

Co-développement

*Jacques BAROU**

Le co-développement : association originale des émigrés au développement de leur pays de départ ou simple alibi à une politique restrictive des entrées ?

Le co-développement mis à drôle de sauce

L'apparition en mai 2007, au sein du gouvernement Fillon, d'un ministère associant diverses compétences comme celles de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement a provoqué de nombreuses réactions, tant au sein de l'opinion publique qu'au sein des milieux associatifs ou académiques familiers des diverses problématiques autour du thème des migrations internationales.

Pourquoi le co-développement, activité relevant en principe de la coopération économique entre la France et un certain nombre de pays en voie de développement, se trouve-t-il attribué à un ministère qui entend gérer à la fois les flux d'immigration, les processus de participation à la vie de la société française et, de manière peu explicite, l'accès à la citoyenneté française. Associée à de telles compétences, la notion de co-développement apparaît comme un alibi destiné à donner une connotation positive à un intitulé ministériel qui évoque plutôt une volonté de contrôle étroit des flux d'entrées et de sélection des immigrés tout au long de leur trajectoire, avec pour corollaire inévitable, un certain nombre de refus et de renvois au pays de départ. A travers un tel prisme, le co-développement apparaît comme un moyen de maintenir les gens chez eux et de freiner leurs ambitions de se rendre dans des pays plus développés.

alibi
émigration facteur de développement
transfert de compétences
appui aux pays d'origine

Certes, le développement est un facteur qui peut ouvrir des perspectives de choix pour les habitants des régions pauvres, en particulier le choix de rester chez soi. Ceci dit, l'émigration s'avère aussi être un facteur de développement, surtout dans le cadre d'une économie de plus en plus globalisée. Il ne faut donc pas associer automatiquement co-développement et rétention des populations dans leurs pays d'origine. Si certaines régions, jadis extrêmement pauvres et caractérisées par des taux de départs très élevés de leurs habitants ont pu parfois s'enrichir et devenir à leur tour des zones d'attraction, c'est en partie à leurs émigrés qu'elles ont dû une telle transformation.

L'exemple de l'Europe du sud et des grands pays d'Asie

Dans certains pays, en Europe du sud en particulier, les transferts de fonds réalisés par les émigrés ont contribué à long terme au décollage économique qui s'est réalisé dès les années 1950 en Italie, un peu plus tard en Espagne et encore plus tard au Portugal. Ces transferts n'ont pas été pour autant les principaux facteurs susceptibles d'avoir favorisé une telle évolution, mais ils y ont incontestablement contribué. Pour cela, il a fallu que les gouvernements s'efforcent de maintenir des liens étroits avec leurs diasporas et que les banques nationales parviennent à attirer les fonds des émigrés pour en faire bénéficier les secteurs de l'économie qui étaient susceptibles de favoriser la croissance globale. Le « boum » immobilier en Espagne au cours des années 1960 qui a permis de drainer vers ce pays des flux touristiques importants et de générer ainsi de nombreuses activités connexes a été en partie financé par l'argent des émigrés qui voyaient d'abord un intérêt personnel à posséder un bien dans leur pays d'origine.

Les gouvernements de ces pays disposaient souvent de véritables administrations en charge des relations avec les émigrés, comme au Portugal, le Secrétariat d'Etat à l'émigration et aux communautés portugaises à l'étranger. Plutôt que d'inciter les émigrés au retour définitif, ces administrations se sont préoccupées de favoriser des retours temporaires réguliers, susceptibles de créer une forte demande en infrastructures touristiques et une forte hausse de la consommation, très stimulante pour l'activité locale comme on le constate dans toute zone estivale. Les émigrés se sont souvent vus « pris en considération » par les autorités de leur pays d'origine. Au Portugal, chaque été se déroulent des « fêtes

de l'émigration », avec souvent la présence de ministres et de personnalités de la vie économique et politique qui témoignent de l'intérêt du pays pour ses expatriés. Les provinces du nord du pays, traditionnellement les plus pauvres, sont aujourd'hui parmi les plus développées avec des activités variées où l'accueil des flux touristiques composés surtout d'émigrés ou de descendants d'émigrés en vacances dans leur pays d'origine, joue un rôle important.

Encore plus spectaculaire est le rôle de l'émigration dans le développement des pays asiatiques devenus de grandes puissances économiques au début de ce siècle, comme l'Inde et la Chine. Ce dernier pays s'est appuyé d'abord sur les capitaux et les compétences des Chinois d'outre-mer à partir de 1978, quand Deng Xiao Ping créa les zones spéciales d'investissement dans le sud-est du pays.

Quant à l'Inde, si elle a été longtemps hostile au départ de ses personnels les mieux formés, elle a vite compris l'intérêt qu'elle pouvait trouver à plus long terme. La surproduction d'ingénieurs et techniciens à laquelle sont vite arrivées les universités indiennes a pu être absorbée en bonne partie par l'émigration. Le gouvernement indien a pris conscience que les plus qualifiés des quelque 22 millions d'émigrés indiens répartis à travers le monde et qui transforment déjà vers leur patrie quelques 335 milliards d'euros pouvaient en outre transférer les compétences acquises à l'étranger dans leur pays d'origine. La réussite qu'ils ont pu connaître dans un pays occidental est montrée en exemple aux yeux d'une population indienne de plus en plus influencée par les valeurs libérales et capitalistes. Depuis 1999, le gouvernement a décidé d'accorder des avantages à ses ressortissants vivant à l'étranger. Il a par la suite étendu ces avantages aux personnes d'origine indienne dont les ancêtres avaient émigré.

Les difficultés persistantes de l'Afrique

Les pays d'Afrique ne sont pas encore entrés, pour la majorité d'entre eux, dans une logique de drainage des fonds des émigrés vers des secteurs susceptibles de faciliter le développement. La mauvaise organisation de l'Etat, les phénomènes de corruption aboutissent souvent au gaspillage ou au détournement d'une partie de ces fonds. Pendant longtemps, ces pays ont vu se développer une émigration de paysans sans formation qui les soulageait plutôt du poids d'une population peu productive et facilement remplaçable par des gens de même profil. De plus, ces émigrés, souvent faiblement organisés et peu considérés par leurs gouvernements, étaient durement « ponctionnés » par leurs familles ou par les divers fonctionnaires auxquels ils avaient affaire sur le chemin du retour. Ils contribuaient ainsi, à leur détriment, au renforcement d'une économie prédatrice plongeant les communautés domestiques dans une dépendance accrue par rapport à leurs transferts et rendant impossible aussi bien tout retour définitif que toute croissance économique des zones de départ.

Depuis une dizaine d'années les choses commencent à changer, même si c'est à un rythme lent et très inégal selon les pays concernés. A l'origine de ce changement, on constate une présence plus forte de personnels qualifiés au sein des communautés immigrées en provenance d'Afrique du nord et d'Afrique sub-saharienne. Ce phénomène correspond aux besoins récents des économies des pays récepteurs qui connaissent de plus en plus de déficits de travailleurs qualifiés dans certains secteurs (informatique, médecine publique entre autres). Une nouvelle question se pose

désormais. Ce départ de personnes qualifiées de pays pauvres vers des pays riches va-t-il contribuer à affaiblir encore davantage ceux-ci ou, peut-il se révéler à plus long terme porteur d'opportunités sérieuses de développement ?

Les conditions d'un véritable co-développement

En France, le Conseil économique et social a réfléchi à cette question en 2001¹. Il ressort de l'analyse réalisée que, s'il peut bien y avoir au départ une impression que ce nouveau type d'immigration s'apparente au « pillage des cerveaux » des pays pauvres au bénéfice des pays riches, à long terme les pays de départ peuvent tirer divers avantages de l'exode de certains de leurs cadres et personnels qualifiés. En premier lieu, même si le coût de formation est élevé pour les pays pauvres, ils ne peuvent souvent pas offrir à ceux qu'ils ont formés des emplois correspondant à leurs qualifications. Il y a d'abord souvent, pour eux, un soulagement produit par le départ d'une main

d'œuvre qualifiée qui reste excédentaire par rapport au marché de l'emploi et dont le mécontentement a des incidences sur le climat social. Ensuite, cette population a des capacités d'organisation et des possibilités de contribution financière plus élevées que celles des immigrés non qualifiés. Si les pays récepteurs appuient les initiatives qu'elle peut prendre et parviennent à établir un partenariat efficient avec les gouvernements d'origine, alors il est possible de cibler des actions ayant des effets certains sur la croissance des pays de départ. Le rapport cite le cas de la Tunisie, qui grâce à l'action de l'Office des Tunisiens à l'Etranger et à l'appui du Bureau International du Travail, a pu mobiliser temporairement les compétences de ses universitaires expatriés pour faire fonctionner trois nouvelles universités et a pu



faire appel à ses hommes d'affaires émigrés pour créer de nouvelles entreprises dans le pays.

Pour les pays les plus pauvres, l'exode des compétences ne se traduit pas encore par des retombées en termes d'investissements et d'initiatives susceptibles de favoriser le développement. Cependant, depuis une dizaine d'années on observe des évolutions positives dans l'appui que les immigrés apportent à leurs pays d'origine. La présence dans les pays d'accueil de gens disposant d'un niveau d'instruction plus élevé permet aux associations d'immigrés d'avoir des porte-parole capables de solliciter les institutions locales. Ainsi, à l'initiative d'associations de ressortissants maliens ou sénégalais vivant en France, plusieurs collectivités locales françaises ont établi des liens avec divers villages du Sahel et ont engagé des actions d'appui au développement local. Jusque là, ces actions ont surtout abouti à la réalisation d'équipements dans des zones qui en étaient dépourvues : construction d'écoles, de dispensaires, installation de centraux téléphoniques et de réseaux de distribution d'eau. Si ces équipements facilitent la vie des villageois, ils n'ont pas beaucoup d'impact sur le développement économique local. Des actions plus concertées et moins éparpillées permettraient sans doute de définir des types d'investissement susceptibles d'être davantage créateurs de croissance et d'emplois. Il manque en outre à ces actions menées par les collectivités locales en partenariat avec les associations d'immigrés et certaines O.N.G. une certaine continuité dans le temps et une dimension prévisionnelle. Il ne suffit pas par exemple de financer l'installation d'une pompe hydraulique dans un village du Sahel, il faut former du personnel capable de l'entretenir, prévoir l'acheminement rapide des pièces nécessaires à sa réparation et réfléchir aux moyens de rentabiliser au mieux un tel investissement en prévoyant par la suite l'amé-

nagement d'un réseau de distribution de l'eau sur une aire assez large.

Dans tous les cas, les actions qui ont présenté quelque efficience en termes de développement n'étaient pas liées à des politiques de retour définitif plus ou moins contraints. Les régions de départ des migrants restent économiquement fragiles et ont besoin de s'appuyer sur des diasporas bien organisées capables de mobiliser en leur faveur les réseaux de solidarité qu'elles ont pu créer dans les pays d'accueil. L'appui à distance, les retours temporaires et la circulation des migrants entre les zones d'origine et les lieux d'implantation des diasporas semblent plus efficaces que les retours définitifs organisés avec aide à l'appui. L'OMI estime que dans un pays comme le Sénégal, les retours « spontanés » des migrants, c'est-à-dire les retours laissant aux gens toute latitude de repartir en cas de difficultés sont près de dix fois plus nombreux que les retours « encadrés » qui se déroulent à la faveur de diverses procédures d'aide financière mais qui ont souvent pour contre partie le renoncement au droit au séjour en France.

L'exemple déjà ancien des pays d'Europe du sud et l'exemple plus récent des nouvelles grandes puissances que sont l'Inde ou la Chine, montrent que les migrants peuvent concourir au développement des pays fournisseurs de main d'œuvre si les autorités des pays d'accueil et celles des pays d'origine savent solliciter leurs concours et leur laissent toujours une grande liberté d'initiative. ■

**CNRS, Pacte, sciences po Grenoble*

(1) Conseil économique et social, « De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement », étude présentée par Mme Mireille Raunet, 26 juin 2001, Les éditions des Journaux officiels, n°15-2001.