

DU DÉVELOPPEMENT À LA DISSUASION ?

Dépenses en lien avec les questions migratoires dans le cadre de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) de l'UE

Résumé

Le 14 juin 2021, l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) de l'Union européenne a été adopté avec un budget de 79,5 milliards d'euros, dont environ 10 % sont alloués à des actions en lien avec les questions migratoires. 93 % des fonds de l'IVCDCI doivent remplir les critères de l'aide publique au développement (APD). Une analyse d'Oxfam sur l'éligibilité à l'APD des projets en lien avec les questions migratoires financés par l'IVCDCI en Lybie, en Tunisie et au Niger indique qu'une part significative de ces projets contient des éléments pouvant limiter l'éligibilité et semble accorder la priorité aux préoccupations en matière de migration intérieure plutôt qu'à des objectifs de développement. Enfin, une documentation insuffisante empêche le contrôle public et démocratique nécessaire pour garantir que la programmation de l'IVCDCI en matière de migration est conforme aux obligations légales de l'UE concernant les dépenses de développement.

© Oxfam International, septembre 2023

Ce document a été rédigé par Zina Weisner et Stephanie Pope, avec l'aide de Julia Verheul, consultante en recherche. Ce document 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 soumis aux 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. Envoyez un e-mail à 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 en septembre 2023.

DOI : 10.21201/2023.621536

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

Traduction : eXceLingua (Pierre Le Grand ; Jérôme Richard)

RÉSUMÉ

Le 14 juin 2021, l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) de l'Union européenne (UE) a été adopté, avec une dotation globale de 79,5 milliards d'euros pour le financement du développement de l'UE. Pour la première fois, l'UE a alloué environ 10 % de ce financement à des actions en lien avec les questions migratoires.

Parallèlement, le règlement stipule que 93 % des fonds de l'IVCDCI doivent remplir les critères de l'aide publique au développement (APD) établis par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹, tandis que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) de 2009 stipule que « l'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté »².

Face aux inquiétudes croissantes concernant l'intégrité de l'APD lorsqu'elle est (mal) utilisée pour répondre aux préoccupations des pays donateurs en matière de migration intérieure plutôt qu'à des objectifs de développement bénéficiant au pays bénéficiaire, l'OCDE a récemment publié des critères permettant d'évaluer l'éligibilité à l'APD des activités en lien avec les questions migratoires. Elle a également identifié des catégories de risques parmi les actions en lien avec les questions migratoires en termes d'atteinte à l'intégrité de l'APD :

- les programmes de retour et de réintégration ;
- la lutte contre les migrations irrégulières, y compris la gestion des frontières et la lutte contre le trafic de personnes migrantes et la traite d'êtres humains ;
- la subordination du financement aux résultats en matière de contrôle des migrations.

Cette étude vise à contribuer à l'évaluation de la conformité de la programmation de l'IVCDCI en matière de migration dans ces catégories par rapport aux obligations légales de l'UE concernant les dépenses de développement et les critères d'éligibilité à l'APD. Ce faisant, elle cherche à accroître la transparence sur les objectifs et les activités spécifiques en lien avec les questions migratoires financées dans le cadre de l'instrument, en vue de faciliter le contrôle public et démocratique du volet « migration » représentant 10 % de l'IVCDCI.

L'étude suit une méthodologie pour évaluer l'éligibilité à l'APD des actions en lien avec les questions migratoires financées par l'IVCDCI sur la base des principes directeurs et des critères d'évaluation de l'OCDE. Elle porte sur des études de cas dans trois pays (Niger, Libye et Tunisie) que l'UE considère comme des partenaires clés pour la coopération en matière de migration. Il n'est pas possible d'évaluer de manière concluante l'éligibilité à l'APD des actions en lien avec les questions migratoires financées par l'IVCDCI, en raison des objectifs vastes de cet instrument, **de la formulation vague ou des informations limitées dans les documents de programmation**

régionaux, de l'absence de contrats de passation de marchés accessibles au public, ainsi que du stade précoce de la mise en œuvre.

L'utilisation par la Commission européenne de fonds provenant d'autres instruments pour couvrir les parties des actions en lien avec les questions migratoires non éligibles à l'APD, les contributions des États membres par le biais des initiatives de l'Équipe Europe (TEI, en anglais Team Europe Initiative) et l'utilisation de mécanismes de financement conditionnels et flexibles pour inciter les pays bénéficiaires à coopérer aux objectifs de l'UE en matière de migration compliquent encore le suivi et l'évaluation efficaces de l'objectif de 93 % d'APD de l'IVCDCI et de l'éligibilité à l'APD des actions en lien avec les questions migratoires. Cela suggère que l'UE fait passer ses préoccupations nationales en matière de migration avant les objectifs de développement.

Les études de cas mettent en lumière la trajectoire actuelle de l'UE en ce qui concerne les dépenses de développement en matière de migration. **Plus d'un tiers des activités en lien avec les questions migratoires identifiées comportent des objectifs et des activités qui pourraient limiter l'éligibilité à l'APD, selon les critères de l'OCDE.**

En outre, l'UE privilégie actuellement des actions en lien avec les questions migratoires que l'OCDE considère comme un risque particulier pour l'intégrité de l'APD, telles que la gestion des migrations et des frontières, ainsi que le retour, au détriment de la migration de la main-d'œuvre ou des voies de migration régulière. Plusieurs actions financées, comme le renforcement des capacités des garde-frontières, la gestion des frontières et la lutte contre le trafic d'êtres humains, semblent incompatibles avec l'exigence selon laquelle l'objectif premier de l'APD est la promotion du développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement. Les actions de retour et de réintégration ne semblent pas conformes à l'exigence selon laquelle les actions d'APD doivent répondre aux priorités des pays partenaires, sans être conditionnées par leur coopération en matière de retour. Les actions de protection financées par l'IVCDCI révèlent une **incohérence significative entre la politique de migration et la politique de développement de l'UE**, comme en Libye, où les fonds de l'UE non éligibles à l'APD contribuent à l'interception des personnes migrantes qui sont renvoyées dans des conditions inhumaines, et où les fonds de développement de l'UE sont pour leur part dépensés afin d'améliorer ces conditions ou d'évacuer les personnes qui s'y trouvent.

Les résultats suggèrent que le volet « migration » représentant 10 % de l'IVCDCI est une occasion manquée de tirer parti des avantages de la migration pour le développement, et qu'elle devient plutôt un outil pour faire passer le contrôle des migrations par l'UE pour de l'aide au développement, si l'UE poursuit sur sa trajectoire actuelle. Lancé en mai 2023, l'examen à mi-parcours de l'IVCDCI est un moment crucial pour que l'UE renforce la surveillance et le contrôle de la programmation de l'IVCDCI sur les questions migratoires. Cela passe par un suivi, une évaluation et une transparence efficaces pour le contrôle public et démocratique, afin de garantir que le financement du développement de

Plus d'un tiers des activités en lien avec les questions migratoires identifiées comportent des objectifs et des activités qui pourraient limiter l'éligibilité à l'APD, selon les critères de l'OCDE.

Les résultats suggèrent que le volet « migration » représentant 10 % de l'IVCDCI est une occasion manquée de tirer parti des avantages de la migration pour le développement.

l'UE est utilisé à bon escient : pour la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS À LA COMMISSION EUROPÉENNE

Suivi, examen à mi-parcours et évaluations

- À l'image de la base de données des projets financés par le Fonds fiduciaire de l'UE, la Commission devrait créer une **base de données publique** de tous les projets de l'IVCDCI gérés par les DG et les services de la Commission. Cette base de données devrait préciser quelle part des budgets des projets est censée être éligible à l'APD et quelles actions sont considérées comme relevant de la composante de financement non-APD de 7 %. La base de données devrait également inclure les projets précédemment financés par le Fonds fiduciaire de l'UE qui doivent se poursuivre dans le cadre de l'IVCDCI et les TEI utilisant le financement de l'IVCDCI.
- La Commission a l'obligation d'**informer régulièrement** le Parlement et le Conseil sur les actions financées par l'IVCDCI et d'échanger régulièrement des informations avec la société civile³. La publication d'informations devrait avoir pour effet de renforcer la redevabilité et d'accroître les possibilités de contrôle public, plutôt que d'accentuer simplement la communication (externe) sur les activités. Les institutions de l'UE, les OSC, les médias et les universitaires devraient donc bénéficier d'un **accès adéquat et public aux informations pertinentes** comme les documents de programmation, les évaluations par pays et les projets dans le cadre du mécanisme de réaction rapide de l'IVCDCI ainsi que de l'approche incitative flexible⁴.
- La Commission devrait fournir au Parlement le **même niveau et le même degré de détail d'informations** qu'au Conseil concernant les dépenses de l'IVCDCI en lien avec les questions migratoires. Tous les documents fournis au groupe de coordination doivent être transmis aux commissions du Parlement qui supervisent la mise en œuvre de l'IVCDCI. Pour les dialogues géopolitiques⁵, le Parlement devrait recevoir les documents préparatoires pertinents, en ayant suffisamment de temps et avec un niveau de détails approprié pour mener un contrôle efficace. La Commission devrait assurer le suivi de ces échanges et indiquer dans quelle mesure les recommandations du Parlement ont été prises en compte.
- Conformément au règlement IVCDCI, la Commission devrait procéder à des **évaluations ex ante appropriées** afin de déterminer les implications et les risques éventuels des actions en matière de droits humains, notamment des évaluations d'impact pour les actions et les mesures susceptibles d'avoir un impact significatif sur ces droits⁶. Compte tenu des risques accrus pour les droits des personnes migrantes et réfugiées, la Commission devrait réaliser de telles analyses d'impact et **élaborer des cadres de gestion des risques correspondants pour les actions en lien avec les questions migratoires**.

- Conformément à l'obligation selon laquelle le financement de l'IVCDCI ne doit pas soutenir des actions susceptibles d'entraîner des violations des droits humains dans les pays partenaires⁷, la Commission devrait utiliser cette évaluation des risques pour élaborer un **cadre de mesures d'atténuation et de suspension** en cas de violations persistantes des droits humains.
- L'**examen à mi-parcours** de la Commission devrait accorder une attention particulière aux lignes directrices de l'OCDE relatives aux activités en lien avec les questions migratoires et aux critères d'éligibilité à l'APD.
- Le **rapport annuel**⁸ de la Commission devrait inclure une ventilation détaillée des dépenses en lien avec les questions migratoires, y compris les actions spécifiques, l'équipement fourni et les résultats escomptés en matière d'amélioration du développement. Cette vue d'ensemble doit inclure les TEI qui impliquent un financement de l'IVCDCI. Les contrats de passation de marchés pertinents permettant de vérifier les informations fournies devraient être publiés ou, en présence d'informations sensibles, partagés de manière confidentielle avec le Parlement et le Conseil.
- Les évaluations d'impact, les cadres de gestion des risques et les mesures d'atténuation doivent être accessibles au public et intégrer une forte composante concernant le **genre** (en incluant des données ventilées par genre dans les sources utilisées), ainsi que l'impact sur les groupes vulnérables et les besoins spécifiques des femmes, des personnes non binaires et des personnes LGBTQIA+.

Programmation et mise en œuvre futures du volet « migration » représentant 10 % de l'IVCDCI

- La Commission devrait veiller de manière proactive à ce que le financement de l'IVCDCI au titre du volet « migration » **respecte les principes juridiques de l'UE et les critères pertinents de l'OCDE**, en particulier le fait que la promotion du développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans un pays en développement doivent être l'objectif premier de l'aide au développement de l'UE, comme le prévoient l'article 208 du TFUE et les lignes directrices de l'OCDE.
- La Commission devrait soutenir les délégations de l'UE et les inciter à **travailler en étroite collaboration avec les gouvernements et les OSC nationales concernées dans les pays partenaires lors de l'élaboration des programmes**, et plus particulièrement des actions en lien avec les questions migratoires à financer dans le cadre de l'IVCDCI, afin de garantir l'appropriation par le pays et la priorisation des intérêts des pays partenaires.
- La Commission devrait s'impliquer dans les discussions sur la manière dont les programmes sont développés dans les pays partenaires, y compris par le biais de consultations avec les gouvernements locaux, les ONG, les agences de développement et d'autres parties prenantes telles que les bailleurs et les personnes qui participent aux programmes, quant à **la manière de mesurer les résultats des projets de développement dans le contexte de la mobilité humaine**. Il convient notamment d'examiner et de réévaluer la pratique consistant à mesurer les résultats des programmes selon le nombre de personnes « interceptées » sur les routes migratoires. Les projets et les indicateurs de mesure doivent être

suffisamment flexibles pour s'adapter à des circonstances changeantes dans des environnements volatiles.

- Les activités en lien avec les questions migratoires financées par l'APD qui ne sont pas éligibles selon les lignes directrices de l'OCDE doivent être suspendues ou adaptées en collaboration avec le pays partenaire afin de garantir leur éligibilité future. La Commission devrait **fournir un calendrier pour l'évaluation de ces projets**, en prêtant une attention particulière aux **activités d'interception et de retour des personnes migrantes**, étant donné que l'APD exclut les actions visant principalement à restreindre les migrations. L'examen du projet de soutien de l'UE aux institutions en charge de la gestion des frontières en Libye et en Tunisie de l'IVCDCI, qui implique indirectement une coopération avec les gardes côtières libyenne et tunisienne, devrait être prioritaire.
- Afin de clarifier les choses pour le Parlement et le Conseil, la Commission devrait **publier un manuel sur les activités en lien avec les questions migratoires** dans le cadre du règlement IVCDCI. Celui-ci devrait fournir des orientations pour la mise en œuvre et inclure des définitions pratiques pour des termes tels que « gestion des migrations », « gestion des frontières », « activités de développement » et « sécurisation des activités de développement » (en suivant, par exemple, l'approche du manuel sur le retour publié par l'UE)⁹.
- Afin de préserver l'intégrité de l'APD et d'éviter que l'aide ne soit dévoyée pour servir les intérêts immédiats des pays donateurs sur les questions migratoires¹⁰, **l'approche incitative flexible**¹¹ ne devrait être utilisée que pour les activités de protection dans des circonstances imprévues ou pour augmenter les budgets des programmes jugés pleinement conformes aux principes de l'OCDE et aux critères d'éligibilité de l'APD.

RECOMMANDATIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN

- Le Parlement devrait demander à la Commission **un calendrier précis pour toutes les évaluations et tous les rapports de suivi**, indiquant les étapes lors desquelles il sera impliqué. Afin d'exercer correctement son contrôle, le Parlement devrait également déterminer quelles commissions (la Commission du développement, la Commission des affaires étrangères, la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ou la Commission du contrôle budgétaire) sont impliquées dans les consultations, les activités de contrôle et les actions de suivi concernant les projets relevant du volet « migration » de 10 %.
- Conformément au règlement IVCDCI, la Commission est tenue d'évaluer l'impact, les résultats et l'efficacité de ses actions dans chaque domaine d'intervention au moyen d'**évaluations externes indépendantes**, à la demande du Parlement ou du Conseil¹². En ce qui concerne les migrations, les évaluations devraient s'appuyer sur les obligations légales de l'UE, les lignes directrices du groupe de travail temporaire (GTT) de l'OCDE et les critères d'évaluation de l'éligibilité à l'APD. Le Parlement devrait demander une telle évaluation externe concernant le volet « migration » de l'IVCDCI.

- Selon le règlement intérieur du Parlement, la commission CONT est responsable du **contrôle de l'exécution du budget** de l'Union et du Fonds européen de développement (actuellement fusionné avec l'IVCDCI). Afin de mieux contrôler les dépenses effectuées dans le cadre de l'IVCDCI, la commission CONT devrait demander à la Cour des comptes des informations et des rapports sur l'éligibilité à l'APD des projets en lien avec les questions migratoires financés par l'IVCDCI.
- Le Parlement devrait demander que le **groupe de coordination pour le volet « migration »**, qui est présidé par la Commission et comprend deux référent-es par État membre provenant des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères, comprenne également des représentant-es du Parlement.
- Selon le règlement IVCDCI, la Commission doit informer régulièrement le Parlement et le Conseil et, à leur demande, procéder à des **échanges de vues** avec eux, y compris concernant l'approche incitative¹³. Le Parlement devrait inviter la Commission à un tel échange de vues en réponse à l'examen à mi-parcours et demander des informations au CAD de l'OCDE sur l'éligibilité des projets spécifiques en lien avec les questions migratoires financés par l'IVCDCI.

RECOMMANDATIONS AU CAD DE L'OCDE ET AUX ORGANES DE SURVEILLANCE

- Au cours de l'année à venir, **un examen de l'éligibilité à l'APD des projets déclarés par les bailleurs au titre du nouveau code des migrations sera effectué** dans le cadre des examens par les pairs de la coopération européenne au développement du CAD. Cet examen devrait accorder une attention particulière aux projets relatifs au renforcement des capacités des services d'immigration et de gestion des frontières, à la lutte contre la contrebande et le trafic, ainsi qu'aux programmes de retour et de réintégration. Si l'octroi de fonds dans le cadre d'une activité est soumis à des conditions spécifiques concernant les résultats en matière de migration (par exemple, l'octroi d'une aide en échange d'accords de réadmission), la Direction de la coopération au développement de l'OCDE devrait demander une description détaillée des conditions spécifiques, et demander aux bailleurs d'évaluer l'éligibilité de telles activités à l'APD. Les résultats de l'examen devraient être rendus publics et mis à la disposition des commissions parlementaires concernées ainsi que de la société civile.
- Sur la base de cet examen, le CAD de l'OCDE devrait publier des **orientations supplémentaires sur l'éligibilité des actions relevant du code 15190 du CAD** (« Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable ») afin de prévenir les usages abusifs pour déclarer des projets de contrôle des migrations en tant qu'APD.
- Le CAD de l'OCDE devrait **créer un recueil d'activités en lien avec les questions migratoires**, similaire au recueil de l'APD sur les activités liées aux conflits, à la paix et à la sécurité¹⁴, afin de clarifier les termes et paramètres clés et de fournir davantage d'informations sur le type d'activités qui sont ou non éligibles à l'APD.

NOTES

- ¹ Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE définit l'APD comme l'aide gouvernementale qui promeut et cible spécifiquement le développement économique et l'amélioration des conditions de vie dans les pays en développement. Le CAD a adopté l'APD comme « étalon-or » de l'aide étrangère en 1969. Celle-ci reste la principale source de financement de l'aide au développement. Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2021), Aide publique au développement (APD) : Qu'est-ce que l'APD ? Dernière visite le 6 juin 2023. <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/What-is-ODA-FR.pdf>
- ² Journal officiel de l'UE (9 mai 2008), Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 208. Dernière visite le 6 juin 2023. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E208:FR:HTML>
- ³ Voir l'Article 8(12) et l'Article 8(14) du règlement IVCDCl
- ⁴ Voir l'explication au point 1.1.
- ⁵ Voir la Section 6 du Journal officiel de l'Union européenne (2021), Déclaration de la Commission européenne relative à un dialogue géopolitique, op. cit.
- ⁶ Voir l'Article 25(5) du règlement IVCDCl.
- ⁷ Voir l'Article 29 du règlement IVCDCl.
- ⁸ Conformément à l'Article 41, paragraphe 4, du règlement IVCDCl, la Commission doit examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'instrument et, à partir de 2022, présenter un rapport annuel au Parlement européen et au Conseil sur les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs de l'instrument, au plus tard le 30 novembre de chaque année. Il s'agit notamment de rendre compte des activités en cours, des résultats obtenus et de l'efficacité du règlement.
- ⁹ Voir Union européenne (2015), Return Handbook: Annexes. Dernière visite le 6 juin 2023. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esqrs_it_an1.pdf
- ¹⁰ Principe 2 des critères et principes directeurs du CAD pour les activités en lien avec les questions migratoires dans le cadre de l'APD.
- ¹¹ Voir l'explication au point 1.1.
- ¹² Voir l'Article 42 du règlement IVCDCl.
- ¹³ Voir l'Article 8(12) du règlement IVCDCl.
- ¹⁴ Voir CAD de l'OCDE (2017), ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities. OCDE. Dernière visite le 6 juin 2023. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2017\)22/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2017)22/FINAL/en/pdf)

OXFAM

Oxfam est une confédération internationale de 21 organisations qui travaillent avec leurs partenaires et alliés pour aider des millions de personnes à travers le monde. Ensemble, nous combattons les inégalités pour mettre fin à la pauvreté et aux injustices, aujourd'hui et sur le long terme, pour un futur à égalité. Pour de plus amples informations veuillez contacter les différents affiliés ou visiter www.oxfam.org

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org)

Oxfam Aotearoa (www.oxfam.org.nz)

Oxfam Australie (www.oxfam.org.au)

Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be)

Oxfam Brésil (www.oxfam.org.br)

Oxfam Canada (www.oxfam.ca)

Oxfam Colombie (lac.oxfam.org/countries/colombia)

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.oxfamexico.org)

Oxfam Novib (Pays-Bas) (www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Oxfam Afrique du Sud (www.oxfam.org.za)

KEDV (www.kedv.org.tr)