

# Détournement de Fonds ?

L'aide  
européenne  
pour freiner  
la migration

L'exemple  
du Fonds  
fiduciaire pour  
l'Afrique



# Action Santé Mondiale (ASM)

(dont le nom anglophone est Global Health Advocates France) est une organisation spécialisée dans le plaidoyer sur la santé mondiale et les maladies issues de la pauvreté et des inégalités. Action Santé Mondiale plaide pour un changement politique au plus haut niveau et appelle à une mobilisation des ressources afin de combattre les principales menaces qui pèsent sur la santé, établir des systèmes de santé durables et renforcer l'équité en santé. ASM dispose de bureaux à Paris et Bruxelles.

## Remerciements

Nous remercions tous les interlocuteurs qui ont accepté de nous rencontrer à Bruxelles, Dakar (Sénégal) et Niamey (Niger) et qui nous ont fourni des témoignages de première main sur la mise en œuvre du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique. Ce rapport a été rédigé par Action Santé Mondiale France : Katarzyna Lemanska, Gian Marco Grindatto et Fanny Voitzwinkler.

## Acronymes

|                |   |             |   |
|----------------|---|-------------|---|
| <b>ACP</b>     | Afrique, Caraïbes, Pacifique  | <b>FFU</b>  | Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique           |
| <b>APD</b>     | Aide publique au développement  | <b>FED</b>  | Fonds européen de développement                             |
| <b>ASM</b>     | Action Santé Mondiale   | <b>OCDE</b> | Organisation de coopération et de développement économiques |
| <b>CE</b>      | Commission européenne   | <b>ONGI</b> | Organisation non gouvernementale internationale             |
| <b>CEDEAO</b>  | Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest                              | <b>OSC</b>  | Organisation de la société civile                           |
| <b>CPD</b>     | Cohérence des politiques pour le développement                                    | <b>PE</b>   | Parlement européen  |
| <b>ICD</b>     | Instrument de coopération au développement  | <b>PIB</b>  | Produit intérieur brut                                      |
| <b>DG ECHO</b> | Direction générale Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes | <b>PIN</b>  | Programme indicatif national                                |
| <b>DG HOME</b> | Direction générale Migration et affaires intérieures                              | <b>RNB</b>  | Revenu national brut  |
|                |   | <b>SEAE</b> | Service européen pour l'action extérieure                   |
|                |   | <b>UE</b>   | Union européenne  |

# Table des matières

|   |       |
|---|-------|
| Résumé exécutif .....   | p. 4  |
| Introduction .....  | p. 5  |
| Comment la migration est devenue une priorité absolue pour l'UE .....   | p. 5  |
| L'instrumentalisation croissante de l'aide au développement .....   | p. 5  |
| Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique :<br>l'argent du développement pour gérer la crise migratoire européenne ? ..... | p. 6  |
| Mise en œuvre du Fonds fiduciaire au Sénégal et au Niger .....  | p. 8  |
| Un instrument politique peut-il être efficace<br>pour le développement ? .....  | p. 9  |
| Fortes attentes politiques dans un contexte « d'urgence » .....   | p. 9  |
| Une théorie du changement erronée .....   | p. 10 |
| Recul sur les principes d'efficacité de l'aide .....  | p. 11 |
| PAR L'UE, POUR L'UE ? .....   | p. 11 |
| PLUS D'ARGENT, MEILLEURE COORDINATION ? .....   | p. 12 |
| LA RAPIDITÉ ET LA FLEXIBILITÉ PRIMENT SUR LA TRANSPARENCE<br>ET LA REDEVABILITÉ ? .....   | p. 12 |
| Plus de mal que de bien ? .....   | p. 14 |
| Conclusion .....  | p. 16 |
| Recommandations .....   | p. 17 |
| Notes .....   | p. 18 |
| Annexe : Liste des entretiens réalisés .....  | p. 19 |

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Suite aux conflits qui font rage en Syrie, Irak, Libye et Afghanistan et à l'instabilité en Érythrée, le nombre de migrants qui ont tenté d'atteindre l'Europe par ses frontières sud a considérablement augmenté depuis 2015. Dans un contexte électoral difficile pour certains États membres et de durcissement de l'opinion publique sur l'immigration, une crise politique sur la manière de gérer cette migration a pris une ampleur sans précédent à l'échelle européenne.

Principalement financé au moyen de l'aide au développement de l'Union européenne (UE), le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique (FFU) est devenu l'un des instruments les plus importants de la réponse européenne à ce que l'on appelle « la crise migratoire ». La migration est aujourd'hui perçue comme « un défi » qui a des impacts sur la sécurité intérieure des États membres, justifiant ainsi l'implication croissante des ministres de l'Intérieur dans la planification de la politique extérieure européenne. Cette évolution a interpellé les acteurs du développement, qui s'inquiètent de savoir si l'aide au développement ne sera pas davantage utilisée afin de répondre aux objectifs de politique intérieure de l'UE.

Préoccupée par le fait que l'UE perde de vue le but premier de l'aide, à savoir apporter une réponse aux causes structurelles de la pauvreté dans des secteurs tels que la santé et l'éducation, Action Santé Mondiale s'est rendue au Niger et au Sénégal pour recueillir des témoignages de première main sur la mise en œuvre du FFU. **Le présent rapport est le résultat d'un ensemble d'entretiens qui mettent en lumière l'impact de cet instrument sur l'efficacité de l'aide publique au développement et démontrent que le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique est :**

- Un instrument conçu pour **répondre à l'urgence politique en Europe plutôt qu'aux impératifs de développement dans les pays partenaires**. Au moment de leur lancement au niveau national, les projets sélectionnés ont été conditionnés à leur capacité à produire des résultats rapides, un critère en contradiction avec les principes de développement durable. Par ailleurs, si les projets ont été sélectionnés rapidement, les fonds ont en revanche parfois mis jusqu'à un an et demi pour être versés. Les avis des experts au Sénégal et au Niger convergent : Communiquer sur une réponse rapide à la « crise migratoire » était la priorité.
- Un instrument qui **remet en question tous les principes d'efficacité de l'aide validés au niveau international**. Le FFU ne tient pas compte des priorités nationales dans la mesure où les pays n'ont aucune stratégie relative aux migrations. De plus, la structure de gouvernance du Fonds limite l'appropriation des programmes par les pays.
- Un instrument qui **modifie les objectifs initiaux de l'aide**. Ce ne sont plus les besoins d'un pays qui déterminent l'attribution de l'aide mais les mouvements migratoires. Les migrants en situation irrégulière deviennent l'enjeu principal de l'aide et la priorité est donnée aux régions par lesquelles les migrants transitent ou dont ils sont originaires. Les actions susceptibles d'influencer les

dynamiques migratoires sont privilégiées au détriment des objectifs de développement à long terme.

- Un instrument qui **entrave les principes de bonne gouvernance, de redevabilité et de transparence**. Les acteurs du développement au Niger et au Sénégal témoignent de l'absence d'appel public à projets et de la non-publication des critères d'éligibilité. La communication de l'UE est décrite comme « brouillonne » et le processus de sélection des projets comme « opaque ». Le cadre qui sera utilisé pour évaluer la performance globale du FFU est flou.
- Un instrument qui **génère des effets pervers importants**. Tant au Niger qu'au Sénégal, la modification des dynamiques migratoires peut aggraver les vulnérabilités, à la fois en empêchant les migrations saisonnières de travail vers les pays voisins et en influençant les échanges financiers dont de nombreuses communautés dépendent largement. Au Niger, affecter l'économie des passeurs sans mettre en place d'alternatives économiques viables fragilise lourdement des situations déjà précaires. Ces changements dans les dynamiques migratoires sont les conséquences directes de la priorité accordée aux intérêts de politique intérieure de l'UE au détriment des impératifs de développement des pays partenaires, et du non-respect des principes d'efficacité de l'aide.

En conclusion, le présent rapport considère que l'approche sous-jacente du FFU est inefficace d'un point de vue politique et de développement. Il existe un risque sérieux que l'aide publique au développement cesse d'être considérée en premier lieu comme un instrument de lutte contre la pauvreté et qu'elle continue d'être utilisée pour faire pression sur les pays partenaires en matière migratoire. Elle serait alors réduite à un incitant : de fonds supplémentaires seraient octroyés en échange d'une coopération accrue, comme c'est le cas en Libye.

**C'est pourquoi ce rapport recommande à la Commission européenne et aux États membres de l'Union européenne de :**

- **Ne pas reconstituer les fonds du FFU** tant qu'il ne respecte pas les principes de l'efficacité de l'aide et les normes de bonne gouvernance et de transparence.
- **Soutenir et promouvoir activement une vision plus nuancée de la migration et de la mobilité**, fondée sur les faits et les valeurs fondamentales de l'UE, à savoir la tolérance, la solidarité et le respect de la dignité humaine.
- **Dissocier le dialogue politique sur la migration des politiques de développement**, tout en reconnaissant que la migration est un moteur de développement.
- Poser durablement **une distinction claire entre les priorités de politique intérieure et les objectifs de développement**. L'UE a beaucoup à gagner du développement des pays partenaires. Pour autant, l'APD ne devrait pas être conditionnée à l'agenda européen de politique intérieure.

# INTRODUCTION

## Comment la migration est devenue une priorité absolue pour l'UE

En septembre 2015, le président de la Commission européenne (CE), Jean-Claude Juncker, annonçait, dans son discours sur l'état de l'Union, la création d'un Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique. Ce nouveau mécanisme de financement, présenté comme un instrument de développement conçu pour répondre à une situation d'urgence, devait contribuer à mobiliser des ressources « pour soutenir les pays d'Afrique les plus fragiles et les plus touchés ». Il devait ainsi permettre « de répondre aux causes des déséquilibres, des déplacements de populations et de l'immigration clandestine en favorisant l'égalité des chances, les opportunités économiques, la sécurité et le développement ». Cette annonce a été faite alors que l'Union européenne enregistrait un « afflux continu et sans précédent de migrants en situation irrégulière »<sup>1</sup>. Les questions migratoires étaient déjà au cœur de l'agenda politique de la Commission européenne fixé par J. C. Juncker<sup>2</sup>. Mais face à la tragédie des victimes en Méditerranée et à la difficulté des États membres à faire face au nombre croissant de migrants, l'UE a estimé qu'il était urgent d'agir. C'est ainsi qu'en mai 2015, un *Nouvel agenda européen en matière de migration* est adopté.

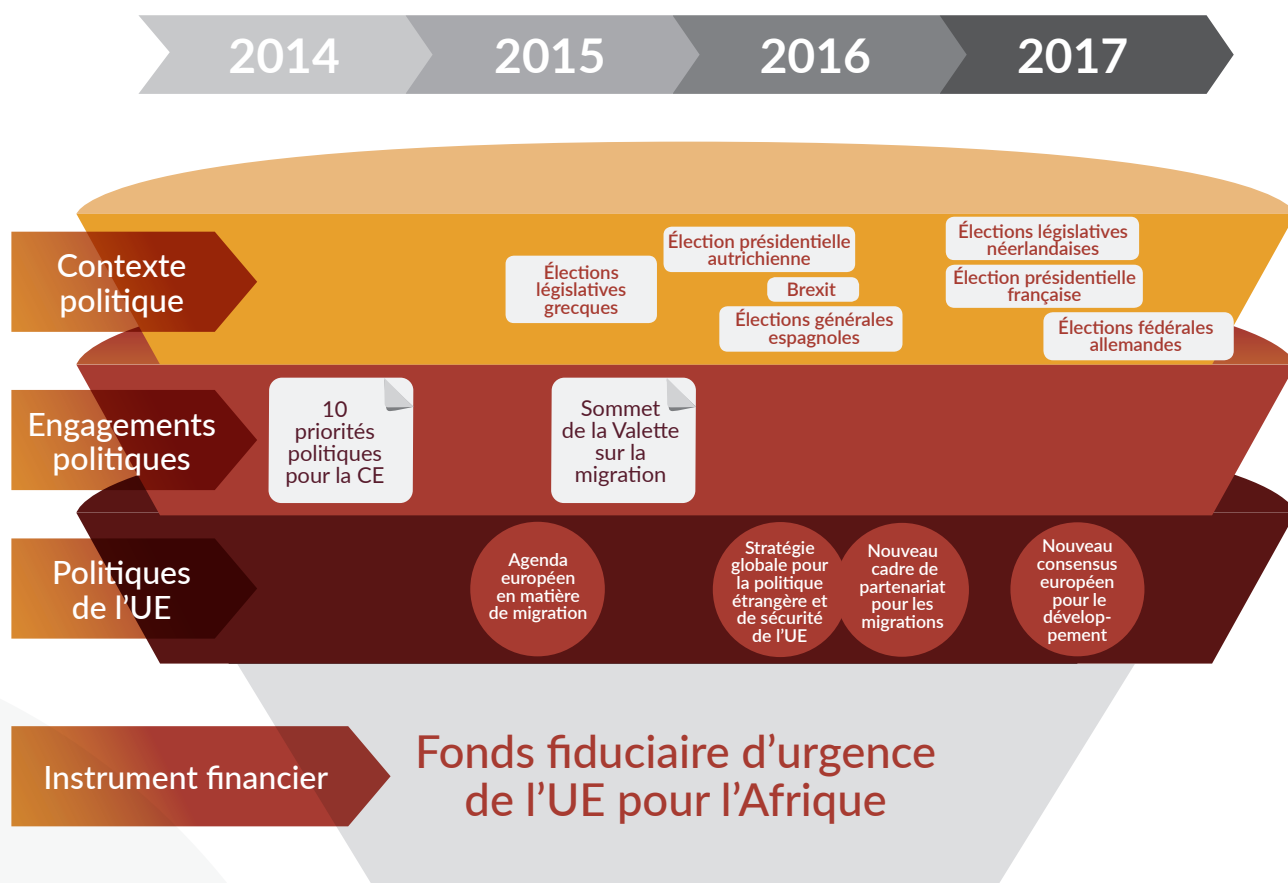
Le FFU est créé peu après. Au printemps 2015, les enquêtes Eurobaromètre Standards révèlent que l'immigration est devenue la première source de préoccupation pour les citoyens européens à l'échelle européenne – seconde au niveau national – et que les sentiments qu'elle suscite au-delà des frontières européennes sont principalement négatifs<sup>3</sup>. Parallèlement, à l'approche d'élections dans des pays européens clés, le populisme d'extrême-droite capitalise sur la rhétorique anti-UE et anti-migrants<sup>4</sup>.

Dans ce contexte, l'UE change de discours sur la migration. Alors que, jusque-là, l'accent était mis sur la nécessité de maximiser l'effet positif des migrations et de la mobilité sur le développement<sup>5</sup>, ce lien vertueux est remplacé par un discours où la migration est présentée comme un « défi » qui a des conséquences sur le territoire européen. Il s'agit maintenant de « lutter contre les causes profondes de la migration ». Ce changement narratif justifie l'implication plus active de la Direction générale Migration et affaires intérieures (DG HOME) et des ministres de l'Intérieur dans la conception et la mise en œuvre de politiques migratoires et de l'action extérieure<sup>6</sup>.

## L'instrumentalisation croissante de l'aide au développement

Le but premier de l'aide publique au développement (APD) est de financer la lutte contre la pauvreté et son élimination à long terme dans les pays en développement. Cependant, dans un contexte politique global en pleine mutation et de redéfinition des priorités au niveau européen, l'UE modifie le rôle et la nature de son aide au développement. Trois politiques européennes majeures en attestent : (1) *la Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne* (2016), (2) *le Nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration* (2016), et (3) *le Nouveau consensus européen pour le développement* (2017). Ces documents convergent sur un point : l'aide au développement de l'UE doit être

plus flexible et s'aligner sur les priorités stratégiques de l'UE<sup>7</sup>. Plus encore, elle peut désormais être utilisée pour « susciter » la coopération des pays partenaires en matière de migration<sup>8</sup>. Ce virage est particulièrement visible dans les différents rapports de l'UE sur la cohérence des politiques pour le développement (CPD) où, d'une année à l'autre, l'UE se contredit. En 2013, la CE affirmait en effet que conditionner l'APD aux priorités des politiques migratoires « était contraire aux engagements de CPD ». Deux ans plus tard, elle déclarait réfléchir « aux moyens de renforcer une approche fondée sur des incitations dans la coopération extérieure en matière de migration avec les partenaires stratégiques du voisinage de l'UE et au-delà »<sup>9</sup>.



## Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique : l'argent du développement pour gérer la crise migratoire européenne ?

La création du FFU est la conséquence à la fois d'un climat politique tendu au sein de l'UE et d'un glissement des politiques européennes.

Formalisé par l'adoption en octobre 2015 de la *Décision de la Commission européenne portant établissement d'un 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*, le FFU est l'un des produits phare du Sommet de la Valette sur la migration, organisé en novembre 2015. Il est l'un des principaux instruments de financement destinés à soutenir la mise en œuvre du *Cadre de partenariat pour les migrations*<sup>10</sup>.

Présenté comme l'une des mesures visant à « réduire la pression migratoire le long de la route de la Méditerranée centrale »<sup>11</sup>, il se concentre sur des objectifs liés à la question migratoire à travers deux types d'activités : (1) l'aide traditionnelle au développement dont le but est de créer des opportunités sur le plan économique et de renforcer la résilience des communautés dans les régions dont les migrants sont originaires ou par lesquelles ils transitent; et (2) la gestion des migrations et des frontières et la sécurité via des projets portant notamment sur l'amélioration des politiques migratoires, le travail de sensibilisation pour empêcher l'immigration clandestine, la lutte contre les réseaux de passeurs et le soutien au redéploiement des forces de sécurité intérieure<sup>12</sup>.

Le FFU est décrit comme un « instrument d'urgence ». La majeure partie de ses ressources provient pourtant de l'aide publique au développement<sup>13</sup>, qui destinée à financer des programmes à long-terme. Le Fonds européen de développement (FED) apporte à lui seul 80% des fonds mis à disposition (qui se montent à 2,85 milliards d'euros<sup>14</sup>) alors qu'il vise à répondre à moyen et long terme aux défis structurels du développement<sup>15</sup> des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Les fonds versés par les États membres ne représentent que 5% des ressources du FFU, là où il était attendu qu'ils égalent les contributions du FED et du budget européen.

Le FFU étant un instrument d'urgence, ses procédures sont « flexibles » : son cycle de projet est beaucoup plus court que dans la programmation traditionnelle du développement. Les projets sont identifiés par les délégations de l'UE dans les pays partenaires. Ils sont ensuite discutés et sélectionnés par un Comité opérationnel, au sein duquel les pays africains n'ont qu'un statut d'observateur. Puis ils passent par un processus de validation accéléré. Les contrats sont signés par les délégations via des procédures simplifiées<sup>16</sup>.

## Objectifs, portée géographique, financement et gouvernance du FFU

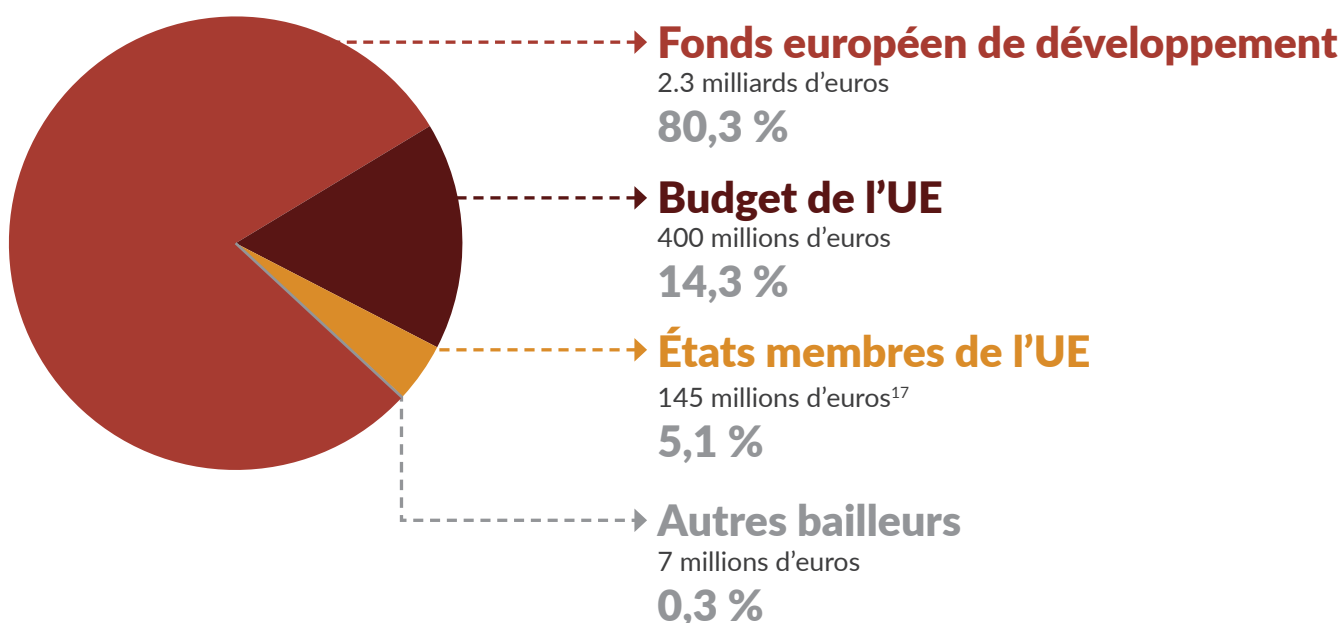
### Objectifs

- Créer des opportunités pour l'économie et l'emploi
- Renforcer la résilience communautaire
- Améliorer la gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination
- Améliorer la gouvernance et la prévention des conflits, réduire les déplacements forcés et l'immigration clandestine

### Gouvernance

- Le Conseil stratégique fixe la stratégie globale. Les Comités opérationnels (un par zone géographique) approuvent les programmes
- La CE préside tous les organes. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les États membres de l'UE et les bailleurs de fonds dont la contribution dépasse 3 millions d'euros ont le statut de membre et disposent d'un droit de vote. Les pays partenaires, les organisations régionales et les bailleurs dont la contribution est inférieure à 3 millions d'euros n'ont qu'un statut d'observateur

### Financement (2,85 milliards d'euros)



## Portée géographique

### RÉGION SAHÉLIENNE ET DU LAC TCHAD

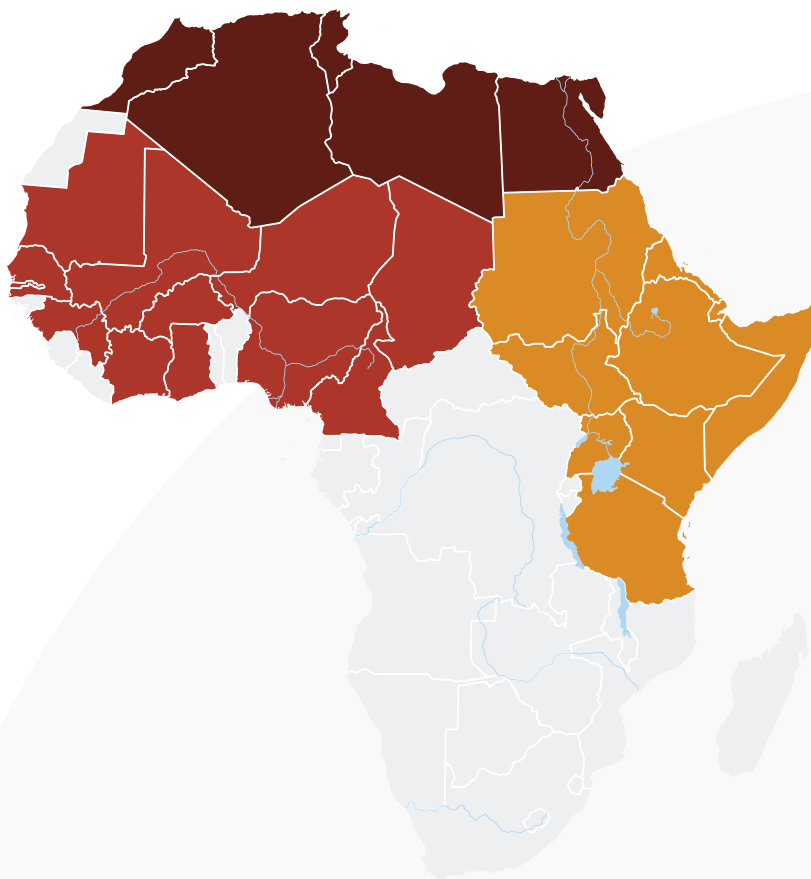
- Burkina Faso
- Cameroun
- Tchad
- Gambie
- Mali
- Mauritanie
- Niger
- Nigéria
- Sénégal
- Ghana
- Guinée
- Côte d'Ivoire

### CORNE DE L'AFRIQUE

- Djibouti
- Érythrée
- Éthiopie
- Kenya
- Somalie
- Soudan du Sud
- Soudan
- Tanzanie
- Ouganda

### AFRIQUE DU NORD

- Algérie
- Égypte
- Libye
- Maroc
- Tunisie



## Mise en œuvre du Fonds fiduciaire au Sénégal et au Niger

### Sénégal

- 2/3 des fonds du FFU servent à améliorer la résilience et à créer des opportunités économiques
- 13,6% du PNB provient des transferts de fonds de la diaspora<sup>18</sup> (soit environ deux fois plus que l'APD)
- Le budget du FFU (161 millions) représente un complément de 46% par rapport au montant total du financement bilatéral européen sur la période 2014-2020 (347 millions)
- Pays d'origine de migrants

### Niger

- 3/4 des fonds du FFU financent la gestion et la gouvernance de la migration
- 45% du budget du Niger est financé par un soutien extérieur (l'UE et ses États membres représentent 25% de ce soutien externe)<sup>19</sup>
- Le budget du FFU (190 millions<sup>20</sup>) représente un complément de 32% par rapport au montant total du financement bilatéral européen sur la période 2014-2020 (596 millions)
- Pays de transit pour les migrants

Le Sénégal et le Niger sont tous deux considérés comme des pays prioritaires dans le *Nouveau cadre de partenariat pour les migrations*. Action Santé Mondiale s'y est rendue en mai et juin 2017 afin d'examiner la mise en œuvre du FFU et les éventuelles conséquences de cet instrument sur l'efficacité du développement. Le chapitre ci-dessous présente nos observations, résultat de 45 entretiens menés avec des organisations et institutions basées à Bruxelles, Dakar et Niamey. Leur liste se trouve en annexe du rapport.



# UN INSTRUMENT POLITIQUE PEUT-IL ÊTRE EFFICACE POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

La Commission européenne présente le Fonds fiduciaire de l'UE à la fois comme un instrument de développement et d'urgence. Il devrait produire des effets à court terme tout en s'appuyant sur des fonds de développement qui sont légalement tenus de soutenir des programmes de lutte contre la pauvreté à long terme (art. 21 du Traité sur l'UE), ce qui est intrinsèquement contradictoire.

## Fortes attentes politiques dans un contexte « d'urgence »



**“Le portefeuille de projets a été défini dans un contexte d'urgence politique, sans grande analyse ni stratégie”**

Un représentant d'une agence de coopération au développement au Niger

Lors du lancement du FFU dans les pays partenaires, l'UE a indiqué vouloir afficher des résultats rapidement, et ce afin de rassurer l'opinion publique européenne sur la « crise migratoire ». La capacité des projets à produire des résultats rapides figurait donc parmi les principaux critères de sélection. Une agence de développement au Sénégal a ainsi indiqué que des éléments de sa proposition de projet avaient été rejetés car ils n'auraient produit des résultats qu'au bout de quatre ans.

Certaines personnes interrogées ont regretté que le FFU ait davantage mis l'accent sur l'opportunité de communiquer autour des actions entreprises plutôt que sur leur mise en œuvre concrète. Des agences de développement nous ont par exemple indiqué que

si des projets ont rapidement été sélectionnés et mis en avant par les organes de communication de l'UE, le versement des fonds attribués a par contre parfois pris plus d'un an.

L'exigence de rapidité n'a pas laissé le temps à l'UE de définir des stratégies fondées sur une analyse de la situation. Au Niger, la délégation de l'UE a déclaré avoir travaillé sur une stratégie « rétroactive » d'attribution des fonds FFU, alors que 80%<sup>21</sup> des fonds disponibles avaient déjà été affectés. Au Sénégal, les premiers projets retenus n'étaient que le prolongement ou l'expansion de projets existants, bien qu'avec quelques ajustements : les régions d'origine ou de transit des migrants<sup>22</sup> étaient prioritaires sur les régions qui avaient les besoins les plus importants.

## Une théorie du changement erronée



**“Le discours politique qui sous-tend le FFU est déconnecté de la réalité. Nous savons qu’il y a une volonté de montrer rapidement des résultats. Ce qui est facile puisque nous finançons des programmes depuis des dizaines d’années dans le pays. Mais nous savons aussi que les flux migratoires ne sont pas nouveaux et ne vont pas se tarir. De tels défis requièrent des solutions à long terme.”**

Un représentant d’une agence de coopération au développement au Sénégal

Tant au Niger qu’au Sénégal, des experts du développement s’interrogent sur la capacité du FFU à mettre un terme rapidement à l’émigration clandestine vers l’Europe, conscients du fait que les facteurs qui influencent la décision d’émigrer – que ce soit vers la sous-région sahélienne ou l’Europe – sont en effet multiples et interconnectés. Il s’agit par exemple du changement climatique et du manque d’accès aux ressources naturelles, de l’instabilité politique, de l’insécurité économique, de l’existence de fortes inégalités

ou de troubles sociaux, ou encore du manque d’accès aux services de base<sup>23</sup>.

Pour réellement peser sur les causes profondes de l’émigration, il est nécessaire de conduire une analyse détaillée et surtout contextuelle des facteurs qui déterminent les flux migratoires. Il faut également disposer d’un ensemble harmonisé d’instruments et améliorer la cohérence des politiques pour le développement.



**“Nous devons étudier les leviers de la migration. Même dans la sous-région, très peu d’études ont été menées sur ses causes profondes. Or, nous devons être en capacité de prendre le temps de la réflexion et d’apporter les bonnes réponses.”**

Un représentant d’une agence de coopération au développement au Sénégal

De plus, les experts du développement et les universitaires en conviennent : la croyance politique selon laquelle le développement permettra de stopper l’immigration clandestine ne repose sur aucun fait probant. En effet, dans les pays à revenu faible et intermédiaire inférieur, le développement

économique augmente la migration car il offre à un plus grand nombre de personnes les moyens financiers de migrer<sup>24</sup>. En d’autres mots, les populations les plus pauvres, qui sont celles qui devraient être les premières destinataires de l’APD, ne sont pas celles qui migrent.



**“Il faut un minimum de 1 million de francs CFA (environ 1 500 euros) pour entreprendre le périlleux voyage vers l’Europe. Dans les villages où nous aidons à dépister la malnutrition, nous n’avons jamais entendu personne nous parler d’émigrer vers l’Europe.”**

Le représentant d’une ONGI au Sénégal

# Recul sur les principes d'efficacité de l'aide

Le principe de l'efficacité de l'aide consiste à optimiser l'utilisation des fonds de manière à avoir le meilleur impact possible sur le bien-être des populations<sup>25</sup>.

Ces dix dernières années, quatre conférences de haut niveau sur l'efficacité de l'aide ont rassemblé toute la palette des acteurs du développement dans le but d'améliorer la qualité de l'aide. Les discussions ont abouti à un consensus sans précédent, formalisé par la reconnaissance de cinq principes qui doivent être respectés dans toutes les formes de coopération au développement : appropriation, alignement, harmonisation, gestion orientée sur les résultats et redevabilité mutuelle<sup>26</sup>.

Le FFU étant principalement financé par de l'APD, nous nous sommes donc penchés sur son adéquation avec les principes d'efficacité de l'aide afin d'évaluer sa performance.

## PAR L'UE, POUR L'UE ?

L'UE considère la migration essentiellement comme un défi qu'il faudrait « relever » en s'attaquant à ses « causes profondes », là où, pour les pays d'Afrique, elle a été une source historique de plus grande intégration et d'opportunités économiques<sup>27</sup>. L'accent porte davantage sur la mobilité à l'intérieur du continent africain, la protection des migrants ainsi que la promotion de canaux légaux de migration et de mobilité<sup>28</sup>.

La migration n'est perçue ni comme un problème, ni comme une priorité, et elle n'est pas une urgence : elle est par exemple absente des politiques nationales de développement du Sénégal<sup>29</sup> et du Niger<sup>30</sup>, ainsi que de leurs PIN (Programmes indicatifs nationaux qui guident la programmation de l'aide européenne au développement).

Par ailleurs, aucun de ces pays n'avait défini de stratégie nationale sur la migration au moment où le FFU a été lancé<sup>31</sup>. Des représentants sénégalais se sont plaints du fait que, dans le cadre de leur dialogue politique avec l'UE, celle-ci cherchait avant tout à limiter les flux migratoires et reléguait au second plan la question de la migration légale. Or, vu le poids des transferts de fonds des travailleurs émigrés dans l'économie sénégalaise, il est peu probable que freiner l'émigration soit une priorité pour le Sénégal. De même pour le Niger : comment imaginer que réduire les flux migratoires vers l'Europe soit la priorité d'un pays qui figure à l'avant-dernière place du classement de l'indice de développement humain ?

Ces observations donnent toutes les raisons de conclure que le FFU n'est pas à la hauteur sur les principes d'alignement.

Qui plus est, le système de gouvernance du FFU conduit à un manque d'appropriation des pays partenaires. Ces derniers n'ont été impliqués ni dans la définition des priorités globales du Fonds ni dans le choix des secteurs sur le point de bénéficier de ressources supplémentaires. Et bien que le Fonds puise essentiellement ses ressources du FED, il ne fonctionne absolument pas selon ses principes de cogestion. En opérant en dehors du cadre traditionnel de coopération de l'UE avec ses pays partenaires, le FFU affaiblit le degré d'appropriation et les partenariats. S'il est vrai que des représentants des pays d'Afrique siègent aux Comités opérationnels du Fonds fiduciaire, ils n'y sont qu'observateurs. Ils ne voient et ne commentent les projets qu'au stade de leur approbation.

Les experts qui ont évalué le FED<sup>32</sup> et les agences de développement qui travaillent dans les pays partenaires s'accordent à dire que l'appropriation pose problème. Les agences de développement des États membres ont souligné qu'elles compensaient cette faiblesse en appliquant leurs propres modes opératoires, afin que les principes d'efficacité de l'aide soient respectés au moins dans les phases de mise en œuvre et de passation des contrats de sous-traitance.

## PLUS D'ARGENT, MEILLEURE COORDINATION ?

Au moment de l'écriture de ce rapport, en juin 2017, pas une seule réunion de coordination n'avait été organisée entre les différentes organisations et agences qui mettent en œuvre le FFU au Niger ou au Sénégal. Le Fonds fiduciaire manque de mécanismes formels de coordination, tels que des réunions régulières ou des cadres logiques communs, pour éviter de dupliquer les efforts et s'assurer de la cohérence et de l'harmonisation des projets pour remplir les objectifs stratégiques de l'instrument.

En outre, au-delà de la coordination sectorielle ad hoc, il n'existe aucun cadre global de coordination pour discuter des synergies potentielles et de la complémentarité entre les projets financés par le FED, la coopération bilatérale des États membres et les projets du FFU. Sans même parler des programmes mis en œuvre par d'autres bailleurs importants tels que les États-Unis, le Canada ou la Banque mondiale.



**“Une base de données en ligne regroupant tous les projets FFU est en cours de finalisation. Il faut être proactif pour obtenir des informations sur les autres projets et créer des synergies. La délégation de l'UE devrait avoir un rôle plus important pour coordonner les projets financés par l'APD européenne.”**

Un représentant d'une agence de coopération au développement au Sénégal

## LA RAPIDITÉ ET LA FLEXIBILITÉ PRIMENT SUR LA TRANSPARENCE ET LA REDEVABILITÉ ?

La précipitation avec laquelle le FFU a été mis en place et les projets sélectionnés contrastent avec l'ampleur des objectifs qui lui ont été assignés. Les organisations non gouvernementales internationales présentes au Niger et au Sénégal ont d'ailleurs indiqué qu'aucun appel à projets n'avait été lancé afin de sélectionner les projets et que les critères d'éligibilité n'avaient pas été rendus publics. Elles jugent la communication des délégations de l'UE « brouillonne », la sélection des projets « opaque », et le postulat de départ du FFU, selon lequel le développement mettra rapidement fin à la migration, « infondé ». Les autorités nationales ont déclaré avoir dû « pourchasser » les délégations pour obtenir des informations. Aucune agence de développement ne savait quel cadre de suivi-évaluation serait utilisé

pour mesurer les résultats du FFU ou justifier son renouvellement.

Etant donné que le FFU opère en dehors du cadre budgétaire de l'UE, le Parlement européen (PE) ne dispose que d'une faible marge de manœuvre pour exercer son rôle de contrôle parlementaire.

Au final, l'UE n'a peu, voire pas, de compte à rendre quant à l'impact en matière de développement du FFU. Il en va de même pour les pays partenaires, même si les raisons diffèrent. Sans appropriation, il est difficile de les rendre redevables des résultats. L'appropriation démocratique aurait nécessité une implication de la société civile et des parlements nationaux. Or, ces acteurs ont été exclus du processus.

## Le FFU et les principes d'efficacité de l'aide

### PRINCIPES D'EFFICACITÉ DE L'AIDE

### PERFORMANCE DU FFU

#### Alignement

Les pays bailleurs basent leur soutien sur les stratégies nationales de développement, institutions et procédures des pays partenaires

- Les pays bailleurs ont fixé leurs propres objectifs pour le FFU afin de répondre aux priorités internes et à court terme de l'UE plutôt qu'aux besoins en matière de développement des pays partenaires.
- La migration ne figure ni au rang des priorités des politiques nationales de développement ni dans les PIN respectifs des pays.
- Il n'y avait pas de stratégie nationale en matière de migration en place lorsque le FFU a été lancé.
- Il est improbable que freiner la migration soit une priorité du Niger ou du Sénégal.
- L'essentiel de l'aide injectée à travers le FFU ne dépend pas des mécanismes budgétaires et de planification des pays.

#### Appropriation

Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de développement, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption

- Ni les organisations de la société civile (OSC), ni les parlements, ni les gouvernements des pays partenaires n'ont participé au processus de définition des priorités du FFU spécifiques à leur pays.
- Les modalités d'appropriation sont plus faibles que dans le FED.
- Les pays partenaires n'ont qu'un statut d'observateur dans les organes décisionnels du FFU.

#### Harmonisation

Les pays bailleurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information

- Il n'existe aucun cadre formel de coordination entre bailleurs sur la mise en œuvre des projets du FFU aux niveaux national et régional.

#### Gestion orientée vers les résultats

Les pays en développement et les bailleurs se concentrent sur l'obtention de résultats et leur évaluation

- L'action de l'UE n'est motivée par aucune stratégie fondée sur des données probantes sur la relation entre migration et développement.
- Aucun appel à projets n'a été lancé.
- Aucun critère d'éligibilité n'a été publié.
- Les objectifs du FFU n'ont été définis que grossièrement.
- Aucun cadre d'évaluation approprié n'a été mis en place.

#### Redevabilité mutuelle

Les bailleurs et les pays en développement partenaires sont redevables des résultats obtenus en matière de développement

- Création du FFU sans débat démocratique au PE.
- La portée des objectifs du FFU et l'absence d'implication du PE dans le FFU ont pour conséquence le manque de redevabilité de l'UE sur l'impact du Fonds sur le développement.
- Le FFU est avant tout piloté par les bailleurs ce qui entrave la redevabilité des pays partenaires.

# PLUS DE MAL QUE DE BIEN ?

Conséquence directe du fait que les principes d'efficacité de l'aide ne sont pas intégrés dans le FFU, sa mise en œuvre peut avoir des effets pervers sur les communautés locales.

Pour de nombreuses familles, la migration est une stratégie d'adaptation et un moyen de diversification des revenus<sup>33</sup>. Ceci est pertinent à la fois pour le Sénégal et le Niger. Ainsi au Sénégal, les transferts de fonds issus de l'émigration représentent une source

de revenus pour une large partie de la population qui les utilise principalement pour des dépenses de consommation, de santé et d'éducation<sup>34</sup>. Au Niger, les sécheresses récurrentes obligent les populations à émigrer vers les régions et pays voisins pour chercher du travail et diversifier leurs rentrées d'argent. Les migrants peuvent par conséquent être des agents de développement et contribuer à renforcer la résilience de leur communauté. Entraver leur mobilité peut en retour aggraver la vulnérabilité des populations.

## Aggraver l'insécurité et alimenter l'instabilité ? Le cas du Niger.

Les effets négatifs de l'approche intéressée de l'UE peuvent être observés au Niger. Dans ce pays de transit, la grande majorité des habitants n'ont aucune intention de migrer vers l'Europe ni même les moyens financiers de le faire. Le gouvernement nigérien a pourtant durci, avec le soutien de l'UE, les mesures de contrôle des migrants qui traversent le pays pour se rendre en Libye ou en Algérie sans papiers valables<sup>35</sup>, intercepte les migrants qui empruntent la route migratoire<sup>36</sup> et a renforcé le contrôle aux frontières<sup>37</sup>. Ces mesures ne font cependant aucune distinction entre les migrations intra- et extra- régionales, et, selon les OSC, elles touchent donc aussi les travailleurs saisonniers qui veulent se rendre en Libye ou en Algérie pour des raisons économiques.

La manière dont la répression contre les réseaux de passeurs a été menée pose également problème. D'une part, la surveillance renforcée des voies migratoires traditionnelles a poussé les passeurs à utiliser des routes alternatives afin d'éviter les restrictions, ce qui a rendu les traversées des migrants plus dangereuses et les frais de transports plus élevés. D'autre part, cette répression a des conséquences sur l'économie locale. L'UE n'a en effet pas tenu compte du fait que « l'économie des réseaux de passeurs contribue à éviter l'éclatement du nord

du Niger, que la migration et la liberté de mouvement sont inhérentes à la région, et que les efforts désordonnés déployés pour étouffer l'industrie des passeurs pourraient mettre à mal l'objectif de stabilité et de développement à long terme au nord du Niger »<sup>38</sup>.

Une étude menée en 2015 avait déjà relevé que les mesures de répression qui seraient mises en place pour démanteler l'économie informelle provoqueraient des troubles et poseraient des problèmes ingérables aux autorités locales<sup>39</sup>. Les entretiens menés avec des acteurs présents dans la région confirment ces troubles, principalement dus à l'absence d'alternative génératrice de revenus. Un projet du FFU vise justement à répondre à ce problème mais sa mise en œuvre traîne. L'absence de réponse rapide pourrait pousser les jeunes déçus à rejoindre des groupes criminels<sup>40</sup> et conduire à une escalade de la violence dans les réseaux de passeurs, ce qui aggraverait encore l'instabilité<sup>41</sup>. Dans ce contexte, 15 maires de la région d'Agadez ont publié une déclaration commune pour exprimer leur mécontentement sur la manière dont la lutte contre la migration est menée<sup>42</sup>. Tout cela suggère que l'objectif de l'UE de rapidement diminuer les flux migratoires a pris le dessus sur la fourniture de solutions durables pour les populations locales et la sécurité des migrants.



**“Les agences dites de développement de l'Union européenne gèrent leurs projets à leur guise sans nous associer. Elles font comme si nous n'existons pas. Il faut que les partenaires de notre pays impliqués dans cette gestion de la migration comprennent que personne ne peut empêcher ce trafic sans impliquer ces jeunes. Sans nous impliquer. Il ne sert à rien de se mentir à ce sujet. Cette manière de faire de ces agences de développement européennes va faire échouer tous les efforts que les élus locaux et l'État du Niger font. Ces jeunes qui n'avaient que le transport des migrants comme travail l'ont laissé un temps parce qu'ils croyaient en nous, ils s'attendaient à une reconversion promise par le biais de ces projets annoncés. Mais rien ne vient ! Nous ne pouvons plus les maintenir avec des refrains creux.”**

Déclaration des 15 maires de la région d'Agadez<sup>43</sup>

Le FFU et le dialogue politique sur la migration qui y est associé pourraient aussi détourner une part des ressources nationales allouées aux secteurs sociaux vers celui de la sécurité. Au Niger, l'augmentation des dépenses de sécurité s'est faite au détriment des

budgets de santé et d'éducation, et des objectifs de développement<sup>44</sup>. Cette situation est particulièrement inquiétante dans le contexte de pauvreté et de croissance démographique dans ce pays dont la population devrait tripler d'ici 2015<sup>45</sup>.



**“Le dialogue sur le développement est pris en otage des discussions sur la migration.”**

Un représentant d'une agence de développement au Niger

Dernier point, mais pas le moindre : la manière dont l'UE gère la « crise migratoire » pourrait vider le partenariat avec l'Afrique de sa substance. Certes, les Européens affichent la volonté de dialoguer et de coopérer d'égal à égal<sup>46</sup> avec les pays d'Afrique sur la migration et la mobilité. Pourtant, les faits montrent qu'ils imposent leurs propres conceptions et intérêts en matière de migration<sup>47</sup>.

Au lieu de renforcer sa coopération avec les pays africains sur base de compromis négociés entre les deux parties, l'UE semble privilégier un type de relation de nature « transactionnelle ». Elle considère en effet que l'APD peut être utilisée pour « susciter » la coopération des pays partenaires sur la gestion de la migration.

Le fait ou non d'obtempérer deviendrait donc un critère d'attribution de l'aide. En d'autres termes, l'aide au développement serait un objet de marchandage. Le revers de la médaille est que les pays partenaires pourraient baser leur coopération sur l'octroi de financements additionnels. Dans tous les cas, l'instrumentalisation de l'aide à des fins politiques va à l'encontre des obligations imposées par Traités à l'UE en matière de lutte contre la pauvreté. De plus, elle sape son efficacité et relègue les besoins et les droits des populations au second plan.

# CONCLUSION

La mise en œuvre du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique fournit une illustration de choix sur la manière dont l'aide publique au développement est instrumentalisée pour servir l'agenda politique de l'UE en matière de migration. Le présent rapport démontre que cette approche est inefficace tant sur le plan politique que sur le plan du développement.

**D'un point de vue politique**, la recherche académique montre que l'objectif sous-jacent au FFU, à savoir que le développement mettra un terme à la migration, ne peut pas être atteint. Les experts du développement le savent, ce qui suggère qu'ils n'ont pas été suffisamment impliqués dans la conception du FFU.

Au-delà même de l'utilisation contestable de l'APD pour répondre à une urgence politique en Europe, le FFU soulève des inquiétudes quant au fait que l'UE soustraie le contrôle de la migration aux pays partenaires, et ce, afin de s'assurer que les migrants ne quitteront pas les côtes nord-africaines, au détriment de leurs droits. Plus largement encore, le FFU montre que l'UE a adopté une stratégie politique à court terme en privilégiant des solutions de facilité plutôt que des programmes durables de développement.

Sur le long terme, des politiques de développement cohérentes et durables auraient été plus efficaces pour agir sur les déterminants de la migration, tout en préservant la mission principale de l'APD et un meilleur équilibre dans le partenariat avec les pays d'Afrique.

**Du point de vue du développement**, la capacité du FFU à peser véritablement sur la pauvreté est sérieusement remise en question. Cet instrument a été lancé pour des raisons politiques : il ne répondait pas à des impératifs de développement dans les pays partenaires mais plutôt à ce que l'UE a vécu comme une urgence sur son propre territoire. De plus, bien qu'il soit essentiellement financé par l'APD, cet instrument n'a pas intégré les principes d'efficacité de l'aide dans sa stratégie. En d'autres termes, la justification de ce que l'UE a présenté comme un outil de développement ne sont ni les politiques ni les besoins en matière de développement des pays partenaires.

La programmation du FFU était guidée par les perspectives migratoires vers l'Europe et non l'élimination de la pauvreté. Cela signifie que les régions dont les migrants sont originaires ou par lesquelles ils transitent sont

priorisées au détriment des régions où les besoins sont les plus importants. Cela signifie aussi que les plus pauvres ne sont plus la priorité de l'aide européenne. De plus, l'utilisation de l'APD à des fins sécuritaires et de contrôle migratoire détourne l'aide de ses missions premières.

Enfin, la communication et la visibilité ont été posées comme des principes clés du FFU dans un contexte hautement politique. À son lancement, la recherche d'impacts visibles à court terme a pris le pas sur une programmation cohérente dans la durée. Des revers ont par conséquent été enregistrés, à l'image de ce qu'il se passe au nord du Niger où la répression contre les passeurs a été organisée bien avant la mise en place d'alternatives économiques visant à compenser la perte de revenus.

Cela ne veut pas dire qu'aucun projet n'aura d'impact sur le développement. En effet, des agences de développement présentes sur le terrain s'emploient à garantir que les principes d'efficacité de l'aide sont bien pris en compte dans les étapes du processus qu'elles supervisent. Par contre, ce que les nouvelles politiques européennes révèlent, et qui est opérationnalisé par le FFU, c'est que l'UE se distancie des principes qui ont participé à rendre l'aide efficace et durable et qu'elle risque de marginaliser l'APD en la transformant en un objet de marchandage politique.

Ce faisant, l'UE ternit sa réputation d'acteur majeur du développement et envoie un mauvais message à la communauté du développement. Elle détériore également la qualité du partenariat avec les pays d'Afrique en réduisant l'aide au développement à une transaction où la coopération peut être imposée si les bons incitants sont en place.

L'UE doit radicalement changer de cap pour remettre au premier plan de ses politiques les droits humains, le partenariat, les engagements pris au niveau international et l'action politique fondée sur des faits probants.



# RECOMMANDATIONS

## Retour à des mécanismes de développement efficaces

- L'UE ne doit **pas reconstituer les fonds du FFU** tant qu'il ne respecte pas les principes d'efficacité de l'aide et les normes de bonne gouvernance et de transparence.
- Pour les projets en cours et les fonds restants, l'UE doit :
  - Repenser le FFU en ayant les principes d'efficacité de l'aide à l'esprit ce qui implique de mettre l'appropriation par le pays et l'alignement au premier plan de la programmation du Fonds.
  - Assurer la durabilité des résultats sur le développement des projets financés via le FFU : la durabilité doit devenir un indicateur clé du processus d'approbation des projets et du suivi des résultats.
- Publier les appels à projets et les critères de sélection pour garantir la transparence et la redevabilité.
- S'assurer que les délégations de l'UE dans les pays coordonnent régulièrement et efficacement les projets FFU avec les autres initiatives et programmes menés dans le pays partenaire.
- Orienter le financement vers des initiatives sous-régionales issues des communautés et qui mettent l'accent sur les droits des migrants.
- L'UE doit **mettre en place un système de suivi efficace** pour évaluer les effets du FFU sur le développement, et identifier et résoudre les éventuels impacts négatifs, aux niveaux local et régional.

## Pour une articulation migration-développement efficace

- **Refonder les bases théoriques** : l'UE doit activement soutenir et promouvoir un discours plus nuancé sur la migration et la mobilité. Ce discours doit s'ancrer dans la réalité et les valeurs de tolérance, de solidarité et de respect de la dignité humaine, chères à l'UE.
- **Une aide véritable et efficace** : l'UE doit dissocier les discussions politiques sur la migration de ses politiques de développement. Elle doit en parallèle reconnaître que la migration est un moteur de développement. Pour ce faire, elle doit :
  - **Arrêter d'instrumentaliser l'aide** : tout projet financé par l'APD doit, du début à la fin, ne viser qu'à répondre aux besoins du pays partenaire et non aux objectifs politiques des bailleurs.
  - **Intégrer pleinement – et non en les compartimentant ou en les isolant – les dynamiques migratoires intra- et extrarégionales dans les priorités du développement** dans le but d'optimiser leur impact positif sur le développement.
- **Respecter les principes d'efficacité de l'aide** : les pays doivent être à l'origine de toutes les initiatives en matière de migration mises en œuvre dans le cadre de l'APD. Ces approches doivent se fonder sur des faits probants et s'enraciner dans une compréhension profonde des dynamiques locales et du contexte national. Enfin, elles doivent être financées de manière consistante et planifiées en cohérence avec les initiatives existantes.
- **Mettre en œuvre la cohérence des politiques publiques pour le développement** : qu'il s'agisse de bonne gouvernance, justice fiscale, changement climatique, agriculture, commerce ou migration, l'UE doit veiller à ce qu'aucune de ses actions n'ait d'effets négatifs sur le développement.
- **Un partenariat d'égal à égal** : la migration est importante à la fois pour l'UE et pour l'Afrique. L'UE se doit d'écouter les aspirations des pays africains en matière de migration et de les intégrer dans ses politiques. L'UE peut ainsi favoriser une coopération plus que nécessaire sur une base réellement égalitaire et partenariale.

## Vers un cadre de politique budgétaire approprié

L'UE s'est jusqu'à maintenant montrée incapable de respecter l'engagement qu'elle a pris de consacrer 0,7% de son produit intérieur brut à l'APD. Or, les fonds qu'elle reporte à l'OCDE comme APD financent de plus en plus des activités qui détournent cet argent des objectifs premiers de l'aide. Dans son prochain cadre financier pluriannuel, l'UE doit :

- Respecter son engagement et **allouer 0,7% de son PIB à l'APD**, telle qu'envisagée par le Traité de Lisbonne.
- Reconnaître que le fait que certains **programmes de stabilité et de sécurité** ont des effets positifs sur le développement n'implique pas qu'il soit approprié d'utiliser l'APD pour les financer. L'APD doit en effet exclusivement servir à soutenir des projets de développement à long terme destinés à éliminer la pauvreté.
- Distinguer clairement et durablement **les objectifs de politique intérieure et ceux de développement**. D'un point de vue intra-communautaire, l'UE a beaucoup à gagner du développement des pays partenaires. Pour autant, l'APD ne devrait pas être conditionnée à l'agenda européen de politique intérieure. Intégrer davantage les deux ne ferait qu'accentuer la conditionnalité de l'aide.
- Trouver le juste équilibre entre flexibilité et réactivité d'un côté, et transparence, redevabilité et prévisibilité à long terme de l'autre.

# NOTES

- <sup>1</sup> CE, le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, <http://bit.ly/1NwTlU6> (page en anglais)
- <sup>2</sup> J-C. Juncker, Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, 15 juillet 2014, <http://bit.ly/2xYYK5H>
- <sup>3</sup> CE, Eurobaromètre Standard 83, printemps 2015, <http://bit.ly/2h1UbAy>
- <sup>4</sup> Voir par exemple Europe's Rising Far Right: A Guide to the Most Prominent Parties in The New York Times, 4 décembre 2016, <http://nyti.ms/2vGyGhc> (page en anglais)
- <sup>5</sup> CE, Communication "Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement. Contribution de l'UE au dialogue de haut niveau des Nations unies et prochaines étapes dans le renforcement du lien entre migrations et développement.", 21 mai 2013, <http://bit.ly/2jZWZ6h>
- <sup>6</sup> Dans le Rapport 2015 sur la Cohérence des politiques pour le Développement, la CE déclare : « Il est indispensable d'intégrer des aspects de la politique étrangère dans la politique migratoire de l'UE et d'assurer des liens entre les dimensions intérieure et extérieure. Les questions d'affaires intérieures doivent être intégrées dans l'ensemble des relations extérieures de l'UE, notamment la coopération au développement, de façon à faciliter le renforcement du dialogue et de la coopération avec les pays tiers. » Voir <http://bit.ly/2eUQ719>
- <sup>7</sup> SEAE, Stratégie Globale pour la Politique Étrangère et de Sécurité de l'Union européenne, Juin 2016, <http://bit.ly/2y5hYKV>
- <sup>8</sup> CE, Le Nouveau Consensus européen pour le développement, Juin 2017, <http://bit.ly/2Xlra79> et CE, Communication relative à l'établissement d'un nouveau Cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen en matière de migration, juin 2017, <http://bit.ly/2kcPDuy> (page en anglais)
- <sup>9</sup> CE, Cohérence des politiques pour le développement, <http://bit.ly/1M2reRg> (page en anglais)
- <sup>10</sup> CE, Troisième rapport d'avancement relatif au Cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, Mai 2017, <http://bit.ly/2hiiVYC> (rapport en anglais)
- <sup>11</sup> CE, Plan d'action pour soutenir l'Italie, réduire la pression migratoire en Méditerranée centrale et renforcer la solidarité, SEC(2017) 339, 4 juillet 2017, <http://bit.ly/2tNOC3x> (document en anglais). Pour plus d'information sur la route migratoire en Méditerranée, consultez OIM, The Central Mediterranean route: Deadlier than ever, juin 2016, <http://bit.ly/2uXilSG> (document en anglais)
- <sup>12</sup> Voir quatre rapports d'avancement de la CE relatifs au Cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration
- <sup>13</sup> Bien que la CE n'ait pas communiqué la part exacte d'APD qui finance le FFU, nos calculs prouvent qu'une grande partie des fonds du FFU est issue de l'APD. En effet, 1) 2,29 milliards d'euros proviennent du FED qui doit « autant que possible » être enregistré comme APD selon l'art. 1(3) du Règlement d'application du 11ème FED. « Autant que possible » signifie que 90% du FED doit être éligible à l'APD (cf. T. Tardy, The EU and Africa: a changing security partnership, European Union Institute for Security Studies, février 2016) ; 2) Les contributions de l'ICD et des DG ECHO et DG NEAR (soit 360 millions d'euros) font partie de l'assistance extérieure de l'UE déployée via le Cadre financier pluriannuel, dont 90% doit être de l'APD (cf. la Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil - Renforcer les capacités pour favoriser la sécurité et le développement : Donner à nos partenaires les moyens de prévenir et de gérer les crises, 28 avril 2015) ; 3) Nous ne savons pas dans quelle mesure les contributions des Etats membres peuvent être considérées comme de l'APD. Cependant, elles ne représentent que 5% du financement total du FFU
- <sup>14</sup> CE, Engagements des Etats membres et autres bailleurs, et contributions de l'UE au FFU pour l'Afrique, août 2017 <http://bit.ly/2vMjnC4> (page en anglais)
- <sup>15</sup> DAI, Mokoro, Geotest, ICF International, HCL, Technopolis, Europe Limited and ETI Consulting, Évaluation du 11e FED, janvier 2017, <http://bit.ly/2x7z46g> (rapport en anglais)
- <sup>16</sup> Ibid.
- <sup>17</sup> CE, Engagements des Etats membres et autres bailleurs, et contributions de l'UE au FFU pour l'Afrique, op.cit. Ce montant correspond aux fonds débloqués. Un montant de 65 millions d'euros supplémentaires a été promis
- <sup>18</sup> Ces transferts de fonds proviennent de ressortissants qui travaillent à l'étranger et qui envoient de l'argent dans leur pays d'origine. Cf. La Banque mondiale, Envois de fonds des travailleurs et rémunérations des salariés, reçus (% du PIB), 2014, <http://bit.ly/2wYhHWF>
- <sup>19</sup> Délégation de l'UE au Niger, Le Niger et l'UE (note mise en ligne en mai 2016), <http://bit.ly/2y5y2Vu>
- <sup>20</sup> Montant calculé sur la base de neuf projets du FFU financés (août 2017). Il comprend uniquement les contributions du FFU aux projets. Les organisations chargées de la mise en œuvre ont ajouté un montant de 56 millions d'euros, portant la valeur totale des projets à 246 millions d'euros.
- <sup>21</sup> Environ 30 millions d'euros restent à attribuer. Montant calculé sur la base des contributions du FFU
- <sup>22</sup> Cf. les descriptions de projets du FFU
- <sup>23</sup> C. Cummings and alii, Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe, ODI (Working Paper 430), décembre 2015, <http://bit.ly/2cn2Gmb> (article en anglais)
- <sup>24</sup> N. R. Micinski and T. G. Weiss, The European migration crisis: can development agencies do better?, Future United Nations Development System (Briefing 37), janvier 2017, <http://bit.ly/2wLDARO> (en anglais)
- <sup>25</sup> Définition de l'OCDE
- <sup>26</sup> Cf. la Déclaration de Paris (2005), le Programme pour l'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011)
- <sup>27</sup> ICM DP et OIM, Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest, mars 2015, <http://bit.ly/2wZ8o9f>
- <sup>28</sup> A. Knoll et F. Weijer, Understanding African and European perspectives on migration: Towards a better partnership for regional migration governance? ECDPM (Discussion Paper 203), novembre 2016, <http://bit.ly/2uNKCPv> (publication en anglais)
- <sup>29</sup> République du Sénégal, Plan Sénégal émergent, 2014 <http://bit.ly/2uO6utY>
- <sup>30</sup> République du Niger, Ministère du Plan, de l'Aménagement du territoire et du Développement communautaire, Plan de développement économique et social 2012-2015, <http://bit.ly/2vIN7BL>
- <sup>31</sup> Au Sénégal, l'un des projets FFU soutient le développement d'une nouvelle politique migratoire nationale à hauteur de 2 millions d'euros. Cf. T05-EUTF-SAH-SN-06
- <sup>32</sup> DAI, Mokoro, Geotest, ICF International, HCL, Technopolis, Europe Limited and ETI Consulting, op.cit.
- <sup>33</sup> A. Knoll et alii, The nexus between food and nutrition security, and migration: Clarifying the debate and charting a way forward, ECDPM (Discussion Paper 212), mai 2017, <http://bit.ly/2uOpmsM> (publication en anglais)
- <sup>34</sup> République du Sénégal, Plan Sénégal émergent, op.cit.
- <sup>35</sup> CE, Premier rapport d'avancement relatif au Cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, octobre 2016, <http://bit.ly/2egu5IQ> (rapport en anglais)
- <sup>36</sup> CE, Deuxième rapport d'avancement relatif au Cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, décembre 2016, <http://bit.ly/2kS1FTA> (rapport en anglais)
- <sup>37</sup> CE, Quatrième rapport d'avancement relatif au Cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, juin 2017, <http://bit.ly/2fSwrSR> (rapport en anglais)
- <sup>38</sup> P. Tinti et T. Westcott, The Niger-Libya corridor. Smugglers' perspectives, ISS (Paper 299), novembre 2016, <http://bit.ly/2h2beBR> (en anglais)
- <sup>39</sup> C. Barrios, Transit Niger: migrants, rebels and traffickers, European Union Institute for Security Studies, juin 2015, <http://bit.ly/2wmsl68> (publication en anglais)
- <sup>40</sup> Projet FFU T05-EUTF-SAH-NE-08, <http://bit.ly/2uWXCKO>
- <sup>41</sup> M. Funk et alii, Tackling irregular migration through development – a flawed approach?, European Policy Center (Discussion Paper), 22 mai 2017, <http://bit.ly/2v7921S> (en anglais)
- <sup>42</sup> Agadez : Des élus locaux expriment leur ras le bol, Actu Niger, 21 mars 2017, <http://bit.ly/2vP0crm>
- <sup>43</sup> Ibid.
- <sup>44</sup> Suite à une mission menée au Niger en novembre 2016, le Fonds monétaire international a déclaré que « les allocations budgétaires pour les secteurs de l'éducation et de la santé étaient évincées par la prise en charge des besoins prioritaires de sécurité, ce qui a globalement handicapé l'atteinte des objectifs de développement ». Cf. FMI, Les services du FMI Concluent une Mission au Niger, 7 novembre 2016, <http://bit.ly/2f5TbP6>. Cf. également Ambassade de France au Burkina Faso, Niger : La loi de finances initiale 2017, 19 janvier 2017, <http://bit.ly/2vJcW4w>
- <sup>45</sup> UN Population prospects World Population Prospects 2017 (document en anglais)
- <sup>46</sup> CE, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil - Un nouvel élan pour le partenariat Afrique-UE, 4 mai 2017, <http://bit.ly/2fv1r1D>
- <sup>47</sup> A. Knoll et F. Weijer, Understanding African and European perspectives on migration: Towards a better partnership for regional migration governance? op.cit.

# ANNEXE : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

## Autorités des pays africains

- Ministère des Finances, Sénégal et Niger
- Cellule de lutte contre la malnutrition, Sénégal
- Cellule de coordination du programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement, Sénégal
- Ambassade du Bénin auprès de l'UE, Bruxelles
- Ambassade du Libéria auprès de l'UE, Bruxelles
- Ambassade du Niger auprès de l'UE, Bruxelles
- Ambassade du Sénégal auprès de l'UE, Bruxelles
- Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, Bruxelles

## Institutions de l'UE

- Commission européenne – Direction générale Coopération internationale et Développement
- Délégation de l'Union européenne, Sénégal et Niger
- Membres de la commission du Développement du Parlement européen

## Agences de coopération au développement des États membres de l'UE

- Agence française de développement, Niger
- Agence belge de développement, Sénégal et Niger
- Agence italienne pour la coopération au développement, Sénégal
- Agence luxembourgeoise de coopération au développement, Sénégal et Niger
- Agence espagnole pour la coopération internationale au développement, Sénégal

## Agences des Nations Unies

- Organisation internationale pour les migrations, Niger et Sénégal
- Programme alimentaire mondial, Niger

## Organisations de la société civile

- ACTED, Sénégal et Niger
- Action contre la faim, Sénégal et Niger
- Alternative Espaces Citoyens, Niger
- Care International, Niger
- CICODEV, Sénégal
- CISV, Niger
- Concern Worldwide, Niger
- COOPI, Niger
- Forum social sénégalais, Sénégal
- Mercy Corps, Niger
- Nutrition Alliance, Niger
- Oxfam, Sénégal
- REPAOC, Sénégal
- ROTAB, Niger
- Save the Children, Sénégal and Niger
- Speak Up Africa, Sénégal
- World Vision, Niger

# Détournement de Fonds ?

L'aide européenne  
pour freiner la migration :  
l'exemple du Fonds  
fiduciaire pour l'Afrique.

Contact : Fanny Voitzwinkler  
fvoitzwinkler@ghadvocates.org

Traduction : Laure Bonnevie  
www.histoiredemots.ch

Design : Julien-Guénolé François  
www.guenolefrancois.com

Septembre 2017



**DÉSOLÉ,  
NOUVELLES PRIORITÉS...**

