



Ibrahim, de Gambie à Agadez, Niger. Crédit : Pablo Tosco/Oxfam

UNE URGENCE POUR QUI ?

Le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : routes migratoires et aide au développement en Afrique

En 2015, l'UE et ses États membres ont créé le « fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » en vue de promouvoir la stabilité et les perspectives économiques, et de renforcer la résilience. Or une analyse d'Oxfam de l'ensemble des projets approuvés au titre de cet instrument montre que la flexibilité de ce dernier présente autant de possibilités que de risques et qu'il lui manque les freins et contreponds nécessaires pour s'assurer que les intérêts européens ne l'emportent pas sur les besoins des populations que l'aide est censée viser.

RÉSUMÉ

En 2015, en réponse à l'augmentation spectaculaire du nombre de personnes franchissant la Méditerranée pour demander asile en Europe, l'Union européenne a créé un nouveau fonds de 2 milliards d'euros pour faire face aux aspects multiples de la migration le long de ce qu'on a baptisé la « route de la Méditerranée centrale ». Le « fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique) a été adopté dans le cadre du plan d'action de La Valette, découlant de l'agenda européen en matière de migration.

Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a été conçu comme un instrument d'urgence¹, dans le but d'apporter une « *réponse rapide, commune, complémentaire et souple aux différentes dimensions d'une situation d'urgence* »², venant étayer le dialogue politique, les programmes de coopération au développement, l'aide humanitaire et l'assistance aux interventions en cas de crise. Son financement est assuré à hauteur de 73 % à partir du Fonds européen de développement (FED) et de 20 % du budget de l'UE, comprenant des fonds pour l'aide humanitaire et au développement, ainsi que des fonds pour les politiques de voisinage et les affaires intérieures. Les 7 % restants proviennent des contributions des États membres et d'autres donateurs. Le fonds fiduciaire est géré par un conseil stratégique et trois comités opérationnels régionaux : Corne de l'Afrique, Sahel et lac Tchad, Afrique du Nord.

Force est de constater qu'un financement pluriannuel stratégique flexible est un moyen de lutte efficace contre les crises, en brisant le cloisonnement entre l'intervention humanitaire et l'aide au développement à long terme. Pour autant, suite au lancement du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, les ONG craignent de voir l'aide détournée au profit d'intérêts européens.

L'analyse d'Oxfam est effectuée près de deux ans après le sommet de la Valette sur la migration lors duquel le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a été lancé. Elle recense quatre catégories auxquelles elle affecte chaque projet approuvé au titre du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, en fonction de ses objectifs, résultats et indicateurs tels qu'ils ont été communiqués à la Commission européenne. Les catégories utilisées dans ce rapport sont les suivantes :

- Gestion des migrations (confinement et contrôle de la migration, réforme politique pour les retours, systèmes d'enregistrement de population, sensibilisation et migration facilitée) ;
- Sécurité, consolidation de la paix, prévention et lutte contre l'extrémisme violent (P-CVE) ;
- Coopération au développement ;
- Recherche et suivi.

L'analyse d'Oxfam conclut que le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique apporte un soutien indispensable aux personnes déplacées et ouvre des possibilités de développement économique. Toutefois, dans le même temps, certains de ses projets répondent à une volonté politique européenne de faire cesser la migration irrégulière en Europe. Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique doit

impérativement adopter des procédures plus claires et des modalités plus transparentes et davantage basées sur la consultation pour s'assurer que des intérêts à court terme ne compromettent pas les objectifs à long terme de développement, de stabilité, d'éradication de la pauvreté et de protection des droits.

Pour l'heure, les États européens s'attendent à voir les résultats de solutions miracle là où il n'en existe pas. L'accent porté par le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique sur « *la stabilité et la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique* » nécessite des réponses à la fois à court et à long termes à des situations extrêmement différentes qui n'ont pas été correctement distinguées. La capacité des individus à franchir des frontières de manière sûre et régulière pour se livrer à des échanges commerciaux et trouver du travail est importante pour leur résilience économique, ainsi que pour leurs communautés d'origine et leurs communautés d'accueil. Les personnes déplacées de chez elles par des crises, qu'il s'agisse de conflits, de persécutions ou de catastrophes naturelles, méritent qu'on leur apporte de l'aide au cours de leur périple. Le fait de remédier aux causes profondes de leur déplacement profitera à tous ceux qui sont touchés par les crises, et pas seulement à ceux qui parviennent à s'enfuir.

L'agenda européen en matière de migration occupe une place prééminente dans tous les aspects du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Une partie considérable de ses fonds est investie dans des mesures de sécurité et de gestion des frontières. Ce n'est pas ce type de mesures qui permettra d'assouvir les attentes des gouvernements d'endiguer la migration irrégulière et il ne faudrait pas s'attendre à ce que ce soit le cas. Pour s'assurer que les interventions financées à partir du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique ne viennent pas nuire et tiennent compte des situations de conflits, la flexibilité du financement doit s'accompagner de mécanismes de responsabilisation adéquats, dans le respect des principes de l'aide humanitaire et au développement. Les mesures de sécurité doivent toujours tenir compte des conflits en présence et être conçues de façon à favoriser la sécurité des personnes, en mettant l'accent sur les besoins des femmes. Il s'agit là d'une priorité essentielle quand du soutien est apporté aux forces de sécurité d'États tiers.

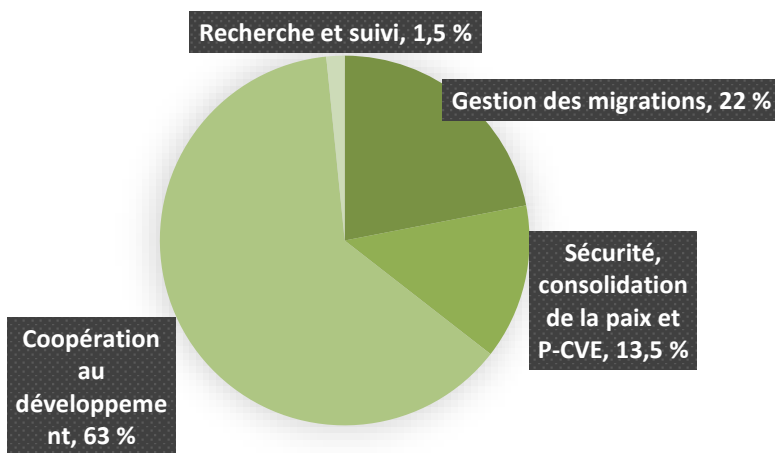
L'efficacité du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique pris dans son ensemble devrait être mesurée par sa contribution globale au délaissement progressif d'interventions humanitaires en faveur d'interventions de développement en ce qui concerne le déplacement de populations, ainsi que par sa promotion de « la résilience, des perspectives économiques et de l'égalité des chances, de la sécurité et du développement, et d'une meilleure gestion des migrations », pour reprendre les objectifs de l'instrument.

Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique représente une modalité d'aide nouvelle, qui donne le ton pour ce qui est des tendances dans le domaine du financement du développement. Il incombe à la Commission européenne, aux États membres et aux autres donateurs de s'assurer que les mesures de responsabilisation quant au choix des projets et aux dépenses soient suffisantes pour apaiser les préoccupations en matière de responsabilisation et de transparence concernant le financement commun flexible.

CONSTATATIONS ET ANALYSE

D'après les catégories proposées dans le présent rapport, nous constatons que 22 % du budget du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique est affecté à la gestion des migrations, 13,5 % à la sécurité, à la consolidation de la paix et à la P-CVE, 63 % à la coopération au développement et 1,5 % à la recherche et au suivi. Des précisions sur la plupart des projets sont disponibles en ligne, mais leurs modalités d'adoption et de mise en œuvre sont lacunaires en matière de transparence et de consultation inclusive.

Allocation du financement



Les projets de coopération au développement sont principalement mis en œuvre dans les pays que l'UE considère être des pays d'origine des migrations et sont bien moins présents dans les pays de transit. Dans les pays de transit, les actions portent principalement sur la gestion des migrations et le soutien aux forces de sécurité.

Une contribution positive

Bien que certaines approches soient problématiques, le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique soutient un grand nombre d'initiatives positives qui méritent d'être explorées et développées davantage comme moyen de combler le fossé entre l'aide humanitaire et le développement à plus long terme, le renforcement de la résilience des populations les plus vulnérables, la création de perspectives économiques et la participation accrue à la gouvernance locale.

Il faudrait qu'un rôle actif soit réservé aux organisations de la société civile aux divers stades d'élaboration des projets, en leur donnant la possibilité de soumettre des propositions de nouveaux projets. Leurs capacités et leur expertise dans les domaines de l'humanitaire et du développement peuvent être un moyen de faire contrepoids à des objectifs politiques. Oxfam se charge de la mise en œuvre de quatre programmes financés par le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique : au Tchad, au Burkina Faso, en Éthiopie et au Mali. L'expérience et les enseignements tirés d'Oxfam et d'autres organisations peuvent être utiles pour orienter l'approche de l'instrument et l'élaboration de nouveaux projets.

Il est toutefois essentiel que les fonds affectés aux programmes ciblant spécifiquement les migrants ou les routes migratoires *s'ajoutent en complément* aux budgets destinés à répondre aux besoins humanitaires urgents et aux engagements existants d'aide au développement dans le cadre de stratégies nationales pour la réduction de la pauvreté.

Gestion des migrations

Dans l'enveloppe de 400 millions d'euros affectée à la gestion des migrations, la plupart des projets visent à restreindre et à décourager la migration irrégulière par des mesures de confinement et de contrôle des migrations (55 % du budget alloué à la gestion des migrations), à mener des actions de sensibilisation aux dangers de la migration irrégulière (4 %), ainsi qu'à mettre en œuvre des réformes stratégiques pour les retours (25 %) et à améliorer l'identification des ressortissants de pays (13 %). Seulement 3 % du budget est alloué à la mise en place de routes sûres et régulières.

Ces résultats montrent que l'approche des bailleurs de fonds européens vis-à-vis de la gestion des migrations est bien plus axée sur des objectifs de confinement et de contrôle. Cette approche est loin de l'engagement qu'ils ont pris au titre du deuxième pilier du plan d'action de la Valette de « promouvoir des canaux réguliers de migration et de mobilité au départ des pays d'Europe et d'Afrique et entre ceux-ci » ou à la cible 10.7 des Objectifs du développement durable de « Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable ».

À défaut d'investissements suffisants consacrés à l'ouverture de canaux de mobilité plus sûrs et réguliers, tant à l'intérieur de l'Afrique qu'à destination de l'Europe, le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique échouera non seulement dans ses objectifs de développement, mais aussi dans ses objectifs stratégiques liés aux migrations. Plutôt que d'aboutir à une réduction de la migration, la restriction des migrations irrégulières aura pour simple effet de forcer les migrants à opter pour des itinéraires plus dangereux.

Sécurité, consolidation de la paix et P-CVE

Près de 248 millions d'euros sont affectés à des projets relevant de la catégorie « Sécurité, consolidation de la paix et P-CVE ».

Les projets de consolidation de la paix sont généralement mis en œuvre avec la participation d'acteurs du développement et d'ONG. Un montant compris entre 87 millions d'euros et 127 millions d'euros est affecté à ces actions. En revanche, les actions visant à travailler directement avec les forces de sécurité reçoivent entre 121 millions d'euros et 161 millions d'euros (soit environ 7 % du budget du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique). Ce groupe de projets est porté à exécution par Interpol, Civipol, des agences nationales de coopération des États membres et des entreprises privées et publiques.

Si certes l'amélioration de la sécurité et le renforcement des capacités pour la prévention de la violence constituent une étape essentielle pour favoriser le développement durable, il est préoccupant s'il s'avère que des instruments d'urgence flexibles servent à financer les forces de sécurité de pays tiers au détriment de solutions qui s'attaquent à des griefs légitimes (notamment en ce qui concerne les modalités démocratiques et la primauté du droit, la redevabilité

sociale, la distribution/l'inégalité des richesses, la justice du genre et l'accès à des services), ou sans s'assurer que la priorité est donnée à la sécurité des personnes.

Les mesures de sécurité des personnes, c'est-à-dire celles qui, plutôt que de se concentrer sur les besoins des États, mettent l'accent sur la nécessité que les personnes soient et se sentent en sécurité dans leur milieu, constituent l'essence des pratiques de développement et elles forment le cœur de l'approche de l'UE vis-à-vis de la stabilisation. Le comité d'aide au développement de l'OCDE relève des distinctions similaires, en affirmant que la coopération au développement ne devrait pas être utilisée comme moyen de promouvoir les intérêts de sécurité du fournisseur. De plus amples analyses seraient nécessaires pour déterminer s'il est rendu compte de manière précise de la conformité au CAD des projets de sécurité du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique.

Il est important de faire remarquer que les projets de sécurité sont approuvés sans obligation d'inclure une analyse des conflits, ni une évaluation de leur impact sur la dynamique des conflits, pas plus qu'une évaluation des besoins en matière de sécurité, de sûreté et de protection des différents groupes.

Coopération au développement

Une part correspondant à 63 % du budget du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique (soit 1 141 millions d'euros) est affectée au financement de la coopération au développement, qui comporte la garantie d'accès à des services de base, à des perspectives économiques et au renforcement de la résilience (86 % du budget de la coopération au développement), la gouvernance et le renforcement des capacités (9 %) et la protection (5 %).

Les projets de protection visent en premier lieu les réfugiés et dans une moindre mesure les personnes déplacées dans leur propre pays ou d'autres communautés. Seulement 36,5 % des projets de coopération au développement du fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique n'identifient pas les bénéficiaires en fonction de leur statut migratoire (migrants, réfugiés, etc.) ou de la proximité géographique de la zone d'intervention par rapport aux routes migratoires. Dans beaucoup de pays, réfugiés et migrants font partie des populations les plus vulnérables qui ont besoin d'une aide d'urgence. Or la décision de centrer des volets de financement sur ces populations devrait reposer sur des évaluations de la vulnérabilité et des besoins spécifiques au contexte, non pas sur des priorités politiques européennes.

MARCHE À SUIVRE ET RECOMMANDATIONS

Un financement pluriannuel flexible, qui permet d'être adapté et localisé, est important pour appuyer des réponses efficaces aux crises. Pour autant, il est primordial d'en déterminer l'efficacité en mesurant la contribution qu'il apporte aux perspectives économiques et à l'égalité des chances pour tous, ainsi qu'au renforcement de la résilience des personnes vulnérables, à la sécurité des personnes et au développement, plutôt qu'en termes de réduction du nombre de migrants, que ce soit aux frontières de l'Europe ou entre les pays africains.

Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique représente une nouvelle modalité d'aide caractérisée par un financement commun flexible qui relève d'une tendance de plus en plus fréquente. Dès lors que les processus décisionnels et les mesures de responsabilisation manquent de transparence, des États européens risquent d'y voir là une aubaine de porter à exécution des programmes politiques qui n'ont pas

forcément pour effet de promouvoir les intérêts des populations dans le besoin ou les objectifs de l'aide.

L'objectif du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique crée un lien de causalité entre d'un côté les investissements dans des perspectives économiques et l'égalité des chances pour tous, et de l'autre les investissements dans la stabilité, les déplacements et les migrations. Ce lien n'est cependant pas toujours immédiat et les mesures de succès ne sont pas forcément évidentes : ainsi des niveaux accrus de développement s'accompagnent souvent d'une hausse de la migration³. Par ailleurs, d'après les propres normes de l'UE, « *les interventions en faveur du développement dans les situations de fragilité et de conflit devraient tenir compte du principe "avant tout, ne pas nuire" et doivent suivre une approche de la planification qui soit plus adaptée aux différents contextes et plus flexible, sans perdre de vue le risque élevé d'échec et la nécessité de s'adapter rapidement à un contexte en évolution* »⁴.

Pour s'assurer que le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique parvient à atteindre ses objectifs, **les donateurs européens et le conseil et les comités opérationnels du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique doivent prendre les mesures suivantes :**

- S'assurer que le fonds fiduciaire contribue à « la promotion de la résilience, des perspectives économiques et de l'égalité des chances, de la sécurité et du développement, et d'une meilleure gestion des migrations, » conformément aux objectifs de l'instrument par les moyens suivants :
 1. La suppression de toute obligation que les projets aient un effet direct sur les flux migratoires, dans leur descriptif, leurs objectifs ou leurs résultats attendus. La priorité accordée aux projets devrait reposer sur des évaluations de leurs besoins et de leur vulnérabilité spécifiques au contexte.
 2. L'augmentation des fonds accordés aux migrations facilitées « pour promouvoir des canaux réguliers de migration et de mobilité au départ des pays d'Europe et d'Afrique et entre ceux-ci, » conformément au plan d'action de la Valette. Il est nécessaire de gérer les situations de migrations et celles de déplacement de populations afin d'accroître la sécurité des personnes et leurs perspectives de moyens de subsistance.
 3. L'adoption d'une approche consultative au renforcement de la résilience, en se concentrant spécifiquement sur les droits des groupes minoritaires, des populations vulnérables et sur le rôle des femmes. Il est indispensable de mettre particulièrement l'accent sur le genre et l'inclusion des groupes vulnérables et marginalisés. En effet, en périodes de crise, il est fréquent que la prise en charge et la subsistance du ménage reposent plus lourdement, et parfois entièrement, sur les femmes.
 4. Des possibilités offertes aux organisations de la société civile de proposer de nouvelles approches et de nouveaux projets, en s'appuyant sur leur expérience et leur expertise dans les domaines de l'humanitaire et du développement.

Protéger l'intégrité de l'aide au développement par les mesures suivantes :

1. L'engagement de dépenser la plus forte proportion possible du budget du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique à des actions

d'aide publique au développement (APD) recevables en vertu des règles du CAD de l'OCDE. Dans un souci de transparence et de surveillance, il faut que le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique obéisse aux règles de dépenses de sa source la plus importante, à savoir le FED. Cela signifie qu'au moins 90 % du budget du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique doit être consacré à des projets d'APD.

2. L'adoption de mécanismes de contrôle transparents et efficaces, notamment en facilitant des examens parlementaires du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, indépendamment du contrôle existant des sources de financement du fonds fiduciaire.
3. L'établissement de plates-formes pour la participation de la société civile, afin de permettre le contrôle public d'indicateurs clés des situations de conflit et de fragilité (Ne pas nuire) dans le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique.

Les comités opérationnels doivent œuvrer pour améliorer les dimensions opérationnelles du fonds fiduciaire, en adoptant les mesures suivantes :

- Exiger que les interventions et les projets de sécurité dans des situations de fragilité et de conflit adoptent spécifiquement le principe "avant tout, ne pas nuire" et tiennent compte des situations de conflits, notamment par l'analyse et l'atténuation d'éventuels effets néfastes et l'adoption d'une dimension du genre.
- Exiger que chaque projet s'accompagne d'une justification de son adoption dans le cadre d'un instrument d'urgence. Les projets qui nécessitent un examen plus approfondi et une consultation de la communauté doivent être exclus des procédures d'approbation rapide du fonds fiduciaire.
- Faire en sorte que des activités de coordination et de consultation fassent systématiquement partie de la mise en place de l'instrument, y compris avec des représentants de la communauté, les autorités locales, la société civile (en accordant un accent particulier aux organisations de défense des droits de la femme) et les ONG.
- Préciser, pour chaque projet, les stratégies nationales de développement dont il relève.
- Réaliser des évaluations régulières de l'impact des projets de gestion des migrations sur la protection des droits humains, la dynamique des conflits et les marchés économiques.

Les organes de surveillance dotés de moyens de contrôle, tels que le CAD de l'OCDE et les commissions parlementaires, doivent prendre les mesures suivantes :

- Veiller à ce que les modalités d'aide flexibles s'accompagnent de rapports et de contrôles transparents et rigoureux, mettant particulièrement l'accent sur les liens entre migration, sécurité et développement, pour veiller au respect des objectifs et des principes d'aide au développement.

NOTES

- 1 Commission européenne. Gouvernance et procédure : fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eutf_governance_final_fr.pdf
- 2 Commission européenne. (5 février 2016). Document d'orientation stratégique : le fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.
- 3 Entre autres : de Haas, Hein: « Migration transitions: a theoretical and empirical inquiry into the developmental drivers of international migration », Document de travail, International Migration Institute. Université d'Oxford : 2010.
- 4 Conseil de l'Union européenne. (19 mai 2017) Conclusions du Conseil intitulées « Donner un contenu opérationnel aux liens entre action humanitaire et développement » (9417/17).

Oxfam International, novembre 2017

Ce document a été rédigé par Elise Kervyn et Raphael Shilhav. Oxfam remercie Ana Chernova, Marc Cohen, Alessandra Croppi, Eva Garzon Hernandez, Hilary Jeune, John Magrath, Apollos Nwafor, Mireia Perez, Sarnata Reynolds, Daniela Rosche, Paula San Pedro et Julie Seghers pour leur assistance dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter :
advocacy@oxfaminternational.org

Ce document est soumis aux droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel :
policyandpractice@oxfam.org.uk.

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-78748-120-6 en novembre 2017.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Traduction et relecture : Armelle Vagneur-Jones et Barbara Scottu

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau dans plus de 90 pays, à la construction d'un avenir libéré de l'injustice qu'est la pauvreté. Pour de plus amples informations, veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Allemagne (www.oxfam.de)
Oxfam Grande-Bretagne
(www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Danemark) (www.ibis-global.org)

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Espagne)
(www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japon (www.oxfam.jp)
Oxfam Mexique (www.oxfamexico.org)
Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)