



LE FONDS FIDUCIAIRE DE L'UE POUR L'AFRIQUE

Tirillé entre la politique d'aide et les politiques migratoires

www.oxfam.org



OXFAM

Le « Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées » (ou Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique) est le principal instrument financier utilisé par l'UE pour tenter de concilier politiques migratoires, politique étrangère et partenariats en faveur du développement.

Notre examen de l'ensemble des propositions de projets financées par le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique et des circonstances de leur adoption révèle une nouvelle trajectoire préoccupante pour l'aide au développement, davantage associée aux politiques migratoires des bailleurs, qui cherchent notamment à juguler la migration irrégulière. Cela risque de nuire à la capacité des actrices et des acteurs du développement à contribuer à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

© Oxfam International, janvier 2020

Ce document d'information a été rédigé par Tuuli Raty et Raphael Shilhav, avec l'aide précieuse d'Evelien van Roemburg et la contribution de Julie Seghers. L'atelier régional organisé par Oxfam au Burkina Faso a été animé par Cristina Fernandez-Duran et Elsa Febles. Il fait partie d'une série de rapports visant à alimenter le débat public autour des questions de politique humanitaire et de développement.

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

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de plaidoyer, 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. E-mail : 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 978-1-78748-555-6 en janvier 2020.

DOI : 10.21201/2020.5532

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

Photo de couverture : Membre d'un groupe promouvant l'artisanat dans la région de Bermo au Niger. Les membres de ce groupe se forment pour générer des revenus supplémentaires en vue de renforcer leur résilience face au changement climatique. Le changement climatique a de fortes répercussions sur les communautés pastorales de la région. Crédit photo : Tom Saater/Oxfam Novib.

RÉSUMÉ

En novembre 2015, les chef-fe-s d'État et de gouvernement européen-ne-s et africain-e-s se sont réuni-e-s à La Valette afin de convenir d'une approche commune pour lutter contre les causes de la migration. Face à la vague de politiques anti-migratoires dans leur pays, les dirigeant-e-s européen-ne-s ont abordé cette réunion avec l'espoir de juguler la migration irrégulière vers l'Europe. Les dirigeant-e-s africain-e-s ont, de leur côté, cherché à tirer parti du sentiment d'urgence véhiculé par l'Europe pour obtenir des investissements servant leurs priorités nationales. Dans la déclaration politique publiée à l'issue du sommet, les parties ont annoncé que le « Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées » (ou Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique), un instrument financier européen, soutiendrait le Plan d'action convenu à cette occasion.

Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a fait l'objet de nombreuses controverses. Pour l'UE et ses États membres, cet instrument était un moyen rapide et souple d'élaborer et de déployer des projets complexes pour couvrir divers aspects de la coopération au développement. Les critiques soulignaient le risque de voir les priorités des politiques domestiques privilégiées aux dépens d'un processus cohérent d'élaboration des politiques, de conception des projets et de consultation.

Les méthodes de travail du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique ont évolué à plusieurs égards depuis l'instauration du Fonds en 2015. Réagissant aux critiques formulées par la Cour des comptes européenne, la Commission européenne a annoncé que le Fonds serait utilisé à des fins plus limitées et plus étroitement liées à la gouvernance migratoire et à la réponse à la problématique du déplacement. Des améliorations notables ont en outre été apportées en matière de visibilité et de communication publique. Mais la nature première du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, à savoir un instrument souple, n'a pas changé. Celui-ci continue de répondre aux besoins et aux priorités des gouvernements, qu'ils relèvent de la sphère politique ou soient associés à une crise.

Notre étude du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique et des projets qu'il finance révèle que les dépenses au titre de l'Aide publique au développement (APD) sont de plus en plus liées à la volonté de l'UE de juguler la migration irrégulière et de conclure des accords avec les pays africains sur la question du retour de leurs ressortissant-e-s. Les notes des réunions du Conseil d'administration stratégique du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique mentionnent plusieurs échanges sur la nécessité d'allouer des budgets à certains pays et régions d'Afrique de manière à refléter la nationalité des personnes arrivant dans l'UE après avoir traversé la Méditerranée. Les représentant-e-s des gouvernements européens et de l'UE ont exprimé leur souhait d'utiliser le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique dans le but de prévenir l'arrivée de migrant-e-s en situation irrégulière et d'intensifier les efforts déployés pour organiser leur retour. Ils et elles confirment la valeur ajoutée de l'instrument pour gérer les flux migratoires depuis l'Afrique et au sein du continent.

On constate en effet un lien direct entre d'une part la conception et l'adoption des projets et d'autre part le dialogue politique entre l'UE et les pays africains sur les questions migratoires. Dans plusieurs pays comme l'Éthiopie, le Niger, la Gambie et le Maroc, l'approbation des projets de développement est ainsi très corrélée à l'avancée des négociations sur les accords de retour et de réadmission. De leur côté, des diplomates africain-e-s ont exprimé leurs inquiétudes face à la pression exercée par l'Europe au sujet des retours et leurs répercussions à long terme en matière de développement durable.

L'influence des politiques intérieures de l'UE est manifeste non seulement dans le contexte des projets du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, mais également dans plusieurs

projets à proprement parler, souvent dans la partie descriptive ou même dans la liste des objectifs et des indicateurs. La réussite de certains projets est mesurée à l'aune de leur contribution à « une meilleure gestion de la migration » et à « une réduction des flux migratoires irréguliers vers l'Europe ». Cela vaut non seulement pour les projets directement en lien avec la gouvernance migratoire, mais également pour certains projets de développement soutenant les moyens de subsistance et le renforcement de la résilience. Il est à craindre que les bailleurs attendent de l'APD qu'elle promeuve leurs propres intérêts à l'étranger. En outre, cette approche pourrait dans certains cas occasionner des difficultés lors de la mise en œuvre des projets. Par exemple, lorsque la réussite de projets de développement résilient se mesure en fonction du nombre de personnes choisissant de rester dans leur région d'origine à la fin de la période de mise en œuvre du projet, cela ne tient pas compte de l'éventualité de voir des personnes déplacées par des conflits ou par la dégradation de leur environnement. Les populations peuvent se mettre à l'abri grâce aux nouvelles compétences acquises, mais à cause de cet objectif de réduction de la mobilité, ce déplacement sera consigné à tort comme un échec.

Pendant la période couverte par l'étude d'Oxfam (novembre 2015 - mai 2019), le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a approuvé des projets d'une valeur combinée de 3,9 milliards d'euros. D'après les classifications d'Oxfam (voir notre méthodologie dans l'Annexe), le financement de la coopération au développement représente 56 % de l'instrument (2,18 milliards d'euros), tandis que les dépenses affectées à la gouvernance migratoire atteignent 26 % (1,011 milliard d'euros) et celles pour la paix et la sécurité 10 % (382 millions d'euros) du fonds total. 2 % du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique (83,1 millions d'euros) sont alloués aux projets de recherche et d'apprentissage et 6 % (243,8 millions d'euros) aux projets inclassables en raison de détails insuffisants. Les investissements dans les projets directement en lien avec la gestion des migrations et les contrôles aux frontières ont augmenté en 2018–2019 par rapport à 2015–2017, aux dépens des projets de coopération au développement. Seulement 56 millions d'euros sont affectés au financement de programmes de migration régulière entre les pays africains et entre les pays africains et l'UE. Cela représente moins de 1,5 % du montant total du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique.

Il est impossible de tirer des conclusions qui s'appliqueraient à l'ensemble des projets, thèmes et zones géographiques que couvre le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, mais les tendances définies par l'instrument et sa structure de gestion sont claires. Alors que les institutions européennes et les États membres élaborent les politiques et l'architecture financière qui détermineront les actions du prochain cadre financier pluriannuel, l'aide au développement européenne et les partenariats internationaux seront de plus en plus liés aux priorités des politiques intérieures européennes, au même titre que le financement du développement.

Entre 2015 et 2019, l'UE et ses États membres ont adopté une approche de gestion de crise pour les projets migratoires, notamment par le biais du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. La dynamique politique européenne a poussé les dirigeant-e-s de l'UE à engager des ressources pour juguler la migration irrégulière vers l'Europe et à exploiter tous les outils à leur disposition pour y parvenir.

À l'avenir, les instruments financiers de l'UE devront s'affranchir de cette logique de gestion de crise et privilégier une approche plus structurelle de la gouvernance migratoire. Si l'objectif d'intégrer le dialogue sur les questions migratoires dans la politique étrangère est légitime, l'UE devrait en premier lieu chercher à préserver la cohérence de ses politiques pour le développement et s'assurer que toutes ses actions promeuvent la stabilité, la démocratie, le développement durable et le respect des droits humains. L'UE doit veiller à ce que les projets migratoires soient élaborés avec toutes les parties prenantes concernées afin d'atteindre les objectifs prévus tout en respectant les droits humains et la dignité humaine, conformément aux valeurs et aux intérêts de l'UE.

RECOMMANDATIONS

Recommandations pour l'élaboration de nouveaux instruments financiers pour le développement et les questions migratoires

Voici certains des enseignements tirés de l'élaboration et de la mise en œuvre du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique :

- **L'allocation de l'aide aux pays partenaires ne doit pas être conditionnée par leur coopération vis-à-vis des exigences de l'UE concernant les retours, la réadmission ou la gestion des frontières.** L'UE doit travailler avec ses partenaires pour créer un environnement politique axé sur la redevabilité démocratique, avec la participation des communautés aux processus décisionnels concernant l'utilisation des fonds. Le soutien accordé aux régimes recourant à des interventions militaires pour freiner la mobilité humaine pourrait nuire au respect des droits humains, à la démocratie et à la résilience.
- **La flexibilité des instruments financiers de l'UE doit être contrebalancée par une structure claire qui en garantit une utilisation conforme aux principes et aux objectifs humanitaires et de développement.** L'APD doit soutenir l'éradication de la pauvreté, la réduction des inégalités et la satisfaction des besoins humanitaires. Elle ne doit pas être détournée pour servir les objectifs nationaux des bailleurs, y compris les objectifs de politique étrangère. Autant que possible, les objectifs migratoires doivent s'inscrire clairement dans le cadre du Pacte mondial des Nations unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, des programmes indicatifs nationaux et des accords bilatéraux, dont les textes doivent être rendus publics. Les dépenses en lien avec les questions migratoires doivent s'inscrire dans des cadres de coopération clairs et définis d'un commun accord, plutôt que dans des instruments d'urgence comme la « Réserve pour les priorités et défis émergents » du prochain Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI), qui sont potentiellement sujets aux manœuvres politiques.
- **Les dépenses en lien avec les questions migratoires doivent viser à réduire la vulnérabilité, à répondre aux besoins et à promouvoir un développement résilient. Leur montant doit être défini en s'appuyant non pas sur un positionnement politique, mais sur des projections basées sur des données factuelles.** Les déplacements résultant de conflits ou d'urgences climatiques requièrent l'attention de l'UE et les personnes affectées ont besoin d'aide. Dans son prochain cadre financier pluriannuel, l'UE doit prévoir un financement suffisant pour permettre une préparation anticipée, des interventions humanitaires et des programmes de développement, d'après une projection des besoins globaux. Si les fonds sont affectés de manière disproportionnée par rapport aux besoins, les ressources financières de l'UE risquent de s'éparpiller ou d'être dépensées inutilement.

Recommandations pour l'élaboration de nouveaux projets dans le cadre du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique et pour les acteurs et actrices déployant les projets existants

L'attention politique portée aux projets migratoires ces dernières années a entraîné des changements notables dans ce domaine. Le financement a certes considérablement augmenté, mais de nouveaux acteurs et actrices participent à l'élaboration des programmes et des intérêts politiques pourraient influencer sur la conception des projets d'une

manière inédite avant 2015. Les organisations et les agences qui sollicitent un financement du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique et déploient les projets de celui-ci doivent s'assurer que leur travail promeut les objectifs humanitaires et de développement et ne s'accompagne d'aucun impact négatif. Plus spécifiquement :

- **Lors de l'élaboration de projets migratoires, la Commission européenne doit s'assurer que chaque document d'intervention fournit des informations sur l'évaluation ex ante des projets (évaluation de la faisabilité) et inclut une évaluation des risques, une analyse contextuelle et, le cas échéant, une analyse du conflit.** Lorsqu'un risque est identifié, notamment pour les projets susceptibles d'avoir un impact négatif sur les droits humains, un plan d'atténuation doit être en place, avec des décisions claires sur les circonstances pouvant justifier la suspension du projet. Concernant le travail de développement, lorsque le niveau de risque est supérieur, il est également courant d'intensifier les efforts en matière de diligence raisonnable et de gestion des risques. Il convient de porter une attention particulière à une analyse tenant compte des questions de genre et à la participation des femmes dans la conception et la mise en œuvre des projets. Les exécutant-e-s doivent régulièrement évaluer les nouveaux développements et adapter les projets en fonction de l'évolution de la situation. Le Conseil européen et la Commission européenne doivent également publier les informations sur les circonstances dans lesquelles les projets ont été approuvés, notamment les accords de retour informels.
- **Les ONG et les agences de développement doivent élaborer des stratégies concernant la conception et la mise en œuvre des projets de développement dans un contexte de mobilité humaine.** Ces stratégies doivent tenir compte des répercussions négatives et positives que la mobilité humaine pourrait avoir sur le développement durable, des risques associés à un déplacement forcé aux avantages liés à la migration de main-d'œuvre circulaire et aux transferts de fonds.
- **Aux côtés des autres parties prenantes (bailleurs, personnes participant aux programmes), les ONG et les agences de développement doivent échanger sur la façon de mesurer la réussite des projets de développement dans un contexte de mobilité humaine.** Il s'agit notamment d'évaluer si et à quel moment la réussite doit être mesurée d'après le nombre de personnes choisissant de rester dans leur communauté, ou si elle peut être évaluée même après que certaines personnes ont fui leur domicile à cause de facteurs externes positifs ou négatifs. Les projets et les indicateurs de mesure doivent être suffisamment flexibles pour s'adapter à des circonstances changeantes dans des environnements volatiles.

Recommandations en matière de suivi, d'apprentissage et d'évaluation de l'impact de l'aide au développement en lien avec les questions migratoires

Au vu des risques particuliers inhérents aux dépenses en lien avec les questions migratoires, à la fois en termes de conséquences inattendues sur le bien-être et les droits des personnes déplacées et de non-conformité avec les exigences d'éligibilité à l'APD, une meilleure supervision et un examen plus poussé sont indispensables, grâce à des mécanismes MEL (suivi, évaluation et apprentissage) appropriés.

- **Le suivi et l'évaluation ex post du financement en lien avec les questions migratoires doivent s'intensifier.** La Commission européenne doit rendre publics ses documents de suivi et d'évaluation. Les rapports annuels sur les projets à haut risque, comme la coopération avec les services frontaliers et les garde-côtes des pays partenaires, doivent notamment être rendus publics et examinés par le Parlement européen. Par ailleurs, les instruments financiers qui facilitent les dépenses affectées

aux projets migratoires doivent faire l'objet d'un suivi attentif de la part du Parlement européen, de la Cour des comptes européenne et du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (sous la forme d'examen par les pairs du CAD de la coopération au développement européenne).

- **Le suivi du financement en lien avec les questions migratoires doit être accentué (ex ante et ex post).** Les instruments financiers qui facilitent les dépenses affectées aux projets migratoires doivent faire l'objet d'un suivi de la part du Parlement européen, de la Cour des comptes européenne et du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ce suivi requiert de connaître non seulement le cadre logique des projets approuvés, mais aussi les circonstances dans lesquelles ces projets ont été approuvés, notamment les accords de retour informels. La Commission européenne et le Conseil européen doivent rendre ces informations publiques.
- **Là où la situation le permet, la Commission européenne et les autres bailleurs doivent appliquer le code de communication des données migratoires du CAD de l'OCDE** pour garantir un suivi adéquat par les pairs et par la société civile. En 2018, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a approuvé un nouveau code de communication à l'aide duquel les bailleurs peuvent identifier et signaler l'APD destinée à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable ». L'allocation de ressources conséquentes à cette fin n'est pas encore généralisée, et la plupart des bailleurs du CAD, dont l'UE, n'ont pas encore commencé à rendre compte conformément au code de l'OCDE. Cette pratique est pourtant essentielle pour renforcer la transparence et l'examen du soutien des bailleurs concernant les activités en lien avec les questions migratoires.
- **Le CAD de l'OCDE doit honorer son engagement pris en 2018¹ d'examiner les projets déclarés par les bailleurs conformément au nouveau code de communication des données migratoires pour vérifier leur éligibilité à l'APD.** Cet examen doit accorder une attention particulière à l'étude des projets portant sur le renforcement des capacités en matière d'assistance aux services de l'immigration et à la gestion des frontières, d'aide au rapatriement et de sensibilisation en vue de lutter contre la migration irrégulière, étant donné les risques spécifiques inhérents à de tels projets. Le CAD doit partager publiquement les résultats détaillés de cet examen.

NOTES

1 OCDE, List of CRS Purpose Codes and Voluntary Budget Identifier Codes ; code 15190.
<http://www.oecd.org/fr/developpement/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/listesdecodesducadetsnpc.htm>. Voir également le Groupe de travail du CAD de l'OCDE sur les statistiques du financement du développement (25 mai 2018), *Proposed New Purpose Code for "Facilitation of Orderly, Safe, Regular and Responsible Migration and Mobility"* (DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3).
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2018\)23/REV3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3&docLanguage=En)

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 20 organisations qui, dans le cadre d'un mouvement mondial pour le changement, travaillent en réseau 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 GB (www.oxfam.org.uk)

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)

Oxfam IBIS (Danemark) (www.oxfamibis.dk)

Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)

Oxfam Intermón (Espagne) (www.oxfamintermon.org)

Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org)

Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

Oxfam Mexique (www.oxfammexico.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)

KEDV (Turquie) (<https://www.kedv.org.tr/>)



OXFAM

www.oxfam.org