# LES NOTES SUD



## Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : l'approche française

En novembre 2015, l'Union européenne a créé le « fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique ». Cet instrument financier, présenté comme un outil flexible pour désamorcer les migrations irrégulières, est une traduction politique concrète de l'engagement de l'Union européenne pour l'Afrique. La présente note apporte un éclairage sur l'approche et les priorités de la France dans ce cadre, la coordination mise en place au niveau national et la gouvernance globale du fonds.



© Giacomo Zandonin

Cette note a été rédigée sur la base d'entretiens menés en septembre 2017 par Coordination SUD dans le cadre de l'étude *Partenariat ou conditionnalité ? Analyse des Pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique* réalisée avec Concord, la confédération des ONG européennes d'urgence et de développement<sup>1</sup>. Ces entretiens ont ciblé les ministères et les acteurs français impliqués dans la mise en œuvre du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique de l'Union européenne (FFU)<sup>2</sup>: le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et ses opérateurs, l'Agence française de développement et Expertise France, ainsi que l'opérateur du ministère de l'Intérieur, Civipol.

La synthèse proposée dans le présent document n'est pas exhaustive étant donné que le ministère de l'Intérieur, acteur central de ce processus, n'a pas répondu à nos sollicitations.

<sup>1.</sup> Concord, 2018, Partenariat ou conditionnalité? Analyse des Pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, Bruxelles, 40 p. Accessible sur : https://www.coordinationsud.org/document-ressource/rapport-fonds-fiduciaire-durgence-de-lue-lafrique/

<sup>2.</sup> Lancé en novembre 2015 à La Valette et présenté comme un outil innovant permettant une réponse plus flexible aux défis posés par les migrations irrégulières, le FFU est un des principaux instruments financiers de de l'UE qui l'engage avec ses partenaires africains.

### Des priorités fidèles aux orientations de la coopération française

La France est le premier État membre de l'Union européenne à mettre en œuvre des projets dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence, avec 240 millions d'euros mobilisés pour une vingtaine de projets. Civipol indique d'ailleurs être l'opérateur européen le plus actif en termes de masse budgétaire sur cet instrument.

Le FFU s'inscrit dans la continuité de la coopération bilatérale française, tant sur le plan des initiatives portées que des zones d'intervention prioritaires.

Présente sur les trois fenêtres du FFU³, la zone Sahel (et spécifiquement l'Afrique de l'Ouest) est considérée comme prioritaire. Elle mobilise à elle seule 212 millions d'euros sur les 240 millions d'euros de l'enveloppe (le reste des fonds cible le Maroc, la Tunisie et deux projets dans la Corne de l'Afrique). Cela s'explique par la coopération historique de la France avec les pays de la région. De ce fait et en raison de « l'urgence » du dépôt des projets, les initiatives présentées dans le cadre du fonds fiduciaire se sont dans un premier temps appuyées sur des projets en cours de conception ou éprouvés depuis de nombreuses années. Dans ce cadre, le FFU a représenté une opportunité pour concrétiser ou élever ces initiatives à une échelle supérieure. C'est le cas de projets de développement (développement local, dynamisation de l'emploi, mobilisation des diasporas, etc.) et de projets de stabilisation et de sécurité. Quelques initiatives ont, par ailleurs, été générées par l'outil lui-même. Il s'agit principalement de projets dans de la lutte contre les migrations dites irrégulières, la sécurité, la traite et le trafic d'êtres humains. Des initiatives développées en lien avec les priorités européennes.



© Service audiovisuel de la CE

En effet, si la zone Sahel reste prioritaire pour l'État français d'un point de vue géographique, les domaines d'intervention évoluent. Les priorités sont ainsi réorientées entre les différents piliers du plan d'action de La Valette<sup>4</sup>, conformément aux axes fixés par le conseil d'administration du FFU. Si les autorités françaises revendiquent le maintien d'un équilibre entre les différents piliers, elles reconnaissent la tendance croissante de l'Union européenne à cibler les volets quatre et cinq relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière, au retour et à la réadmission, au détriment du pilier un relatif aux avantages des migrations en matière de développement.

#### Un mécanisme de coordination nationale limité

La gouvernance du FFU au niveau national se fait au niveau du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et plus particulièrement, de la direction générale de la Mondialisation qui anime une task force composée des ministères de tutelle des Affaires étrangères, de l'Intérieur et les opérateurs français. Le ministère des Armées y est également associé. Cette task force se réunit de façon régulière pour préparer les comités opérationnels, instance bruxelloise qui approuve les programmes par zone géographique, par ailleurs sous la coupole d'un conseil stratégique. La task force française permet également de faire le point sur l'état d'avancement des projets en cours.

De fait, cette instance s'apparente plus à un espace de partage d'informations entre les acteurs français du FFU et de suivi des projets qu'à une instance de coordination en tant que tel. Elle ne permet d'ailleurs pas de coordination conjointe des projets sur le terrain par les opérateurs. C'est par exemple le cas du projet d'appui à la justice et à la sécurité au Niger (Ajusen), au sein duquel l'AFD et Civipol sont toutes deux mobilisées; l'AFD pour la partie justice et Civipol pour le volet sécurité. La communication entre les deux agences a surtout eu lieu au moment du montage du projet, afin d'éviter les doublons entre les deux volets. En revanche, dans sa phase opérationnelle, aucun comité de pilotage ou de coordination commun n'est mis en place. Les opérateurs n'envisagent d'ailleurs pas cette éventualité ; sauf potentiellement pour des participations ponctuelles aux comités des différents volets. Les expert.e.s sur le terrain sont laissés juges de la pertinence à créer des synergies ou non.

L'instruction des projets est quant à elle initiée par le MEAE, puis soumise aux commentaires du ministère de l'Intérieur. L'interministérialisation se fait ensuite au niveau du Secrétariat général des Affaires européennes.

<sup>3.</sup> Les trois fenêtres étant : le Sahel et le lac Tchad ; Afrique du Nord ; la Corne de l'Afrique.

<sup>4.</sup> Les piliers du plan d'action de La Valette : 1. avantage des migrations en termes de développement et lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées ; 2. migration légale et mobilité ; 3. protection et asile ; 4. prévenir la migration irrégulière, le trafic des migrant.e.s et la traite des êtres humains et lutter contre ces phénomènes ; 5. retour, réadmission et réintégration.

<sup>5.</sup> ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'Agence française de développement, d'Expertise France et de Civipol.



© Ricardo Garcia Vilanova

## Une gouvernance critiquée par les opérateurs français

Les personnes interviewées sont assez critiques quant à la gouvernance du fonds fiduciaire d'urgence. Soit ils.elles n'ont aucune visibilité sur le processus en œuvre ; soit ils.elles pointent l'opacité de la procédure d'attribution des projets. Les comités opérationnels sont perçus comme des chambres d'enregistrement de décisions déjà prises par ailleurs : « j'ai participé à quelques comités où, de fait, les dés sont déjà jetés. Les choses sont déjà fixées ; c'est-à-dire que les projets ont été ficelés, ils sont arrêtés. On se contente de les approuver en comité opérationnel.<sup>5</sup> »

Cette opacité est illustrée par l'attribution de plusieurs projets à l'Organisation internationale des migrations (OIM), par exemple dans la Corne de l'Afrique ou en Guinée, sans autre explication, alors même que des actions similaires étaient proposées par d'autres opérateurs. La place de l'OIM dans le fonds fiduciaire d'urgence est perçue comme hégémonique. L'OIM semble représenter une solution de facilité pour la Commission européenne lui permettant d'avoir un unique interlocuteur sur des « paquets migration »; l'organisation disposant de ressources importantes qui lui permettent de gérer, à elle seule, des projets d'ampleur. Cela crée des frustrations parmi les acteurs français d'autant que l'approche de l'État français, comme celle de ses homologues, est de pousser les initiatives portées par ses opérateurs.

Il a d'ailleurs été rappelé lors des entretiens que le règlement du FFU prévoit que sa mise en œuvre vienne avant tout aux agences européennes.

Par ailleurs, la société civile est absente de cette gouvernance sans que cela ne questionne les acteurs et actrices rencontrés. La société civile est avant tout appréhendée par le biais de son expertise de terrain. La capacité des organisations non gouvernementales à porter de gros projets étant par ailleurs mise en doute, celles-ci sont donc plutôt encouragées à s'associer aux opérateurs français et à créer des consortiums pour la mise en œuvre des projets. Ainsi, on veille à ne pas renforcer la concurrence entre les acteurs français autour d'un fonds déjà très concurrentiel. Il faut néanmoins noter que les sociétés civiles locales sont parfois associées aux comités de pilotage des projets.

Les pays partenaires ont de leur côté une place de simples observateurs, ce qui n'a également pas été pointé par les personnes interviewées. Si la question de l'alignement et de l'appropriation se pose dans une moindre mesure pour les projets qui relèvent de la récurrence (pour la plupart déjà inscrits dans les cadres stratégiques nationaux des pays partenaires), cette position est pourtant problématique notamment lorsqu'il s'agit de nouveaux projets.

Pour ce qui concerne l' « efficacité » du FFU par rapport à ses objectifs affichés d'inflexion des flux migratoires vers l'Europe, les acteurs français sont unanimes quant à son artificialité. Il est, d'ailleurs, intéressant de noter que les opérateurs euxmêmes reconnaissent que le lien entre les projets portés et les objectifs du fonds fiduciaire d'urgence relève parfois d'une construction ex-post : « des initiatives étaient déjà dans les tuyaux et ont été adaptées à l'outil parce que touchant les zones d'origine ou de transit » ; « Nous menons des projets sur cette thématique [migration] le plus possible. Ensuite nous trouvons chaque fois des liens à droite à gauche pour les rattacher au noyau migration ». En outre, aucun indicateur ne semble avoir été produit (ou du moins diffusé) pour évaluer l'impact des projets dans ce sens. L'on peut supposer que de tels indicateurs ne peuvent tout simplement pas être construits. « On ne peut pas tout faire dire à un projet » comme le rappelait une des personnes interrogées. Pourtant, l'Union européenne se trouve aujourd'hui dans la posture de vouloir justifier son action. Certains acteurs regrettent ainsi la propension européenne à pousser les opérateurs à produire des données chiffrées attestant de l'impact des projets sur les flux migratoires, alors même que cela est illusoire. En l'espèce, les opérateurs français font, pour l'instant, marque d'une certaine résistance face aux injonctions de l'Union européenne : « voilà on résiste, on explique » ; « [le projet] a été, à un moment, un petit peu attrapé par la DUE [Délégation de l'Union européenne], qui l'a retravaillé et nous fournissait les versions au fur et à mesure...c'était très étrange... parfois avec des chiffres de bénéficiaires qui augmentaient alors que nous expliquions que c'était impossible. »

En revanche, en l'absence d'échange avec le ministère de l'Intérieur dans le cadre des entretiens menés, les objectifs fixés par la France en termes de réadmission et de retour n'ont pas pu être identifiés.

Enfin, l'impact des projets soutenus par le FFU sur les mobilités intra-régionales ne semble pas du tout faire partie de l'équation. Les indicateurs ciblés sont bien ceux des flux vers l'Europe, mais sans vérification que ceux-ci ne sont pas en fait détournés vers de nouvelles routes migratoires. Les acteurs français avouent, pour certains à regret, que la libre circulation - pourtant partie intégrante des stratégies de développement des pays de la zone - n'est en aucun cas analysée, car non prioritaire pour l'UE.



© Service audiovisuel de la CE



© Giacomo Zandonini

#### Un décloisonnement assumé

Même en l'absence d'échange avec le ministère de l'Intérieur, les entretiens ont permis de lever toute ambiguïté quant aux possibilités de diversion de l'aide au développement pour financer des actions qui ne relèvent pas de la lutte contre la pauvreté. Le décloisonnement est non seulement pleinement assumé par la France mais semble également représenter le principal atout du FFU. Comme le confirmait l'une des personnes interviewées, il s'agit bien de permettre que le FED finance à la fois des actions de développement, de stabilisation, de gouvernance et de sécurité. Le MEAE indique même être plutôt favorable à cette tendance dans la mesure où elle doit permettre une mobilisation rapide des financements ; tout en avouant qu'au stade actuel cette flexibilité supposée de l'outil n'est pas perceptible (plusieurs projets ont été approuvés depuis plusieurs mois et ne sont pourtant toujours pas mis en œuvre).

La question de la conditionnalité est également remise au goût du jour : la France serait favorable à une conditionnalité dite positive (la logique du « more for more ») tandis que la tendance générale européenne va dans le sens d'une conditionnalité négative. Néanmoins, aux dires des interlocuteurs.trices, la position française n'est pas encore arrêtée sur la question de la conditionnalité, en raison d'une divergence de vues entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur. Le temps de la déconnexion entre enjeu de développement et gestion des flux migratoires semble donc bien révolu.

Cette orientation n'a pas encore d'impact sur les modalités d'intervention des opérateurs français de la politique de développement. En maintenant leurs procédures internes y compris pour les projets financés par le FFU, elles garantissent encore, d'une certaine manière, que ceux-ci restent en ligne avec leurs objectifs propres et les stratégies nationales de développement des pays partenaires : « On ne va pas faire comme si le comité opérationnel du FFU ou les DUE dans les pays étaient les seuls le seul maîtres à bord ».

Néanmoins, une inflexion de l'approche française dans le sens de la conditionnalité risquerait d'altérer ces derniers gardefous.

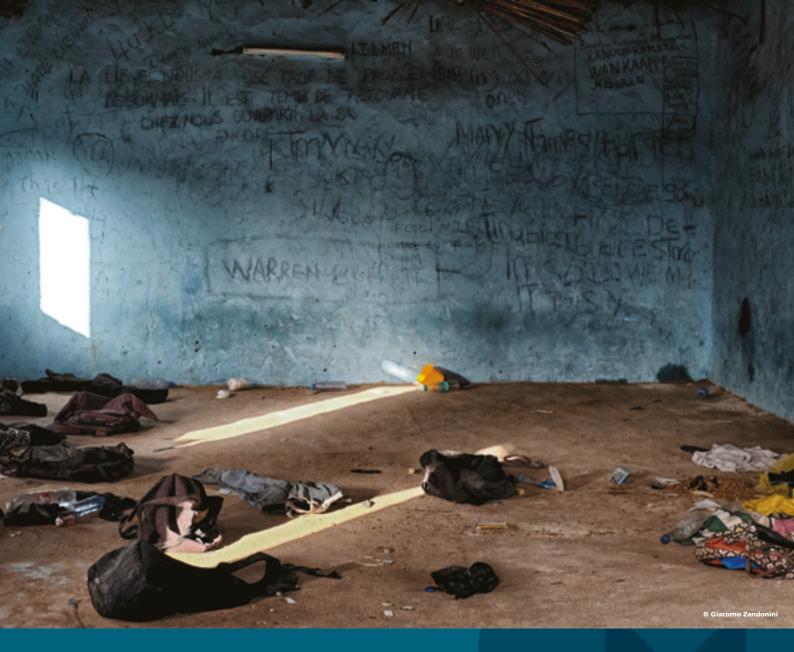
Ainsi, si le fonds fiduciaire d'urgence n'a pas encore fondamentalement fait évoluer les principes d'action de la France dans les pays partenaires et qu'il révèle même une certaine résistance de ses instances quant aux injonctions de l'Union européenne, on note une acceptation générale du lien entre migrations-développement et sécurité, matérialisée par un décloisonnement des instruments de financement, au détriment d'une priorité donnée à la lutte contre la pauvreté. On observe également une place croissante laissée aux mesures de sécurité et de contrôle des flux.

Les conclusions du dernier Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de février 2018 ont confirmé les tendances observées avec, dans les appuis proposés, une prévalence :

- du contrôle des frontières (terrestres et maritimes) et des hommes et femmes (documents d'identités sécurisés);
- de la lutte contre l'immigration (en Europe donc) irrégulière ;
- de la coopération en matière de retour et de réadmission.

Les mesures relatives aux migrations dites légales n'y sont abordées qu'en dernier lieu et ce, uniquement dans une perspective de retour des bénéficiaires dans les pays d'origine. Le soutien français au FFU a par ailleurs été réaffirmé.

Cet appui réitéré du dispositif FFU nécessite sans doute une évaluation en profondeur de ce fonds -dans ses orientations stratégiques, ses modalités de gouvernance et ses pratiques partenariales-, qui prenne véritablement en compte les interrogations portées par les acteurs du développement et de la coopération, tout comme les recommandations issues de l'expertise de la société civile.





Cette publication est réalisée par la commission Migrations de Coordination SUD.

Cet espace de travail vise entre autres à favoriser une compréhension commune des enjeux migratoires au sein de Coordination SUD, à consolider la place des organisations françaises dans le réseau de la société civile européenne sur les questions migratoires et à suivre et influencer la position française dans les négociations européennes et internationales.

La présente note a été réalisée dans le cadre d'un travail mené au sein du groupe Migrations de Concord, la confédération des ONG européennes d'urgence et de développement donc Coordination SUD est membre actif. Elle intègre les résultats d'une recherche conduite au niveau national pour contribuer à un rapport européen de veille sur le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique. La recherche et la rédaction de la note ont été réalisées par Tiguida Camara, chargée de mission du Forum des organisations de Solidarité internationale issues des Migrations (Forim), dans son mandat de représentation de Coordination SUD à Concord sur les enjeux migratoires.

#### Contact :

Patricia Spadaro, chargée de plaidoyer à Coordination SUD Email : spadaro@coordinationsud.org

Site web: www.coordinationsud.org

Cette note est réalisée avec le soutien de l'AFD et de la Fondation de France. Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD et de la Fondation de France





EDITEUR COORDINATION SUD 14 passage Dubail 75010 Paris Tél.: 01 44 72 93 72 sud@coordinationsud.org Directeur de publication : Philippe Jahshan Rédacteur en chef : Bénédicte Hermelin - Coordinatrice : Bénédicte Bimoko Impression sur papier recyclé par l'Imprimerie BAF Dépôt légal à parution ISSN 2558-6815