



PARTENARIAT OU CONDITIONNALITÉ ?

Analyse des Pactes
migratoires et du Fonds
fiduciaire de l'UE
pour l'Afrique

CINI
Coordinamento Italiano
NGO Internazionali

CONCORD
European NGO confederation for relief and development

À PROPOS DE CONCORD

CONCORD est la confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.

Nous regroupons :

28

Plateformes nationales

21

Réseaux

03

Membres associés

représentant plus de 2 600 ONG soutenues par des millions de citoyens.ne.s partout en Europe. En rassemblant les ONG, nous renforçons leur poids politique à l'échelle européenne et mondiale. Ensemble, nous militons pour des politiques paneuropéennes au service d'un développement économique, environnemental et social durable, fondé sur le respect des droits humains, de la justice et de l'égalité entre les sexes. Nous travaillons également avec des partenaires régionaux et internationaux de la société civile pour veiller à la cohérence des politiques de l'UE avec les enjeux de développement durable dans les pays partenaires.

Plus d'infos sur : www.concordeurope.org

À PROPOS DE LA CINI

La CINI regroupe ActionAid, CBM, Save The Children, Terre des hommes et VIS, cinq des plus importantes organisations non-gouvernementales (ONG) italiennes appartenant à des réseaux internationaux. Son objectif est d'améliorer l'efficacité et de renforcer l'impact de l'information, des connaissances, du plaidoyer et des initiatives politiques de ces ONG, à travers un travail stratégique, continu et structuré de coordination. La CINI entretient un dialogue actif et constructif avec les différent.e.s acteur.ri.ce.s du système de coopération, de la société civile aux institutions politiques, en mettant son expérience internationale au service de l'atteinte d'objectifs communs.

Plus d'infos sur : <http://www.cininet.org/>

À PROPOS DE CE RAPPORT

L'année 2015 a été marquée par l'adoption de l'Agenda 2030 pour le développement durable et de la stratégie 2016-2020 de CONCORD. Ces événements ont conduit à la mise en place d'un hub sur le développement durable et la cohérence des politiques pour le développement durable, fédérant l'ensemble des travaux de CONCORD au sujet de l'Agenda 2030, de la cohérence des politiques de développement et d'une série de politiques thématiques. Grâce au travail collectif et à la vaste expertise des membres de son groupe de travail Migration, CONCORD a produit ce document de réflexion intitulé « Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique ». Ce document propose une analyse du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, adopté à la suite du Sommet de La Valette (en novembre 2015) et présenté comme un outil innovant permettant d'apporter une réponse plus souple aux enjeux posés par les tendances migratoires actuelles. À travers une étude des cas de trois pays (la Libye, le Niger et l'Éthiopie), ce rapport (1) analyse la nature des partenariats entre l'UE et les pays africains en matière de migration et leurs conséquences potentielles sur les politiques menées par l'UE sur le terrain, (2) évalue si le Fonds fiduciaire pour l'Afrique est utilisé pour détourner l'aide au développement de ses objectifs premiers au profit des objectifs spécifiques de la politique migratoire de l'UE et (3) adresse un certain nombre de recommandations préliminaires aux institutions européennes.

Les principales conclusions de ce rapport ont été présentées au Parlement européen le 22 novembre 2017 : concordeurope.org/eu-trust-fund-africa-ep-event

Une publication de : CONCORD Europe – 10, Rue de l'industrie – 1000 Bruxelles – Belgique

Année de publication : 2018

Langue originale du rapport : anglais

Traduction assurée par Coordination SUD



*Routes alternatives de migration entre le Niger et la Libye.
Crédit photo : Giacomo Zandonini*

REMERCIEMENTS

Principaux.ales auteu.re.s : Olivia de Guerry (consultante), Andrea Stocchiero (CONCORD Italie), le groupe de travail Migration de CONCORD.

Consultant.e.s pays : Nancy Porcia (pour la Libye), Giacomo Zandonini (pour le Niger).

Avec les précieuses contributions de Luca de Fraia (ActionAid), Agnès Bertrand (ActAllianceEU), Inge Brees (CARE International), Giulia De Ponte, Livia Zoli, Fabrizio Coresi et Barbara Di Berardino (CINI), Jessica Poh-Janrell (CONCORD Suède), Tíguida Camara (Coordination SUD), Stefan Cibian (FOND Romanian Platform - Arcadia Network), Tanya Cox (PLAN International), Laura Giani (Handicap International), Tomáš Jungwirth (Czech Migration Consortium), Elise Kervyn (Oxfam International), Serge Kollwelter (le Cercle de Coopération), Celine Mias (CARE International), Chelsea Purvis (Bond), Patricia Spadaro (Coordination SUD), Raphael Shilhav (Oxfam International).

Les encarts-pays ont principalement été rédigés grâce au soutien des plateformes nationales suivantes du réseau CONCORD :

République tchèque – FoRS

France – Coordination SUD

Allemagne – VENRO

Italie – CONCORD Italie

Espagne – Coordinadora ONGD

Coordination : Francesca Minniti et Riccardo Roba (CONCORD Europe), Andrea Stocchiero (CONCORD Italie).

Avec le soutien financier d'ActAlliance EU, de la CINI, de CONCORD Suède et de Coordination SUD.

Création graphique : Dagmar Bleyová (www.profigrafik.sk) – Hélène Debaisieux (CONCORD Europe)

Les positions exprimées dans ce rapport sont celles de CONCORD Europe et de la CINI.

Pour plus d'informations sur ce rapport, merci de contacter :

Francesca Minniti – Coordinatrice politiques et plaidoyer – francesca.minniti@concordeurope.org

TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ ANALYTIQUE	6
1.	INTRODUCTION	8
2.	MÉTHODOLOGIE	11
	2.1 DONNÉES UTILISÉES ET LEURS LIMITES	11
	2.2 POURQUOI LA LIBYE, L'ÉTHIOPIE ET LE NIGER ? CRITÈRES DE SÉLECTION DES CAS ÉTUDIÉS	11
3.	LA GOUVERNANCE DU FFU	12
4.	LA LIBYE	14
	4.1 CADRE DE PARTENARIAT AVEC LA LIBYE : QUEL TYPE DE PARTENARIAT ?	14
	L'ITALIE EN LIBYE	15
	4.2 LE FFU EN LIBYE : D'UNE PERSPECTIVE HUMANITAIRE À UN INTÉRÊT ACCRU PORTÉ AUX MESURES SÉCURITAIRES	16
	4.3 LE FFU EN LIBYE : UN NON-RESPECT PATENT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'EFFICACITÉ DE L'AIDE	17
	4.4 LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'UE EN LIBYE	19
5.	LE NIGER	21
	5.1 CADRE DE PARTENARIAT AVEC LE NIGER : QUEL TYPE DE PARTENARIAT ?	21
	LA FRANCE ET L'ESPAGNE AU NIGER	22
	5.2 LE FFU AU NIGER : DES PROJETS CENTRÉS SUR LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES MIGRATIONS, LES ALTERNATIVES AU TRAFIC ET LES RETOURS	23
	5.3 LE FFU AU NIGER : D'IMPORTANTES OBSTACLES AU RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'EFFICACITÉ DE L'AIDE	24
	5.4 LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'UE AU NIGER	25
6.	L'ÉTHIOPIE	28
	6.1 CADRE DE PARTENARIAT AVEC L'ÉTHIOPIE : QUEL TYPE DE PARTENARIAT ?	28
	L'ALLEMAGNE EN ÉTHIOPIE	29
	6.2 LE FFU EN ÉTHIOPIE : DES PROJETS CENTRÉS SUR LA VALORISATION DES BÉNÉFICIAIRES DE LA MIGRATION ET TRAITANT LES CAUSES PROFONDES DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE ET DES DÉPLACEMENTS FORCÉS	29
	6.3 LE FFU EN ÉTHIOPIE : GLOBALEMENT EN ACCORD AVEC LES PRINCIPES D'EFFICACITÉ DE L'AIDE	30
	6.4 LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'UE EN ÉTHIOPIE	31
7.	CONCLUSION	32
8.	RECOMMANDATIONS DE CONCORD	34
	ABRÉVIATIONS	

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

L'afflux sans précédent de réfugié.e.s et de migrant.e.s en Europe en 2015 et 2016 a déclenché une crise politique dans l'ensemble de l'Union européenne (UE) sur la question de la gestion des migrations. L'UE a répondu à cette crise en adoptant un Agenda européen global en matière de migration proposant une réponse holistique afin de gérer l'ensemble des aspects de la migration.

Lancé en novembre 2015 à La Valette et présenté comme un outil innovant permettant d'apporter une réponse plus souple aux défis posés par la migration irrégulière, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE (FFU) est le principal instrument financier appuyant l'engagement politique de l'UE auprès de ses partenaires africains en matière de migration. Ce fonds repose majoritairement (à 90 %) sur l'aide publique au développement (APD), principalement issue du Fonds européen de développement (FED). Sa mise en œuvre est donc tenue d'être guidée par les principes fondamentaux d'efficacité de l'aide au développement.

En juin 2016, l'UE a également adopté le nouveau Cadre de partenariat (Pactes migratoires), introduisant ainsi des conditionnalités positives et négatives dans sa coopération avec des pays tiers en matière de migration et renforçant l'externalisation de sa politique migratoire.

Si ce document porte principalement sur le FFU, de nombreuses observations qui y sont faites par les membres de CONCORD peuvent également s'appliquer à la politique migratoire de l'UE en général, dont le FFU fait partie intégrante.

À partir de trois études de cas (portant sur la Libye, le Niger et l'Éthiopie), ce document de réflexion propose une première série de conclusions sur la nature des partenariats de l'UE avec les pays africains en matière de migration et sur les conséquences possibles des politiques de l'UE sur le terrain. Il analyse également le rôle du FFU et évalue si celui-ci est utilisé comme un moyen de détourner l'aide au développement de ses objectifs premiers afin de satisfaire aux objectifs spécifiques de la politique migratoire de l'UE.

Dans le cas de la Libye, ce rapport révèle que la mise en place de partenariats efficaces et justes y constitue un véritable défi. L'action de l'UE, axée sur des actions de renforcement des capacités des fragiles institutions libyennes, peut en réalité porter atteinte aux droits humains et aux droits des migrant.e.s. En raison du contexte instable du pays, les projets du FFU déployés en Libye ne peuvent satisfaire aux principes d'aide au développement et l'action de l'UE sur le terrain manque d'efficacité. Le rapport conclut que l'UE devrait radicalement repenser sa stratégie de migration avec la Libye, en s'assurant que son soutien financier ne revienne pas à des organismes ou des personnes coupables de violations des droits humains. De façon générale, tout soutien apporté doit contribuer de façon

effective à la stabilité du pays au long cours et à la protection des personnes dans le besoin.

Dans le cas du Niger, les travaux de CONCORD montrent que le Pacte migratoire et le FFU se traduisent par un partenariat déséquilibré, reposant sur des conditionnalités liées au contrôle de la migration. Près de la moitié de l'ensemble des fonds du FFU destinés au Niger est ainsi versée aux autorités locales pour qu'elles réduisent le transit de migrant.e.s. Les autres projets du FFU y portent sur des activités de développement et de protection des populations. Toutefois, les acteur.rice.s locaux.ales interrogé.e.s doutent de l'impact réel de ces projets et attirent l'attention sur le manque de transparence des procédures de sélection et des processus de suivi-évaluation, ainsi que sur le manque de cohérence globale des activités financées. Les projets actuellement en cours ne tiennent pas compte des liens entre les réseaux de passeurs et le système gouvernemental, qui sont susceptibles d'alimenter la corruption et de compromettre le respect des droits humains. La programmation des activités du FFU au Niger devrait être revue afin d'en améliorer l'efficacité, de contribuer à une meilleure gouvernance, de mobiliser et de renforcer les organisations de la société civile (OSC) locales, de développer davantage d'opportunités économiques au niveau local et de protéger les personnes dans le besoin. À cela devraient s'ajouter des politiques destinées à maximiser les avantages de la migration régionale régulière et à offrir des voies d'entrée sûres et légales vers l'Europe.

Le partenariat avec l'Éthiopie à travers le Pacte migratoire et le FFU est conditionné à la réalisation d'une seule grande priorité : améliorer la coopération en matière de retours et de réadmission de migrant.e.s. Pourtant, contrairement aux cas des deux autres pays étudiés, les projets du FFU en Éthiopie sont centrés sur des mesures de développement et de protection et sont partiellement en accord avec les principes d'aide au développement. Il existe toutefois un risque que cette situation change dans un avenir proche, si le FFU est utilisé comme un moyen d'augmenter le nombre de retours et de réadmissions ou s'il intègre de plus en plus de mesures sécuritaires.

Il existe aujourd'hui une inquiétude croissante que le FFU soit utilisé comme un outil politique axé sur des solutions rapides visant à enrayer les flux migratoires vers l'Europe, ce qui est au contraire aux objectifs de l'APD tels que définis par l'UE elle-même dans le Traité de Lisbonne. Le fait qu'une partie des fonds du FFU contribue indirectement au traitement inhumain de migrant.e.s et de réfugié.e.s, comme dans le cas de la Libye, est également préoccupant. La stratégie de l'UE consistant à privilégier des solutions « de facilité » a d'ailleurs toutes les chances d'échouer, car agir sur les causes des migrations forcées nécessite une approche cohérente et durable s'inscrivant sur le long terme et respectant les principes fondamentaux de l'aide au développement.



Un groupe de migrant.e.s rentrant de Libye, dans le village de Tourayat.
Crédit photo : Giacomo Zandonini

Face à ces constats, CONCORD propose une série de recommandations concernant spécifiquement les trois pays clé analysés, mais valables également pour le FFU et les Pactes migratoires en général, en particulier :

1. Intégrer la question des droits humains dans toutes les actions de l'UE
2. Empêcher le détournement de l'APD de son objectif premier d'élimination de la pauvreté
3. Respecter les principes d'efficacité de l'aide et augmenter la résilience des communautés
4. Mettre fin à la conditionnalité de l'aide concernant les objectifs de l'UE en matière de contrôle des migrations
5. Redéfinir l'approche actuelle de l'UE envers les liens entre migration et développement au regard de la cohérence des politiques au service du développement
6. Réformer la gouvernance du Fonds fiduciaire de l'UE
7. Tenir compte des leçons apprises dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE
8. Offrir des possibilités de migration régulière aux migrant.e.s et aux réfugié.e.s

(Ces recommandations sont consultables dans leur intégralité aux pages 34-35).

1. INTRODUCTION

Selon le HCR, il y avait dans le monde plus de 60 millions de réfugié.e.s en 2015, un chiffre jamais atteint auparavant. La majorité d'entre eux.elles cherchaient refuge dans les pays voisins, c'est pourquoi la Turquie, le Pakistan, le Liban, l'Iran, l'Éthiopie et la Jordanie étaient les pays accueillant le plus grand nombre de réfugié.e.s à l'échelle mondiale¹. Toujours en 2015, plus d'un million de réfugié.e.s et de migrant.e.s ont réussi à traverser la Méditerranée pour rejoindre l'Europe, un chiffre en nette augmentation par rapport aux années précédentes. Le nombre de mineur.e.s – en particulier de mineur.e.s non accompagné.e.s – arrivant dans l'Union européenne était également en hausse², tout comme le nombre de décès en mer Méditerranée³.

Cette situation a déclenché une crise politique au sein de l'UE, à mesure qu'il devenait difficile pour certains États membres de faire face au nombre accru de demandeur.euse.s d'asile arrivant sur leur territoire. Le référendum sur le Brexit et plusieurs élections clé à travers l'UE (aux Pays-Bas, en France et en Allemagne notamment) ont vu les enjeux sécuritaires et de souveraineté prendre une place centrale dans les débats politiques nationaux, avec des discours de plus en plus favorables à des politiques d'immigration restrictives.

Lors des élections du Parlement européen en 2014, plusieurs partis nationalistes de différents États membres ont vu leur représentation augmenter et ont continué à gagner en popularité en 2015. L'enquête Eurobaromètre de l'UE publiée au printemps 2015 a révélé que les citoyen.ne.s européen.ne.s considéraient l'immigration comme le principal problème auquel doit faire face l'UE⁴. Dans l'enquête Eurobaromètre 2016, 74 % des citoyen.ne.s de l'UE se déclaraient favorables à une plus forte implication de l'UE en matière de migration et jugeaient insuffisant l'engagement actuel de l'UE sur cette question⁵.

Au vu de ces tendances dans l'opinion et face à la pression grandissante de certains États membres, la Commission européenne (CE) a présenté en mai 2015 un « Agenda européen en matière de migration » construit autour de quatre axes : (1) la réduction des facteurs d'incitation de l'immigration irrégulière, (2) le renforcement des contrôles aux frontières avec l'extérieur,

(3) la consolidation de la politique commune en matière d'asile et (4) l'élaboration d'une nouvelle politique en matière d'immigration régulière⁶. Cet agenda européen en matière de migration a permis à l'UE de fusionner divers mécanismes et objectifs politiques internes et externes, au nom d'une approche « globale ». L'agenda européen en matière de migration a ainsi marqué un tournant majeur dans l'approche de l'UE sur les questions de migration et de développement. Son adoption a conduit la Commission européenne à publier à un rythme très rapide une série de documents d'orientation, de décisions de financement et d'actes législatifs entre 2015 et 2016. Parmi les plus importants en matière de politique extérieure de l'UE et de coopération au développement figurent le FFU, le Plan d'action de La Valette, la déclaration UE-Turquie et le nouveau cadre de partenariat de l'UE avec les pays tiers.

En octobre 2015, la Commission européenne a mis en place le **Fonds fiduciaire d'urgence** en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU)⁷. Ce fonds fiduciaire, officiellement inauguré un mois plus tard à l'occasion du Sommet de La Valette, a été présenté comme un mécanisme innovant et souple et un instrument clé pour la mise en place du Plan d'action de La Valette⁸.

En novembre 2015, les dirigeant.e.s de l'UE et de l'Afrique ont adopté le « **Plan d'action de La Valette** », qui définit cinq domaines prioritaires de coopération : (1) s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et développer les aspects positifs de la migration, (2) intensifier la coopération concernant les migrations et la mobilité légales, (3) renforcer la protection des migrant.e.s et des demandeur.euse.s d'asile, (4) lutter contre la traite des êtres humains et le trafic de migrant.e.s (5) coopérer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration⁹.

En mars 2016 a eu lieu la **déclaration UE-Turquie**¹⁰. À travers cette déclaration, la Turquie s'est engagée à renforcer ses patrouilles aux frontières et ses garde-côtes afin d'empêcher les réfugié.e.s et migrant.e.s de quitter la Turquie pour rejoindre

1 <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

2 UNICEF, *Children on the move in Italy and Greece Report*, juin 2017, <https://reliefweb.int/report/italy/children-move-italy-and-greece-report-june-2017>

3 Selon les chiffres du HCR, au moins 5 096 migrants ont perdu la vie en Méditerranée en 2016, contre 3 777 en 2015, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

4 http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_first_fr.pdf

5 Par ailleurs, une majorité de citoyen.ne.s de l'UE (56 %) avait une opinion négative de l'immigration extracommunautaire et une large majorité (86 %) considérait que davantage de mesures devaient être prises pour lutter contre l'immigration irrégulière de personnes étrangères à l'UE ; Eurobaromètre Standard 86, Rapport, *L'opinion des européens sur les priorités de l'Union européenne*, 2016, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion>

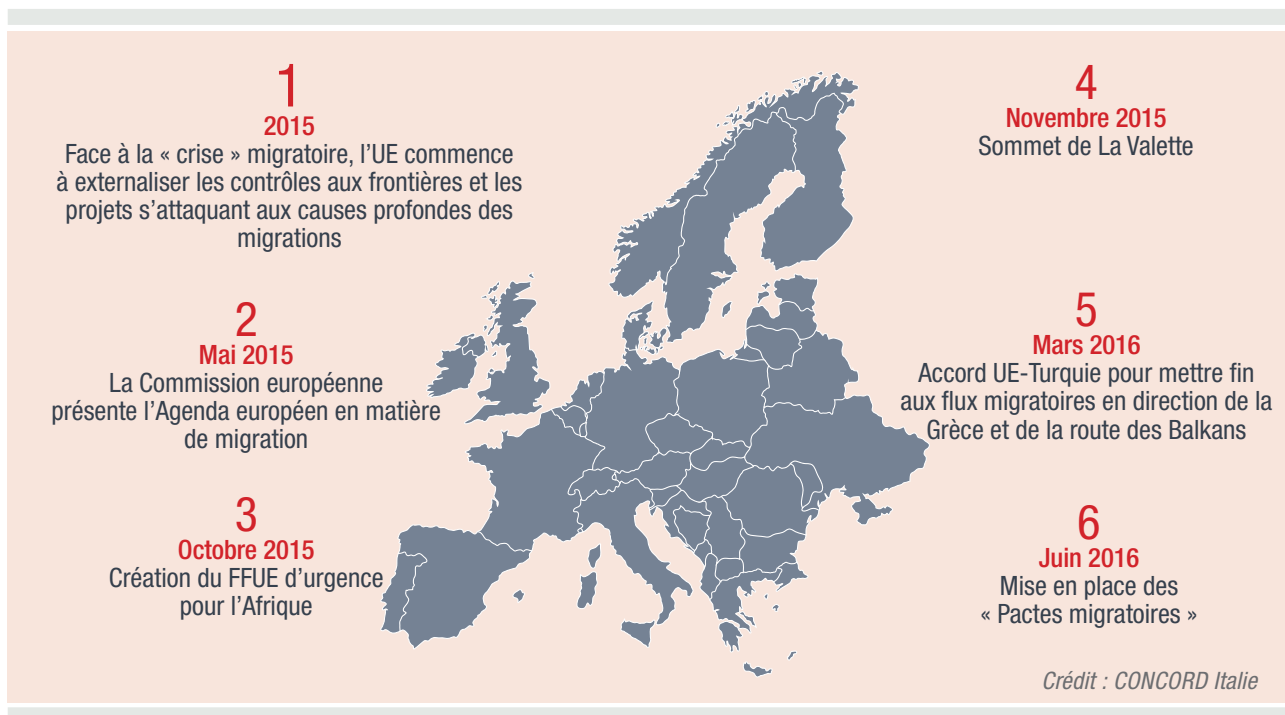
6 Commission européenne (CE), *Agenda européen en matière de migration*, mai 2016, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/european-agenda-migration_en

7 Décision de la CE, octobre 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf

8 Conseil européen, *Sommet de La Valette sur la migration*, 11-12 novembre 2015, Plan d'action, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

9 Conseil européen, *Sommet de La Valette sur la migration*, 11-12 novembre 2015, Plan d'action, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-valletta-final-docs/>

10 Conseil européen, *Déclaration UE-Turquie*, 18 mars 2016, <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>



l'Europe, dans le but de diminuer le nombre de décès en mer Méditerranée. En contrepartie, la Turquie recevrait 6 milliards d'euros d'aide de la part de l'Union européenne. Cet accord, pourtant controversé et sévèrement critiqué par de nombreuses organisations de défense des droits humains¹¹, a été salué comme une réussite par la Commission européenne et plusieurs États membres.

En juin 2016, l'UE a adopté un **nouveau cadre de partenariat en matière de migration**¹², inspiré du succès de la déclaration UE-Turquie. Ce cadre de partenariat engage l'UE à mettre en place des « pactes » sur mesure avec des pays tiers en vue d'une gestion durable des flux migratoires. Ce nouveau cadre encourage le recours à « un assemblage d'incitations positives et négatives » pour « récompenser les pays souhaitant coopérer effectivement avec l'UE en matière de gestion des migrations et s'assurer que les pays s'y refusant en paient les conséquences »¹³. La société civile s'est alors mobilisée dans toute l'Europe pour inciter les États membres à réagir à cette proposition¹⁴, mais le Conseil européen a approuvé ladite communication quelques semaines seulement après sa présentation, soulignant que « la

coopération en matière de réadmissions et de retours [constituait] un critère décisif pour évaluer le partenariat »¹⁵.

En janvier et février 2017, la *Communication conjointe sur la route de la Méditerranée centrale*¹⁶ et la Déclaration de Malte¹⁷ ont appelé à la mise en place de mesures opérationnelles supplémentaires pour renforcer les capacités en matière de gestion des frontières dans les pays concernés, en particulier la Libye.

LE FONDS DE LA VALETTE

Lancé à l'occasion du Sommet de La Valette en novembre 2015, le **Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique (FFU)**¹⁸ est le principal instrument financier appuyant l'engagement politique de l'UE auprès de ses partenaires africains dans le domaine de la migration. Ce fonds, destiné à mettre en commun diverses sources de financements de l'UE¹⁹ ainsi que des contributions des États membres de l'UE et d'autres bailleurs²⁰, cherche à « remédier

11 *The Reality of The Eu-Turkey Statement*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/54850>

12 *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 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf

13 *Ibid*

14 <https://concordeurope.org/2016/06/27/eucouncil-migration-joint-ngo-statement/>

15 *Conclusions du Conseil européen*, 28 juin 2016, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/28/euco-conclusions/>

16 *CE, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale - Gérer les flux migratoires, sauver des vies*, janvier 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52017JC0004>

17 *Conseil européen, Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale*, février 2017, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/01/03-malta-declaration/>

18 *Décision de la CE*, octobre 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/commission-decision-2015-7293-20151020_en.pdf

19 *Le FFU regroupe des fonds provenant du Fonds européen de développement (FED), de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), de l'Instrument de coopération au développement (ICD) ainsi que du Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (DG ECHO) et de la Direction générale pour la migration et les affaires intérieures (DG HOME)*

20 *CE, Accord établissant le cadre du FFU et sa réglementation interne*, novembre 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/constitutive-agreement-annexe-2015-7293-20151020_en.pdf

à la désorganisation et à la fragmentation de la réponse de la communauté internationale et [...] à créer une nouvelle forme de coopération européenne au développement qui se traduise par [...] l'apparition rapide de résultats concrets sur le terrain »²¹.

Le FFU est presque intégralement financé par l'aide publique au développement (APD) et représente à l'heure où nous écrivons ces lignes plus de 3,1 milliards d'euros, dont plus de 2,9 milliards proviennent du Fonds européen de développement et 234 millions des États membres de l'UE et d'autres bailleurs²². À la fin décembre 2017, la CE avait approuvé 131 projets, pour une valeur totale de 2,1 milliards d'euros, dans trois régions : la région du Sahel/Lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord.

L'objectif du FFU est d'« aider les pays africains les plus vulnérables et les plus touchés [à s'attaquer aux] causes profondes des phénomènes de déstabilisation, des déplacements et des migrations irrégulières en améliorant les perspectives économiques et en promouvant l'égalité des chances, la sécurité et le développement »²³. Cet objectif est en lui-même assez éloigné du but premier de la politique de coopération au développement de l'UE tel que formulé dans le Traité de Lisbonne²⁴, qui énonce que le principal objectif de la coopération au développement de l'UE doit être la réduction puis l'éradication de la pauvreté.

Certaines des priorités du FFU s'apparentent à celles des programmes de développement classiques de l'UE en matière de création d'opportunités d'emploi et de fourniture de services de base, tels que la santé, l'éducation et la protection sociale. Ce qui différencie les projets du FFU de ceux financés par d'autres outils de coopération au développement, c'est qu'ils s'accompagnent d'une attente politique, à savoir qu'ils contribuent à réduire l'immigration irrégulière. Cette hypothèse n'est cependant étayée par aucune étude fondée sur des preuves tangibles. De plus, la localisation géographique des projets du FFU découle de l'identification de zones considérées comme lieux d'origine, de transit ou de destination des migrant.e.s irrégulière.s., plutôt que sur de traditionnelles analyses des besoins. Le FFU comporte par ailleurs d'autres priorités assez éloignées de celles des programmes de développement classiques. Ces priorités sont axées sur une meilleure gestion des flux migratoires, notamment à travers la limitation et la prévention de la migration irrégulière, la lutte contre la traite des êtres humains, le soutien aux retours et aux réadmissions et le renforcement des capacités locales en matière de contrôle et de gestion des frontières²⁵.

Ce rapport cherche à établir si le FFU est un outil pouvant détourner l'APD de l'atteinte d'objectifs de développement, au profit de l'objectif de politique intérieure de l'UE visant à limiter les flux migratoires. Il soulève également de sérieuses interrogations quant au respect des principes d'efficacité de l'aide au développement dans le cadre des projets du FFU²⁶ et quant aux conséquences de la nouvelle approche de l'UE sur le développement, les droits humains, la gouvernance et la sécurité dans les pays partenaires. L'une des inquiétudes est que le FFU puisse servir de précédent ouvrant la voie à de nouvelles formes de détournement de l'aide au développement à l'avenir²⁷.

Ce rapport analyse la mise en œuvre du FFU à travers trois études de cas portant sur la Libye, le Niger et l'Éthiopie. Il examine en premier lieu les Pactes migratoires établis par l'UE avec chacun de ces pays, afin de comprendre le lien entre gestion de la migration, sécurité et priorités de développement. Puis, à travers une analyse des projets financés par le FFU dans ces trois pays, il met en lumière les actions pouvant représenter un risque de détournement des fonds d'aide au développement au profit d'objectifs sécuritaires et de contrôle de la migration. Sachant que la majeure partie des financements du FFU provient du FED, ce rapport évalue ensuite si ce fonds applique effectivement les principes de cohérence et d'efficacité de l'aide²⁸. Pour ce faire, il vérifie si le FFU respecte les engagements de partenariat sur lesquels sont fondées toutes les formes de coopération au développement et qui ont été pris par l'ensemble des États membres de l'UE, à savoir l'appropriation, les résultats (notamment l'alignement et l'harmonisation), les partenariats de développement inclusif, la transparence et l'obligation de rendre des comptes²⁹. Enfin, ce rapport évalue les conséquences possibles des politiques migratoires de l'UE dans les pays concernés, en particulier sur les droits humains des migrant.e.s.

21 Ibid

22 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf

23 Europeaid, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

24 <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty.html>

25 https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

26 Europeaid, La stratégie de l'UE pour l'efficacité de l'aide, https://ec.europa.eu/europeaid/policies/strategie-de-lue-pour-lefficacite-de-laide_fr

27 Lors de sa présentation en octobre 2017 de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, Europeaid a confirmé le renforcement de cinq domaines, dont la migration et la mobilité. Ceci montre que les enjeux de migration ont des répercussions sur l'ensemble des programmes de l'UE.

28 Une première évaluation de l'application des principes d'efficacité de l'aide dans le cadre du FFU a été réalisée par Clare Castillejo de l'Institut allemand pour le développement dans *The European Union Trust Fund for Africa: a glimpse of the future for EU development cooperation*, Document de réflexion 22/2016, Bonn. Sa conclusion est que « l'analyse du FFU soulève des inquiétudes plus larges au sujet de l'orientation de l'aide européenne, qui ne sauraient être facilement dissipées et n'augurent rien de bon pour une future coopération européenne fondée sur des principes de développement » *« f EU aid that cannot be easily assuaged and do not bode well for a future European cooperation based on development principles »*.

29 Au sujet des principes de Paris et de Busan sur l'efficacité de l'aide, se reporter aux rapports : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> et <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

2. MÉTHODOLOGIE



*Un migrant portant de l'eau potable dans la route à un centre d'accueil de jour, près de Calais, France.
Crédit photo : Service audiovisuel de la CE*

2.1 DONNÉES UTILISÉES ET LEURS LIMITES

Ce rapport est basé sur des entretiens réalisés auprès des autorités nationales et locales libyennes, nigériennes et éthiopiennes et d'organisations de la société civile (OSC) de ces trois pays. Il s'appuie également sur des entretiens avec des acteurs et actrices européen.ne.s et internationaux.ales impliqué.e.s dans la conception, la gestion et la mise en œuvre du FFU : instances européennes, responsables politiques d'États membres de l'UE (Italie, France, Espagne et Allemagne) et partenaires de mise en œuvre (agences onusiennes, organisations non gouvernementales (ONG), agences de coopération et de développement des États membres). Les personnes interrogées ont été choisies de façon à représenter l'ensemble des parties prenantes du FFU, en vue de recueillir des données pertinentes permettant la réalisation d'une analyse objective.

Dans le cas de la Libye, les partenaires de mise en œuvre étaient toujours en négociation avec les autorités libyennes et en phase de sélection des organisations de la société civile locales pour lancer les programmes sur le terrain au moment où se sont tenus les entretiens. Un seul programme était alors déjà lancé et se trouve toujours à l'heure actuelle en phase liminaire. Les informations recueillies n'ont donc pas permis d'analyser l'impact du FFU sur les questions migratoires. Les entretiens réalisés ont de surcroît mis en évidence une méconnaissance des sources de financement des programmes de l'UE de la part des parties prenantes libyennes. En conséquence, les entretiens ont porté sur les pratiques de coopération de l'UE en Libye de façon générale. Plusieurs acteur.rice.s internationaux.ales sollicité.e.s dans le cadre de l'élaboration de ce rapport

ont refusé de coopérer ou ont demandé à témoigner de façon anonyme, ce qui a limité la collecte de données. De même, dans le cas du Niger, certain.e.s interlocuteur.rice.s clé ont refusé de répondre à nos questions ou n'ont accepté de le faire que sous couvert d'anonymat. Dans le cas de l'Éthiopie, les entretiens ont principalement été conduits auprès de parties prenantes européennes (fonctionnaires de l'UE, agences de mise en œuvre des États membres, ONG européennes), ce qui a pu limiter les points de vue exprimés au sujet des programmes du FFU.

2.2 POURQUOI LA LIBYE, L'ÉTHIOPIE ET LE NIGER ? CRITÈRES DE SÉLECTION DES CAS ÉTUDIÉS

Les trois pays étudiés – la Libye, l'Éthiopie et le Niger – ont été sélectionnés pour leur pertinence en tant que partenaires stratégiques de l'UE pour la mise en œuvre de sa politique migratoire. La Libye est un pays de transit clé et le principal point de départ vers l'Europe par la route de la Méditerranée centrale pour les migrant.e.s en provenance d'Afrique de l'Ouest. Le Niger est également un pays majeur de transit pour les migrant.e.s en provenance d'Afrique de l'Ouest empruntant la route de la Méditerranée centrale. L'Éthiopie est quant à elle un pays clé d'origine et de transit de migrant.e.s issus de la Corne de l'Afrique³⁰.

Ces pays représentent chacun l'une des trois différentes régions ciblées par le FFU : l'Afrique du Nord pour la Libye, le Sahel/lac Tchad pour le Niger et la Corne de l'Afrique pour l'Éthiopie. Le choix de ces pays se justifie également par le fait que leur situation économique, sociale et sécuritaire les rend éligibles à l'aide au développement et/ou à une aide humanitaire et de protection.

³⁰ 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 2016, voir lien plus haut

3. LA GOUVERNANCE DU FFU

La gouvernance du FFU repose sur deux entités principales: le conseil stratégique et les comités opérationnels (un pour chacun des trois guichets régionaux du FFU). Le conseil stratégique du FFU est composé des représentant.e.s des États membres ainsi que d'autres donateur.rice.s et est présidé par la Commission européenne. Il établit la stratégie globale du FFU. Les comités opérationnels, composés des États membres qui contribuent au FFU et de la Commission, sont en charge de la sélection des projets qui seront financés par le FFU. Seuls les États³¹ contribuant à hauteur de 3 millions d'euros minimum sont habilités à voter au sein des comités opérationnels³².

Les pays africains partenaires prennent part aux réunions du conseil stratégique et du comité opérationnel, mais leur rôle se résume à celui d'observateurs. En tant que tels, ils ne sont pas habilités à prendre des décisions (comme c'est le cas pour les projets du FED). Leur avis semble être pris en compte lors des réunions, « *bien qu'aucune obligation formelle en ce sens ne soit garantie dans le cadre actuel de la gouvernance du FFU* »³³. Dans la mesure où le FFU n'entre pas dans le cadre du budget de l'UE, le Parlement européen ne peut pas exercer de surveillance sur ce dernier, bien qu'il ait récemment été invité à participer au conseil stratégique en tant qu'observateur.

Au niveau national, les ministères et institutions peuvent être consultés dans le cadre de projets concernant l'administration publique, cependant il n'est pas obligatoire que les projets soient approuvés par l'Ordonnateur national (ON) comme c'est le cas pour les projets de développement classiques³⁴. Pour être sélectionnés, les projets doivent être conformes aux priorités du Sommet de La Valette et répondre aux objectifs stratégiques du FFU. L'accord constitutif du FFU³⁵ n'évoque pas d'autres critères de sélection spécifiques à respecter. La Commission se charge de la gestion du Fonds fiduciaire et est responsable de la mise en œuvre des projets.

Les projets du FFU reposent sur des procédures simplifiées et plus rapides que les projets standards du FED. Les documents d'action soumis au comité opérationnel sont simplifiés (ils se limitent à 8 pages) et ne nécessitent pas l'accord formel du pays partenaire, comme vu précédemment. Ce n'est qu'une fois qu'ils ont été approuvés qu'une formulation détaillée des documents est exigée et réalisée, « *d'où l'absence de contrôle de qualité approfondi de la part des services de la Commission sur des sujets tels que la pertinence par rapport au contexte, aux besoins et aux priorités du pays bénéficiaire, ainsi que la cohérence et la complémentarité avec des programmes déjà en cours* »³⁶. Les procédures contractuelles sont également simplifiées mais « *le gain de temps qui en résulte est limité* »³⁷ dans la mesure où il est toujours nécessaire de les formuler à partir d'une analyse appropriée et de les mettre en forme avant le démarrage de chaque projet. Quant aux procédures de mise en œuvre, ce sont quasiment les mêmes que celles s'appliquant aux projets financés par le FED³⁸.

Le FFU repose sur des procédures flexibles afin de garantir une utilisation efficace et réactive du Fonds en cas de situations de crise ou d'après-crise³⁹. Dans la mesure où le Fonds ne rentre pas dans le cadre du budget de l'UE, les procédures de sélection et de mise en œuvre des programmes sont beaucoup moins lourdes. Ces règles plus flexibles soulèvent un certain nombre de questions : selon nos interlocuteur.rice.s, issus de ministères nationaux et d'agences de mise en œuvre⁴⁰, les projets répondent avant tout aux priorités des États membres. Si l'on en croit l'une des personnes interrogées, « *le Ministère identifie une priorité et la fait remonter auprès du comité à Bruxelles. L'agence de mise en œuvre réalise une première ébauche du document d'action et estime le budget correspondant, mais c'est bien le Ministère qui mène le projet* ». Il en résulte que de nombreux projets sont approuvés et sélectionnés sans qu'une analyse préalable des besoins et des réalités locales dans lesquelles ils vont s'inscrire ne soit systématiquement effectuée. Au commencement de l'activité du FFU, les projets étaient majoritairement élaborés à Bruxelles. Bien qu'aujourd'hui les

31 Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse, <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/donor.pdf>

32 Accord établissant le cadre du FFU et sa réglementation interne, novembre 2015, voir lien plus haut

33 CE, Évaluation du 11ème Fonds européen de développement (FED) 2014 – mi-2017, Rapport final, juin 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/edf-evaluation-final-report_en.pdf

34 Ibid

35 Accord établissant le cadre du FFU et sa réglementation interne, novembre 2015, voir lien plus haut

36 CE, Évaluation du 11ème Fonds européen de développement (FED) 2014 – mi-2017, Rapport final, juin 2017, voir lien plus haut

37 Ibid

38 Ibid

39 Ibid

40 Les entretiens ont été réalisés sous couvert d'anonymat en France (auprès du Ministère des Affaires étrangères, l'Agence française de développement, Civipol et Expertise France), en Espagne (auprès de la Fondation ibéro-américaine pour les Politiques Publiques et de l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement) et en Allemagne (gouvernement allemand)

Conseil composé de l'UE + États membres donateurs*

Décide de l'allocation des ressources, sur la base des propositions des 3 Comités opérationnels
Les pays africains siègent au Conseil en tant qu'observateurs uniquement

3 Comités opérationnels

Un pour l'Afrique du Nord, un pour l'Afrique de l'Ouest, un pour la Corne de l'Afrique
Sélectionnent les propositions à soumettre aux délégations de l'UE et proposées par les agences de coopération des États membres de l'UE ; lancent des appels d'offres publics



ressources



régions



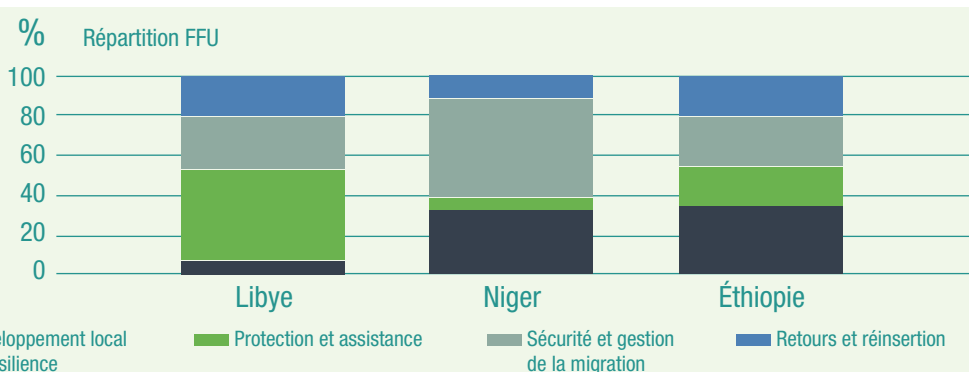
objectifs



domaines
d'intervention



gouvernance



* États membres contribuant au FFU à hauteur de plus de 3 millions d'euros.

Crédits : CONCORD Italie

autorités des pays partenaires et les fonctionnaires de l'UE sur le terrain soient davantage consultés, les acteurs de la société civile restent globalement mis à l'écart de la phase de conception des projets et ne sont « consultés qu'a posteriori, dès lors qu'ils se trouvent sur place pendant la phase de mise en œuvre ». Les procédures de sélection et d'attribution des projets sont également considérées comme obscures par les personnes interrogées. « J'ai pris part à des comités opérationnels au cours desquels les projets étaient tout simplement approuvés sans discussion préalable. Les négociations avaient lieu en amont, entre les responsables du FFU, les agences européennes, les délégations de l'UE et les pays partenaires », déclare ainsi l'une d'entre elles.

En raison du manque de structures de coordination officielles au niveau national, « c'est aux partenaires de mise en œuvre qu'incombe la responsabilité de créer des synergies entre les différents projets ». Or, ils n'ont pas connaissance de la façon dont s'opère en pratique la coordination des initiatives mises en place dans d'autres cadres. En outre, aucun mécanisme de pilotage et d'évaluation n'a été adopté afin de mesurer

l'impact des projets sur le terrain. Un.e représentant.e officiel de l'un État membre déclare ainsi : « Nous devrions définir des critères, des indicateurs, afin de mesurer l'impact des projets. En dehors d'un objectif global visant la réduction des flux migratoires, aucun outil d'évaluation n'a véritablement été établi ».

Les informations recueillies au sujet de la gouvernance du FFU montrent que cet instrument pose des problèmes en termes de respect des principes d'efficacité de l'aide au développement. Bien qu'il permette une plus grande flexibilité, le FFU ne satisfait pas à certains critères indispensables à une utilisation efficace de l'APD, en particulier l'évaluation de l'impact des politiques, le contrôle démocratique, la qualité et la transparence.

4. LA LIBYE



Le contexte sécuritaire de la Libye s'est beaucoup détérioré au cours des dernières années, avec l'effondrement de l'état libyen et l'influence grandissante d'un certain nombre de mouvements politiques et militaires s'affrontant pour le pouvoir. Cette instabilité a favorisé le transit de migrant.e.s clandestin.e.s⁴¹, faisant de la Libye l'un des principaux pays de départ de migrant.e.s cherchant à rejoindre l'Europe en passant par la Méditerranée. En juin 2017, le pays comptait environ 390 000 migrant.e.s. Plongée dans la guerre civile depuis 2014 et face à l'absence d'un cadre efficace de gouvernance, la population de la Libye a été confrontée et des pénuries de nourriture, de carburant, d'eau, de matériel médical et d'électricité, de même qu'à un accès limité aux services de santé et aux services publics. Selon les chiffres de l'ONU, 1,3 million de personnes avaient besoin de bénéficier d'aide humanitaire en 2016, la plupart d'entre elles étant des personnes déplacées, des réfugié.e.s et des migrant.e.s⁴². La Libye est progressivement devenue un partenaire clé de l'UE en matière de migration. La collaboration avec le Gouvernement d'entente nationale (GEN) intérimaire, dirigé par Fayez Al-Sarraj et soutenu par les Nations unies, s'est particulièrement intensifiée suite à l'adoption de la *Communication conjointe sur la route de la Méditerranée centrale*⁴³ et de la Déclaration de Malte⁴⁴ en janvier et février 2017. En juillet 2017, l'UE a encore intensifié son soutien à la Libye et a présenté un nouveau plan d'action en vue d'une coopération accrue⁴⁵. L'UE a affecté 162 millions d'euros à

la Libye par le biais du FFU, dont une majeure partie (136 millions d'euros) depuis janvier 2017.

4.1 CADRE DE PARTENARIAT AVEC LA LIBYE : QUEL TYPE DE PARTENARIAT

Selon les communications officielles⁴⁶, le partenariat avec la Libye repose en premier lieu sur une étroite concertation politique de haut niveau entre l'UE et les autorités libyennes. En 2017, en plus de réunions bilatérales habituelles, deux sommets multilatéraux du Groupe de contact sur la route migratoire en Méditerranée centrale⁴⁷ ont eu lieu, rassemblant les Ministres de l'Intérieur de plusieurs pays africains et européens. Un mini-sommet s'est également tenu à Paris en août 2017⁴⁸, lors duquel des dirigeant.e.s de l'UE se sont engagé.e.s à renforcer leur soutien aux pays de transit en Afrique, en échange d'un contrôle migratoire plus efficace⁴⁹. Parallèlement à ce dialogue politique et en dehors des actions du FFU, la coopération entre l'UE et la Libye sur la question migratoire implique différents instruments en matière de sécurité. L'opération Triton de Frontex et l'opération Sophia *EUNAVFOR Med* conduite dans le cadre de la politique de sécurité de défense commune (PSDC) de l'UE dans la partie sud de la Méditerranée centrale sont respectivement menées en Méditerranée depuis 2014 et 2015. Lancée en mai 2015 dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, l'opération Sophia mène des activités de lutte contre le trafic de migrant.e.s ainsi que de formation et de renforcement des capacités des garde-côtes libyens. La Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya) fournit un soutien supplémentaire (sous forme de conseil, formation, tutorat) aux forces de sécurité libyennes afin de renforcer leurs capacités en matière de gestion des frontières et de sécurité⁵⁰. Deux expert.e.s respectivement issu.e.s de Frontex et d'Europol ont été déployés dans le cadre d'EUBAM Libya et une Cellule européenne de liaison et de planification

41 *Matrice du Suivi des Déplacements (DTM), Rapport de Déplacement des Migrant.e.s, juin-juillet 2017, <https://drive.google.com/file/d/0B-qpxdvn9niW0E5wJ3VQ0VlqQWM/view>*

42 *Aperçu des besoins humanitaires, 2017, https://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/2017_libya_humanitarian_needs_overview_november_2016_1.pdf*

43 *CE, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale : gérer les flux migratoires, sauver des vies, janvier 2017, voir lien plus haut*

44 *Conseil européen, Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale, février 2017, voir lien plus haut*

45 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/19163/EU-Libya%20relations

46 *Pour un aperçu détaillé des instruments et politiques utilisés dans le contexte des cadres de partenariat, consulter les cinq Rapports d'avancement relatifs au nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration ainsi que leurs annexes qui incluent un tableau pour chaque pays partenaire présentant les mesures de soutien de l'UE ainsi que les progrès réalisés, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12301/progress-report-partnership-framework-third-countries-under-european-agenda-migration_fr*

47 *Le Groupe de contact rassemble les ministres de l'Intérieur de l'Algérie, l'Allemagne, l'Autriche, l'Égypte, l'Estonie, la France, l'Italie, la Libye, le Mali, Malte, le Niger, la Slovénie, la Suisse, le Tchad et la Tunisie*

48 *Rassemblant les chefs d'État du Niger, du Tchad, de la Libye, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et le HR/VP*

49 *Al Jazeera, UE, African leaders back new plan over migrant crisis, août 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/08/eu-african-leaders-plan-migrant-crisis-170828193540666.html>*

50 *En raison de la situation politique et sécuritaire en Libye, l'EUBAM opère depuis la Tunisie depuis août 2014, avec un personnel limité. La mission pourrait être partiellement redéployée en Libye dans les mois à venir.*

(CELP) offre aussi un renforcement en termes de planification et de renseignement militaires à la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL)⁵¹. En plus de ces instruments, le Réseau méditerranéen Seahorse (qui devrait être opérationnel sous peu) vise à créer un réseau sécurisé d'échange d'informations entre les pays méditerranéens au sujet des flux migratoires et du trafic de migrant.e.s⁵². Il prévoit également la formation des garde-côtes libyens. Enfin, l'UE œuvre pour plus de stabilité en Libye à travers l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP). Ce dernier finance actuellement 12 projets (pour un montant de

29,5 millions d'euros) soutenant des actions de médiation des conflits et de stabilisation dans le sud et l'est de la Libye⁵³. Bien que ces outils de développement et de politique de voisinage soient pleinement intégrés aux cadres de partenariat si l'on en croit la communication de 2016, ces instruments sont très peu mentionnés dans les rapports d'avancement, qui se concentrent principalement sur la sécurisation des mesures migratoires⁵⁴. En plus des actions de l'UE, l'Italie conduit également des activités de manière bilatérale afin de soutenir les autorités libyennes sur le plan migratoire (voir encadré).

L'ITALIE EN LIBYE

En raison de sa situation géographique, la Libye constitue une priorité pour l'Italie. Le gouvernement italien mène actuellement une action double en Libye, conduite par le Ministère de l'Intérieur (MI) et le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale (MAE).

Le MI se concentre sur la gestion des migrations et les politiques de protection, avec l'objectif de juguler les flux migratoires se dirigeant de la Libye vers l'Italie. En janvier 2017, un accord politique a été signé à l'initiative de l'Italie entre cette dernière et le gouvernement Al-Sarraj afin de renforcer les contrôles aux frontières. Cet accord inclut la formation des garde-côtes libyens au contrôle aux frontières maritimes. Un mois plus tard, l'Italie a réactivé le Traité d'amitié italo-libyen de 2008 et a profité de cette occasion pour restituer quatre patrouilleurs à Tripoli et déployer un patrouilleur italien afin de faciliter leur remise en état (assistance technique). L'UE a en outre adopté en juin dernier un Plan d'action visant à allouer 1,84 millions d'euros issus du FSI (instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas) pour soutenir les actions des garde-côtes italiens en Libye. Ce plan se concentre sur l'optimisation des Forces de recherche et de sauvetage libyennes et sur l'établissement d'un Centre de coordination du sauvetage maritime en Libye. Toujours en juin, le MI a institué un Code de conduite pour les ONG réalisant des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée. Ce code de conduite a été officiellement présenté comme un cadre supplémentaire visant à améliorer la coordination et l'efficacité des opérations de sauvetage, mais également à enquêter sur des ententes présumées entre les ONG et les passeurs, tout en minimisant leur rôle potentiel de « facteur d'attraction » pour les migrant.e.s. Le code de conduite a ainsi fait en sorte de laisser des bateaux de migrant.e.s se faire intercepter par les garde-côtes libyens plutôt que par les bateaux du NFO (Naval Flight Officer) qui exposent les migrant.e.s à des risques de torture et autres violations des droits humains. Le code de conduite a eu pour autre conséquence le retrait des bateaux d'assistance humanitaire, ce qui a probablement fait augmenter le nombre de décès en mer de migrant.e.s non signalésⁱ.

Le MI est en charge d'une partie du projet du FFU intitulé *Programme de développement régional et de protection en Afrique du Nord* (200 millions d'euros) concernant les retours volontaires et les activités de protection. Il soutient en particulier la promulgation et la mise en pratique de lois relatives au droit d'asile dans les pays de transit (Maroc, Niger, Tunisie, Égypte etc.), ainsi que le développement de conditions de vie acceptables pour les réfugié.e.s dans ces pays. Il est probable que ces derniers deviennent des « pays tiers sûrs » vers lesquels les demandeurs d'asile pourront être renvoyés depuis l'Europe au moyen de procédures simplifiées. De plus, le MI conduit la mise en œuvre du plan du FFU d'un montant de 46 millions d'euros qui vise le renforcement des flux migratoires intégrés et des capacités de gestion des frontières des autorités libyennes, de même que la consolidation du corps des garde-côtes et des garde-frontières libyens. Au travers de sa Direction générale de la coopération et du développement, le MAE est désireux de soutenir des opérations humanitaires en Libye (au sein des centres de détention et en matière de développement des communautés locales). Il a lancé en septembre 2017 une initiative budgétisée à 6 millions d'euros dont l'objectif est de fournir une assistance humanitaire en Libye. Il soutient également le travail des Nations unies en matière de défense des droits humains et d'aide humanitaire. Au travers de sa Direction générale des politiques migratoires, le MAE soutient également des politiques migratoires via *Fondo Africa*. Environ 100 millions d'euros ont été affectés aux projets du FFU au Niger (soutien financier direct) et en Libye (retours et protection avec l'OIM et contrôle des migrations avec le MI). L'Italie a été largement critiquée pour sa politique de gestion des flux migratoires en Libye, en particulier pour son impact sur les droits des migrant.e.s et les droits humains et pour le manque d'alternatives compensatoires permettant de proposer des solutions durables pour les migrant.e.s. Pendant que ces derniers sont retenus dans des centres de détention libyens, aucune disposition n'est prise pour trouver des alternatives telles que l'établissement de couloirs humanitaires ou de flux migratoires réguliers. Il devient nécessaire de contrebalancer une approche à court terme axée sur la gestion des flux migratoires par une initiative de développement sur le long terme.

ⁱ "Migrants being pushed back to Libya is fuelling torture, abuse and extortion", dans http://www.huffingtonpost.co.uk/entry/migrants-libya_uk_598992f8e4b0449ed505433e

51 La CELP désigne sept ingénieurs militaires travaillant sous la direction du Conseiller Sécurité rattaché au directeur de la délégation européenne en Libye

52 Pour plus d'informations sur le Réseau méditerranéen Seahorse : <https://digit.site36.net/2017/04/25/migration-monitoring-in-the-mediterranean-region-libyan-military-to-be-linked-up-to-european-surveillance-systems/>

53 En dehors du cadre de partenariat (dans la mesure où l'aide humanitaire ne peut être soumise à la conditionnalité), l'UE a également investi 29,76 millions d'euros d'aide humanitaire pour répondre aux besoins les plus urgents des catégories de population vulnérables (incluant les rapatrié.e.s et les réfugié.e.s) en Libye, http://ec.europa.eu/echo/where/africa/libya_fr

54 Pour la période 2014-2016, l'UE a accordé à la Libye un soutien de 26 millions d'euros issus de l'Instrument européen de voisinage (IEV)

L'analyse des différentes mesures déployées dans le contexte du cadre de partenariat montre que la stratégie globale de l'UE en matière de coopération migratoire avec la Libye est axée sur deux objectifs principaux : le renforcement du contrôle des migrations et l'optimisation de la lutte contre les trafics et la traite des êtres humains. Dans l'ensemble, la documentation officielle sur le cadre de partenariat montre que les mesures prises en matière de sécurité et de contrôle des flux migratoires semblent prédominer sur les actions humanitaires et de développement. En outre, on ne sait pas dans quelle mesure l'UE souhaite s'engager pour la réinstallation des réfugié.e.s et la mise en place de possibilités de migration régulières, mesures qui permettraient de réajuster la coopération entre l'UE et la Libye pour favoriser un partenariat plus équilibré⁵⁵. La CE⁵⁶ et les États membres⁵⁷ ont récemment exprimé leur volonté de soutenir la réinstallation des réfugié.e.s en provenance de Libye (et d'autres pays africains, dont le Niger et l'Éthiopie) et se sont engagés lors du sommet UE-Union africaine à lutter contre l'esclavage des migrant.e.s, à soutenir les rapatriements depuis la Libye ainsi que l'amélioration des conditions de vie des migrant.e.s dans les centres de détention⁵⁸. Plusieurs points restent toutefois à éclaircir, notamment de savoir combien de migrant.e.s exactement pourront être réinstallés ou autorisés à entrer dans l'UE et à quelle échéance. L'analyse du cadre de partenariat entre l'UE et la Libye révèle également qu'il existe un fort risque que le FFU, et donc l'aide au développement, soit utilisée pour financer des mesures de renforcement sécuritaire en matière de migration. Il est important de souligner que le dernier rapport d'avancement fait l'éloge des progrès de la Libye en matière de contrôle des frontières et de gestion des migrations (progrès qui ont permis une réduction du nombre de départs vers l'UE). Ce même rapport conclut sur la nécessité d'augmenter les financements du FFU pour l'Afrique du Nord⁵⁹.

4.2 LE FFU EN LIBYE : D'UNE PERSPECTIVE HUMANITAIRE À UN INTÉRÊT ACCRU PORTÉ AUX MESURES SÉCURITAIRES

D'un montant global de 26 millions d'euros, les deux premiers projets du FFU adoptés en Libye ont pour objectif d'améliorer la gestion des migrations (objectif 3 du FFU) et de faciliter le rapatriement et la réintégration (objectif 5 du FFU) grâce à des mesures de protection et de stabilisation des communautés⁶⁰. En avril 2017, à la suite de la communication conjointe sur la route de la Méditerranée centrale et de la Déclaration de Malte, un budget supplémentaire de 90 millions d'euros a été alloué à la Libye dans le but d'améliorer la gestion des migrations (objectif 3 du FFU). Ce programme s'appuie sur deux éléments⁶¹ : un « pilier axé sur la protection » visant à faciliter la protection et la résilience des communautés vulnérables en Libye, et un « pilier axé sur la gouvernance locale et le développement socio-économique ». Ce dernier encourage le développement socio-économique et soutient la gouvernance locale, afin d'optimiser l'intégration des migrant.e.s et des réfugié.e.s et de stabiliser les communautés d'accueil. Selon Antonio Salanga, fonctionnaire senior chargé des opérations à l'OIM, ces actions impliquent de former les garde-côtes libyens au sujet des droits relatifs à la gestion des migrations (droits humains et droit international, procédures d'enregistrement, etc.). Ces trois projets ciblent des zones géographiques spécifiques, en tenant compte des données démographiques relatives aux migrant.e.s et à la population des réfugié.e.s en Libye.

Les 22 et 23 juin 2017, le Conseil européen a appelé à davantage de mesures et à une coopération renforcée en vue de juguler la pression migratoire qui s'exerce sur les frontières terrestres libyennes. Il a particulièrement insisté sur la nécessité de former et d'équiper davantage les garde-côtes libyens⁶². Un mois plus tard, le FFU a adopté un programme d'un montant de 46 millions d'euros afin de renforcer les capacités de la Libye en matière de gestion des migrations et des frontières⁶³. Ce programme, co-financé de manière bilatérale par l'Italie, sera mis en œuvre par le Ministère de l'Intérieur italien et aura pour objet de favoriser le renforcement des capacités (formation, équipement, installations de base) des garde-côtes et garde-frontières libyens en matière de gestion des flux migratoires, de

55 Il n'existe aucune mention de telles mesures dans les cinq rapports d'avancement sur le nouveau cadre de partenariat

56 Dans son discours sur l'État de l'Union en septembre 2017, Jean-Claude Juncker a appelé à la mise en œuvre d'un nouveau programme de réinstallation de l'UE en vue d'accueillir en Europe au cours des deux prochaines années au moins 50 000 personnes vulnérables nécessitant une protection internationale. La CE a prévu 500 millions d'euros afin de soutenir les politiques de réinstallation des États membres et un soutien renforcé devrait également être accordé à la réinstallation des personnes vulnérables venant d'Afrique du Nord et de la Corne de l'Afrique. La CE a également proposé de coordonner et de soutenir financièrement les projets pilotes portant sur la migration régulière avec les pays tiers. Elle souhaite se concentrer sur les pays ayant fait preuve d'une volonté politique de trouver des solutions communes à la migration irrégulière et à la réadmission des migrant.e.s irrégulier.ère.s. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm

57 Conclusions du Conseil européen : « Le Conseil encourage et invite à soutenir, y compris financièrement, les efforts déployés par le HCR et l'OIM en Libye, au Sahel et dans la région, notamment pour faciliter davantage les retours volontaires et la réinstallation », octobre 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14-2017-INIT/fr/pdf>

58 Déclaration conjointe de l'Union africaine et de l'Union européenne : <http://www.consilium.europa.eu/media/31871/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>

59 CE, Cinquième rapport d'avancement sur le cadre de partenariat avec les pays tiers dans le contexte de l'Agenda européen en matière de migration, voir lien plus haut

60 Strengthening protection and resilience of displaced populations in Libya, et Supporting protection and humanitarian repatriation and reintegration of vulnerable migrants in Libya. Ils sont mis en œuvre par des ONG (menées par le Danish Refugee Council, pour ce qui est du premier projet) et par l'OIM en ce qui concerne les activités de rapatriement et de réintégration

61 Le programme Managing mixed migration flows in Libya through expanding protection space and supporting local socio-economic development est mis en œuvre par l'OIM, le PNUD, le HCR, l'UNICEF et la GIZ

62 Conclusions du Conseil européen, 22-23 juin 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/06/22-23/>

63 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2187_fr.htm



*Réfugié.e.s dans un bateau à la dérive sauvé par des ONG dans les côtes libyennes en 2015
Crédits : Ricardo Garcia Vilanova*

sauvetage des migrant.e.s, de promotion des droits humains et de lutte contre les réseaux de passeurs. Cette action pourrait amener à la mise en place de deux infrastructures interinstitutionnelles de contrôle à Tripoli.

Dès le début, les programmes du FFU se sont traduits par des mesures de protection et de stabilisation des communautés ainsi que par des programmes de formation à l'attention des autorités libyennes en matière de droits humains, de droit international et d'équipements de sauvetage et de soins. Cependant, l'adoption de ce dernier programme dénote un changement d'orientation vers une stratégie davantage centrée sur la sécurité en ce qui concerne la gestion des migrations. Lorsqu'on sait qu'une partie du programme sera financée par le gouvernement italien, l'adoption de ce dernier témoigne d'un détournement via le FFU des fonds d'aide au développement vers des mesures sécuritaires en lien avec la migration. En réalité, ce programme représente déjà en lui-même environ 28 % de l'enveloppe globale du FFU réservée à la Libye (162 millions de dollars). Cette tendance à l'accentuation de la dimension sécuritaire en matière de migration a été confirmée par les autorités européennes, tant dans les derniers rapports d'avancement au sujet du cadre de partenariat que dans les conclusions du Conseil européen qui s'est tenu en juin⁶⁴. Le scandale révélé par la chaîne CNN⁶⁵ sur l'esclavage des migrant.e.s en Libye a

propulsé sur le devant de la scène la question de la violation des droits humains des migrant.e.s et des réfugié.e.s. Celle-ci a été abondamment discutée lors du sommet UE-Afrique d'Abidjan en novembre 2017, qui a donné lieu à une déclaration conjointe des dirigeant.e.s européen.ne.s et africain.e.s⁶⁶ confirmant le besoin urgent de protéger les migrant.e.s et les réfugié.e.s⁶⁷ et de permettre aux organisations internationales d'accéder aux infrastructures libyennes. Néanmoins, cette déclaration a également annoncé un engagement à augmenter les dépenses d'aide au développement destinées au soutien des forces de police libyennes. Dans le même temps, certains députés européens tels que Malin Björk appellent la Commission à cesser de financer les garde-côtes libyens, dans la mesure où ceux-ci sont responsables de violations aux droits humains.

4.3 LE FFU EN LIBYE : UN NON-RESPECT PATENT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Comme décrit dans le paragraphe d'introduction, la Libye connaît actuellement une situation de conflit chronique au sein de la société civile et son gouvernement intérimaire, soutenu par les Nations unies, ne contrôle qu'une petite partie du pays. Au regard de cette situation, la fragilité et la faiblesse des institutions locales empêche la réalisation des principes d'efficacité de l'aide au

⁶⁴ Dans leurs conclusions, les États membres confirment que le fait de « former et équiper les garde-côtes libyens est un élément clé de l'approche de l'UE et devrait être accéléré »

⁶⁵ Voir la vidéo de CNN : <http://edition.cnn.com/videos/world/2017/11/13/libya-migrant-slave-auction-lon-orig-md-ejk.cnn>

⁶⁶ <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/33437-pr-libya20statement20283020nov2010.pdf>

⁶⁷ Ce sommet a en outre entériné la décision de créer un groupe de travail UE-UA pour protéger les migrant.e.s et les réfugié.e.s en Libye, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-5029_fr.htm



Migrants dans un bateau après sauvetage
Crédits : Ricardo Garcia Vilanova

développement. D'un autre côté, l'UE dépense de facto des fonds d'aide au développement dans ce pays, en négociant les priorités et en insistant sur la mise en œuvre de certains points au travers d'un dialogue politique de haut niveau avec le gouvernement Al-Sarraj. Cette situation complexe devrait inciter les institutions européennes et les OSC à approfondir leur réflexion sur les principes, les critères et la flexibilité des programmes mis en œuvre, afin d'avoir une meilleure compréhension de la contiguïté et des interactions entre actions d'aide au développement, actions humanitaires et actions de sécurité. Cette réflexion permettrait également de mieux appréhender les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (URD) et la consolidation de la paix, tout en s'assurant de ne causer aucun préjudice. En ce sens, l'orientation stratégique du FFU mériterait d'être mieux formulée. Le présent rapport⁶⁸ est insuffisant pour offrir une vision exhaustive de la situation extrêmement complexe de la Libye.

Appropriation et alignement : En Libye, l'UE soutient et coopère avec le gouvernement d'entente nationale (GEN) intérimaire dirigé par Ali Fayed Al-Sarraj, reconnu sur le plan international. Cependant, de vastes régions du territoire libyen sont contrôlées par des groupes armés différents et les entretiens réalisés semblent suggérer que les projets du FFU sont de facto directement coordonnés avec les institutions et entités locales, ce qui fait sens dans ce contexte précis. Une ONG humanitaire financée par l'UE a par exemple pris directement contact avec les municipalités de la région de Cyrénaïque, une portion de territoire dominée par le général Khalifa Haftar, afin de procéder à la mise en œuvre de son programme de protection. Si l'on en croit les dires de certains interlocuteurs locaux, « la coopération avec les institutions locales est une stratégie qui fonctionne et permet de passer outre l'impasse politique actuelle tout en renforçant la stabilité en Libye sur le long terme »⁶⁹. Bien évidemment, l'absence de contrôle étatique et la multiplicité des acteurs sur le terrain permettent difficilement de parler « d'alignement » sur les priorités nationales. Les autorités libyennes soutenues par les Nations unies se sont imposées

de façon relativement récente et leur pouvoir demeure fragile et contesté. La pluralité des acteurs en conflit induit des positions politiques divergentes. Par exemple, le général Haftar, actuellement à la tête de l'Armée nationale libyenne (ANL) qui contrôle la majorité de la partie est du pays, s'est maintes fois fortement opposé à des mesures prises par le GEN en matière de migration⁷⁰. En outre, les entretiens réalisés révèlent que ce ne sont pas les besoins du pays mais plutôt les schémas de migration qui ont déterminé la répartition géographique de l'aide octroyée via le FFU. Les soutiens ont ainsi été accordés en priorité aux communautés situées dans des zones stratégiques, à savoir le long de la route de la Méditerranée centrale, sur le littoral et à la frontière avec le Niger.

Harmonisation : D'après les communications officielles, l'UE travaille actuellement au développement d'une plateforme Libye-UE pour faciliter la rationalisation et la coordination des initiatives menées sur le terrain dans un certain nombre de domaines⁷¹. Jusqu'à présent toutefois, on constate un manque de cohérence entre les différents instruments déployés par l'UE : alors que des mesures de sécurité ont été rapidement mises en place (telles que l'opération Sophia), les projets de développement et de protection en sont toujours à la phase de conception ou de lancement. Il en résulte que les migrants demeurent bloqués en Libye et ne peuvent bénéficier des structures indispensables de réception et d'accueil provisoire. Cette situation entraîne une surpopulation incontrôlée des prisons et une multiplication des centres de détention non-officiels gérés par des milices, mettant en danger la vie des migrants et le respect des droits humains.

Résultats et responsabilité de rendre des comptes : Le point le plus crucial, dans le cas de la Libye, est le bien-fondé de la mise en œuvre des projets du FFU dans le contexte local actuel. En effet, la mise en place de ces projets repose sur un gouvernement fragile qui n'a pas la maîtrise de la totalité de son territoire⁷². En raison du contexte sécuritaire, les acteurs internationaux ne sont pas présents en Libye et rencontrent

68 https://ec.europa.eu/europeaid/eu-emergency-trust-fund-strategic-orientation-document_en

69 Entretien avec Hatem Asia, professeur à l'Université de Benghazi et conseiller à la municipalité de Benghazi

70 Il s'est notamment fortement opposé en 2017 au protocole d'entente signé par la Libye et l'Italie pour lutter contre les flux de plus en plus importants de migrants irréguliers. Voir dans *The Telegraph*, *Libyan military strongman threatens Italian ships trying to stop flow of migrants*, août 2017, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/08/03/libyan-military-strongman-threatens-italian-ships-trying-stop/>

71 Quatrième rapport d'avancement sur le cadre de partenariat avec les pays tiers dans le contexte de l'Agenda européen en matière de migration, juin 2017, voir lien plus haut

72 Voir Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, Rapport externe, mai 2017, https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf

les agences libyennes à Tunis pour la passation de la mise en œuvre des projets. Les membres de la délégation de l'UE que nous avons interrogé.e.s reconnaissent que l'absence d'acteur.rice.s internationaux.ales sur place constitue un frein important et réduit l'impact des projets du FFU, en particulier en matière de droits humains et de protection des migrant.e.s. Les organisations libyennes disposent d'une grande marge de manœuvre pour la mise en œuvre des projets du FFU et ne possèdent cependant pas toujours les compétences et l'expérience nécessaires pour assurer les activités de protection, de respect des standards internationaux et d'assistance comprises dans ces programmes⁷³. De plus, aucune agence humanitaire ou de protection ne bénéficie d'un accès à l'ensemble du pays afin d'y mettre en œuvre les projets du FFU relatifs à ce domaine, dans la mesure où le gouvernement intérimaire libyen à Benghazi refuse tout mandat de protection⁷⁴. De la même manière, le HCR et l'OIM n'ont qu'un accès limité aux centres de détention disséminés dans le pays. Dans de telles conditions, les chances d'atteindre des résultats concrets et positifs paraissent relativement faibles, et l'on peut se permettre de douter de la pertinence des projets du FFU dans un tel contexte.

Dans l'ensemble, les programmes du FFU en Libye sont faiblement alignés sur les principes fondamentaux de l'aide au développement, mettant par là même en danger l'efficacité de l'APD dans ce contexte. Le point positif est que les acteur.rice.s européen.ne.s ont réussi à contourner les difficultés potentielles liées au contexte sécuritaire et à la multiplicité des interlocuteur.rice.s sur le terrain, en misant sur la responsabilisation des acteur.rice.s locaux.ales. Toutefois, cela reste insuffisant. Une stratégie complète détaillant les rôles et mandats des instruments humanitaires, d'aide au développement et de sécurité, incluant potentiellement le FFU, serait sans doute nécessaire. Une approche axée sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) et adaptée au contexte fragilisé de la Libye devrait être adoptée, afin de soutenir les besoins des communautés locales plutôt que de financer les tentatives de l'UE de juguler les flux migratoires.

4.4 LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'UE EN LIBYE

Le soutien à un gouvernement fragile caractérisé par une faible gouvernance : Plusieurs études ont mis en

lumière les liens entre le gouvernement, les forces de sécurité et les milices, de même que leur implication dans le trafic de migrant.e.s et la traite⁷⁵. Il a été rapporté que les autorités libyennes, y compris les garde-côtes libyens, seraient impliquées dans de sérieuses violations des droits humains des migrant.e.s, que ce soit en mer ou au sein des centres de détention (migrant.e.s battu.e.s et exécuté.e.s, embarcations menées par les passeurs repoussées en mer Méditerranée, attaques contre les bateaux de sauvetage des organismes d'aide, détention illégale, etc.)⁷⁶. La Cour d'assises de Milan a officiellement condamné en octobre 2016 les conditions de vie ainsi que les pratiques de torture et de violence constatées dans les centres de détention institutionnels en Libye⁷⁷. Le FFU pourrait contribuer de manière non intentionnelle à de telles pratiques par le simple fait de soutenir les forces de sécurité intérieure en Libye. En novembre 2017, le Haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a publié un communiqué de presse condamnant spécifiquement le soutien de l'UE aux garde-côtes libyens, qualifiant ce soutien d'« inhumain » car ayant provoqué la détention de milliers de migrant.e.s en Libye dans des conditions « terrifiantes »⁷⁸.

La mise en danger des droits humains des migrant.e.s:

Selon le dernier rapport du HCR, les migrant.e.s qui arrivent en Italie continuent de rendre compte de violations généralisées des droits humains en Libye, incluant violences sexuelles, torture et enlèvements contre rançon⁷⁹. De nombreux rapports ont également dénoncé les conditions de vie choquantes actuellement constatées dans les centres de détention en Libye⁸⁰. Même si les autorités affiliées au GEN exercent un relatif contrôle sur certains d'entre eux, les centres de détentions illégaux tenus par des milices puissantes se sont multipliés dans le courant de l'année passée en Libye⁸¹. Les détenu.e.s sont parqué.e.s dans des espaces minuscules, soumis à la torture et au chantage. Ils manquent de nourriture, de médicaments, d'eau et d'accès aux toilettes. Nombreux sont ceux qui meurent de faim, de maladie ou de passages à tabac sévères par des gardes⁸². Les femmes et les petites filles qui traversent la Libye sont particulièrement vulnérables et ont de fortes chances d'être victimes de traite ou de violences sexuelles perpétrées par les passeurs ou les groupes armés. Le personnel médical des centres d'accueil en Italie a signalé qu'un pourcentage significatif des femmes et des filles transitant par la Libye a été soumis à un haut niveau

73 Entretiens

74 Entretiens

75 Par exemple le *Final report of the Panel of Experts on Libya established pursuant to resolution 1973 (2011)*, juin 2017, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2017/466, ou Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, Rapport externe, mai 2017, https://blamingtherescuers.org/assets/annexes/Porsia_Human_Smuggling_in_the_Central_Mediterranean.pdf

76 Par exemple le rapport de la MANUL et du HCDH, "Detained and dehumanised" report on human rights abuses against migrants in Libya, décembre 2016, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/DetainedAndDehumanised_en.pdf

77 Association d'études juridiques sur l'immigration, *Torture in Libia : sentenza storica della Corte d'Assise di Milano*, octobre 2017, <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/torture-libia-migranti-asilo-sentenza-storica-tribunale-corte-assise-milano/>

78 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=58084#.WiqGgEria70>

79 HCR, *Desperate journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes*, août 2017

80 MANUL et HCDH, "Detained and dehumanised" report on human rights abuses against migrants in Libya, décembre 2016, voir lien plus haut

81 Nancy Porsia, *Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016*, mai 2017, voir lien plus haut

82 Ibid

de violence sexuelle⁸³. L'OIM a très récemment déclaré que « durant les six premiers mois de 2017, on a constaté (...) une forte augmentation estimée à 600 % des victimes potentielles de trafic à des fins d'exploitation sexuelle parmi les migrant.e.s qui arrivent en Italie par la route de la Méditerranée centrale »⁸⁴. Les rapports affirment par ailleurs que les jeunes garçons et les hommes transitant par cette même route sont également victimes de violences sexuelles⁸⁵. La politique de financement de l'UE en Libye est susceptible de contribuer de manière non intentionnelle au refoulement des migrant.e.s vers les camps de détention, à la recrudescence des pratiques de violation des droits humains et au renforcement des milices locales.

La contribution à la détention et au trafic des migrant.e.s et l'encouragement des retours forcés : La mise en place du FFU a suscité de grandes attentes en Libye, chaque acteur.rice voulant avoir sa « part du gâteau ». Pour prouver leur volonté de contrecarrer le phénomène de la migration irrégulière et obtenir ainsi des financements européens, les acteur.rice.s locaux.les et nationaux.les ont partiellement remplacé le trafic de migrant.e.s par leur détention, n'hésitant pas à les exploiter et à les maltraiter⁸⁶. Les réseaux de passeurs ont réduit leurs opérations depuis la Libye mais tentent de rouvrir des routes passant par la Tunisie, continuant ainsi de mettre les migrant.e.s en danger⁸⁷. De plus, les entretiens menés avec les ONG locales investies sur la question des retours et de la réadmission des migrant.e.s mettent en lumière les pratiques douteuses commises par le personnel des centres du Département libyen de lutte contre l'immigration irrégulière (DCIM), qui contraindrait les migrant.e.s à se soumettre au retour volontaire assisté (RVA)⁸⁸. Certains rapports vont encore plus loin en affirmant que le DCIM « a lancé un programme pour la déportation des migrant.e.s vers leur pays d'origine »⁸⁹. Parallèlement à la mise en place des activités liées aux RVA, le FFU se doit de garantir que les retours reposent sur une base véritablement volontaire, que les personnes concernées ont été correctement informées et ont fait leur choix sans être soumises à aucune contrainte. Il doit également s'assurer que les demandeurs d'asile ne sont pas contraints au rapatriement, en leur accordant le droit de demander protection.

L'absence d'alternative au trafic de migrant.e.s : Le trafic de migrant.e.s représente une source de revenus majeure en Libye. Comme le signale un récent rapport : « dans de nombreux endroits en Libye, le trafic de migrant.e.s

constitue une source de revenus alternative pour les individus confrontés à la guerre civile et à un gouvernement qui ne peut faire ce qu'on attend de lui »⁹⁰. Selon certaines évaluations, le revenu annuel généré par le trafic dans les villes côtières pourrait représenter entre 275 et 325 millions d'euros⁹¹. Cependant, comme cela a été souligné dans les sections précédentes, les projets du FFU visant à fournir des alternatives économiques n'en sont qu'au stade du lancement et ne peuvent avoir qu'un impact incitatif limité sur la suppression de cette activité. Cela pourrait exacerber le mécontentement au niveau local et contribuer à aggraver l'instabilité en Libye⁹².

Moins d'attention portée aux besoins du pays : Les besoins généraux du pays en matière d'aide au développement et de protection ne sont pas les facteurs prioritaires guidant l'allocation des financements. De fait, les projets du FFU ciblent spécifiquement l'itinéraire migratoire partant du sud de Tripoli (Sehba, Zentan, Misrata et les banlieues de Tripoli) ou de petites agglomérations marginalisées, vers les principales villes. Selon les entretiens menés avec des acteur.rice.s européen.ne.s, ces sites ont été présélectionnés par la délégation de l'UE en Libye. Les partenaires internationaux, en particulier les agences de l'ONU, ont seulement pu modifier le choix de quelques municipalités sur la base des besoins identifiés sur place.

La stratégie globale de l'UE en Libye en matière de migration est de plus en plus axée sur des activités de renforcement des capacités des fragiles institutions libyennes, ce qui représente un engagement important en faveur du développement d'institutions démocratiques et pacifiques et de la consolidation de l'État de droit. En ce sens, cette stratégie devrait s'inscrire dans une stratégie plus globale portant une attention particulière aux mesures de protection et de résilience envers les communautés locales et les migrant.e.s. L'UE se doit de repenser sa coopération avec la Libye, en s'assurant que son soutien ne bénéficie pas à des autorités libyennes coupables de violations des droits humains. L'UE doit également s'assurer de contribuer réellement à la sécurité humaine et à la protection des personnes dans le besoin. L'aide humanitaire et la protection devraient devenir prioritaires, de même que le soutien aux agences de l'ONU, aux ONG et au Mouvement du Croissant-Rouge, par le biais d'une collaboration avec les OSC locales.

83 MANUL et HCDH, "Detained and dehumanised", report on human rights abuses against migrants in Libya, décembre 2016

84 CE, Cinquième rapport d'avancement sur le cadre de partenariat avec les pays tiers dans le contexte de l'Agenda européen en matière de migration, septembre 2017

85 MANUL et HCDH, "Detained and dehumanised", report on human rights abuses against migrants in Libya, décembre 2016

86 Nancy Porsia, Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016, mai 2017, voir lien plus haut

87 Reuters, Migrant crisis: Tunisia's jobless open fresh smuggling route, <http://www.reuters.com/video/2017/10/18/migrant-crisis-tunisia-jobless-open-fre?videoid=372770356&videoChannel=117760&channelName=World+News>, Servizio Informazione Religiosa, Migranti: l'arcivescovo di Tunisi lancia l'allarme", <https://agensir.it/quotidiano/2017/10/10/migranti-mons-antoniazzi-tunisi-scappano-dalla-libia-riaperta-la-rota-tunisina/>

88 Entretiens

89 Nancy Porsia, Human Smuggling from Libya Across the Sea over 2015-2016, mai 2017, voir lien plus haut

90 Clingendael, Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, Rapport du CRU, février 2017, voir lien plus haut

91 AP News, EU: Libya's cities making \$346M a year from people smuggling, <https://apnews.com/86899ee286a14946b47b46b7414494a9/eu-libyas-cities-are-making-millions-people-smuggling>

92 Clingendael, Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, Rapport du CRU, février 2017, voir lien plus haut

5. LE NIGER



Le Niger est situé sur la principale route de transit des migrant.e.s d'Afrique subsaharienne vers la Méditerranée. Selon les chiffres de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), plus de 400 000 migrant.e.s ont ainsi transité par le Niger en 2016, principalement par la région d'Agadez, pour rejoindre la Libye ou l'Algérie⁹³. La stabilité du pays est mise à mal par la présence de groupes armés et de revendications ethniques, qui favorisent la traite des êtres humains et le trafic de migrant.e.s. Le Niger est l'un des pays les plus pauvres au monde. Il est classé 187^{ème} sur 188 selon l'Indice de développement humain de l'ONU et affiche les pires indicateurs en termes de santé publique, d'éducation et de niveau de vie. Le taux de fécondité est d'environ 7 enfants par femme (la population du Niger devrait ainsi tripler d'ici 2050) et 45,7 % de la population vit en dessous du seuil international de pauvreté, avec moins de 1,90 dollars par jour⁹⁴. En tant que partenaire crucial dans la mise en œuvre des récentes politiques migratoires de l'UE, le Niger est l'un des pays prioritaires ciblés par le nouveau Cadre de partenariat lancé en juin 2016. Selon les autorités de l'UE, la coopération avec le Niger est « *représentative* »⁹⁵ et devrait servir de modèle de coopération réussie pour d'autres partenaires. Le Niger coopère activement avec l'UE sur les problématiques migratoires, notamment en raison du fait que seul un nombre très réduit de ses citoyen.ne.s tente de rejoindre l'Europe par la route de la Méditerranée⁹⁶. et devrait servir de modèle de coopération réussie pour d'autres partenaires. Le Niger coopère activement avec l'UE sur les problématiques migratoires, notamment en raison du fait que seul un nombre très réduit de ses citoyen.ne.s tente de rejoindre l'Europe par la route de la Méditerranée⁹⁷ allouée au Niger en fait le troisième plus gros bénéficiaire du FFU.

5.1 CADRE DE PARTENARIAT AVEC LE NIGER : QUEL TYPE DE PARTENARIAT ?

Le cadre de partenariat établi avec le Niger prévoit un dialogue politique de haut niveau entre l'UE et les autorités nigériennes sur les questions de migration. Parallèlement aux réunions du groupe de contact précédemment mentionnées et au sommet de Paris auquel le Niger a participé, des réunions bilatérales entre les deux parties sont régulièrement organisées. Le partenariat UE-Niger repose également sur des instruments sécuritaires : la mission de l'UE visant au renforcement des capacités au Niger (EUCAP Sahel Niger) mène des activités de conseil et de formation auprès des services répressifs nigériens, notamment dans le domaine de la gestion des migrations et de la lutte contre la traite des êtres humains et les trafics. Cette mission dispose d'une antenne à Agadez. L'UE a par ailleurs initié une dynamique de régionalisation des activités liées à la PSDC au Sahel, avec le déploiement d'experts en sécurité intérieure et en défense dans le groupe des cinq pays du Sahel (G5 Sahel)⁹⁸ et la mise en place d'une cellule régionale de coordination à Bamako. La régionalisation des activités liées à la PSDC aura pour objectif de soutenir la coopération transfrontalière au Sahel ainsi que les structures de coopération régionale et de renforcer les capacités nationales du G5 Sahel en matière de sécurité et de défense⁹⁹. Frontex a par ailleurs déployé un officier de liaison à Niamey afin de soutenir les autorités dans la collecte et l'échange d'informations au sujet des routes migratoires. L'IcSP est également engagé dans ce cadre de partenariat avec le Niger : il finance actuellement dix projets pour un montant total de 17,7 millions d'euros, en vue d'améliorer les services de base et la résilience dans les régions se trouvant le long des routes migratoires au nord-est du Niger (particulier les régions de Diffa et Agadez). En matière de coopération au développement, plusieurs missions de terrain ont été réalisées afin d'évaluer et d'identifier des projets pour créer des opportunités économiques alternatives au sein des communautés locales¹⁰⁰. En complément de l'action de l'UE, certains États membres comme la France et l'Espagne soutiennent également de façon particulièrement active les autorités

93 OIM, Bureau-pays du Niger, Rapport annuel 2016, <http://www.nigmigrationresponse.org/sites/default/files/IOM%20Niger%20Annual%20Report%202016%20FINAL%20FR.pdf>

94 PNUD, Rapport sur le développement humain, 2016, tableau 2, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2016_report_french_web.pdf

95 CE, Quatrième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, juin 2016, voir lien plus haut

96 La grande majorité des migrant.e.s arrivés.e.s sur les côtes italiennes en 2016 étaient originaires du Nigéria, d'Érythrée, de Guinée, de Côte d'Ivoire, de la Gambie, du Sénégal, du Mali, du Soudan et de la Somalie, <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>

97 L'enveloppe initialement allouée au Niger était de 139,9 millions d'euros, auxquels ont été ajoutés 50 millions d'euros au cours de l'année 2016 pour financer le projet AJUSEN – Fonds fiduciaire pour l'Afrique : Actions au Niger, https://ec.europa.eu/europeaid/factsheet-eutf-africa-niger_en

98 Un.e seul.e expert.e en défense est déployé.e au Niger, en raison de la présence de la mission EUCAP

99 Conseil européen, Communiqué de presse, Mali et région du Sahel: l'UE renforce son action en faveur de la sécurité de la région, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/06/20/mali-sahel/>

100 CE, Troisième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, voir lien plus haut

nigériennes sur les questions migratoires (*voir encadré*). L'analyse des différents instruments et outils du Cadre de partenariat avec le Niger révèle le relatif déséquilibre de ce partenariat, puisque les mesures liées à la sécurité et au contrôle des migrations y occupent une place de premier plan, au détriment des dispositions relatives à la migration régulière et à la réinstallation des personnes réfugiées

(dont aucune mention n'est d'ailleurs faite dans les rapports d'avancement)¹⁰¹. Comme l'explique Rhissa Feltou, le maire d'Agadez, l'absence de dispositions spécifiques permettant la création de voies de migration légale est une source d'inquiétude : « *Si les migrants continuent d'arriver ici, sans possibilité d'aller plus loin, alors l'UE devra créer des voies d'entrée légales pour qu'ils puissent, s'ils y sont admissibles,*

LA FRANCE ET L'ESPAGNE AU NIGER

La région du Sahel constitue une priorité majeure de l'engagement de la France à l'étranger, à la fois pour des raisons historiques et politiques liées au passé colonial, mais aussi pour des raisons de défense des intérêts commerciaux de la France, portant notamment sur l'accès aux matières premières et la protection de la langue française. Le Niger est un partenaire clé de la France et les deux pays ont construit une étroite coopération bilatérale, y compris dans le domaine de la migration. En février 2017, les autorités françaises et nigériennes ont signé un « Cadre général de coopération 2017-2021 ». Ce document d'orientation établit quatre priorités communes, dont la gestion des flux migratoires (priorité 2). Deux ministères sont en charge de la mise en œuvre des politiques migratoires françaises : le Ministère des Affaires étrangères (MAE) pour les questions de développement, et le Ministère de l'Intérieur (MI) pour les questions de sécurité ainsi que les questions liées aux intérêts nationaux et de politique intérieure. Le Ministère de la Défense est régulièrement associé aux discussions sur les questions migratoires. Les deux priorités majeures de la France en matière de migration sont : (1) remédier aux causes profondes de la migration à travers des actions de développement et de soutien aux diasporas, et (2) améliorer la gestion des migrations à travers des mesures de sécurité et de défense. Le soutien apporté par la France au Niger illustre bien ces deux priorités, bien qu'il soit clairement davantage axé sur les mesures sécuritaires que sur les questions liées au développement.

En termes de coopération au développement, la France est le deuxième bailleur d'aide bilatérale au Niger, avec 90 millions d'euros de nouveaux engagements en 2017. L'Agence française de développement (AFD), rattachée au MAE, y mène des programmes dans les domaines de l'éducation, de l'énergie, de la santé et de l'appui au secteur privé et aux ONG. En termes de sécurité et de gestion des migrations, la France apporte son soutien aux forces de sécurité et de défense nigériennes (armée, garde nationale, gendarmerie et police). Depuis août 2017, la France soutient également le Niger (ainsi que les autres pays du G5, à savoir le Mali, le Burkina Faso, la Mauritanie et le Tchad) dans la lutte contre le terrorisme, à travers l'opération militaire *Barkhane*. Elle a également soutenu dès ses débuts l'opérationnalisation du G5 Sahel (en particulier pour son axe sécurité/défense). Enfin, la France finance depuis 2015 le projet d'*Appui à la coopération transfrontalière au Sahel* conçu autour du continuum « sécurité-développement », qui vise à soutenir des initiatives de gouvernance, de développement et

de sécurité dans les zones frontalières entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger (région du Liptako-Gourma).

Concernant les projets du FFU au Niger, la France est fortement impliquée dans la mise en œuvre des projets régionaux axés sur des objectifs de sécurité et de stabilité (GAR-SI, G5 Sahel et Collège sahélien de sécurité). Certains de ces projets ont d'ailleurs été conçus à partir de projets bilatéraux préexistants menés par les agences françaises de mise en œuvre (telles que le Collège sahélien de sécurité). Au Niger, la France met en œuvre le projet AJUSEN, à travers l'AFD pour le volet Justice et CiviPol (rattaché au MI) pour le volet Sécurité. Elle contribue en outre à la mise en place d'une « équipe commune d'enquête » pour soutenir la lutte contre la criminalité organisée au Niger. L'AFD contribue également à la mise en œuvre des projets du FFU portant sur le renforcement de la résilience des communautés.

L'Espagne est elle aussi un État membre de l'UE jouant un rôle clé au Sahel et au Niger dans le domaine de la migration. Le programme GAR-SI, par exemple, a été conçu sous son impulsion. Les unités d'intervention qui seront établies dans le cadre de ce programme sont fondées sur le modèle des unités spéciales de la Guardia Civil espagnole auparavant déployées dans la lutte contre le terrorisme en Espagne. La mise en œuvre du programme GAR-SI est donc naturellement conduite sous la direction de la Guardia Civil espagnole. En outre, la Police nationale espagnole est à la tête des opérations de l'équipe commune d'enquête pour la lutte contre les réseaux criminels au Niger. Ces deux projets sont gérés par la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIAPP), une agence espagnole de mise en œuvre rattachée au Ministère de l'Intérieur. L'Espagne contribue également à des programmes de développement au Niger à travers l'Agence espagnole pour la coopération internationale au développement (AECID), rattachée au Ministère des Affaires étrangères. L'Espagne a ainsi investi 10 millions d'euros pour apporter un appui institutionnel à la CEDEAO dans le domaine de la migration régulière et soutenir les OSC impliquées sur les sujets de migration et de développement. Il existe une claire répartition des rôles entre la FIAPP, qui gère les projets liés à la sécurité et au contrôle des frontières, et l'AECID, qui est en charge des problématiques de développement. L'AECID a cependant pour objectif de s'impliquer davantage dans des projets de gestion des migrations, en particulier au Sahel et au Niger (où elle dispose d'une antenne), tout en continuant de concentrer au maximum son action sur les enjeux de développement.

¹⁰¹ En dépit du fait que les pays africains aient appelé, lors du sommet de La Valette en 2015, au développement de voies de migration et de possibilités de mobilité régulières (pour le tourisme, les études ou le travail) et que l'UE se soit engagée à répondre à ces demandes. Selon le HCR, pas une seule personne en provenance du Niger n'a pu bénéficier d'une réinstallation en 2016, malgré une liste d'attente de plus de 11 000 personnes, <https://euobserver.com/migration/139191>

poursuivre leur route et atteindre l'Europe. Sinon, des tensions vont se développer, car les ressources sont limitées »¹⁰².

L'analyse de ces éléments montre par ailleurs que la stratégie générale de l'UE en matière de coopération migratoire avec le Niger s'articule autour de trois priorités : (1) renforcer le contrôle des migrations, (2) lutter contre la traite des êtres humains et les réseaux de passeurs et (3) soutenir la croissance et les emplois alternatifs. Ces objectifs sont d'ailleurs énoncés dans la communication de la CE sur le nouveau Cadre de partenariat, ainsi que dans les rapports d'avancement successifs¹⁰³. D'après les entretiens menés sur le terrain auprès d'interlocuteurs de l'UE, le soutien budgétaire direct apporté aux autorités nigériennes est par ailleurs soumis à des conditionnalités clairement définies, liées aux progrès dans le domaine du contrôle des migrations et de la sécurité. Au moment de la tenue de ces entretiens, il n'était pas possible d'évaluer si ce facteur pourrait avoir une incidence sur le prochain paquet de projets financés par le FFU ou par d'autres fonds européens ou bilatéraux, mais la conditionnalité semble jouer un rôle clé dans les négociations sur les futures attributions de fonds. Cet accent mis sur le contrôle des migrations et sur la sécurité laisse à penser qu'il existe une fois encore un fort risque que le FFU, et donc l'aide au développement, soit détourné de la lutte contre la pauvreté au profit du renforcement du contrôle des migrations, des contrôles aux frontières et de la lutte contre la traite des êtres humains et contre les réseaux de passeurs.

5.2 LE FFU AU NIGER : DES PROJETS CENTRÉS SUR LA GESTION ET LE CONTRÔLE DES MIGRATIONS, ES ALTERNATIVES AU TRAFIC ET LES RETOURS

Neuf projets sont actuellement financés par le FFU au Niger, pour un montant total de 189,9 millions d'euros. Trois de ces projets¹⁰⁴ visent à améliorer la gestion des migrations via des activités de protection et d'assistance, l'encouragement des retours volontaires de migrant.e.s et la promotion d'alternatives à la migration irrégulière. Deux projets répondent à l'objectif (1) du FFU d'offrir davantage d'opportunités économiques et d'emploi¹⁰⁵ : ils visent à améliorer les conditions de vie des populations par des activités de développement de compétences professionnelles et par l'amélioration des conditions de production dans les régions septentrionales du Niger. Un programme¹⁰⁶ contribue à l'objectif (2) axé sur le renforcement de la résilience : il soutient de nouveaux projets d'infrastructures

pour garantir l'accès à l'eau et à la terre aux personnes les plus vulnérables dans la région de Diffa.

Trois programmes répondent à l'objectif (4) de meilleure gouvernance. Le *Programme de soutien au développement local et à la gouvernance locale pour une meilleure gestion des flux migratoires* investit 25 millions d'euros dans la mise en place des mesures structurelles et économiques pour aider les autorités locales à gérer les conséquences de l'afflux de migrant.e.s¹⁰⁷. Les deux autres projets¹⁰⁸ visent à soutenir les autorités nigériennes dans la lutte contre la criminalité organisée, la traite des êtres humains et les trafics. Le projet *d'Appui à la justice et à la sécurité au Niger pour lutter contre la criminalité organisée, les trafics illicites et la traite des êtres humains (AJUSEN)* est particulièrement intéressant, dans la mesure où il apporte un appui financier direct aux autorités nigériennes. D'après de nombreuses personnes interrogées¹⁰⁹, une partie de ce financement est liée à une série de conditions, parmi lesquelles l'élaboration d'une Stratégie nationale contre la migration irrégulière avant juin 2017 et d'une Stratégie de sécurité nationale avant septembre 2017, l'achat d'équipement de sécurité pour renforcer les contrôles aux frontières, la réhabilitation ou la construction de postes-frontières à différents endroits stratégiques, la création d'unités spéciales de police aux frontières, et enfin la construction de centres d'accueil de migrant.e.s. Si certains de ces résultats ne sont pas atteints, les autorités nigériennes pourront se voir infliger des sanctions financières. Le second projet répondant à l'objectif (4) du FFU consiste en la mise en place d'une *Équipe commune d'enquête* composée d'officiers de police français, espagnols et nigériens pour soutenir les autorités nigériennes dans la conduite d'actions opérationnelles et la mise en œuvre d'un mécanisme efficace de lutte contre les réseaux de criminalité organisée.

Parallèlement à ces projets nationaux, le FFU finance également plusieurs projets régionaux impliquant le Niger. Trois de ces projets régionaux sont axés sur la dimension sécuritaire de la migration : le programme *Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel (GAR-SI SAHEL)* prévoit l'établissement de Groupes d'Action Rapides dans les cinq pays du Sahel ainsi qu'au Sénégal. Le programme *d'Appui à la coopération régionale des pays du G5 et au Collège Sahélien de Sécurité* soutient le développement et l'opérationnalisation du G5 Sahel et d'une force commune sahélienne pour lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la traite des êtres humains. Le programme de *Soutien au renforcement*

¹⁰² Entretien avec CONCORD

¹⁰³ 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 2016, voir lien plus haut

¹⁰⁴ Le programme Sustainable Return from Niger (SURENI), d'un budget de 15 millions d'euros, et le programme Response mechanism and resources for migrants (MRRM), d'un budget de 7 millions d'euros, sont tous deux mis en œuvre par l'OIM. Le Plan d'Actions à Impact Économique Rapide à Agadez (PAIERA) est doté d'un budget de 8 millions d'euros.

¹⁰⁵ Le programme Integrating young people into employment in the transit areas of Zinder and Agadez in Niger, d'un budget de 25,3 millions d'euros, et le projet Creating jobs in the transit areas of Tahoua and Agadez in Niger, d'un budget de 30 millions d'euros

¹⁰⁶ Le programme Support for institutional and community resilience in the Diffa region, d'un budget de 13 millions d'euros (dont 12 millions d'euros du FFU)

¹⁰⁷ Ces mesures devraient permettre de répondre aux besoins des populations locales, des migrant.e.s et des réfugié.e.s

¹⁰⁸ Le programme AJUSEN, d'un budget de 80 millions d'euros (30 millions d'euros + un avenant de 50 millions d'euros accordé par le gouvernement italien en 2017) et le programme Setting up a joint investigation team to combat irregular immigration, human trafficking and people smuggling, d'un budget de 6 millions d'euros.

¹⁰⁹ Des ambassades de plusieurs États membres

des systèmes d'information de la police en Afrique de l'Ouest (WAPIS) contribue quant à lui au renforcement des systèmes d'information de police en Afrique de l'Ouest.

De façon générale, la plupart des programmes du FFU mis en œuvre au Niger sont axés sur des activités de développement et de protection. Toutefois, deux projets majeurs, représentant un montant total de 86 millions d'euros¹¹⁰, visent à apporter un soutien aux services répressifs en vue de réduire le transit de migrant.e.s. Sachant que le gouvernement italien contribue au programme AJUSEN à hauteur de 50 millions d'euros, ce montant représente près de la moitié du budget global alloué au Niger (189,9 millions d'euros) par le FFU. Ce projet montre également que les projets du FFU ne sont pas épargnés par les principes de « plus pour plus » et « moins pour moins » régissant le Cadre de partenariat. En outre, les trois projets régionaux évoqués, qui mobilisent à eux trois un budget conséquent du FFU (96,6 millions d'euros)¹¹¹, sont la preuve de la nette priorisation de la dimension sécuritaire de la migration. Ceci tend clairement à montrer que les ressources d'aide au développement disponibles à travers le FFU se trouvent détournées des objectifs de développement au profit d'objectifs de contrôle des migrations.

5.3 LE FFU AU NIGER : D'IMPORTANTES OBSTACLES AU RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX D'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Appropriation et alignement : Selon les OSC et les autorités locales interrogées, les projets du FFU au Niger ont été conçus et sélectionnés au niveau des États membres et de Bruxelles, sans que les parties prenantes locales ne soient suffisamment consultées. « Les OSC n'ont pas été invitées à exprimer leurs positions au sujet du Fonds fiduciaire lorsque celui-ci a été lancé. Les négociations se sont tenues à huis clos et nous avons seulement eu droit d'en connaître les résultats », relate Ali Idrissa, président d'une plateforme réunissant 19 ONG¹¹². « Les municipalités locales n'ont aucune possibilité d'exprimer leurs besoins. L'UE et les partenaires de mise en œuvre de projets sont venus ici avec leurs priorités. C'est une approche de type 'c'est à prendre ou à laisser', et au final nous n'avons d'autre choix que de prendre, car nos communautés ont besoin de soutien », ajoute Issouf Ag Maha, maire de Tchirozerine (dans la région d'Agadez). Cette absence de prise en compte des parties prenantes locales dans la conception et la sélection des projets du FFU mérite toutefois d'être nuancée par le fait que « le travail de la délégation de l'UE a toujours été guidé par de riches échanges quotidiens avec différents ministres et avec le président lui-même », selon un fonctionnaire de l'UE¹¹³.

Il convient par ailleurs de noter que les politiques de l'UE au Niger ne sont pas particulièrement alignées sur celles du gouvernement nigérien. De fait, malgré sa localisation centrale dans les itinéraires de mobilité de l'Afrique de l'Ouest vers le Maghreb, le Niger n'a adopté de mesures spécifiques sur les questions migratoires que très récemment (telles que la Stratégie nationale de lutte contre la migration irrégulière), au moment où des partenaires internationaux tels que l'UE l'ont reconnu comme un « pays de transit »¹¹⁴. Loin d'être perçue de façon négative, la migration a de fait largement contribué à l'économie du pays depuis des siècles¹¹⁵.

Harmonisation : En octobre 2016 a été lancé un « Cadre de concertation » sur les migrations, co-présidé par le ministre de l'Intérieur et rassemblant plusieurs ministères ainsi que des parties prenantes européennes et internationales engagées au Niger. Ce cadre de concertation, conçu comme un instrument de dialogue sur les priorités et actions opérationnelles communes entre l'UE et le Niger, devait à l'origine se réunir quatre fois par an. En octobre 2017, il ne s'était réuni que deux fois (la seconde réunion s'était tenue en juin). Ce cadre de coopération entre l'UE et les autorités nigériennes semble donc lent à s'opérationnaliser. Toutefois, il a récemment permis le lancement de deux autres sous-groupes spécifiques, portant sur les thématiques de « migration et développement » et de « migration et sécurité » et impliquant les autorités locales et centrales. Ces nouveaux mécanismes de coordination laissent espérer une plus grande cohérence des politiques menées dans le domaine de la migration. Cependant, les entretiens réalisés auprès des autorités nationales et des agences de coopération de différents États membres pointent le manque de mécanismes de coordination entre les différents projets du FFU et avec les autres dispositifs de l'UE au Niger. Les entretiens menés vont jusqu'à rendre compte d'une absence de dialogue et de coordination entre les agences mettant en œuvre différents volets d'un même projet. Par conséquent, les mesures adoptées au travers du FFU sont jugées « confuses et incohérentes » par certain.e.s des acteurs.rice.s engagé.e.s sur le terrain¹¹⁶.

Résultats et responsabilité de rendre des comptes : Comme l'illustrent les témoignages plus haut, les personnes interrogées se disent préoccupées par le manque de transparence des procédures de sélection du FFU. Un.e haut.e fonctionnaire de la délégation de l'UE à Niamey¹¹⁷ explique ainsi qu'« il n'y a pas eu d'appel à propositions spécifique, nous avons reçu les propositions de projet de façon désorganisée ». Une autre personne interrogée travaillant pour l'Agence française de développement (AFD)¹¹⁸

110 80 millions d'euros pour le programme AJUSEN et 6 millions d'euros pour l'Équipe commune d'enquête

111 L'UE a déclaré en juin dernier son intention de soutenir le développement et l'opérationnalisation du G5 Sahel, à travers un soutien financier d'un montant de 50 millions d'euros

112 ROTAB (Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire).

113 Entretien avec l'officier de liaison de la Commission européenne à Niamey

114 11.11.11, Dossier, Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, octobre 2017

115 Entretiens. Pour plus d'informations à ce sujet, voir Clingendael, Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya, CRU report, février 2017, voir lien plus haut

116 Entretien avec l'agence bilatérale d'un État membre à Niamey

117 Entretien avec un.e haut.e fonctionnaire de l'UE

118 Entretien avec un.e employé.e de l'Agence française de développement (AFD) à Niamey



Centre de transit au Niger
Crédits : Giacomo Zandonini

relate également qu'« en raison des procédures d'urgence, seuls [les projets des] plus gros acteurs comme l'ONU et les agences bilatérales ont été retenus ». Les projets du FFU ont ainsi été conçus sans que le contexte de mise en œuvre ne soit correctement analysé et sans que la façon dont leurs objectifs seraient atteints ne soit clairement exposés¹¹⁹. « Il semble y avoir une méconnaissance du contexte global de migration au Niger », avance une autre personne interrogée, travaillant pour une agence bilatérale d'un État membre. « L'UE a pris conscience que la première série de projets avait été adoptée trop vite, pour donner l'impression que les choses avançaient. Je pense que c'est une bonne idée de faire une pause pour prendre le temps d'affiner les programmes », ajoute notre interlocuteur.rice de l'AFD¹²⁰.

De façon générale, il apparaît une fois de plus que les programmes du FFU au Niger ne sont pas en accord avec les principes fondamentaux d'aide au développement, ce qui compromet l'efficacité des politiques et programmes de développement de l'UE dans ce pays. Il ressort notamment que ces projets ne correspondent pas bien aux besoins locaux, qu'ils n'impliquent pas suffisamment les parties prenantes locales, qu'ils s'appuient sur des processus de sélection, de suivi et d'évaluation peu transparents et qu'ils manquent globalement de cohérence.

5.4 LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'UE AU NIGER

Le soutien à un gouvernement marqué par une gouvernance défaillante : Le fait d'apporter un appui financier direct à des pays marqués par une mauvaise gouvernance est une approche controversée. « En accordant ce soutien financier, l'UE a pris une énorme responsabilité car la corruption ici est monnaie courante et les mécanismes de contrôle, y compris au niveau du Parlement, ne fonctionnent pas. Nous n'aurons aucun moyen de savoir comment cet argent a été utilisé, car il n'y a pas de transparence », explique Ali Idrissa, le président de la plateforme ROTAB. De plus, le fait de renforcer les services répressifs et les contrôles aux frontières peut avoir des effets pervers, en favorisant par exemple les pratiques de corruption déjà généralisées le long des routes migratoires (des taxes informelles sont exigées par les militaires et agents de police au niveau des postes de contrôle dans l'ensemble du pays)¹²¹.f Avec le durcissement des mesures anti-traffic, il a par ailleurs été rapporté que des passeurs et gérants de ghettos de migrant.e.s ont été emprisonnés sans que des preuves suffisantes n'attestent qu'ils ou elles aient eu droit à un procès équitable et que leurs droits en tant que détenus soient respectés, ce qui constitue une violation de l'État de droit et du droit à un procès équitable¹²².

119 Pour plus d'informations sur ce point en particulier, voir : Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, septembre 2017, http://www.ghadvocates.eu/wp-content/uploads/2017/09/Misplaced-Trust_FINAL-VERSION.pdf

120 Entretien avec un.e employé.e de l'AFD à Niamey

121 11.11.11, *Dossier, Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale*, October 2017

122 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, février 2017, voir lien plus haut

En continuant de mettre l'accent sur des mesures de sécurité renforcées pour combattre les réseaux de traite des êtres humains, l'UE oublie de prendre en compte que les réseaux de passeurs sont souvent profondément ancrés dans le système de gouvernance et soutenus par un réseau d'acteurs locaux¹²³.

La mise en péril des droits des migrant.e.s : Le renforcement des contrôles aux frontières oblige les migrant.e.s à emprunter des routes plus longues et plus dangereuses au nord du Niger, au Mali et en Algérie, dans des zones moins sûres (en raison de la présence de groupes armés) dotées de moins d'infrastructures et où le risque de pannes et d'accidents de la route est plus élevé¹²⁴. Comme le souligne Tcherno Hamadou Boulama, de l'ONG Alternatives Espace Citoyen, ces mesures répressives se traduisent également par des risques plus élevés pour la santé des personnes migrantes : « Dans ce climat de peur, les personnes migrantes se sentent perçues comme des criminelles et sont donc peu enclines à dénoncer les abus et violations des droits humains dont elles peuvent être les victimes, ou même à se rendre à l'hôpital si elles ont un problème ». « À Agadez aussi, tout doit maintenant se faire dans la clandestinité, ce qui alimente différentes formes de trafic et de traite des êtres humains. Les migrant.e.s sont enfermés.e.s dans des ghettos puis vendus.e.s comme des biens de valeur », ajoute Nana Hékyoe, une employée de la même ONG. Les femmes sont exposées à encore davantage de risques d'abus et de violences sexuelles. Les réseaux de passeurs s'adaptent facilement au renforcement des mesures répressives, en empruntant de nouvelles routes et en adoptant de nouvelles techniques. Pour les migrant.e.s en revanche, ces mesures se traduisent par une augmentation des risques et des coûts¹²⁵.

La restriction de l'accès à la protection internationale : Selon les chiffres du HCR¹²⁶ 30 % des migrant.e.s en provenance d'Afrique subsaharienne transitant par la route de la Méditerranée centrale via le Niger ont obtenu un statut protégé en Europe en 2016. Au-delà des facteurs économiques, le changement climatique constitue aujourd'hui un motif de plus en plus prégnant de migration forcée dans cette région¹²⁷. Or, il n'existe pour l'instant aucun statut de protection pour ces personnes. Les flux de migrant.e.s par la route de la Méditerranée centrale sont hétérogènes. La fermeture de cette route sans création d'alternatives de migration légale rend impossible pour les personnes dans le besoin d'obtenir d'une protection¹²⁸. Comme l'explique un chargé des relations extérieures du HCR à Niamey : « En dépit de [cette réalité nuancée], le débat reste dominé par le sujet

de la migration irrégulière. Nous nous sommes rendus compte à plusieurs reprises qu'il était mal vu de parler de protection internationale au niveau de l'UE au Niger ». Depuis septembre 2017, le HCR n'est plus autorisé à participer à la Plateforme d'échange de données statistiques sur la migration du Ministère de l'Intérieur. En outre, la question de la protection des réfugiés.e.s en déplacement semble être absente de la Stratégie nationale de lutte contre la migration irrégulière et de son plan d'action, qui est axé sur la gestion des frontières, la répression, le retour des migrant.e.s et le recueil de données.

Le freinage du développement économique lié à la migration régulière circulaire : La migration a depuis des siècles été une source de prospérité économique au Niger¹²⁹ et l'est encore aujourd'hui, notamment en raison de l'appartenance du Niger à la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui permet la libre circulation des personnes. La majeure partie des migrations au sein de cette région sont de nature circulaire : communautés rurales semi-nomades et travailleurs saisonniers traversent les frontières en quête de nourriture, d'eau, de travail ou de protection sociale et familiale¹³⁰. De fait, les chiffres de l'OIM montrent que la plupart des migrant.e.s transitant par le Sahara ne se dirigent pas vers l'Europe : en 2016, seul 20 à 35 % d'entre eux.elles cherchaient à rejoindre l'Europe, les autres affirmant avoir pour destination finale l'Algérie ou la Libye¹³¹. Toutefois, les entretiens menés indiquent que les mesures prises par le gouvernement nigérien en matière de contrôle des migrations ne font pas la distinction entre migration intrarégionale et extrarégionale¹³². Depuis l'année dernière, les droits des ressortissants.e.s de la CEDEAO ont ainsi été restreints, mettant en péril les relations entre le Niger et les quinze autres membres de la CEDEAO. Un.e haut.e responsable du gouvernement nigérien relate ainsi que « le ministre des Affaires étrangères a reçu des plaintes de ses homologues des pays voisins au sujet du fait que des ressortissants de leurs pays étaient repoussés à la frontière ». Les entretiens menés auprès d'agences de coopération dans différentes capitales européennes ont en outre confirmé que le FFU laissait complètement de côté la question de la migration circulaire pour se focaliser sur la réduction des flux migratoires vers l'UE. Tcherno Boulama Hamadou souligne d'ailleurs que « le langage utilisé dans les débats et les différents documents est un langage qui criminalise la migration. Les documents officiels parlent généralement de migration clandestine ou irrégulière, et si vous n'adhérez pas à cette vision des choses, vos chances de recevoir des fonds seront limitées ».

123 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, février 2017, voir lien plus haut

124 11.11.11, Dossier, Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, October 2017

125 Ibid

126 HCR, *Mixed migration towards the European Union: Asylum applications of citizens of 10 sub-Saharan countries examined in the EU in 2016*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/56590>

127 Clingendael, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, CRU report, février 2017, voir lien plus haut

128 11.11.11, Dossier, Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, octobre 2017

129 Adamou Aboubacar, *Agadez et sa région. Contribution à l'étude du Sahel et du Sahara Nigériens*, Niger, IFAN, 1979, 358 p.

130 Julien BRACHET, *Migrations transsahariennes: vers un désert cosmopolite et morcelé (Niger)*, Paris, Éditions du Croquant, Collection Terra, 2009, 322 p

131 OIM, 2016, *Niger Flow Monitoring – Quarterly Report (Feb 2016-April 2016)*, IOM, Niamey, https://drive.google.com/open?id=0B_hLuy9q1oXQUzdISTRPdTVwzq

132 Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, septembre 2017, voir lien plus haut

L'aggravation de l'instabilité : Grâce aux activités liées à la migration, des villes de transit comme Agadez ont été ces dernières années le théâtre d'une impressionnante croissance économique. Pour les passeurs, les sociétés de transports, mais aussi les restaurants, hôtels et commerçants locaux, les migrants représentent à la fois un segment de clientèle et un large réservoir de main-d'œuvre temporaire bon marché¹³³. Avec l'adoption début 2016 d'un Plan d'action de lutte contre la migration irrégulière dans la région d'Agadez, le gouvernement a intensifié les mesures de répression contre les activités de trafic. Toutefois, ces mesures ne se sont pas accompagnées d'actions en vue de soutenir le tissu économique régional, ce qui a conduit à une colère populaire grandissante¹³⁴. « Depuis le début des années 90, les activités commerciales à destination des migrants en transit étaient légales et reconnues par l'État. Les anciens combattants rebelles et les guides touristiques locaux tiraient parti de l'économie de la migration pour gagner leur vie. Maintenant, ces activités ont été décrétées illégales. L'UE essaie d'apaiser la situation avec le projet PAIERA, mais les moyens sont largement insuffisants », explique ainsi Rhissa Feltou, le maire de la municipalité d'Agadez. Comme le soulignent plusieurs administrateurs locaux, les budgets réduits des projets de l'UE pour le développement d'alternatives économiques au trafic de migrants ont provoqué une forte déception, ces budgets étant insuffisants pour satisfaire les milliers de demandes déposées par les anciens protagonistes de l'économie de la migration désormais en quête de sources alternatives de revenus¹³⁵. L'absence d'alternatives économiques pourrait aggraver encore davantage l'instabilité de la région : « Les gens d'ici ont déjà pris les armes par le passé pour décider de leur propre avenir. Parmi eux, beaucoup sont devenus chauffeurs ou propriétaires de ghettos. Nous devons leur offrir une vraie alternative. Sinon, ce n'est pas à la problématique de la migration mais à des enjeux de violence et de criminalité que nous devons bientôt faire face »¹³⁶.

Le recul de l'attention portée aux besoins du pays : Malgré un contexte difficile, le soutien apporté au Niger en matière de lutte contre la pauvreté est passé au second plan depuis que les efforts de coopération se focalisent sur la migration. Les ONG partenaires travaillant sur le terrain attestent qu'elles sont parfois soumises à des pressions pour relocaliser leurs sièges sur des routes de transit de migrants, même lorsque cela ne correspond pas à la stratégie globale de réduction de la pauvreté qui sous-tend leurs programmes. Il leur est demandé d'axer leurs programmes sur les jeunes hommes, qui représentent la catégorie de la population la plus susceptible de migrer vers l'Europe, plutôt que sur les plus pauvres ou les femmes vulnérables. Ces faits tendent à confirmer la tendance à réorienter les programmes de développement de l'UE vers

des objectifs migratoires, comme l'énonce le nouveau cadre de partenariat : « Pour que les pactes produisent des résultats, (...) les actions mises en place au travers des mesures annuelles d'application des instruments géographiques dans les pays bénéficiaires pertinents se concentreront principalement sur les régions d'origine des migrants »¹³⁷.

La stratégie migratoire globale de l'UE au Niger est axée sur le soutien aux autorités locales pour renforcer leurs capacités en matière de gestion et de contrôle des migrations. Si le FFU finance des projets de développement et de protection, ceux-ci semblent avoir un impact limité, en particulier en comparaison de l'impact des programmes nationaux et régionaux de renforcement des services de répression. Cette stratégie de l'UE a des conséquences majeures à la fois pour les personnes vulnérables et sur la migration régulière au Niger. Au vu de ces éléments, l'UE devrait repenser sa politique de migration et de développement afin de s'assurer qu'elle contribue à une meilleure gouvernance, qu'elle maximise les bénéfices de la migration régionale régulière, qu'elle offre des voies sûres vers l'Europe et qu'elle protège les personnes dans le besoin.

133 11.11.11, Dossier, Niger: Border Patrol of the New European Migration Policy, International Solidarity for Sale, octobre 2017

134 Bien que le FFU couvre également cette problématique, aucun projet n'a encore été mis en oeuvre dans ce domaine : Global Health Advocates, *Misplaced Trust: Diverting EU Aid to Stop Migration. The EU Emergency Trust Fund for Africa*, septembre 2017, voir lien plus haut. Un récent rapport (octobre 2017) de l'Institut Clingendael pointe également « les effets pervers de la politique migratoire de l'UE sur l'économie locale, la légitimité des autorités de l'État et la sécurité dans la région », <https://www.clingendael.org/publication/roadmap-sustainable-migration-management-agadez>

135 Entretiens

136 Mohamed Anacko, président du Conseil régional d'Agadez

137 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 2016, voir lien plus haut

6. L'ÉTHIOPIE



En raison de sa politique de la « porte ouverte » et de sa situation centrale dans la Corne de l'Afrique, l'Éthiopie est la principale terre d'accueil de migrant.e.s et de réfugié.e.s en Afrique de l'Est. En 2016, l'Éthiopie comptait ainsi 800 000 migrant.e.s sur son sol. Entouré d'États fragiles tels que l'Érythrée, la Somalie et le Soudan du Sud, le pays joue un rôle clé pour la stabilité de la région. Malgré une décennie de croissance économique et de recul de la pauvreté, l'Éthiopie reste cependant l'un des pays les plus pauvres au monde : 33,5 % de sa population vit avec moins de 1,90 dollars par jour (chiffres 2011) et le pays est classé 174^{ème} sur 188 en termes d'Indice de développement humain¹³⁸. Le pays est également confronté à des enjeux structurels de sécurité alimentaire et de pression démographique (d'après les projections, plus d'un million de jeunes Éthiopiens entreraient sur le marché du travail chaque année¹³⁹). Bien que ses citoyen.ne.s soient très peu nombreux.euses à émigrer vers l'UE, l'Éthiopie a été identifiée comme un partenaire clé dans le domaine de la migration. En novembre 2015, elle a ainsi signé avec l'Europe le programme commun pour les migrations et la mobilité (PCMM)¹⁴⁰ et est devenue en juin 2016 un pays prioritaire du nouveau cadre de partenariat. L'Éthiopie est par ailleurs un pays pilote du Cadre d'action global pour les réfugiés du HCR, qui vise à la création d'un pacte mondial sur les réfugié.e.s dans le but de renforcer la réponse internationale face aux importants déplacements de réfugié.e.s¹⁴¹. Jusque fin 2017, l'Éthiopie était également membre du comité de pilotage du processus de Khartoum, qui vise à renforcer la coopération régionale en matière de migration et de mobilité entre pays d'origine, de transit et de destination le long de la route entre la Corne de l'Afrique et l'UE. À ce titre, l'Éthiopie était notamment en charge d'assurer le suivi de la mise en œuvre des programmes du FFU et de

veiller à la cohérence des politiques migratoires de l'UE et de l'Union africaine dans la région. L'Éthiopie est l'un des principaux pays bénéficiaires du FFU, avec une enveloppe totale de 184,5 millions d'euros¹⁴².

6.1 CADRE DE PARTENARIAT AVEC L'ÉTHIOPIE : QUEL TYPE DE PARTENARIAT ?

Le cadre de partenariat avec l'Éthiopie repose principalement sur la conduite d'un dialogue de haut niveau entre l'UE et les autorités éthiopiennes au sujet de l'établissement d'une coopération structurée et efficace en matière d'identification et de retours. En 2017, pas moins de neuf réunions bilatérales ont ainsi eu lieu au titre du cadre de partenariat. L'UE espère que les négociations dans ce domaine s'intensifieront avec le lancement prochain d'un dialogue sectoriel d'engagement stratégique. En marge de cette coopération politique, l'Éthiopie est l'un des premiers pays bénéficiaires de l'aide au développement de l'UE (le pays reçoit 700 millions d'euros du FED¹⁴³). De fait, les programmes de développement de l'UE en Éthiopie soutenaient déjà les politiques migratoires avant même l'instauration du FFU. Parallèlement, un officier de liaison « Migration » européen a été déployé dans le pays depuis mars 2017 pour assurer la collecte, l'échange et l'analyse d'informations sur l'évolution des tendances migratoires¹⁴⁴. L'UE soutient également les communautés de réfugié.e.s et les communautés d'accueil en Éthiopie à travers des financements d'aide humanitaire¹⁴⁵. Les autorités éthiopiennes bénéficient par ailleurs du soutien de l'Allemagne pour la gestion des problématiques migratoires (voir encadré ci-dessous).

Si le cadre de partenariat avec l'Éthiopie ne semble pas favoriser le détournement de l'aide au développement au profit d'objectifs de maîtrise de la migration, la stratégie de coopération globale de l'UE y reste principalement axée sur une grande priorité : l'amélioration de la coopération en matière de retours et de réadmissions. Cette priorité est de plus en plus souvent liée à des conditionnalités positives. Ainsi, le dernier rapport d'avancement conditionne la poursuite du soutien de l'UE envers les réfugié.e.s en Éthiopie à l'atteinte

138 PNUD, Rapport sur le développement humain, 2016, tableau 2, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf

139 Ibid

140 Déclaration conjointe sur un programme commun pour les migrations et la mobilité entre l'Éthiopie et l'UE ainsi que ses États membres, novembre 2017, https://download.taz.de/migcontrol/eu/EU_Ethiopia_Mobility%20Partnership_2015.11.11_eng.pdf

141 Pacte mondial sur les réfugiés, <http://www.unhcr.org/fr-fr/vers-un-pacte-mondial-sur-les-refugies.html>

142 Europaid, Rubrique Corne de l'Afrique, <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/horn-africa>

143 Entretiens

144 Conseil de l'Union européenne, Note de concept sur le déploiement d'officiers de liaison «Migration» européens, <http://www.statewatch.org/news/2015/nov/eu-council-euro-migration-liason-officers-1343-15.pdf>

145 CE, Troisième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, voir lien plus haut

de progrès dans ce domaine¹⁴⁶. Alors que le développement de possibilités de migration légale et d'entrée en Europe constitue une priorité pour l'Éthiopie¹⁴⁷, on constate ici encore que les derniers documents d'orientation et rapports de l'UE ne mentionnent aucune mesure prise dans ce domaine. Bien que le premier rapport d'avancement encourage l'exploitation des possibilités offertes par les voies de migration légales (comme le programme Erasmus et d'autres dispositifs), cet objectif ne fait l'objet d'aucune mention dans les rapports suivants¹⁴⁸. Pour l'UE, les résultats du partenariat avec l'Éthiopie ont été jusqu'à présent insuffisants : la coopération en matière de retours depuis l'UE « demeure insatisfaisante et le taux de retours est l'un des plus bas de la région »¹⁴⁹.

6.2 LE FFU EN ÉTHIOPIE : DES PROJETS CENTRÉS SUR LA VALORISATION DES BÉNÉFICES DE LA MIGRATION ET TRAITANT LES CAUSES PROFONDES DE LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE ET DES DÉPLACEMENTS FORCÉS

Dans le cas de l'Éthiopie, seul un programme du FFU, *Better Migration Management in Support of the Khartoum Process* (BMM), est actuellement consacré à l'« amélioration de la gestion de la migration »¹⁵⁰ (objectif 3 du FFU). Ce programme, mis en œuvre en Éthiopie ainsi que dans les huit autres pays participant au processus de Khartoum, est doté d'une enveloppe de 46 millions d'euros (40 millions d'euros du FFU et 6 millions d'euros du gouvernement allemand) et se concentre sur la problématique du trafic et de la traite des migrant.e.s dans la Corne de l'Afrique. Selon les personnes interrogées, ce programme intègre la question des droits humains et des droits des migrant.e.s et prête une attention particulière aux catégories les plus vulnérables (femmes et enfants).

Les cinq autres projets du FFU mis en œuvre en Éthiopie sont axés sur des activités de protection, de résilience et de création d'emplois (objectif 1 du FFU), dans la lignée des projets de développement déjà mis en œuvre dans le pays avant 2015. Le programme *Stemming Irregular Migration in Northern and Central Ethiopia* (SINCE), doté d'un financement de 20 millions d'euros, vise à réduire la migration irrégulière en Éthiopie en améliorant les conditions de vie des populations les plus vulnérables. Mis en œuvre par une agence de coopération

146 « Parallèlement aux progrès enregistrés en matière de retours d'Europe et en fonction de la situation humanitaire sur le terrain, envisager le soutien de l'UE pour la protection des migrant.e.s rapatrié.e.s depuis l'Arabie saoudite », CE, Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, septembre 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20170906_fifth_progress_report_on_the_partnership_framework_with_third_countries_under_the_eam_en_0.pdf

147 Note conjointe libre CE-SEAE sur le renforcement de la coopération avec l'Éthiopie en matière de migration, de mobilité et de réadmission, mars 2016, <http://statewatch.org/news/2016/mar/eu-com-eeas-readmission-ethiopia-7205-16.pdf>

148 CE, Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, septembre 2017, voir lien plus haut

149 Ibid

150 Un autre projet relatif à la gestion des migrations est également en cours en Éthiopie (*Addressing Mixed Migration flows in Eastern Africa – mis en oeuvre par Expertise France*) mais est financé par l'Instrument de financement de la coopération au développement

L'ALLEMAGNE EN ÉTHIOPIE

L'Allemagne entretient depuis de nombreuses années une étroite relation de coopération bilatérale avec l'Éthiopie. En matière de migration, la principale priorité de l'Allemagne en Éthiopie est de s'attaquer aux causes profondes de la migration. Son objectif est également d'améliorer la coopération dans le domaine de la migration légale et des réadmissions et de renforcer les capacités locales en matière de protection des réfugié.e.s et de droit d'asile. L'Allemagne soutient les politiques migratoires du gouvernement éthiopien au travers de sa contribution au FFU. La mise en œuvre du projet « Pour une meilleure gestion de la migration » est assurée par l'agence de coopération allemande (GIZ) et partiellement financée (à hauteur de 6 millions d'euros) par le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ). Ce ministère contribue également (à hauteur de 750 000 euros) au programme du FFU de *Renforcement de la capacité de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) pour promouvoir la résilience en Afrique*. De fait, l'Éthiopie est un pays partenaire important pour la coopération au développement allemande. Les deux pays sont engagés dans une relation bilatérale de coopération au développement depuis la fin des années 50. L'Allemagne contribue à la réalisation des objectifs de développement de l'Éthiopie (croissance économique durable, promotion de l'emploi, adaptation au changement climatique) et au renforcement de la résilience des populations et institutions vulnérables. Deux principaux domaines de coopération au développement ont été identifiés : « Développement rural » et « Protection des forêts et de la biodiversité ». Leurs objectifs sont d'améliorer la production agricole (à travers une meilleure production de semences et de meilleures pratiques agricoles), d'augmenter les revenus (à travers des chaînes de valeur plus efficaces et des débouchés commerciaux plus larges), de restaurer les paysages et de garantir l'accès à l'eau et à la nourriture.

L'Allemagne est le troisième bailleur d'aide humanitaire de l'Éthiopie après les États-Unis et l'UE. En 2016, l'ensemble des projets d'aide humanitaire mis en œuvre ont représenté un montant total de 14,39 millions d'euros. En 2017, 26,4 millions d'euros d'aide humanitaire ont déjà été dépensés et 35 millions d'euros de nouveaux engagements sont prévus pour des projets de transfert d'aide structurelle visant à renforcer la résilience des populations locales. Les projets d'aide humanitaire de l'Allemagne en Éthiopie se concentrent sur les domaines de l'aide alimentaire, de la santé et de la nutrition, de l'amélioration de l'accès à l'eau, l'hygiène et l'assainissement et de la fourniture de logements. Les différents projets et programmes sont mis en œuvre à travers trois piliers de l'aide humanitaire : les organisations non-gouvernementales allemandes, les organisations humanitaires des Nations unies et le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.



Un éleveur quitte la zone de Siti (entre la Somalie et l'Éthiopie) avec des sacs de rations alimentaires
Crédits : Service audiovisuel de la CE

italienne, il est axé sur la création d'emplois dans des zones industrielles pour offrir des alternatives à la migration, établissant un lien entre migration et développement local. Doté d'un budget de 47 millions d'euros, le programme *Resilience Building in Ethiopia* (RESET II) vise quant à lui à améliorer la sécurité alimentaire ainsi que l'accès aux services essentiels et à de meilleurs moyens de subsistance dans les zones de conflit en Éthiopie. Son action s'inscrit dans le prolongement de celle du précédent programme RESET (2012-2016), cofinancé par la DG Coopération internationale et développement (DEVCO) et la DG Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO). À ce titre, ce programme est aligné sur les objectifs du 11^{ème} FED¹⁵¹. Le projet *Regional Development and Protection Programme in Ethiopia* (RDPP), doté d'un budget de 30 millions d'euros, vise à améliorer les conditions de vie et à pourvoir au développement économique de long terme et au besoin de protection des personnes réfugiées et de leurs communautés d'accueil. Il s'agit d'un programme classique de prise en charge des réfugié.e.s. Le programme *Facility on Sustainable and Dignified Return and Reintegration in support of the Khartoum Process* (FSDRRK), financé par le FFU à hauteur de 25 millions d'euros, soutient le développement et la mise en œuvre de politiques et de dispositifs durables de retour et de réinsertion des migrant.e.s dans les pays partenaires d'origine, de transit et de destination ciblés. Enfin, le projet *Building Resilience to Impacts of El Niño through Integrated Complementary Actions to the EU Resilience Building Programme in Ethiopia* (RESET Plus) vise à remédier, à l'aide d'un budget de 22,5 millions d'euros, aux causes profondes structurelles et systémiques de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique dans les zones les plus vulnérables du pays.

Dans l'ensemble, la grande majorité des mesures mises en place en Éthiopie dans le cadre du FFU sont axées sur la résolution des causes profondes de la migration forcée et sur la protection des migrant.e.s. Le FFU y est donc moins utilisé à des fins de gestion de la migration et s'inscrit au contraire dans le prolongement de projets de développement déjà en place avant 2015. Les programmes du FFU en Éthiopie peuvent donc être considérés comme conformes (du moins en partie) aux principes de l'aide au développement.

6.3 LE FFU EN ÉTHIOPIE : GLOBALEMENT EN ACCORD AVEC LES PRINCIPES D'EFFICACITÉ DE L'AIDE

Appropriation et alignement : Selon les informations recueillies dans le cadre des entretiens que nous avons réalisés, les autorités gouvernementales et les OSC ont très peu participé à la phase initiale de conception des programmes, alors même que les partenaires de mise en œuvre cherchent aujourd'hui à remporter l'adhésion du gouvernement et à encourager la participation de la société civile. Certaines des personnes que nous avons interrogées expliquent ainsi que les bailleurs se sont montrés extrêmement rigides lors de la phase initiale des projets, offrant très peu de marge de souplesse ou de créativité dans la conception des projets. Ceux-ci ont donc été axés sur les priorités des bailleurs et ont laissé très peu de place aux contributions des acteur.rice.s du terrain. Jusqu'à présent, les projets du FFU sont en accord avec le programme du gouvernement éthiopien en matière de soutien humanitaire et de développement. Selon certain.e.s de nos interlocuteur.rice.s, le gouvernement est actuellement en train de revoir sa Proclamation sur les réfugié.e.s pour y intégrer le droit au travail, l'accès à l'éducation et la

¹⁵¹ Plus précisément, ce projet s'inscrit dans le cadre du premier secteur prioritaire du 11^{ème} FED pour l'Éthiopie, (« Agriculture durable et sécurité alimentaire »), dont il répond au troisième objectif spécifique : « Améliorer la résilience et la nutrition sur le long terme, notamment au travers du LARD et d'approches de filet de sécurité ou de protection sociale »

liberté de circulation, s'engageant ainsi à améliorer le sort des migrant.e.s sur son territoire. La migration n'est pas considérée comme une priorité par les autorités éthiopiennes, sauf lorsqu'apparaissent des problèmes urgents, comme lors de l'exclusion de citoyen.ne.s éthiopienn.e.s d'Arabie Saoudite. Il n'existe ainsi aucune politique migratoire globale en Éthiopie.

Harmonisation : Les projets du FFU devraient être davantage intégrés à une politique migratoire globale de l'UE qui clarifie le lien entre migration et développement, entre mesures de court terme et de long terme. Si les programmes sur les questions migratoires se sont multipliés ces dernières années, ils n'ont pas été accompagnés d'une vision claire ou de mécanismes de coordination cohérents. Cette approche migratoire globale qui fait actuellement défaut devrait s'appuyer sur le nouveau programme indicatif national pour l'Éthiopie, qui clarifie le lien entre migration et aide humanitaire/au développement. Le manque de coordination avec les partenaires internationaux présents sur le terrain est également à déplorer, en particulier en matière de collecte de données et de partage des connaissances. Les ONG ont mis en place deux plateformes informelles permettant l'échange d'informations et l'élaboration de recommandations politiques : l'une sur les questions humanitaires et de développement et la seconde sur la question des réfugié.e.s. Elles apportent un soutien aux OSC pour renforcer leurs capacités, mais des désaccords persistent entre approches humanitaires et de développement.

Résultats et responsabilité de rendre des comptes:

Le FFU offre des orientations globales sur les objectifs à atteindre, mais ne fournit pas d'indications concrètes quant aux activités à mettre en place et aux résultats attendus. D'après nos entretiens avec des parties prenantes de l'UE, les projets mis en œuvre en Éthiopie n'ont pas été conçus sur la base d'une claire évaluation des besoins et ne prévoient pas de mesure de leur impact sur la migration. Dans le cadre du projet FSDRRK par exemple, mis en place par l'OIM, les liens entre retours volontaires, réinsertion et développement sont très flous. En conséquence, les activités mises en place peuvent s'avérer coûteuses et peu durables. Il est nécessaire d'améliorer la collecte de données et de mener des études et analyses s'appuyant sur des méthodes appropriées.

Les programmes du FFU apparaissent donc dans l'ensemble en accord avec les principes fondamentaux d'efficacité de l'aide, même si certains éléments pourraient être améliorés. La définition et les processus de sélection des projets devraient notamment être revus au regard des principes d'appropriation, d'exigence de résultats et de responsabilité. Sur le terrain, l'UE devrait également améliorer la cohérence de ses politiques, sur la base d'une analyse approfondie des liens entre migration et développement.

6.4 LES CONSÉQUENCES DES POLITIQUES MIGRATOIRES DE L'UE EN ÉTHIOPIE

Axées sur des mesures de développement et de protection, les politiques migratoires de l'UE en Éthiopie contribuent efficacement à l'amélioration des conditions de vie et au renforcement de la protection des personnes les plus vulnérables. Les projets du FFU dans ce pays traitent la question de la migration en mettant l'accent sur les aspects de développement et de protection. Selon les entretiens que nous avons pu mener, les droits humains y sont intégrés dans l'utilisation des fonds destinés à la gestion des migrations. L'APD n'est donc pas détournée au profit de mesures sécuritaires ou répressives.

Cependant, l'évolution de la politique migratoire de l'UE vers davantage de conditionnalité pourrait avoir des conséquences négatives en Éthiopie. Comme vu plus haut, la coopération avec l'Éthiopie en matière de retours et de réadmissions est peu à peu devenue une priorité absolue de l'UE¹⁵². Or, la mise en place d'une telle coopération pourrait entraîner une diminution significative des revenus de l'Éthiopie provenant de l'envoi de devises depuis l'étranger, dont sont tributaires de nombreux pays d'origine de migrant.e.s. La Commission européenne reconnaît que les fonds envoyés par les migrant.e.s au pays constituent une part non négligeable du revenu éthiopien (on estime qu'ils contribueraient trois fois plus à l'économie éthiopienne que la coopération au développement)¹⁵³. Ce facteur pourrait expliquer pourquoi le gouvernement éthiopien s'est jusqu'à présent refusé à coopérer avec l'UE dans ce domaine. De plus, les projets du FFU pourraient à l'avenir être utilisés pour atteindre l'objectif d'un meilleur taux de retour et de réadmission. Le deuxième rapport d'avancement de la Commission atteste ainsi que « *des programmes sont en cours (...) pour soutenir l'instauration d'un système national unifié d'identification et d'enregistrement* »¹⁵⁴.

Par ailleurs, certains États membres sont plus sensibles à la dimension sécuritaire de la migration et font pression pour que des mesures soient prises dans ce domaine, ce qui pourrait à l'avenir provoquer un détournement de l'aide au développement au profit d'objectifs migratoires. À titre d'exemple, le *Centre opérationnel régional de Khartoum (ROCK)*¹⁵⁵, initialement intégré au programme BMM, est devenu un projet du FFU à part entière axé sur des mesures sécuritaires visant à améliorer la gestion de la migration, sans aucun lien avec des objectifs de développement. L'UE a récemment annoncé son ambition de renforcer davantage la coopération régionale en vue de faire reculer la traite des êtres humains et les activités de trafic, notamment au travers du programme ROCK¹⁵⁶.

152 Dans le Quatrième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat, la Commission prend note de l'absence d'avancées dans ce domaine et appelle à la « mise en place la plus rapide possible d'une coopération efficace et structurée en matière d'identification et de retours »

153 CE, Premier rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, octobre 2016, voir lien plus haut

154 CE, Deuxième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'Agenda européen en matière de migration, décembre 2016, voir lien plus haut

155 Pour plus d'informations au sujet de ce projet, voir la Fiche Action : https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/regional-operational-centre_en.pdf

156 [factsheet_work_under_partnership_framework_with_ethiopia.pdf](#)

7. CONCLUSION



Migrant.e.s traversant un cours d'eau entre le Niger et la Libye
Crédits : Giacomo Zandonini

Le FFU a été mis en place dans le contexte d'un vaste débat sur le rôle et la nature de l'aide au développement de l'UE. En effet, plusieurs récentes politiques majeures de l'UE, telles que le *Nouveau cadre de partenariat en matière de migration de 2016*, la *Stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité de 2016* et le *Consensus européen pour le développement de 2017*, plaident en faveur de politiques de développement européennes plus souples, mieux alignées sur les priorités stratégiques de l'UE et pouvant être utilisées comme des leviers au service de la coopération et d'un programme politique plus large. Le FFU semble remplir ces attentes, en permettant aux projets financés par l'APD de bénéficier de procédures simplifiées et accélérées par rapport aux projets classiques du FED, de refléter les préoccupations politiques des États membres et d'être utilisés comme leviers pour une coopération renforcée dans le domaine de la migration. Comme le confirme un.e représentant.e d'un État membre : « *la nouveauté du FFU est qu'il permet de décloisonner les instruments européens afin de financer, à travers l'aide au développement, des actions couvrant à la fois des objectifs de développement, de stabilisation, de gouvernance et de sécurité* »¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Entretiens

¹⁵⁸ Lire à ce sujet l'article du *Courrier de l'Atlas* :

<http://www.lecourrierdelatlas.com/afrique-la-%C2%AB-declaration-de-bamako-%C2%BB-critique-l-approche-securitaire-de-la-politique-migratoire-de-l-europe-9073>

Cette analyse révèle des inquiétudes quant à la gouvernance du FFU. Selon certaines personnes interrogées, les projets du FFU sont principalement conçus au niveau des États membres et de Bruxelles et reflètent surtout les priorités nationales des États membres. Le processus de sélection est opaque et soumis à la pression des États membres, qui poussent en faveur de la sélection de leurs projets. De ce fait, les fonds du FFU tendent à revenir aux États membres et à leurs agences de mise en œuvre. En outre, de nombreux projets (du moins dans leur phase initiale) seraient déconnectés des besoins du terrain et pâtiraient d'une absence de vision globale. Les parties prenantes locales sont à peine consultées et ne le sont qu'une fois les décisions déjà prises. Par conséquent, les OSC africaines critiquent actuellement l'approche sécuritaire et l'externalisation de la politique migratoire de l'UE et dénoncent ses effets néfastes sur la libre circulation des personnes à l'échelle internationale et en Afrique¹⁵⁸.

Au niveau des politiques mises en œuvre, aucune étude d'impact n'a été réalisée, que ce soit en amont ou en aval de l'annonce de la politique de partenariat en matière de

migration¹⁵⁹. Et ce, en dépit de l'évaluation externe du 11^{ème} FED de la Commission européenne, selon laquelle « *il s'agit d'un inconvénient majeur des approches centrées sur la rentabilité et/ou sur les résultats actuellement appliquées aux opérations de l'UE et du FED en particulier* ».

Comme le montre l'étude du cas de l'Éthiopie, le FFU peut permettre la mise en place de solutions rapides entraînant des changements positifs dans l'une des régions les plus délaissées du monde, en traitant la question migratoire par l'angle du développement et en renforçant les politiques de protection. Cependant, en dehors de permettre l'adoption plus rapide des projets, le FFU ne semble offrir que des avantages limités, notamment en raison du fait que les financements du FED en Éthiopie ciblent la même catégorie de bénéficiaires et s'appuyaient déjà sur des procédures de contractualisation accélérées¹⁶⁰.

Comme le montrent les études de cas portant sur la Libye et le Niger, la politique migratoire de l'UE, dont le FFU fait partie intégrante, peut aussi avoir de graves effets négatifs en termes de développement, de droits humains et de migration. S'ils sont guidés par une priorité politique européenne et axés sur des mesures répressives, les projets risquent en effet d'encourager de mauvaises pratiques de gouvernance, de favoriser des activités plus extrêmes de trafic et de traite des êtres humains, d'augmenter les incarcérations et les violations des droits humains, de limiter les retombées économiques positives de la migration légale et d'empêcher les réfugié.e.s d'accéder à la protection dont ils ont besoin.

Le FFU et la politique migratoire de l'UE en général apparaissent comme « *un outil politique permettant d'envoyer un signal politique aux citoyens européens (indiquant que des actions sont prises en matière de migration/immigration)* »¹⁶¹. Les entretiens réalisés par les membres de CONCORD auprès d'agences nationales de coopération au développement semblent montrer par ailleurs que l'action du FFU tend à être de plus en plus concentrée sur les quatrième (lutter contre la migration irrégulière, le trafic de migrant.e.s et la traite des êtres humains) et cinquième (coopérer plus étroitement pour améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration) piliers du Plan d'action de La Valette. Comme le résume l'une des personnes interrogées : « *Au cours des six à huit derniers mois, on a observé un basculement en termes de gestion des flux migratoires. Au départ, le FFU traitait l'ensemble des aspects de la migration, mais cette stratégie a aujourd'hui changé* »¹⁶².

« *Ce qui est frappant, c'est le mot 'urgence', parce que c'est contradictoire. La véritable urgence pour le Niger, c'est le développement, mais celui-ci ne peut pas s'opérer de façon accélérée. C'est un processus de long terme sur lequel nous travaillons depuis près de soixante ans* », ajoute une autre personne interrogée¹⁶³. Pour traiter les causes des migrations forcées, une approche durable, cohérente et de long terme est indispensable¹⁶⁴. Comme le montre l'évaluation externe du 11^{ème} FED, les projets financés à travers le FFU peuvent se révéler non seulement moins efficaces, mais aussi plus coûteux que les projets classiques du FED¹⁶⁵.

Cette analyse met en lumière la nécessité de revoir le FFU et les politiques migratoires de l'UE en général, sur la base des recommandations présentées ci-après.

1. Intégrer la question des droits humains dans toutes les actions de l'UE
2. Empêcher le détournement de l'APD de son objectif premier d'élimination de la pauvreté
3. Respecter les principes d'efficacité de l'aide et augmenter la résilience des communautés
4. Mettre fin à la conditionnalité de l'aide concernant les objectifs de l'UE en matière de contrôle des migrations
5. Redéfinir l'approche actuelle de l'UE envers les liens entre migration et développement au regard de la cohérence des politiques au service du développement
6. Réformer la gouvernance du Fonds fiduciaire de l'UE
7. Tenir compte des leçons apprises dans le prochain cadre financier pluriannuel de l'UE
8. Offrir des possibilités de migration régulière aux migrant.e.s et aux réfugié.e.s

(Ces recommandations sont consultables dans leur intégralité aux pages 34-35).

159 Rapport de CONCORD, *The impact of EU policies in the world – seeing the big picture*, octobre 2017, https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/10/IAPaper_full_09.10_TO-SHARE.pdf?1fdb40&1fdb40

160 CE, *Évaluation externe du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) 2014 - mi-2017, rapport final*, juin 2017, voir lien plus haut

161 Ibid

162 Entretien d'un membre de CONCORD avec une agence nationale de coopération au développement (siège)

163 Entretien avec un.e employé.e d'une agence nationale de développement à Niamey

164 Voir notamment : *Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants sur le programme pour faciliter la mobilité humaine à l'horizon 2035*, juin 2017, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/102/37/PDF/G1710237.pdf?OpenElement>

165 CE, *Évaluation externe du 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) 2014 – mi-2017, Rapport final*, juin 2017, voir lien plus haut

8. RECOMMANDATIONS DE CONCORD

1 INTÉGRER LA QUESTION DES DROITS HUMAINS DANS TOUTES LES ACTIONS DE L'UE :

Les projets du FFU devraient placer la question des droits humains au cœur de leurs programmes et contribuer au respect de ces droits dans les pays concernés. L'UE et ses États membres ne devraient collaborer avec les services de sécurité des pays tiers que dans une perspective de renforcement de leur capacité à protéger les populations de façon plus efficace et transparente et dans le respect des droits humains et du droit international, en vue d'améliorer la sécurité humaine. Par ailleurs, toute intervention de nature sécuritaire devrait prendre en compte les situations de conflit et respecter le principe d'innocuité, et aucune intervention de ce type ne devrait être menée dans le cadre de l'aide au développement.

Au titre de cette recommandation, le FFU devrait mettre fin à tout type de soutien accordé aux garde-côtes libyens pouvant encourager des pratiques largement documentées de violation des droits humains.

2 EMPÊCHER LE DÉTOURNEMENT DE L'APD DE SON OBJECTIF PREMIER D'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ :

Les institutions européennes et les États membres devraient s'assurer que les financements du FFU issus de lignes budgétaires dédiées au développement ne soient pas utilisés à des fins de contrôle des migrations ou en appui à des mesures répressives, et ne soient donc pas instrumentalisés pour contribuer à l'atteinte des objectifs sécuritaires et de migration de l'UE. L'aide au développement de l'UE doit au contraire respecter le Traité de Lisbonne, qui énonce clairement que les actions de coopération au développement de l'UE doivent avoir pour principal objectif la réduction de la pauvreté et, à long terme, son éradication. Conformément aux engagements de l'UE concernant les ODD, le FFU devrait aussi chercher à « ne laisser personne de côté » et à réduire les inégalités, sans distinction de genre, d'origine ou d'appartenance ethnique.

3 RESPECTER LES PRINCIPES D'EFFICACITÉ DE L'AIDE ET AUGMENTER LA RÉSILIENCE DES COMMUNAUTÉS :

L'UE et ses États membres devraient respecter les principes d'efficacité de l'aide et soutenir pleinement les pays partenaires dans leurs efforts pour atteindre leurs propres objectifs de développement au titre des engagements pris dans le cadre de l'Agenda 2030. Cette recommandation s'applique aussi au Fonds fiduciaire de l'UE : celui-ci ne peut être efficace que s'il permet aux OSC et ONG locales de participer pleinement à la conception et à la mise en œuvre des projets du FFU, afin de s'assurer que les projets répondent aux besoins locaux et que les droits humains, y compris ceux des migrant.e.s, soient respectés.

Dans les contextes de migration forcée et d'États fragiles, le FFU a également pour vocation de faire le lien entre aide humanitaire et développement en vue de renforcer la résilience des communautés. Lorsque les priorités nationales font défaut ou sont incohérentes en raison de défaillances démocratiques, il est nécessaire de procéder à une consultation complète des autorités et de la société civile locales, de même qu'à une évaluation approfondie des besoins locaux. Si une certaine souplesse est indispensable pour venir en aide aux populations, elle ne doit en aucun cas servir à s'adapter aux évolutions des priorités politiques de l'Europe.

4 METTRE FIN À LA CONDITIONNALITÉ DE L'AIDE CONCERNANT LES OBJECTIFS DE L'UE EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DES MIGRATIONS

L'UE et les États membres doivent cesser d'imposer aux pays partenaires des conditionnalités à l'aide au développement en contrepartie de l'atteinte d'objectifs en termes de taux de retours et de réadmissions, de gestion de la migration et de contrôle des frontières. Aucune incitation positive ou négative ne devrait être utilisée à des fins de contrôle des migrations.

5 REDÉFINIR L'APPROCHE ACTUELLE DE L'UE ENVERS LES LIENS ENTRE MIGRATION ET DÉVELOPPEMENT AU REGARD DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT (CPD) :

À travers le Traité de Lisbonne, l'UE s'est engagée à la cohérence de ses politiques au service du développement. Pourtant, on a assisté ces deux dernières années à une « CPD inversée », marquée par une coopération au développement de plus en plus axée sur des mesures sécuritaires au service des priorités intérieures de l'UE en termes de contrôle de la migration. Le principe de CDP devrait être ré-établi, en abolissant la conditionnalité en matière de gestion migratoire et en bannissant l'utilisation de l'aide au développement au service d'objectifs politiques internes de l'UE en matière de contrôle de la migration.

Malgré la connotation négative qui l'accompagne généralement, la migration est source de nombreuses possibilités de développement. L'Agenda 2030 offre ainsi une occasion bienvenue de remettre en cause l'approche sécuritaire et court-termiste de la migration pour la remplacer par une approche transversale mettant en valeur les aspects humains de l'Agenda 2030, relatifs au respect et à la protection des droits humains des migrant.e.s et des réfugié.e.s et à la prise en compte de leur potentiel de développement. Le FFU et les cadres de partenariat de l'UE avec les pays tiers devraient être revus en ce sens et devraient exploiter au maximum le potentiel de développement de la migration, en renforçant les migrations intra-africaines et transcontinentales ainsi que le développement économique régional.

6 RÉFORMER LA GOUVERNANCE DU FONDS FIDUCIAIRE DE L'UE :

Afin d'améliorer la transparence du FFU, des critères clairs doivent être établis en ce qui concerne la sélection des projets, pour offrir une meilleure vision de l'affectation des fonds dépensés et des résultats obtenus. Des mécanismes de suivi clairs, permettant de s'assurer que les projets contribuent effectivement et efficacement aux objectifs affichés, doivent également être mis en place. En outre, les OSC doivent être consultées au stade de la conception et de la mise en œuvre des programmes du FFU, aussi bien au niveau local que régional et national. Pour une transparence encore renforcée, nous recommandons par ailleurs que le Parlement européen soit consulté sur les décisions stratégiques du FFU.

7 TENIR COMPTE DES LEÇONS APPRISSES DANS LE PROCHAIN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UE :

Avant de se mettre d'accord sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), les institutions et les États membres de l'UE devraient tirer les enseignements de ce qui a fonctionné ou non dans le FFU. Certaines questions (au sujet de l'appel à davantage de souplesse des fonds, de l'accélération des délais de versement de l'aide et de la fusion de l'APD avec d'autres financements) méritent d'être sérieusement étudiées et rectifiées, notamment dans le cadre du prochain CFP.

8 OFFRIR DES POSSIBILITÉS DE MIGRATION RÉGULIÈRE AUX MIGRANT.E.S ET AUX RÉFUGIÉ.E.S :

Dans le cadre du Plan d'action de La Valette, l'UE et ses États membres se sont clairement engagés à offrir des voies d'accès légales et sûres aux réfugié.e.s en quête de protection. Par ailleurs, le Conseil européen devrait adopter une politique de réinstallation plus ambitieuse d'un point de vue humanitaire et étendre les possibilités de regroupement familial et d'octroi de visas humanitaires. De même, l'UE devrait offrir davantage de possibilités de migration régulière aux travailleur.euse.s qualifié.e.s et peu qualifié.e.s. Ces aspects devraient clairement figurer dans la position de l'UE lors de la renégociation des Pactes pour les migrations et les réfugié.e.s et du Cadre de partenariat pour les migrations.

ABRÉVIATIONS

AECID	Agence espagnole pour la coopération internationale au développement
AFD	Agence française de développement
AJUSEN	Appui à la justice et à la sécurité au Niger pour lutter contre la criminalité organisée, les trafics illicites et la traite des êtres humains
APD	Aide publique au développement
BMM	Better Migration Management
BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CELP	Cellule européenne de Liaison et de Planification
CFP	Cadre financier pluriannuel
CNN	Cable News Network
CRRF	Cadre d'action global pour les réfugié.e.s
DCIM	Département libyen de lutte contre l'immigration irrégulière
DG ECHO	Direction générale de la Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes
DG HOME	Direction générale de la Migration et des affaires intérieures
DTM	Matrice du suivi des déplacements
DUE	Délégations de l'Union européenne
EUBAM	Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye
EUCAP	Mission de l'UE visant au renforcement des capacités
FED	Fonds européen de développement
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FSDRRK	Facility on Sustainable and Dignified Return & Reintegration in support of Khartoum Process
GAR-SI SAHEL	Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel
GEN	Gouvernement d'Entente Nationale
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (agence de coopération allemande)
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
HCR	Agence des Nations unies pour les réfugiés
HRVP	Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
ICD	Instrument de coopération au développement
IcSP	Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix

IEV	Instrument européen de voisinage
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
LARD	Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
LNA	Armée nationale libyenne
MAE	Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale
MANUL	Mission d'appui des Nations unies en Libye
MI	Ministère de l'Intérieur
MRRM	Response mechanism and resources for migrants
NFO	Naval Flight Officer
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisations de la société civile
PAIERA	Plan d'actions à impact économique rapide à Agadez
PCD	Cohérence des politiques au service du développement
PCMM	Programme commun pour les migrations et la mobilité
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
RDPP	Regional Development and Protection Programme
RESET	Resilience Building in Ethiopia
ROCK	Centre opérationnel régional de Khartoum
ROTAB	Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire
RVA	Retour volontaire assisté
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SINCE	Stemming Irregular Migration in Northern and Central Ethiopia
SURENI	Sustainable Return from Niger
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
WAPIS	Systèmes d'information de la police en Afrique de l'Ouest

PUBLICATIONS PÉRIODIQUES DE CONCORD

AIDWATCH

Depuis 2005, Aidwatch suit et formule des recommandations sur la qualité et la quantité de l'aide fournie par les États membres de l'UE et la Commission européenne. Au travers de ces publications, nous voulons interpeller les dirigeants de l'UE pour leur demander des comptes au regard de leur engagement à allouer 0,7% du revenu national brut au développement et à utiliser cette aide de manière authentique et efficace. www.concordeurope.org/aidwatch-reports

DÉLÉGATIONS DE L'UE

Les rapports sur les Délégations de l'UE analysent les processus de dialogue politique et de programmation, y compris celui des feuilles de route des OSC. Ces publications ont vocation à améliorer les relations de travail entre les Délégations de l'UE et les OSC, à recueillir des exemples de bonnes pratiques et les leçons apprises et à formuler des recommandations en direction de l'UE, des États membres et des OSC. www.concordeurope.org/eu-relationships-publications

RAPPORTS SPOTLIGHT ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Tous les deux ans depuis 2009, les rapports Spotlight analysent la cohérence des politiques des institutions de l'UE et leurs effets sur les communautés vulnérables dans les pays situés en dehors de l'Europe. Ces rapports cherchent à attirer l'attention des citoyen.ne.s et des dirigeant.e.s politiques de l'UE sur la nécessité de changer certaines politiques intérieures et extérieures de l'UE pour garantir un monde plus juste et plus durable. Après l'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable, CONCORD a intégré son travail sur la cohérence des politiques pour le développement au travail sur cette Agenda 2030, qui a abouti à la publication en 2016 du rapport « Sustainable Development – The stakes could not be higher ». www.concordeurope.org/what-we-do/sustainable-development

NOS MEMBRES



CONCORD est signataire du code de conduite sur les images et messages et en respecte les principes dans l'ensemble de ses publications.

Copyright: Cet ouvrage est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International. Plus d'information sur <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

