux et sectoriels indispensable pour mieux prendre en compte le cadre et les contraintes de chaque pays d'intervention. En ce qui concerne la coopération décentralisée, la proximité des collectivités locales du Nord et du Sud, l'appui à la maîtrise d'ouvrage, voire à la mise en œuvre des projets peuvent s'avérer très profitables.

Il s'agit donc de **faire converger sur des domaines prioritaires l'action de l'AFD et de la coopération décentralisée et de coordonner les contributions respectives pour**

maximiser l'impact local du codéveloppement. Cette harmonisation trouverait sa place dans les Documents de Cadre de Partenariat, signés entre l'Ambassade de France et chaque gouvernement. La Direction générale de la coopération et du développement pourrait par ailleurs faire le bilan des chantiers stratégiques en cours et à venir

La concertation entre l'AFD et les acteurs de la coopération décentralisée doit s'établir dans chaque pays le plus en amont possible de la programmation stratégique de l'AFD et de la collectivité française. La collectivité locale et l'agence locale de l'AFD pourraient ainsi engager un échange sur leurs secteurs et zones d'intervention respectifs, puis mettre en place des programmes communs. La recherche de convergences stratégiques et opérationnelles n'exclue pas que l'AFD apporte un conseil sur des secteurs dans lesquels elle n'intervient pas mais dont elle a une bonne connaissance. La collaboration fructueuse de l'AFD et de la coopération décentralisée devrait donc permettre d'amplifier l'impact du codéveloppement.

b) instaurer des mécanismes de contrôle

Quels que soient les projets d'investissement productifs, leur mise en œuvre nécessite un accompagnement. Il apparaît que seule **la déconnexion de l'opérateur d'appui qui fournit le financement et du maître d'ouvrage qui réalise ou accompagne le projet** peut permettre le succès des projets. Ce principe élémentaire, partagé par de nombreuses organisations représentatives de migrants, doit en effet guider les projets de codéveloppement.

Concrètement, les fonds dédiés à la mise en œuvre du projet sont confiés à un opérateur chargé de l'accompagnement du maître d'ouvrage (que celui-ci soit le porteur du projet lui-même ou son mandataire). Lors de chacune des étapes de la réalisation, les fonds sont débloqués par l'opérateur qui effectue lui-même les règlements financiers. Par ce biais, le maître d'ouvrage ne dispose pas des fonds et ne peut être victime des multiples sollicitations locales de la part de la famille, ce qui aboutirait à épuiser les fonds avant la réalisation.

De plus, **la désignation d'une structure chargée de contrôler la manière dont s'exerce la maîtrise d'ouvrage** paraît indispensable. L'exemple de *And Defar*, l'antenne locale d'ADER (Association pour le Développement Economique Régional) Mali qui a évolué en ONG locale de développement est à ce titre pertinent. Cette structure est chargée de fournir à des acquéreurs de bien immobiliers au Mali des projets depuis le montage du dossier jusqu'à sa réalisation avec l'aide de divers partenaires. Parmi ceux-ci : des caisses d'épargne et de crédit, des coopératives de maçons et briquetiers, des entreprises du bâtiment, bureaux d'étude et notaires

2.3 Impliquer d'autres partenaires

2.3.1 Mobiliser les compétences des divers coopérants

- a) encourager le volontariat pour pallier le manque de personnes sur le terrain

L'aide au développement va constituer au cours des prochaines décennies un facteur essentiel dans la lutte pour combler le retard entre pays pauvres et pays riches; Sans l'effort de consentement des populations des pays donateurs, cet effort de redistribution pourra difficilement être mené. Il en va de même pour le codéveloppement. Sans la participation active, non seulement des migrants mais également des populations du Nord aux projets de codéveloppement. **Une campagne de sensibilisation pour promouvoir le volontariat** s'avère ainsi nécessaire. La communication s'axerait autour du constat objectif et effroyable de l'état sanitaire et économique de millions d'hommes et de la paupérisation croissante d'une partie du monde. La communication s'appuierait sur la possibilité pour les volontaires de participer à des actions de codéveloppement dans les pays du Sud en valorisant leurs compétences. Cela contribuerait d'une part à sensibiliser davantage le public aux problématiques du développement et à faire connaître le principe même du codéveloppement.

Par ailleurs, **l'implication d'associations de volontaires dans ces actions de codéveloppement devrait faire l'objet d'accords avec le gouvernement, à l'instar de la convention signée en décembre 2006 entre l'association française des volontaires du progrès.** Cette association qui mobilise des jeunes sur des projets dans les pays du Sud à travers le volontariat de solidarité internationale (VSI) va être associée à un ensemble d'actions innovantes, dès 2007. Un nombre croissant de jeunes français issus des migrations seront ainsi mobilisés sur des postes classiques de volontariat, avec l'appui des réseaux de migrants. Normalement d'une période de deux ans, des missions plus courtes (6 mois/ 1 an) pourront être proposées. Des opérations de promotion de la dimension jeunesse dans le codéveloppement seront par ailleurs menées avec par exemple des partenariats de services aux acteurs impliqués dans le codéveloppement (appui des réseaux Sud de l'AFVP au montage et à la mise en place de projets de terrain, implication de volontaires). La signature de conventions entre le gouvernement et les associations de volontaires pourrait donc être systématisée pour mettre à profit les volontaires compétents dont la présence se fait malheureusement trop rare sur le terrain.

Les migrants volontaires pour appuyer le codéveloppement ont également leur rôle à jouer. **Favoriser l'implication des migrants dans le développement de leur pays d'origine nécessite la mise en place de programmes ad hoc d'aide public au développement,** telle la mise à disposition de médecins ou d'enseignants. Le développement des mises à disposition financées par l'aide au développement serait particulièrement précieux dans le secteur de la santé où nos pays sources s'immigration ont besoin de médecins et professionnels médicaux. Des mises à disposition dans des ONG ou des structures médicales en Afrique pourrait être une opportunité pour les 6000 médecins étrangers exerçant en France

Enfin, la dernière proposition serait d'**ouvrir les Volontariats civils Internationaux en**

Entreprise (VIE) aux étrangers. La seule condition pour bénéficier du statut de volontaires dans le cadre du VIE serait d'avoir un titre de séjour régulier. Le fait d'être volontaire dans son pays d'origine (et non pas dans d'autres pays) ne serait pas non plus une barrière.

b) Valoriser le rôle des multinationales

Les entreprises constituent un partenaire possible et souhaitable du codéveloppement. A ce titre, il convient de réfléchir aux possibilités d'associer davantage les entreprises au codéveloppement, à l'image de l'expérience d'électrification rurale dans la région de Kayes, à l'Ouest du Mali. EDF et TOTAL ont en effet créé une société conjointe, Korayé Kurumba, qui a pour projet de réaliser des projets d'électrification rurale dans le nord de la région de Kayes, en liaison avec des migrants maliens en France. Les migrants paient environ 70% de leur prix normal les abonnements de leurs parents bénéficiaires restés au pays. 400 ménages reçoivent de ce fait l'électricité, le réseau alimente également un éclairage public et une petite zone artisanale. Ce genre d'initiatives dont le succès démontre la pertinence devrait être fortement encouragées, d'autant plus que la place grandissante de ces grandes entreprises dans la mondialisation leur donne une responsabilité particulière.

Un grand nombre d'entre elles ont récemment opté pour un comportement éthique et socialement responsable pouvant servir d'appui à la démarche de développement durable: il convient qu'elles persévèrent dans cette direction. Afin de valoriser ces initiatives, il pourrait s'avérer opportun de **créer au niveau de l'union européenne un portail d'information sur la responsabilité sociale des entreprises**, qui recenserait le nombre de firmes concernées, les actions de codéveloppement pratiquées ainsi que les partenaires signataires. On peut en effet espérer de cet outil qu'il incite les entreprises à se lancer dans ces projets de codéveloppement, sous la pression d'une opinion publique de plus en plus exigeante vis-à-vis de ces questions.

2.3.2 Associer les partenaires européens aux politiques de codéveloppement

a) Coordonner les politiques européennes en faveur du codéveloppement

L'expérience française en matière de codéveloppement a suscité chez nos partenaires européens un vif intérêt, démontrant par là sa pertinence au regard des préoccupations. La France devrait donc inciter ses partenaires européens à poursuivre son action en faveur du codéveloppement en lui donnant une impulsion dans divers domaines :

La mise en place d'instruments financiers apparaît comme une opportunité. Il s'agit ici d'amplifier l'expérience française en transposant à une plus grande échelle les dispositifs prévus par la France dans sa politique de codéveloppement. Il s'agirait donc d'appuyer la création de mécanismes financiers au profit des migrants en Europe visant à cofinancer leurs projets d'investissement dans leur pays d'origine. L'appui à la mise en place de structures de

financement collectives dans les pays concernés, avec la participation des immigrés des pays d'accueil est également souhaitable.

La réforme des règles et des critères de financement des instruments financiers européens apparaît par ailleurs indispensable. Le règlement financier de l'union européenne, par son article 54, interdit à un contractant de l'Union européenne de subventionner lui-même des projets individuels à partir d'une dotation allouée sur budget européen. Seules les organisations internationales (type OIM) bénéficient d'un régime dérogatoire à cette règle générale. De fait, toutes les aides à caractère individuel accordées aux migrants, en particulier l'aide à la réinsertion, sont considérées comme des subventions, dans la mesure où n'est pas précisément connue et indiquée dans le dossier de proposition de financement le détail de l'utilisation de la somme consacrée à chacun des projets de réinsertion (liste des matériels, coût des travaux). La réinsertion est en effet une démarche volontaire qui relève d'un long processus de maturisation, incompatible avec une description détaillée à priori du financement du projet.

Une politique active en faveur des diasporas scientifiques techniques et économiques au niveau européen est par ailleurs souhaitable. Le renforcement de la coopération en matière de formation pourrait se traduire par la mise en place de programmes de formation analogues au programme Erasmus. Le développement de jumelages entre écoles et universités, hôpitaux et centres de recherche des pays du Nord et du Sud faciliterait la mobilité des élites issues des diasporas. Mettre en réseau les chercheurs travaillant dans l'union européenne avec leurs confrères dans les pays du Sud, en particulier ceux qui travaillent dans des domaines présentant un intérêt direct pour les pays du continent africain et leurs organismes de recherche. La création de pôles régionaux d'excellence au Sud et l'appui aux pôles déjà existants pourrait par ailleurs faire l'objet d'une politique européenne.

b) Associer les partenaires européens aux projets des migrants

Si les Etats européens se doivent de coordonner leur politique en matière de développement, ils doivent également favoriser intervenir directement dans le déroulement des projets des migrants et ce, à divers stades. Le succès de cette intervention dépendra de la capacité des Etats européens à mobiliser sa population, ses collectivités locales et à travailler en synergie avec ses partenaires. Cette mise en commun doit intervenir à différents stades du projet du migrant :

- L'information des porteurs de projets potentiels sur les appuis dont ils peuvent bénéficier
- La sélection des projets par les opérateurs engagés dans la démarche de codéveloppement (ONG, collectivité locales...)
- la recherche de partenaires, aussi bien techniques que financiers
- la recherche et la sélection de l'opérateur et du maître d'ouvrage qui mettent en oeuvre concrètement les projets au niveau local
- l'accompagnement des porteurs de projets dans la recherche de financements.

Les coopérations entre partenaires européens, pragmatiques et source d'économies d'échelles, méritent d'être soutenues. Une expérience menée au Burkina Faso illustre parfaitement cette collaboration entre divers bailleurs de fonds. La coopération entre la commission européenne, l'AFD ; le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique a ainsi débouché sur plusieurs plans d'actions qui se déclinent sous plusieurs formes : Plans d'actions pour le financement du monde rural, plan d'actions pour l'émergence des organisations agricoles. Par ailleurs, l'AFD coopère avec un partenaire hollandais au Maroc, la fondation IntEnt. Celle-ci, présente dans de nombreux pays, a contribué à la création de 60 entreprises au Maroc depuis qu'elle a obtenu des financements européens. Ces deux exemples démontrent la pertinence d'une coopération transnationale.

Conclusion

L'intérêt suscité par le codéveloppement chez nos partenaires européens semble donc augurer une approche raisonnée des politiques menées en direction du Sud. Les pays du Nord ont en effet pris conscience qu'une politique migratoire ne peut s'exonérer d'une politique d'aide au développement efficace. La conférence euro-africaine de Rabat qui s'est tenue les 10 et 11 juillet 2006 a mis en évidence cette nécessité de réévaluer le partenariat entre Nord et Sud à propos des politiques migratoires. Comme l'a rappelé Madame Brigitte Girardin, "C'est une approche équilibrée, je crois, que nous devrions tous pouvoir partager : passer de migrations subies à des migrations régulées ; faire en sorte qu'à « l'immigration choisie » dans les pays d'arrivée, puisse correspondre une « émigration choisie » dans les pays de départ." Le codéveloppement invite en effet à envisager sous un jour nouveau le rôle des migrants; celui de porteur de projets et de relais entre pays du Nord et du Sud. Facteur d'intégration pour les migrants des pays du Nord, il permet de dynamiser les relations entre les populations ici et là-bas.

Le codéveloppement se présente donc comme une politique viable et efficace, les expériences déjà menées au Mali ou encore au Maroc peuvent à ce titre en témoigner. En s'adressant aux régions dont son originaires les migrants, cette politique vise à promouvoir les initiatives de développement au niveau local pour fixer des populations pauvres et souvent enclines à l'exil. Si de nombreux espoirs peuvent être placés dans cette politique, il faut toutefois se garder d'y voir un remède miracle. Le codéveloppement apparaît comme une sorte de préalable à de plus amples politiques de développement qui insisteraient sur la mise en place d'infrastructures de télécommunications, de santé, de formation, de développement des services. Il faut donc envisager le codéveloppement pour ce qu'il est: un levier efficace pour mettre en place un tissu économique local mais qui ne suffira pas à lui seul à stimuler la croissance.

La voie du codéveloppement apparaît donc prometteuse. Elle ne pourra cependant aboutir que par la participation de nos partenaires de l'union européenne mais également de la société civile et surtout des migrants eux-mêmes. Les espoirs réels suscités par le codéveloppement doivent donc se concrétiser par la mobilisation de tous ces partenaires dans un esprit de concertation. Là réside l'esprit du codéveloppement.

Annexes

Annexe 1

Historique du codéveloppement

C'est la coopération française qui a forgé la notion de codéveloppement et qui a conduit les expériences les plus significatives sur le terrain.

La notion atout d'abord été mise à l'honneur au début des années quatre-vingts. L'objectif était très ambitieux : organiser un véritable codéveloppement de la France et de quelques pays émergents choisis comme partenaires privilégiés (ALGERIE, INDE, Mexique), en mettant en synergie les complémentarités de la France et de ces pays (Savoir-faire et haute technologie d'un côté, main-d'œuvre et ressources naturelles de l'autre). La principale traduction concrète de cette volonté a été le fameux contrat gazier avec l'ALGERIE, négocié par M. CHEYSSON, alors Ministre des relations extérieures (contrat à long terme, à prix fixe, légèrement supérieur à celui du marché). L'effondrement des prix de l'énergie, la montée du libéralisme et l'étiollement de la planification ont conduit à l'abandon de cette politique.

Au début des années quatre vingt dix ont été tentées des expériences qui préfiguraient le codéveloppement dans son acception actuelle (sans toutefois que le terme ait été utilisé à cette époque). Elles ont eu lieu dans la vallée du fleuve SENEGAL (Ouest du MALI, nord du SENEGAL, sud de la MAURITANIE). Il s'agissait de proposer aux migrants disposés à rentrer chez eux, pour y créer une petite activité économique, des aides financières (d'un montant de 4000 euros) et un accompagnement par une ONG (conseil, aide à la mise en place de l'activité)

La notion de codéveloppement, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, a été explicitement formulée dans la période 1997-98, à l'initiative de M. CHEVENEMENT, alors Ministre de l'intérieur. La conception était aussi ambitieuse, mais différente, de celle du début des années quatre-vingts : il s'agissait, avec des objectifs déjà proches de ceux qui sont aujourd'hui poursuivis, de valoriser les capacités intellectuelles et financières des migrants au service de leur pays d'origine. Dans la pratique, pourtant, les actions réellement conduites se sont situées dans la continuité des expériences d'aides au retour des années précédentes et se sont en définitive limitées à des aides au retour améliorées. Cette focalisation sur le retour s'est en outre accompagnée d'une volonté implicite de conditionner l'octroi de crédits pour des actions de codéveloppement à l'obtention de résultats tangibles en matière de maîtrise de l'immigration clandestine. L'ambition des objectifs affichés pour les retours (25 000, alors que l'on en avait dénombré une cinquantaine par an dans la phase expérimentale précédente) a inquiété les partenaires sollicités pour la réalisation d'expériences pilotes (MALI, SENEGAL, MAROC, COMORES) . L'approche en termes de conditionnalité et de maîtrise des flux migratoires a suscité de leur part de vives réticences, et même parfois des réactions de rejet.

Tenant compte de cette situation, le gouvernement de M. RAFFARIN a procédé à une importante réorientation de la politique française de codéveloppement, dont les finalités et les priorités ont été arrêtées par la communication en conseil des ministres du 8 octobre 2003.

Annexe 2

Le codéveloppement dans les textes officiels

CICID

La décision de mettre en place une politique ambitieuse de codéveloppement a été prise par le CICID (*Comité interministériel de la coopération internationale et du développement*) du 11 décembre 2002. le point IV du relevé de conclusions (intitulé « *Mobiliser la société civile et développer la coopération décentralisée* ») est ainsi libellé :

« 4/ Aide au développement et migrations internationales : le co-développement

Le co-développement qui valorise le rôle des migrants dans le développement de leurs pays d'origine, doit être mieux intégré dans notre politique d'aide au développement. Il constitue aussi un volet de notre politique d'immigration.

C'est dans cet esprit que sera prochainement soumise au conseil des ministres la nomination d'un ambassadeur pour le co-développement dont la mission sera de promouvoir et de coordonner les initiatives prises à cet égard. En prenant en compte la dimension européenne et multilatérale, l'ambassadeur au codéveloppement devra promouvoir des approches nouvelles, impliquant associations de migrants, pouvoirs publics et collectivités locales et se fondant sur un partenariat avec les autorités des pays concernés. Une réflexion sur la création d'instruments nouveaux de co-développement doit de même être conduite, s'agissant en particulier de la formation professionnelle, de la création d'activités économiques et de la mobilisation de l'épargne des travailleurs migrants au profit d'investissements dans les pays d'origine.

Enfin dans le cadre de la programmation de notre aide, des pays et des zones géographiques prioritaires pour la mise en place de projets de co-développement seront identifiés »

LETTRE DE MISSION DE L'AMBASSADEUR DÉLEGUE

La définition du codéveloppement retenue par le CICID a été précisée de la manière suivante dans la *Lettre de mission* du premier ambassadeur délégué au codéveloppement (Lettre de mission signée par le Secrétaire Général du Ministère des Affaires étrangères) : « *Celui-ci est entendu comme l'ensemble des actions d'aide au développement qui implique des migrants vivant en France, quelles que soient les modalités de cette implication : participation à la conception, au financement, à la réalisation, au suivi* ». Le texte rappelle également que le « codéveloppement » qui « *valorise le rôle des migrants dans le développement de leur pays d'origine* », doit être « *mieux intégré dans notre politique d'aide au développement* » et « *constitue un volet de notre politique d'immigration* ».

COMMUNICATION EN CONSEIL DES MINISTRES

Une *Communication*, présenté le 8 octobre 2003 au conseil des ministres, par le ministre délégué à la coopération et à la francophonie, monsieur Pierre André WILTZER, a arrêté les orientations principales de la politique française de codéveloppement.

Les objectifs sont ainsi définis : « *Comment mieux canaliser vers le développement de leurs pays d'origine les formidables énergies engendrées par les diasporas installés dans notre pays, c'est l'immense défi auquel entend répondre le codéveloppement* » étant entendu que le « *codéveloppement a pour ambition de s'appuyer sur la dynamique des migrants installés en France et qui conservent des liens étroits avec leur pays pour en promouvoir le développement. L'objectif est donc d'encourager la création de richesses dans ce pays* ».

Les deux priorités principales sont fondées sur les principes suivants :

- « *Canaliser l'épargne des migrants vers l'investissement* »
- « *Mobiliser les élites de la diaspora sur le développement de leurs pays d'origine* »

La conclusion du texte rappelle que « *le codéveloppement ne reste plus à l'Etat de concept. En proposant de lui donner un contenu concret, il doit devenir un instrument de mobilisation des initiatives, des compétences et des moyens des migrants installés en France souhaitant contribuer au développement de leurs pays d'origine. L'accent ainsi mis sur l'investissement et la valorisation des ressources humaines rompt clairement avec la logique d'assistance*

 »

Annexe 3

Discours sur le codéveloppement

Dialogue à Haut Niveau des Nations Unies sur les Migrations internationales et le développement (14-15 septembre 2006)- Discours de l'Ambassadeur délégué au Co-développement

Madame la Présidente,

Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs,
Mesdames et Messieurs,

I / Les migrations, phénomène mondial, s'expliquent en grande partie par les inégalités de développement entre les différentes régions de notre planète ; comment ne pas avoir à l'esprit en effet que, aujourd'hui, 1/5ème de la population mondiale dispose de 4/5ème des richesses produites.

Les évènements dramatiques et quotidiens qui aujourd'hui illustrent ce besoin vital de mobilité nous font prendre conscience que les phénomènes migratoires ne peuvent être abordés sans questionnement du développement des Suds. Nous devons dès lors, à nos niveaux de responsabilité respectifs, nous mobiliser afin de réévaluer sous cet angle nos actions et nos efforts.

Certes, les objectifs de développement doivent rester les piliers de la coopération internationale. A cet effet, il nous faut renforcer instruments et moyens de lutte contre la pauvreté et favoriser l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. En ce sens, le développement humain, la santé et l'éducation, mais également le développement économique demeurent nos priorités. Si les migrants choisissent l'exil c'est parce que ces objectifs ne sont pas assez efficacement mis en œuvre. Bien souvent aussi, les conflits et l'insécurité civile motivent ce choix.

Si nous sommes réunis aujourd'hui, pays de départ, de transit et de destination, c'est que nous avons pris conscience du rôle que jouent les migrants dans le développement de leurs régions d'origine.

II/ Afin d'optimiser ce lien, le gouvernement français a adopté il y a quelques mois une stratégie interministérielle sur les migrations et le développement articulée autour de 3 volets et qui s'intègre pleinement aux initiatives européennes sur ce thème.

En premier lieu, nous voulons faciliter, par le relais de projets de codéveloppement que la France met en œuvre depuis quelques années déjà, les initiatives individuelles ou collectives des migrants vers leurs régions d'origine, en finançant des micro-projets créateurs de développement local et d'emplois. Ces initiatives impliquent un fort partenariat d'une part avec les associations de migrants et d'autre part avec les autorités des pays partenaires, le Maroc, le Mali et le Sénégal au premier rang.

Le deuxième volet de notre action concerne les transferts financiers des migrants vers leur région d'origine. Les transferts d'épargne sont l'expression la plus parlante de ce lien socio-économique entre les diasporas et leurs régions d'origine. Afin de favoriser l'investissement de cette épargne dans le développement, nous soutenons à la fois une réduction du coût de ces transferts en favorisant la concurrence entre établissements bancaires et un accompagnement des migrants dans leurs projets. La création d'un compte « épargne développement » devrait permettre de défiscaliser l'épargne consacrée au secteur productif.

Enfin, il nous faut agir contre la fuite des cerveaux et la perte de ressources humaines et favoriser cette mobilité Nord-Sud et Sud-Sud. Nous voulons associer les élites établies en France au développement de leur continent, notamment au niveau de la formation et du transfert de compétences. Nous voulons également mettre en place des moyens favorisant la mobilité de la diaspora qualifiée, médecins, ingénieurs, universitaires, cadres supérieurs, résidant en France. Nous souhaitons qu'ils participent à nos programmes de coopération et qu'ils contribuent également à transmettre leurs savoirs et leurs compétences au Sud.

III / Notre approche des enjeux liés aux migrations internationales et au développement ne peut être ni uniquement bilatérale, ni uniquement régionale. Les chemins des migrations évoluent avec la mondialisation. Nous devons donc faciliter l'émergence d'une approche multilatérale favorisant l'identification de mécanismes d'intervention pragmatiques. Cette réflexion trouve légitimement sa place au niveau des Nations Unies mais ne doit pas oublier d'associer les acteurs centraux de la problématique : les migrants. Nous devons mutualiser nos expériences. A cet égard, la dernière conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement constitue une étape essentielle dans la définition d'un partenariat Nord-Sud visant à aborder de façon global et équilibré les phénomènes migratoires. Nous devons également favoriser l'émergence d'un système d'échange efficace entre gouvernements et organisations internationales travaillant sur ces questions, que ce soit au niveau de l'analyse objective des phénomènes ou au niveau des programmes à lancer afin de répondre aux défis qui nous sont posés.

Je ne doute pas que nos interventions effectuées dans le cadre de ce Dialogue à Haut Niveau parviennent à éclairer ces différentes questions en tenant compte de la variété de nos situations. Je vous remercie.

Intervention de la ministre déléguée à la coopération, au développement et à la francophonie Mme Brigitte Girardin devant le centre d'accueil le 18 décembre 2006 à l'occasion du Forum national des acteurs du codéveloppement et de la signature de la convention avec l'association française des volontaires du progrès.

Mesdames et Messieurs les Représentants de la presse étrangère,

Merci à vous d'avoir répondu à mon invitation, qui vise à vous présenter le premier Forum

national des acteurs du codéveloppement que j'ouvrirai cet après-midi au Centre de conférences internationales, et auquel vous êtes bien sûr toutes et tous cordialement conviés.

(...)

Permettez-moi à présent de vous dire quelques mots sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui, le codéveloppement, et sur le Forum consacré à ses acteurs.

On parle beaucoup du codéveloppement depuis quelque temps. Je me réjouis d'ailleurs qu'il puisse devenir un thème de la prochaine campagne électorale. Mais trop peu de gens encore en connaissent la véritable définition, et surtout trop peu de propositions concrètes sont formulées. C'est donc chacun de ces deux aspects - la définition du concept, et les propositions concrètes - que je souhaite aborder brièvement devant vous, pour vous montrer les initiatives fortes prises en la matière par le gouvernement.

1. S'agissant d'abord du concept même de codéveloppement, nous le définissons très simplement comme toute action d'aide au développement à laquelle participent des migrants vivant en France.

Le codéveloppement peut donc aussi bien concerner les immigrés qui sont prêts à retourner dans leur pays pour y créer une activité, que ceux qui, tout en étant durablement établis en France :

- soit, sont disposés à investir dans leur pays d'origine pour y promouvoir des activités productives et y réaliser des projets sociaux (école, centres de santé, etc) ;
- soit, souhaitent faire profiter leur pays d'origine de leurs compétences, de leur savoir-faire et de leurs réseaux de relations.

2. L'intérêt du codéveloppement, c'est donc bien de faire en sorte que la migration soit mutuellement profitable au pays de départ et au pays d'accueil.

C'est aussi de faire le lien entre les politiques d'immigration et les politiques de coopération, en privilégiant une approche globale et équilibrée de la question migratoire, rendant possible un véritable partenariat entre pays de départ et pays d'accueil, sans tabou ni polémique : c'est en mettant le développement au cœur de la question migratoire, que l'on parviendra à éviter de se focaliser sur sa seule dimension sécuritaire. Pour cela, il nous faut trouver le bon équilibre entre la nécessaire surveillance de nos frontières, et l'indispensable développement des pays du Sud.

3. Avec le codéveloppement, il s'agit donc de valoriser le formidable potentiel que représentent les communautés de migrants pour aider au développement de leur pays d'origine, et ce à un double titre : non seulement, par les fonds qu'ils rapatrient et qui sont évalués à 5 milliards d'euros chaque année ; mais aussi par les qualifications, les compétences et l'expérience que bon nombre d'entre eux ont acquises, souvent dans des domaines utiles à leurs pays d'origine.

C'est donc à la fois cette mobilité des compétences et cette mobilité de l'épargne des migrants que nous nous efforçons d'encourager, ainsi d'ailleurs que le développement local, au travers de mesures concrètes que je développerai cet après-midi lors du Forum :

- s'agissant d'abord des transferts financiers des immigrés vers leur pays d'origine, et dont 10 % seulement profitent actuellement aux investissements productifs, nous voulons inciter cet argent à s'investir dans le développement : à la fois en réduisant le coût de ces transferts par une plus grande concurrence entre établissements bancaires, et en créant des incitations fiscales pour que ces fonds soient davantage consacrés au secteur productif. Tel est le sens du compte d'épargne codéveloppement créé en juin dernier, et qui permet de déduire du revenu imposable, 25 % des sommes consacrées à un investissement dans un pays en développement (dans la limite de 20 000 euros par personne).
- s'agissant par ailleurs de la mobilité des compétences, nous voulons associer les élites installées chez nous au développement de leur pays d'origine, en proposant notamment aux médecins, ingénieurs ou universitaires de participer à nos programmes de coopération pour des missions de courte durée, ou bien encore en leur offrant la possibilité de transmettre leur savoir à distance par l'utilisation des nouvelles technologies.
- enfin, nous souhaitons accompagner les projets initiés par des migrants et visant au développement local de leur pays d'origine, soit pour réaliser des équipements collectifs comme des écoles ou des centres de santé, soit pour réaliser des investissements productifs comme la création de gîtes ruraux dans l'Atlas par des Marocains de France, soit encore pour accompagner la réinsertion économique dans leur pays d'origine des migrants en situation d'échec dans notre pays : non pas par un simple pécule qui ne sert souvent qu'à tenter de repartir, mais par le financement de micro-projets qui permettent de rentrer dignement, en créant de l'activité et des emplois. Au Mali, les derniers chiffres sont éloquents : 432 retours ont permis de créer 1 200 emplois.

Voilà donc les différentes pistes suivies par le gouvernement pour donner corps à cette voie originale et prometteuse du codéveloppement.

4. Et c'est évidemment pour aller encore au-delà, que le gouvernement a décidé en juin dernier de lancer ce premier Forum national des acteurs français du codéveloppement, qui se tiendra aujourd'hui et demain au Centre de conférences internationales.

Son objectif est de permettre une mutualisation des expériences, et d'encourager le déploiement d'actions de codéveloppement et la diffusion des bonnes pratiques. Pour cela, il associera les personnes bénéficiant d'une bonne expérience du terrain, ou ayant engagé une réflexion sur ce sujet, au niveau national comme au niveau européen.

Tous les acteurs français du codéveloppement y participeront, ONG, organisations de solidarité issues des migrations, collectivités locales, experts, et entreprises. Nos partenaires européens les plus actifs dans ce domaine, je pense aux Belges ou aux Allemands, ainsi bien sûr qu'à la Commission européenne, seront présents, ainsi que des témoins venus des pays du Sud.

A cette occasion, j'annoncerai un certain nombre de mesures importantes, en particulier le lancement d'un site Internet qui permettra d'améliorer la transparence des services offerts aux migrants qui envoient leurs économies à leur famille, ainsi que la mise en place par le Groupe de La Poste d'un mandat électronique qui permettra de réduire fortement les coûts des transferts.

Pour conclure, et avant de répondre bien volontiers à vos questions, je souhaite vous dire ma conviction que le codéveloppement peut apporter une réponse au triple échec qu'est trop souvent le parcours de l'immigré clandestin, fuyant la pauvreté :

Au premier échec que constitue son départ même du pays qui l'a vu naître, nous voulons opposer d'ambitieux projets de coopération, mieux ciblés sur les régions sources d'émigration, et surtout créateurs d'emplois sur place, pour permettre aux populations d'y rester (exemples Anjouan, Kayes Nippes à Haïti...)

Au deuxième échec que constitue l'installation en France dans la précarité d'une situation irrégulière et clandestine, nous voulons opposer une politique de gestion concertée des flux migratoires, qui ne doivent être subis ni dans le pays de départ, ni dans le pays d'accueil. Il ne peut y avoir d'immigration choisie au Nord sans émigration choisie au Sud. Les visas que nous délivrons aux candidats au départ doivent pouvoir s'appuyer sur des perspectives réalistes d'intégration dans notre pays et ne pas organiser une fuite des cerveaux au détriment de nos partenaires du Sud.

Au troisième échec que constitue enfin le retour au pays à la suite d'une mesure d'éloignement, nous voulons opposer un retour dans la dignité grâce à un véritable accompagnement et un appui à la création d'activité, par le financement de micro-projets et de formations. Les expériences menées jusqu'à présent sont très positives, chaque migrant ainsi accompagné ayant créé en moyenne 3 emplois (432 Maliens - 1 200 emplois). Autant de candidats potentiels à l'émigration que nous maintenons sur place.

Au total, le codéveloppement est bien l'illustration de cette "stratégie gagnant - gagnant" qui est pour moi au cœur de toute politique de développement : c'est en aidant les pays du Sud à se développer en y créant de l'activité économique et des emplois, que nous contribuons aussi à réduire la pression migratoire qui s'exerce sur les pays du Nord. Il ne faut donc pas se tromper de combat : c'est bien à la pauvreté qu'il faut d'abord s'attaquer, car c'est elle qui est la première motivation à quitter son pays d'origine. C'est évidemment toute la raison d'être de notre politique de coopération. Et c'est aussi pourquoi les questions d'immigration et les questions de développement sont autant indissociables./.

Annexe 4

Présentation du Fonds de solidarité prioritaire

Le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) est l'instrument de l'aide-projet du ministère des Affaires étrangères. Issu de la réforme du dispositif de la coopération française, il remplace le fonds d'aide et de coopération. Il a pour vocation de financer, par dons uniquement, l'appui apporté par le ministère des Affaires étrangères aux pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche. Novateur, le FSP met en œuvre les principes de la politique française d'aide au développement :

- l'adaptation à un monde en développement différencié qui requiert un effort de spécialisation des interventions en fonction des caractéristiques des pays concernés.
- le renforcement de l'efficacité de l'aide par l'adoption d'une logique « projet ». Pour être éligible, un projet ou un programme doit être pluriannuel, avoir des objectifs précis et mesurables, un calendrier établi. Il doit être assorti d'indicateurs de suivi afin de permettre une évaluation rétrospective à son achèvement.
- la contractualisation de véritables partenariats dans lesquels s'inscrivent les projets.
- l'appui aux sociétés civiles des pays du Sud afin de satisfaire aux exigences de l'exercice de la citoyenneté dans des institutions démocratiques.
- la volonté de transparence.

Le FSP est un instrument privilégié de partenariat avec les États, mais aussi avec les autres bailleurs de fonds et la société civile. Par sa vocation institutionnelle, il est susceptible d'intervenir sur l'ensemble des structures nationales d'un pays : ministères, collectivités territoriales, établissements publics. Travaillant aussi bien sur les évolutions institutionnelles que sur les domaines sociaux, il contribue à la rationalisation de l'aide et favorise la mise en œuvre de cofinancements, par exemple avec l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance), l'OIT (Organisation internationale du travail) ou l'OMS (Organisation mondiale de la santé). Outil de lutte contre la pauvreté, il s'adresse à la société civile et l'associe, soit directement à travers ses opérations en faveur des associations de solidarité internationale ou de la coopération décentralisée, soit indirectement par l'effet de ses projets sur les plus démunis. Moderne, le FSP associe deux niveaux de pilotage : le Conseil d'orientation stratégique (COS), instance d'orientation et de contrôle impliquant la représentation nationale française, et le Comité des projets, instance interministérielle d'examen des projets.

En 2005, 70 projets ont été approuvés au titre du FSP, soit :

- 46 projets « pays » : projets bilatéraux contribuant au développement d'un pays partenaire ;
- 3 projets « inter-États » : projets bénéficiant à un groupe d'États déterminé, réunis le plus souvent dans une organisation inter-gouvernementale ;
- 21 « programmes mobilisateurs » : contributions à des thèmes sectoriels transversaux de développement.