

Publié le 20 juillet 2018

Crise migratoire : enjeux politiques et économiques en Afrique du Nord

L'Union Européenne a décidé d'avoir une approche globale du problème migratoire en s'attardant notamment sur la solution des «hotspots» (plateformes de débarquement) en coopération avec des pays tiers et l'agence des Nations Unies pour les réfugiés. Cependant, le manque de coopération internationale sur les problèmes africains, à la fois politiques et économiques, relativise la pertinence de ces plateformes.

Les 28 et 29 juin derniers, un sommet «spécial migration» s'est tenu à Bruxelles, afin de proposer une politique commune capable de répondre aux vagues migratoires successives et massives qui touchent l'Europe. Outre l'importance d'avoir une approche globale en la matière, le sommet souligne la nécessité d'un contrôle véritablement effectif des frontières extérieures de l'UE, une réaffirmation des principes et valeurs européennes, et une action extérieure et diplomatique accrue¹. Pour ce faire, le Conseil Européen invite le Conseil et la Commission à examiner sans tarder le concept de «plateformes régionales de débarquement», en coopération étroite avec les pays tiers concernés, ainsi qu'avec l'Agence des Nations Unies pour les Réfugiés et l'Organisation Internationale pour les Migrations. Ces plateformes devraient, selon l'UE, «fonctionner en distinguant entre les situations individuelles, dans le plein respect du droit international et sans créer de facteur d'appel»².

La difficile coopération internationale en Afrique

Cette proposition de plateformes régionales de débarquement a immédiatement suscité un tollé, aussi bien dans la presse que dans les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Pour ces pays, la proposition est en effet comprise comme étant une nouvelle forme d'ingérence illégitime, une forme de néo-colonialisme moderne. Cette première réaction montre également à quel point il va être difficile de mettre en œuvre ces propositions du sommet européen, car elles nécessitent non seulement une acceptation, mais également et surtout une participation de ces pays voisins de la rive sud de la Méditerranée. En pleine mutation depuis plusieurs années, les gouvernements des pays d'Afrique du Nord ont en effet déjà des difficultés à mettre en œuvre leurs propres réformes, et à les faire accepter par la population.

Même si ces pays sont ouverts à une coopération internationale en matière de migration, ils n'en cherchent cependant pas moins à accentuer leur souveraineté et leurs intérêts dans les relations nord-sud. On se rappelle ainsi que les États-Unis avaient lancé l'idée d'une coopération sécuritaire renforcée en 2007, et avait même créé un Commandement pour l'Afrique («US Africom»). Après des mois de négociations diplomatiques cependant, ils n'ont trouvé aucun pays hôte pour abriter

1 - [Conclusions du Conseil européen](#), 28 juin 2018, paragraphe 1.

2 - *Id.*

cette initiative. En l'absence de ce pays hôte, les États-Unis en sont tenus à conduire leurs opérations en Afrique depuis l'Allemagne (Stuttgart).

La recherche d'une solution économique

Il n'est donc pas exclu que la récente décision de l'Union Européenne subisse le même sort. Pour atténuer les peurs et s'attaquer au cœur du problème migratoire, Bruxelles a également annoncé qu'elle mettrait en place un partenariat avec l'Afrique, visant à une transformation socio-économique substantielle du continent, et offrant pour cela un soutien financier – à travers le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique et le Plan d'investissement extérieur – afin de faciliter le développement du continent. En même temps, l'UE appelle ses États membres et les États africains à des mesures destinées à créer un nouveau cadre propice à une augmentation substantielle des investissements privés, tant africains qu'européens³. Même si l'UE a donné son feu vert le 10 juillet dernier à un ensemble de programmes de garantie financière d'une valeur approximative de 800 millions d'euros, il est cependant peu probable que des investisseurs privés se laissent tenter par l'aventure, car l'instabilité régionale de l'Afrique du Nord reste un empêchement majeur et direct.

Nous le savons bien, la croissance économique est importante pour la stabilité et pour la paix. En général, la stabilité politique dépend des facteurs économiques, qui sont eux fortement influencés par les investissements directs étrangers et l'aide internationale. Cependant, dans les États fragiles, cela n'arrive pas souvent. Les capitaux étrangers y sont absents et, s'ils arrivent, ils sont rarement dirigés vers le développement des infrastructures, mais plutôt vers l'extraction des ressources naturelles (pétrole, gaz, phosphates, minéraux), ce qui ne contribue pas à créer des emplois ou une croissance durable. L'origine du faible taux d'investissement dans les États fragiles se trouve dans l'insécurité générale qui règne dans ces pays, dans l'incertitude politique et juridique (manque d'information pour les entreprises étrangères, absence de droits à la propriété précis ou droits non appliqués), ainsi que dans le faible rendement potentiel de ces investissements.

Les capitaux étrangers sont rarement dirigés vers le développement des infrastructures, mais plutôt vers l'extraction des ressources naturelles

Afin de stabiliser ces pays, il faudrait donc augmenter la capacité de l'État à mettre en œuvre les réformes nécessaires et à assurer le bien-être de la population. Cet objectif est de long terme et ne peut être réalisé *ex nihilo*. Il nécessite en effet le développement d'infrastructures à grande échelle et de politiques visant à améliorer le climat d'investissement, la promotion et la protection des investissements, mais aussi des stratégies d'atténuation des risques. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, où l'informalité dans l'économie est élevée, le rôle des «courtiers» dans les affaires économiques est courant, ce qui augmente la facture de ces coûts de transaction, tout en limitant l'efficacité de l'aide internationale⁴. Renforcer l'État dans ce contexte est difficile. Quelles actions

3 - Conclusions du Conseil européen, 28 juin 2018, paragraphe 8.

4 - Oliver SCHLUMBERGER, *Arab political economy and the European Union's Mediterranean policy: What prospects for development?* New Political Economy vol. 5, no.2 (2000).

extérieures et diplomatiques prendre afin d'augmenter la capacité des gouvernements des pays tiers concernés ?

Une solution politique en Afrique : l'exemple de la Tunisie

Nous savons que la capacité de l'État à gouverner peut être améliorée d'une manière positive par des réformes politiques (*le pouvoir de l'État de*). Elle peut aussi être appliquée d'une manière autocrate et despotique, en utilisant la coercition (*le pouvoir de l'État sur*). Cette distinction est particulièrement importante en ce qui concerne les pays du Moyen-Orient en Afrique du Nord, qui sont faibles et peu démocrates. Les événements de 2011 – le Printemps arabe – ont démontré la faiblesse des gouvernements à assurer le bien-être de la société et à gouverner de manière transparente et démocratique. A l'exception de la Tunisie, aucun pays du Printemps arabe n'a réussi cette transition démocratique et constitutionnelle. Et même dans ce pays, le gouvernement reste confronté à nombreux défis de gouvernance. Arrêtons-nous un instant sur cet exemple de la Tunisie, car il peut servir de cas d'école.

Depuis quelques années, la Tunisie essaye de s'approprier davantage de revenus internes (via les impôts) et d'attirer les investissements étrangers directs. Unifiée depuis longtemps, et disposant d'institutions étatiques relativement stables, ainsi que d'une société civile active, la Tunisie a choisi une politique économique libérale pendant les cinq premières années de son indépendance (1956-61). Le parti politique «Destour», alors au gouvernement, s'est concentré sur la modernisation de la bureaucratie de l'État, laissant la modernisation économique au secteur privé. Puis la Tunisie a changé son approche, et a poursuivi une politique économique dirigiste, afin de pallier les insuffisances des investissements du secteur privé, mais également aux protestations venant de la population rurale. Pour finir, c'est dans les années 1980 seulement, et à la suite d'une crise financière, que la Tunisie a mis en place un modèle économique néo-libéral. En janvier 1984 en effet, la Tunisie a été le théâtre de protestations et de forts mécontentements, suite à l'augmentation du prix du pain (doublé entre décembre 1983 et janvier 1984). Cette augmentation avait été provoquée par la suppression des subsides étatiques, suppression recommandée par le Fonds International Monétaire (FMI) et par la Banque Mondiale. Notons que des actions similaires ont également eu lieu dans d'autres États arabes, mais la véhémence du mécontentement a été plus prononcée en Tunisie en raison de l'absence de ressources pétrolières pouvant compenser l'augmentation.

En 1986, pour redresser son économie, la Tunisie a été forcée de signer un programme d'ajustement structurel avec le FMI, et à prendre des mesures drastiques, telles la réduction des dépenses gouvernementales, la privatisation des entreprises étatiques et la promotion d'un climat d'affaire favorable aux investissements étrangers. Alors, la Tunisie est passée d'une économie dirigiste à une économie de marché, d'un État dirigiste à un État productif. Malgré cela, l'économie n'a pas été assez solide pour empêcher les événements de 2011 et de nouvelles protestations ont

Le gouvernement à Tunis est ouvert à l'idée d'une injection financière européenne mais la population reste contre l'idée des plateformes migratoires

abouti, comme on le sait, à un changement de régime et à une nouvelle période de démocratie.

Depuis, la Tunisie cherche encore sa stabilité politique et économique. Subissant un taux de chômage très élevé de 15 %, et même de 30 % parmi les jeunes, l'économie reste faible et dépendante du secteur touristique et des services. L'Union Européenne pourrait donc être un partenaire privilégié pour la Tunisie, mais pas à n'importe quel prix. Le gouvernement à Tunis est certes ouvert à l'idée d'une injection financière européenne, mais la population reste contre l'idée des plateformes migratoires, ainsi qu'à la présence de réfugiés libyens, déjà nombreux dans ce pays. Le gouvernement devra donc jouer serré entre les exigences de la population et l'aide étrangère nécessaire.

Le sort de l'Afrique dépend surtout des Africains...

L'Union Européenne devra donc encore et surtout réfléchir à la manière de mettre en œuvre le nouveau partenariat annoncé fin juin 2018. Des «stimulants» devront être proposés aux pays hôtes si l'on veut que les conditions favorisant la migration cessent. Et ces stimulants, du reste, ne suffiront pas ; il faudra aussi que la classe politique africaine affiche une réelle volonté d'entamer les réformes structurelles nécessaires. De telles réformes devront viser à renforcer la capacité de l'État, par la mobilisation de revenus provenant de l'impôt entre autres. Les impôts sont en effet un excellent indicateur de présence gouvernementale, puisqu'ils dépendent de la coopération des citoyens et de leur appréhension des sanctions. Ils impliquent que les citoyens se conforment à la règle, et que l'État dispose d'un pouvoir de coercition sur ses citoyens. Cet ensemble de pouvoirs reflète la légitimité politique en place, tout en étant un pilier de la formation des États.

Il est intéressant (et peu novateur d'ailleurs) de relever que malgré leur importance, les impôts restent peu populaires, en Europe comme ailleurs. La logique fiscale qui lie l'appropriation des ressources et le contrôle légitime de l'État est en effet le facteur à la base du processus de négociations entre gouvernements et gouvernés. Avec le temps, c'est ce processus qui a amené les États en Europe à s'institutionnaliser, pour se démocratiser ensuite, le manque de ressources augmentant les chances de démocratisation. Plusieurs études ont ainsi montré qu'à l'inverse, des gouvernements peuvent contourner les demandes de leurs sujets lorsqu'ils ont des ressources extérieures disponibles. Au Moyen-Orient, ce phénomène est particulièrement prononcé à cause des ressources pétrolières et des transferts financiers extérieurs.

L'Union européenne, dans sa proposition de mettre à la disposition des pays d'Afrique du Nord de larges sommes financières, doit donc faire attention à ne pas créer une culture de dépendance au détriment des véritables réformes internes. Par ailleurs, la stabilité politique et la sécurité juridique étant nécessaires à l'investissement privé, lesquels sont eux-mêmes nécessaires au développement durable, ce n'est qu'en s'attaquant à ces causes profondes économiques et politiques que l'on trouvera une sortie à la crise migratoire en Europe.

Rolf Schwarz

Retrouvez cet article sur srp-presse.fr