



Le Fonds fiduciaire pour l’Afrique: endiguer les migrations à quel prix ?

Leïla Scheurette

© Une analyse de l’IRFAM, Liège, 2019 – 13

Préambule

Dans le cadre de son travail d’investigation et de l’animation d’un débat public à propos *des politiques migratoires et d’intégration — ainsi que de leurs conséquences sur les populations —*, l’IRFAM suggère, en libre accès, une série d’analyses qui ont pour objectif d’approcher les vécus de familles issues de l’immigration dont la trajectoire est rythmée par des événements, parfois dramatiques, qui peuvent occasionner des ruptures. En effet, la globalisation culturelle et les flux de populations installent les familles dans un contexte sans cesse plus diversifié, dans une société ouverte à des représentations, codes, mémoires et histoires différentes, imprégnant les manières de concevoir leur devenir. Notre travail offre ainsi une information et une grille de lecture de faits découlant directement des *politiques d’immigration et d’intégration comme elles sont appliquées en Belgique et en Europe*, au-delà des généralisations ou des descriptions chiffrées, en filigrane de récits recueillis par des observateurs de première ligne, auprès d’hommes, de femmes et d’enfants pris par le mouvement migratoire.

Ces lectures sont destinées à outiller les intervenants éducatifs, psychosociaux et socioculturels — professionnels ou bénévoles — travaillant directement ou indirectement auprès de familles fragilisées. Elles questionnent également les décideurs qui leur accordent ou pas les moyens d’un fonctionnement efficace. *Bonne lecture !*

Pour citer cette analyse :

Leïla Scheurette, « Le Fonds fiduciaire pour l’Afrique : développer ou endiguer les migrations ? », *Analyses de l’IRFAM n° 13, 2019.*

Le Fonds fiduciaire pour l'Afrique: Endiguer les migrations à quel prix ?

Leila Scheurette

*« Les dirigeants africains se lient aux dirigeants de l'UE et reçoivent de l'argent pour arrêter les migrants. C'est un crime. Ils servent leurs propres intérêts et non ceux du continent. Pour arrêter les migrations, il faudrait investir dans le développement ! »
(Témoignage d'un migrant bloqué dans un camp au Niger).*

« Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées » est un instrument financier créé par la Commission européenne (CE) pour s'attaquer aux crises identifiées comme étant aux sources des migrations. Selon la CE, l'objectif du Fonds fiduciaire pour l'Afrique (FFU) serait d'aider les populations à améliorer leurs conditions de vie et de les inciter à abandonner d'éventuels projets d'émigration. Au fil de cette analyse, nous tentons d'appréhender les critiques émises sur ce Fonds et de mettre en relief certains axes de la politique extérieure de l'UE en matière de développement et de gestion des migrations, à l'heure où s'installe, à Bruxelles, une nouvelle Commission.

Contexte et objectifs

Les *fonds fiduciaires* sont généralement utilisés dans le cadre de la coopération au développement afin de mettre en commun des contributions financières apportées par différents donateurs et d'agir rapidement lorsqu'il est nécessaire de déboursier les fonds récoltés. Les projets financés par le FFU doivent répondre à un de ces quatre objectifs¹ :

1. Créer de meilleures opportunités économiques et d'emploi ;
2. Renforcer la résilience des communautés et, en particulier, des personnes les plus vulnérables, mais aussi des réfugiés et des personnes déplacées ;
3. Améliorer la gestion des flux migratoires dans les pays d'origine, de transit et de destination conformément à l'approche globale de la migration et de la mobilité ;
4. Améliorer la gouvernance, faciliter la prévention des conflits et limiter les déplacements forcés et les migrations irrégulières.

Trois zones géographiques sont couvertes² : l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique, le Sahel et le lac Tchad. Le financement provient majoritairement de fonds européens de coopération au développement tels que le Fonds Européen de Développement (FED) ou encore l'Instrument de Coopération au Développement. Le FFU est également financé par l'Instrument Européen de Voisinage ou encore grâce à des donations supplémentaires des États membres. Selon leur dernier rapport, les ressources du FFU équivalent, en décembre 2018, à 4,2 milliards d'euros, dont 3,7 milliards en provenance du FED³. Cette pluralité de sources financières participe à la flexibilité de l'outil et facilite son utilisation en cas d'urgence.

Pour comprendre la raison d'être de ce fonds et les critiques qui le ciblent, il est nécessaire de se replonger en 2015, année phare de ladite « crise migratoire ». En réponse à l'anxiété grandissante liée à l'arrivée de migrants, la CE décide de renforcer le versant sécuritaire de sa stratégie de gestion des migrations plutôt que la création de voies sûres et légales tel que stipulé dans l'Objectif de développement durable n° 10 ou, plus récemment, dans le « *Global compact* », voté en 2018. Si les États membres sont incapables de trouver un consensus sur une répartition équitable des migrants et sur l'amélioration des conditions d'accueil, ils se sont rapidement accordés sur la nécessité de stopper, par divers moyens, les migrations irrégulières. Le FFU peut

¹ www.ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-revised-strategy-15022016_en.pdf

² www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_FR.pdf, recommandation 56.

³ *Rapport annuel du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique*, 2018, p. 4.

être inclus parmi ces moyens, car s'il fut d'abord conçu comme un instrument humanitaire destiné à la seule zone du Sahel et du lac du Tchad, son action fut rapidement étendue à 26 pays africains afin de répondre aux pressions politiques liées à l'agenda sur les migrations (Kipp, 2018, 10)⁴.

Critiques

Des objectifs vagues

La Cour des comptes européenne souligne dans son *Rapport spécial sur le FFU* (n° 32/2018) que « *les crises spécifiques auxquelles il est censé répondre (crises régionales ou nationales, ou encore crises à l'origine de l'instabilité ou ayant un effet sur celle-ci) n'ont pas été définies* ». Certes, cela sert la flexibilité recherchée par la CE, mais rend confuses les priorités poursuivies par l'outil, tant sont nombreuses les crises qu'il est censé tacler⁵. À cette critique la CE répond qu'elle « *considère que le Fonds (...) pourrait avoir un impact indirect sur le franchissement irrégulier des frontières de l'UE. Ses principales motivations sont toutefois de soutenir la stabilité, de sauver et de protéger des personnes et de créer des opportunités économiques et des filières légales.* »⁶ Toutefois, si les principaux objectifs du FFU s'orientent en effet sur des aspects ordinaires de la coopération au développement, les discours des dirigeants européens et de la Commission s'axent généralement sur le succès du FFU en matière de réduction des flux migratoires en direction de l'UE (Kipp, 2018, 11). Par exemple, le Rapport annuel du FFU mentionne que « *les actions adoptées en 2018 ont répondu à des orientations politiques claires, définies par l'UE et ses États membres dans les conclusions du Conseil européen de juin et d'octobre 2018* »⁷. Cependant, les conclusions du Conseil ne mettent que très peu en avant les préoccupations liées au développement. Elles s'attardent, au contraire, sur la nécessité d'empêcher les migrants d'atteindre le territoire européen. Dans ses résolutions d'octobre 2018⁸, le Conseil européen insiste encore sur le besoin de « *prévenir la migration illégale* », « *via un renforcement de la coopération (...) en particulier avec l'Afrique du Nord* ». En juin 2018, les membres du Conseil appellent, par ailleurs, à « *intensifier les efforts déployés pour lutter contre les passeurs opérants à partir de la Libye ou d'ailleurs* »⁹. Dans ce contexte empreint d'angoisses liées aux migrations et de pressions de plusieurs États membres, le Conseil appelle à transférer 500 millions d'euros supplémentaires du FED vers le FFU.

Un manque de cohérence

Selon ses contradicteurs, le FFU est également marqué par un certain manque de cohérence : les critères de sélection de projets variant d'une région géographique à l'autre. Si les programmes concernant la région de la Corne de l'Afrique semblent être sélectionnés selon des critères établis en concertation avec les partenaires du terrain, la Cour des comptes remarque que les volets Afrique du Nord et Sahel ne comportent pas de critères documentés ; ce qui, par ailleurs, empêche la Cour de se prononcer sur la pertinence des projets s'y rapportant¹⁰. Si l'on comprend la nécessité d'un instrument capable de tacler les crises en Afrique selon leurs singularités régionales, ces fortes disparités sont critiquées par des experts et des représentants des ONG (Kipp, 2018). Selon le chercheur David Kipp, il est en effet possible de scinder le FFU en deux pans : le développement, d'une part, et la gestion des migrations, d'autre part. Les régions considérées comme étant à l'origine des migrations vers l'Europe (notamment, la Corne de l'Afrique et le sud du Sahara) bénéficient de financements pour des projets de développement, tandis que les pays labellisés « de transit » (pays de l'Afrique du Nord, par exemple) sont ciblés pour la gestion des migrations. La CE explique que ces variations stratégiques répondent, dans le cas de l'Afrique du Nord, aux cadres politiques de l'UE tels que l'Agenda sur les migrations, le Plan d'action conjoint de La Valette ou encore la politique de voisinage. De fait, en 2018, seules des actions liées à l'axe de gestion des flux migratoires ont été approuvées pour l'Afrique du Nord à hauteur de 570 millions d'euros¹¹. L'axe « gestion des migrations » est, par ailleurs, le poste budgétaire le plus important en 2018. Toutes zones géographiques confondues, il représente 31 % des sommes approuvées. *Est-*

⁴ *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa*, Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik.

⁵ www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_FR.pdf, recommandation 56.

⁶ *Idem*, p. 43.

⁷ *Rapport annuel du Fonds fiduciaire de l'UE pour Afrique*, 2018, p. 36.

⁸ www.consilium.europa.eu/media/36777/18-euco-final-conclusions-fr.pdf

⁹ www.consilium.europa.eu/media/35943/28-euco-final-conclusions-fr.pdf

¹⁰ www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_FR.pdf

¹¹ *Rapport annuel du Fonds fiduciaire de l'UE pour Afrique*, 2018, p. 4.

il légitime que les priorités divergent selon que l'on soit face à un pays de transit ou d'origine ? Peut-on véritablement qualifier le FFU d'instrument de coopération au développement si les interventions sont guidées par les enjeux du donateur ?

Détournement de l'aide ?

Selon le traité sur le fonctionnement de l'UE, communément appelé le Traité de Rome, la coopération au développement de l'Union doit viser l'éradication de la pauvreté¹². Or, comme le rappelle OXFAM dans son récent rapport *Emergency for whom ?*¹³, le FFU semble surtout né de préoccupations sécuritaires liées aux migrations. Pourtant, le FFU est financé par le FED et d'autres instruments de coopération, comme le notent également des critiques émises au sein du Conseil de l'Europe¹⁴. Se servant de moyens financiers mélangés en un seul contenant, le FFU, la CE se libère de l'obligation de lier une source de financement à un projet spécifique. Si le procédé est correcte d'un point de vue comptable, *se pose avec acuité la dimension éthique du dévoiement de fonds initialement prévus pour lutter contre la pauvreté vers une lutte contre des pauvres qui essayent de rejoindre le rivage européen !* Cette situation est décriée par de nombreuses ONG et institutions internationales dès 2016¹⁵. Certes, assurer la sécurité des Européens est une nécessité qui doit être financée, mais pas au détriment des initiatives de développement. Est-il légitime, comme persiste l'UE, de considérer que le FFU correspond encore aux orientations du FED ? *Les activités soutenues par le Fonds relèvent-elles vraiment de la coopération au développement ?* Parmi ces actions sécuritaires financées par le FFU, on retrouve ainsi un projet visant à renforcer les capacités des autorités libyennes en matière de contrôle de frontières. En analysant la fiche d'action s'y rapportant¹⁶, on constate qu'il est de fait déclaré comme étant de l'aide publique au développement. Or, les critères de l'OCDE excluent généralement de cette catégorie le financement de programmes militaires ou de police¹⁷.

L'externalisation des frontières européennes

Fin juillet 2019, le président Macron appelait à mettre fin à l'enfermement des migrants piégés en Libye et définissait la situation comme « *extrêmement préoccupante*¹⁸ ». Cette prise de position, rare sur la scène politique, fait notamment écho à la tragédie du deux juillet 2019, date à laquelle un centre de détention situé à proximité d'une zone militaire fut bombardé¹⁹. Si ce drame, faisant plus de 50 morts parmi des migrants détenus, n'a été que peu relayé en Europe, le *New York Times* titre quant à lui sans complaisance : « *L'Europe enférme et les rebelles libyens bombardent les migrants* »²⁰. Au premier abord, la critique du journal états-unien peut sembler extrême, sachant que l'UE est l'un des plus grands donateurs pour le continent africain, notamment grâce au FFU. Cependant, les programmes financés semblent avoir un impact tragique sur le sort des migrants en transit dans certains des pays bénéficiaires. En effet, selon certaines ONG²¹, divers projets soutenus par le FFU tendent à déléguer le contrôle des frontières européennes à des pays tiers, et participent donc au processus d'externalisation des frontières. En réponse à ce qui fut décrit comme un « afflux de migrants », Rome a décidé dès 2015 d'engager des relations bilatérales avec les autorités libyennes afin de

¹² www.eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR

¹³ www.cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-en_1.pdf

¹⁴ www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=24808&lang=FR

¹⁵ www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/interview/weekend-or-monoxfam-our-red-lines-on-securitisation-and-conditional-ity-of-eu-aid

¹⁶ [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT\(2017\)23/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/STAT(2017)23/REV1&docLanguage=En)

¹⁷ Le même problème se rencontre également dans le cadre de projets financés dans d'autres pays comme le Niger. Ce n'est sans doute pas un hasard que l'OCDE a récemment instauré une nouvelle nomenclature (le code 151) régulant les projets de *Facilitation of orderly, safe, regular and responsible migration and mobility*. Ce code inclut la gestion des frontières qui mènent à l'externalisation des frontières européennes. Il sera doute désormais plus compliqué de critiquer juridiquement l'utilisation de l'aide au développement afin de restreindre l'accès de migrants au territoire européen.

¹⁸ *Le Figaro* du 22/07/2019.

¹⁹ www.youtube.com/watch?v=dpPTlm_OjI

²⁰ www.nytimes.com/2019/07/11/world/middleeast/libya-investigation-migrants-bombed.html

²¹ www.cncd.be/Les-incoherences-de-l

restreindre le nombre de personnes qui tentent de traverser la Méditerranée²². L'UE a rapidement suivi le pas en collaborant avec les garde-côtes libyens dans le cadre de l'Opération Sophia. Dès 2016, la Commission a mandaté l'Italie pour soutenir la création du Centre de coordination de sauvetage maritime libyen²³. L'objectif étant de décharger la responsabilité du secours des migrants en mer aux autorités libyennes. Selon le porte-parole de l'Organisation Internationale des Migrations, « *les États sont obligés de coopérer afin de trouver une place sûre pour débarquer les migrants secourus, dans leur zone de recherche et de sauvetage* »²⁴. Ainsi, en élargissant la zone libyenne de secours et de recherches en Méditerranée centrale, l'UE s'assure de réduire considérablement le nombre d'arrivées de migrants sur son sol. En conséquence, des navires européens ont à plusieurs reprises décidé de ne pas secourir des embarcations en détresse²⁵. Bien que critiquable, cette gestion des frontières est financée par le FFU. Rien qu'en 2018, 45 millions d'euros ont été versés pour soutenir l'action *Integrated border and migration management in Libya* dont les commandes sont laissées au ministre de l'intérieur italien (jusqu'il y a peu à Salvini)²⁶.

Graves conséquences humanitaires

Or, cette stratégie bloque les migrants au sein des frontières libyennes et elle est fortement contestable au vu de la situation catastrophique que traverse ce pays. La résolution 2228 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a ainsi tenté de différer la mise en œuvre de la coordination de sauvetage maritime libyen en vertu des manquements liés aux droits humains. Elle demande « *d'enquêter de manière approfondie sur les allégations d'experts et d'ONG internationales, telles qu'Amnesty International, concernant le renvoi vers la Libye de migrants interceptés en mer dans la zone italienne de recherche et de sauvetage* »²⁷. À noter que la CE reconnaît que soutenir les acteurs libyens met en danger la sécurité des personnes migrantes²⁸ : une fois secourus en mer par les autorités libyennes, les migrants « *finissent généralement dans des centres de détention qui suscitent des inquiétudes internationales* », annonce-t-elle²⁹, se basant sur les observations du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies³⁰. Elle serait donc à la recherche d'alternatives à la détention des migrants dans des centres fermés en Libye. Une des possibilités mises en avant est l'évacuation de ces personnes vers l'Europe ou le Niger grâce au « Transit d'urgence » géré par le Haut Commissariat aux Réfugiés et également financé par le FFU. Cependant l'alternative semble peu efficace principalement en raison du refus des États membres d'accueillir ces réfugiés³¹. En attendant, les violations et menaces auxquelles sont confrontés les migrants persistent³².

Une politique inefficace et injuste

Au vu de ces constats, l'UE doit constater l'inefficacité de sa politique de gestion migratoire et suivre les nombreuses recommandations demandant l'arrêt de la collaboration avec les autorités libyennes³³, et cesser tout autre arrangement similaire tel que celui avec le Niger. Car dans ce pays, les autorités locales ne considèrent pas les financements du FFU comme une aide au développement, mais bien comme une incitation à l'intensification de la lutte contre les migrations irrégulières ; or, la priorité du pays est le développement,

²² www.lemonde.fr/international/article/2019/05/07/comment-l-ue-a-ferme-la-route-entre-la-libye-et-l-italie_5459242_3210.html

²³ www.digit.site36.net/2018/07/03/eu-funds-the-sacking-of-rescue-ships-in-the-mediterranean

²⁴ www.europe1.fr/international/aquarius-queles-regles-sappliquent-aux-migrants-secourus-en-mer-3679376

²⁵ www.hrw.org/news/2018/07/25/eu/italy/libya-disputes-over-rescues-put-lives-risk

²⁶ *Rapport annuel du Fonds fiduciaire de l'UE pour Afrique*, 2018, p. 41 et 54

²⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Conséquences pour les droits de l'homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne : loin des yeux, loin des droits ?* 2018

²⁸ De janvier à juillet 2019, l'OIM comptabilise le nombre de migrants interceptés par les garde-côtes libyens à 3750. En 2019, une personne sur six ayant tenté la traversée est morte, contre une personne sur 18 l'année précédente.

²⁹ www.ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/action-document-libya-action-fiche-20170727_en.pdf

³⁰ www.hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-194748%22%5D%7D

³¹ *Conséquences pour les droits de l'homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne : loin des yeux, loin des droits ?* 2018.

³² www.hrw.org/news/2019/07/12/european-union/libya-act-now-save-lives

³³ www.levif.be/actualite/international/tortures-affames-enlevés-l-impitoyable-piege-referme-sur-les-migrants-bloques-en-libye/article-normal-1162327.html

pas les migrations³⁴. Le réseau d'ONG « Concord » dénonce ainsi le rapport asymétrique entre les autorités européennes et nigériennes, l'aide au développement étant en effet versée selon des « *conditionnalités clairement définies, liées aux progrès dans le domaine du contrôle des migrations* »³⁵. L'ingérence européenne contraint ses partenaires à revoir la législation en matière du droit de séjour. Ainsi, la loi n° 36 contre les trafiquants semble avoir été votée sous la pression de l'UE. Elle est considérée par le HCR comme étant préoccupante puisqu'elle permet la détention de migrants sans en spécifier les raisons, souvent dans des conditions indignes. Si certains programmes mis en place au Niger s'axent sur la protection des migrants ou sur l'amélioration des opportunités économiques, la majorité des initiatives restent marquée par une dimension sécuritaire et participent à renforcer la clandestinité des migrants, ce qui, selon des ONG, favorise l'augmentation des violences faites sur les personnes en transit, notamment sur les femmes.³⁶

Conclusion

Même si des programmes gérés dans le cadre du FFU vont dans le sens de l'amélioration des conditions de vie des populations africaines, la majorité des programmes financés en Afrique du Nord et dans la région du Sahel et du lac Tchad s'inscrit dans la gestion des migrations. Le cœur de la stratégie européenne consiste finalement à bloquer les migrants en dehors de ses frontières. Or, il est déplorable que l'aide publique au développement puisse être dévoyée vers une lutte contre les migrants qui tentent justement d'accéder à de meilleures conditions de vie. C'est cette politique étrangère qui est pointée du doigt par de nombreuses Organisations internationales et ONG. Le FFU doit se consacrer uniquement à des finalités de développement économique et humain. La gestion intégrée des frontières, la lutte contre le trafic d'êtres humains, les questions de sécurité, ainsi que la promotion d'une immigration organisée et légale doivent être gérées par l'UE, mais ils devraient être financés par d'autres fonds et s'inscrire systématiquement dans le respect des droits humains et des droits fondamentaux³⁷. Enfin, au-delà d'une séparation claire des politiques d'aide au développement et des politiques de migration, les actions l'UE en ces matières doivent s'humaniser pour mettre un terme à la responsabilité européenne dans ces trop nombreux drames qui endeuillent les chemins de l'exil qui lient l'Afrique à l'Europe.

³⁴ www.fr.euronews.com/2018/10/26/le-niger-face-au-defi-du-tri-des-migrants-en-partance-pour-l-europe

³⁵ *Rapport annuel de Concord*, 2018, p. 23.

³⁶ *Global Detention Project, Country report. Immigration detention in Niger: Expanding the EU-financed zone of suffering through 'penal humanitarianism'*, 2019, p. 11-12.

³⁷ *Rapport annuel d'OXFAM*, 2017 p. 22.