



DÉFINIR LES NORMES LES PLUS ÉLEVÉES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'INSTRUMENT GLOBAL EUROPE

Document stratégique de CONCORD sur les migrations au sein de l'instrument Global Europe

Analyse par Chris Horwood

Coordination par Riccardo Roba

Contributions par les membres du group de travail FFSD Policy de CONCORD

Global Europe/L'Europe dans le monde - le nouvel instrument de coopération au développement de l'UE¹ - sera mis en œuvre dans un contexte où 80 millions de personnes dans le monde sont confrontées à des déplacements forcés de longue durée. Sur ce nombre, 85 % se retrouvent dans des pays à revenu faible ou intermédiaire, la plupart se déplaçant dans leur propre pays ou vers un pays voisin. Ce nombre devrait augmenter prochainement en raison des crises climatiques, des conflits et de l'insécurité alimentaire.

Si la question des migrations est importante, CONCORD s'est toutefois opposée à la fixation d'un objectif de dépenses en matière de migration de *Global Europe* et ceci en raison de la manière dont elle a été définie par l'UE – c'est-à-dire visant à freiner les migrations plutôt qu'à réduire les inégalités et la pauvreté et à promouvoir les droits humains. CONCORD a également exhorté les États membres de l'UE à ne pas soutenir la conditionnalité de l'aide à la coopération en matière migratoire au sein de *Global Europe*. Cependant, étant donné que l'UE a opté pour un règlement qui inclut des références à la conditionnalité ainsi qu'un objectif de dépenses solide pour les activités liées à la migration, CONCORD a pour dessein de proposer une voie à suivre, en soutenant les efforts de développement constructifs liés aux migrations tout en soulignant certains risques de conditionnalité et de sécurisation figurant dans le règlement de *Global Europe*.

Une solution positive répondrait aux besoins réels des communautés en matière de migration et respecterait les normes les plus élevées fixées par le droit international, humanitaire et les droits humains. Les chercheurs et chercheuses dans le

domaine des migrations et du développement s'accordent à dire que les migrations ont généralement des effets positifs et négatifs sur les personnes déplacées ainsi que sur leurs lieux d'origine, de transit et de destination. La coopération au développement est susceptible de renforcer les effets positifs des migrations sur le développement et les moyens de subsistance dans les pays à revenus faibles et moyens, tout en essayant de prévenir les effets négatifs sur les sociétés et de protéger la sécurité et les droits humains des personnes déplacées. Le soutien de l'UE pourrait aider à tirer parti des avantages de la circulation transfrontalière des personnes et les contributions des diasporas au développement. Au lieu de cela, l'externalisation des politiques migratoires de l'UE et la priorité donnée aux objectifs de l'UE en matière migratoire sont préjudiciables aux droits des personnes migrantes et au développement local et enfreignent le principe de cohérence des politiques de développement inscrit dans les traités de l'UE.

La première partie de ce document a pour objectif d'évaluer de manière critique certains risques clés que comporte l'approche de *Global Europe* en matière de migration. Sur la base de ces éléments, la deuxième partie suggère, en pratique, les types de projets et de programmes ainsi que les domaines inexplorés sur lesquels l'UE devrait se pencher pour les actions en matière de migration dans le cadre de *Global Europe*. La troisième partie préconise quelques recommandations novatrices et tournées vers l'avenir à l'intention de l'UE concernant la mise en œuvre de la part du budget de *Global Europe* réservée aux activités liées aux migrations.

¹ Des informations contextuelles concernant Global Europe (anciennement NDICI) sont ajoutées dans l'annexe 1 à la fin de ce document

PARTIE 1. PRINCIPAUX RISQUES DE L'APPROCHE DE *GLOBAL EUROPE* EN MATIÈRE MIGRATOIRE

D'un point de vue politique, il existe de nombreuses raisons pour lesquelles l'approche de *Global Europe* en matière de migration pose problème. En tant qu'instrument d'APD de l'UE qui promeut une approche holistique de la gouvernance en matière de migrations, *Global Europe* devrait être conforme à l'engagement de l'UE relatif à la réduction de la pauvreté (article 208 du Traité de fonctionnement de l'UE), à l'Agenda 2030 pour le développement durable et au principe de "ne laisser personne de côté". Ceci apparaît dans les objectifs du règlement lui-même, qui stipule que le "règlement contribue à la promotion [...] notamment des Objectifs de développement durable" (article 3) - y compris, par exemple, la cible 10.7 des ODD sur la migration ordonnée et sans danger.² Cependant, le détournement potentiel de l'APD en faveur de l'externalisation des politiques migratoires de l'UE par le biais d'un agenda visant à contenir la migration, en utilisant principalement des approches sécuritaires, entrave la réalisation de l'Agenda 2030 et le potentiel de la migration pour parvenir à des résultats positifs en matière de développement. Certaines actions de l'UE en matière de migration menées ces dernières années ont fait l'objet d'accusations et de critiques de la part d'organisations internationales et d'organes européens de défense des droits humains, au motif qu'elles ne respectent pas, voire sapent, ces droits et obligations à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. On peut citer à titre d'exemple les affaires en cours devant la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)³ et les tribunaux nationaux⁴, la déclaration du Commissaire du Conseil de l'Europe sur les violations potentielles des droits humains par les institutions de l'UE et ses États membres⁵ ainsi que les procédures engagées devant les organismes onusiens de défense des droits humains.⁶ En revanche, toutes les actions des institutions et agences de l'UE "dans le cadre de leurs compétences respectives" doivent être conformes à la Charte des droits fondamentaux de l'UE (article 51 de la CDF). Le droit communautaire ne prévoit aucun cas qui autorise l'UE à agir en violation des droits fondamentaux.

La première section ci-dessous traite de la conditionnalité de l'APD de l'UE à la politique migratoire, qui doit être considérée comme un vrai danger de *Global Europe*. Ensuite, les quatre sections suivantes abordent les risques spécifiques liés à la conditionnalité.

INSTITUTIONNALISATION DE LA CONDITIONNALITÉ

L'intention explicite d'utiliser le financement de *Global Europe* comme levier par le biais de la conditionnalité est inscrite dans son règlement.⁷ L'un des principaux objectifs de la conditionnalité est d'inciter à la coopération en matière de retour et réadmission des personnes migrantes. Plus précisément, le règlement de *Global Europe* s'appuie sur une stratégie qui :

"associera tous les outils appropriés et les leviers nécessaires grâce à une approche incitative souple avec, le cas échéant, des changements possibles dans l'allocation des fonds liés aux migrations" et "il devra tenir compte de la coopération effective et de la mise en œuvre des accords et dialogues de l'UE sur les migrations" (article 8.10, italiques ajoutés).

Pour les pays du "voisinage", *Global Europe* fixe une conditionnalité contraignante encore plus claire, fondée sur les progrès réalisés, entre autres, en matière de coopération sur les migrations (article 20.1). Le message est clair : la non-coopération des pays partenaires sur les questions prioritaires de l'UE en matière de migration sera coûteuse, car l'approche "plus pour plus" et "moins pour moins" est utilisée – aboutissant de fait à des punitions et des récompenses.

En utilisant le terme "incitatif", l'UE ne fait que dissimuler : elle évite de dire qu'elle appliquera la conditionnalité car il est éthiquement discutable de subordonner les objectifs de développement à la politique migratoire. Même lorsque la conditionnalité est utilisée pour obtenir des résultats positifs,

² La cible de l'ODD 10.7 vise à faciliter les migrations et la mobilité des personnes de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées.

³ Cour européenne des droits de l'homme (2018), *S.S. et autres c. Italie*, https://www.icj.org/wp-content/uploads/2019/11/ECtHR-SS_v_Italy_final-JointTPI-ICJCREAIREDCR-English-2019.pdf.

⁴ L'association pour les études juridiques pour l'immigration (2019), *L'affaire de l'ASGI contre le gouvernement italien pour avoir soutenu les garde-côtes libyens via l'utilisation abusive du "Fonds pour l'Afrique" va en appel*, <https://sciabacaoruka.asgi.it/en/asgis-case-against-italian-government-for-supporting-the-libyan-coastguard-through-misuse-of-africa-fund-money-goes-on-appeal/>

⁵ Conseil de l'Europe (2019), *Tierce-intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-app/168098dd4d>.

⁶ StateWatch (2020), *Retrait des garde-côtes libyens : plainte déposée auprès du Comité des droits de l'homme de l'ONU*, <https://www.statewatch.org/news/2020/july/pull-backs-by-the-libyan-coast-guard-complaint-filed-with-un-human-rights-committee/> ; Glan (2019), *Abus des droits des migrants commis par l'Italie et la Libye*, <https://www.glanlaw.org/nivincase>

⁷ ACCORD PROVISOIRE RÉSULTANT DE NEGOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES Objet : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil pour la création de l'instrument de coopération internationale au développement et de voisinage (COM(2018)0460 - C8-0275/2018 - 2018/0243(COD)), 15 mars 2021, (désormais, accord provisoire (2021)).

tels que la responsabilisation des détenteurs et détentrices de devoirs vis-à-vis des droits humains, de la gouvernance ou des objectifs de développement, la conditionnalité dans la coopération au développement est extrêmement complexe et a souvent eu des effets négatifs sur les personnes et le développement durable dans le passé.⁸ Mais la conditionnalité de la politique migratoire est en violation de la CPD (Cohérence des politiques au service du développement), des principes d'efficacité du développement et des obligations de l'UE en matière de droits humains.

Dans ce qui doit être considéré comme une institutionnalisation de la conditionnalité de l'APD de l'UE aux questions migratoires, ces dispositions dans les règlements de *Global Europe* sont similaires à la conditionnalité explicite existante intégrée dans d'autres accords tels que le nouvel accord entre l'UE et l'Organisation des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), le partenariat UE-Afrique proposé et le Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, avec la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (GAM) qui l'accompagne. Par exemple, dans le nouveau pacte sur la migration et l'asile, la politique des visas, sous la forme de mesures restrictives ou favorables, est présentée comme un mécanisme destiné à "encourager" la coopération en matière de retour et de réadmission. Le règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration propose de définir d'autres mesures à prendre. Au niveau de l'UE, la tendance est claire : le respect des règles migratoires, en cours de consolidation, s'est institutionnalisé par le biais de la conditionnalité et tout porte à croire que *Global Europe* non seulement poursuivra cette tendance mais contribuera à sa normalisation.



LES PRINCIPES D'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT COMME SOCLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE GLOBAL EUROPE

Global Europe fait de divers aspects de la migration une priorité majeure dans les relations de l'UE avec les pays et régions partenaires, y compris la gestion restrictive des frontières et des retours. Même l'accent mis par *Global Europe* sur la "lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière" est motivé par une approche préventive de la mobilité vers et au sein de l'UE et une compréhension eurocentrique de la migration "positive" et "négative".⁹ Néanmoins, 93% du financement de *Global Europe* provient de l'APD et devrait donc se conformer aux principes d'efficacité du développement tels que l'appropriation par les pays partenaires, l'accent sur les résultats et les partenariats inclusifs.

La question des objectifs partagés est importante puisque la nouvelle approche de l'UE en matière de coopération au

développement est axée sur des partenariats mutuellement bénéfiques. Il convient de noter certaines évaluations initiales des programmes indicatifs pluriannuels (MIP) de l'UE, qui doivent être élaborés en consultation avec le pays partenaire lui-même et les acteurs et actrices locales telles que les OSC. Ils estiment que la migration en soi n'a pas été reconnue comme une priorité principale de développement - mais peut-être comme un objectif secondaire ou une priorité à intégrer. Certains pays pourraient soutenir les activités favorisant l'amélioration de la mobilité et les créations d'emplois liées aux causes profondes et, dans le même temps, s'opposer aux migrations liées aux retours ou au développement des camps de personnes réfugiées par exemple.

- **Érosion de l'appropriation par les pays et des partenariats inclusifs :** Dans un contexte d'asymétries économiques, l'utilisation de l'aide au développement pour promouvoir les priorités de l'UE en matière de migration comporte le risque de saper les engagements pris au niveau international en faveur de l'appropriation par les pays et d'intégrer des priorités politiques qui ne correspondent pas aux principaux défis sur le terrain. Le décalage entre les priorités de l'UE en matière de migration et les besoins sur le terrain peut être si radical qu'il a conduit les citoyens et citoyennes des pays partenaires à se mobiliser activement contre les politiques migratoires de l'UE. *Par exemple, en réaction aux politiques de l'UE et des gouvernements partenaires, dans plusieurs pays comme le Mali, le Togo, le Cameroun et le Sénégal, des associations de personnes migrantes expulsées ont vu le jour en tant qu'actrices publiques et expriment leurs exigences politiques à leurs gouvernements et à l'UE.*¹⁰
- **Détournement de l'APD et attention moindre sur les résultats du développement :** L'UE devrait fournir un soutien aux droits humains et aux services sociaux essentiels (notamment de santé et d'éducation) dans les pays partenaires sur la base des besoins et non de la conformité liée à la gestion des migrations. L'externalisation des politiques migratoires de l'UE via un agenda peu transparent de sécurisation et de contrôle des migrations, risque de détourner l'APD des objectifs de l'Agenda 2030, des résultats de développement et de la réduction de la pauvreté et des inégalités. **En outre, avec des prérogatives de contrôle des migrations dominant la politique migratoire extérieure de l'UE, la valeur du lien entre migration et développement est marginalisée et le potentiel de la migration en tant que force de développement reste largement inexploré.** *Le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique indique qu'elle a mis en œuvre de nombreux programmes que les analystes identifient comme étant*

⁸ Molenaers, N., Nijs, L. (2011), " Pourquoi la Commission européenne n'adhère pas aux principes de bonnes pratiques en matière de dons : le cas de la tranche incitative liée à la gouvernance ", dans *Le Journal européen de la recherche*, https://www.researchgate.net/publication/227469108_Why_the_European_Commission_Fails_to_Adhere_to_the_Principles_of_Good_Donorship_The_Case_of_the_Governance_Incentive_Tranche.

⁹ *Le travail sur les causes profondes de la migration va au-delà de la gestion de la migration et couvre un large éventail de domaines politiques, exigeant ainsi que sa mise en œuvre soit conforme aux principes de l'efficacité du développement, de la cohérence des politiques au service du développement durable (CPD) et de la réalisation des ODD de l'Agenda 2030.*

¹⁰ Lecadet, C. (2017), *L'Europe face à ses migrants expulsés : La politique des associations de migrants expulsés en Afrique*, in De Genova, N (Ed.), 'Les frontières de l'Europe : Autonomie des migrations', *Tactiques de la frontière* (pp.141-164). p.159

axés sur la coopération visant à accroître les retours et les réadmissions de personnes migrantes irrégulières, ce qui implique des efforts pour renforcer la sécurité des frontières et les mesures de contrôle. Cependant, sur le total des fonds mis en œuvre dans le cadre du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique (3,9 milliards d'euros entre novembre 2015 et mai 2019), seuls 56 millions d'euros sont alloués au financement de programmes de migration régulière entre les pays africains ou entre l'Afrique et l'UE. Ces programmes ont en fait le potentiel de contribuer à des résultats positifs en matière de développement. Cela représente moins de 1,5 % de la valeur totale du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique.¹¹



LA COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU CŒUR DE LA COOPÉRATION DE L'UE AVEC LES PAYS PARTENAIRES

Le principe de cohérence des politiques de l'UE en matière de développement (CPD), inscrit dans le traité sur l'Union européenne, exige des institutions de l'UE et de ses États membres qu'ils prennent en compte, dans toutes leurs politiques externes et internes, les objectifs de la coopération au développement qui sont susceptibles d'impacter les pays en développement. Selon le principe de cohérence, les politiques de l'UE qui ne concernent pas le développement durable. En externalisant ses propres politiques migratoires internes, y compris le contrôle des frontières, les actions de l'UE peuvent aboutir à des violations des droits humains, porter atteinte à la liberté de circulation et bouleverser les schémas de mobilité liés aux moyens de subsistance au lieu de contribuer aux objectifs de développement en matière de réduction de la pauvreté. Dans ce cadre, certains risques spécifiques ont été identifiés :

- **Bouleversement des schémas de mobilité régionale et atteinte à la libre circulation liée aux moyens de subsistance** : L'accent mis sur la mise en œuvre de mesures de contrôle des frontières empêche de plus en plus la libre circulation des personnes. Cela pose notamment problème dans les régions où la mobilité est étroitement liée à l'accès aux moyens de subsistance et aux possibilités de développement. *C'est le cas en Afrique de l'Ouest, où la promotion de la libre circulation régionale des personnes par le biais de cadres régionaux et continentaux est essentielle au développement à long*

terme des pays d'Afrique de l'Ouest. Depuis 1979, les États membres de la CEDEAO ont établi le protocole sur la libre circulation des personnes - qui revêt une importance particulière pour les femmes puisqu'elles représentent 47 % du total des personnes migrantes en Afrique de l'Ouest.¹² Au Niger, les nouvelles lois ont entraîné une forte réglementation du transport dans les villes frontalières, ont entravé la libre circulation des personnes de la CEDEAO pour le commerce, l'agriculture et pour des raisons culturelles et ont également eu pour conséquence la violation des droits humains figurant dans les lois nationales et régionales. Dans ces circonstances, l'allocation de l'APD à des projets liés à la gestion des frontières peut avoir des répercussions négatives évidentes sur le développement, notamment pour les femmes migrantes.

- **Criminalisation de la mobilité humaine et exposition des personnes déplacées à des violations des droits humains** : Certaines interventions liées aux migrations ont alimenté la traite des personnes (esclavage moderne) et la détention arbitraire de personnes demandant l'asile et réfugiées dans des conditions dangereuses et inhumaines.¹³ Les politiques strictes de gestion des migrations risquent de criminaliser la mobilité ainsi que l'assistance offerte aux personnes déplacées, avec des conséquences dévastatrices, notamment pour les femmes et les filles. Un exemple est cité par la Cour des comptes européenne, qui a déploré la mauvaise gestion des fonds européens par le programme de "Soutien à la gestion intégrée des frontières et des migrations en Libye" du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, en raison des violations des droits humains dont sont victimes les personnes réfugiées et les migrantes en Libye.¹⁴ Tout en restreignant la mobilité, certaines actions peuvent également avoir pour effet d'accroître la contrebande et de dissimuler davantage les violations qui sont liées. Une sécurisation accrue risque également de diversifier les routes migratoires, d'inciter les personnes migrantes à prendre des itinéraires plus dangereux, de profiter aux trafics d'êtres humains et d'accroître la corruption locale parmi certain-e-s fonctionnaires de l'État. Or, les approches axées sur les personnes et les droits humains, qui mettent l'accent sur la protection et le respect des droits des personnes déplacées, ne sont pas le point fort du règlement de *Global Europe*. La priorité accordée à d'autres aspects relatifs aux personnes déplacées minimise et marginalise l'importance de leur protection.

¹¹ Oxfam (2020), "Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique : Piégé entre la politique d'aide et la politique migratoire". D'après les recherches et les classifications d'Oxfam, le financement de la coopération au développement représente 56 % de l'instrument tandis que les dépenses consacrées à la gouvernance en matière de migrations atteignent 26 % et celles consacrées aux volets de paix et de sécurité 10 % du fonds total. 2 % du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique sont alloués à des projets de recherche et d'apprentissage et 6 % sont alloués à des projets "qui n'ont pas pu être classés en raison de détails insuffisants".

¹² Organisation internationale du travail (2020), Situation des travailleuses migrantes sur le marché du travail en Afrique de l'Ouest, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_751538.pdf.

¹³ Tubiana J., Warin, C. et Saeneen, G. (2018), Chapitre 3 : Effets des politiques de l'UE au Soudan. Dans : *Dommage multilatéral*. Clingendael. Septembre 2018.

¹⁴ Cour des comptes européenne (2020), Plainte adressée à la Cour des comptes européenne concernant la mauvaise gestion des fonds de l'UE par le programme "Soutien à la gestion intégrée des frontières et des migrations en Libye" du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, https://c5e65ece-003b-4d73-aa76-854664da4e33.filesusr.com/ugd/14ee1a_ae6a20e6b5ea4b00b0aa0e77ece91241.pdf.

- **Des objectifs contradictoires** : En rattachant les questions de migration et de développement aux questions de gestion des frontières, de contrôle de l'immigration et de prévention de la migration irrégulière, le règlement de *Global Europe* risque de poursuivre des objectifs contradictoires. "Accorder une attention particulière aux pays d'origine et de transit" (article 8.10) risque de donner une priorité excessive aux pays qui préoccupent principalement l'UE et non selon les besoins et priorités des États partenaires.

TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES PROGRAMMES ET PROJETS DE GLOBAL EUROPE

Le règlement de *Global Europe* alloue à titre indicatif 10% de son budget global (près de 8 milliards d'euros sur sept ans) aux activités liées aux migrations. Au-delà des budgets des programmes géographiques et thématiques, la Commission européenne peut utiliser divers instruments de financement pour mettre en œuvre les programmes et les politiques de l'UE en matière de migration dans les pays partenaires, ce qui lui confère une grande souplesse.¹⁵ Dans le cadre de *Global Europe*, cela inclut les interventions rapides (3,18 milliards d'euros) et le "coussin" de financement non alloué (9,53 milliards d'euros).¹⁶

La flexibilité budgétaire peut offrir une latitude indispensable et permettre un déploiement rapide des ressources dans des situations imprévues (comme la pandémie de COVID-19). Mais cela signifie également que davantage de ressources peuvent être allouées à des priorités politiques telles que les migrations, ou pour compléter et consolider les allocations déjà existantes au sein de *Global Europe*, ou encore pour les sujets trop sensibles sur le plan politique pour figurer dans le nouvel instrument de l'UE. Si certains programmes de l'UE seront axés sur la lutte contre les causes profondes de la migration - qui sont liées à la pauvreté et aux inégalités - le périmètre permettant d'éviter que les programmes ne se concentrent de manière disproportionnée sur des aspects sans rapport avec le développement durable est flou.

- **Le secret des négociations de l'UE sur les migrations est en contradiction avec le principe de transparence et de responsabilité** : Dans le cadre du programme d'efficacité du développement, l'UE et les pays partenaires se sont engagés à rendre publiques,

dès le départ, toutes les conditions liées à la coopération au développement. Il s'agit d'un aspect important de la responsabilité car tant le grand public des pays partenaires que celui de l'UE doivent savoir quelles sont les conditions de coopération que leurs dirigeants proposent et auxquelles ils s'engagent. La politique migratoire de l'UE souffre d'un manque fondamental de transparence. Dans une récente communication de l'UE sur les retours et les réadmissions,¹⁷ les données sous-jacentes n'étaient pas mises à disposition du public, autrement dit il ne peut y avoir d'examen public des situations spécifiques des pays, en comparant les données relatives à l'APD et aux migrations. De nombreux gouvernements de pays partenaires ne veulent pas rendre publiques les demandes de l'UE car la migration n'est pas considérée comme un problème de développement par leurs électeurs et électrices, et ils ne veulent pas donner l'impression que l'UE puisse faire pression sur eux. **Une norme minimale pour permettre de déterminer si quelque chose relève de l'APD est que les parties prenantes impliquées puissent accepter le principe de transparence et de responsabilité envers le public.**

- **Reporting au niveau du CAD** : En 2018, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a approuvé un nouveau code de communication (code 15190 du Système de notification des pays créanciers (SNPC)) à l'aide duquel les bailleurs, y compris l'UE, peuvent identifier et signaler l'APD destinée à "faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable".¹⁸ En outre, les critères généraux selon lesquels les activités liées à la migration peuvent entrer dans la définition de l'APD sont actuellement en cours de révision afin de régler les questions non résolues. Ce processus permettra de clarifier les zones grises, ce qui pourrait au passage changer une partie de la latitude et de l'ambivalence actuelles dans l'interprétation des dispositions de *Global Europe*. Les critères du CAD devront réaffirmer que l'aide aux personnes rapatriées de force, ainsi que les activités qui "poursuivent avant tout l'intérêt des donateurs", sont exclues de l'APD.¹⁹ Les activités de coopération au développement liées à la migration doivent respecter et se fonder sur les droits humains et l'objectif de l'APD de réduction de la pauvreté. Le concept de ce qui fait la nature de l'APD selon les accords du CAD de l'OCDE ne doit pas être sapé par des programmes de développement de l'UE

¹⁵ Outre l'initiative "Global Europe", plusieurs instruments de financement internes de l'Union européenne axés sur les migrations pourront mettre en œuvre des programmes en dehors des frontières de l'Union. Par exemple, le Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF), doté d'un budget de 5,5 milliards d'euros, et le Fonds pour Asile, Migration et Intégration (FAMI), doté d'un budget de 8,7 milliards d'euros, sont tous deux ouverts à la programmation externe dans les pays tiers. Le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), doté d'un budget de 2,5 milliards d'euros - principalement axé sur la lutte contre la criminalité organisée et les menaces pour la sécurité - propose un volet externe destiné à lutter contre le trafic de migrants. Le financement du FSI a été utilisé par le passé pour fournir une assistance aux garde-côtes libyens. (Réf., voir note de bas de page 14).

¹⁶ Accord provisoire (2021)

¹⁷ Commission européenne (2021), Renforcer la coopération en matière de retour et de réadmission dans le cadre d'une politique migratoire de l'UE juste, efficace et globale.

¹⁸ Groupe de travail du CAD sur les statistiques de financement du développement "Proposition de nouveau code pour la "facilitation de la migration et de la mobilité ordonnée, sans danger, régulière et responsable". 25 mai 2018.

¹⁹ Classification sectorielle du CAD de l'OCDE.

compromis par la conditionnalité et la mise en place de priorités en faveur de l'agenda migratoire de l'UE. Il est essentiel qu'aucune action de l'UE, dont les références en matière de développement sont douteuses, ne soit incluse dans les rapports sur l'APD présentés au CAD de l'OCDE. *Par exemple, la coopération au développement de l'UE avec la Libye et le soutien de ses garde-côtes est présentée (légitimement selon les critères) par l'UE comme une APD "au service du gouvernement et de la société civile, des politiques démographiques et des interventions d'urgence" alors que les organisations de défense des droits humains, le Conseil de l'Europe²⁰ et l'ONU dénoncent cette initiative comme ayant des conséquences désastreuses sur les droits humains.*²¹



RESPECTER LES ENGAGEMENTS MULTILATÉRAUX ET LES PARTENARIATS DANS TOUTES LES ACTIONS DE GLOBAL EUROPE

Le respect des engagements multilatéraux et des partenariats de l'UE ainsi que de ses principes et valeurs est d'une importance capitale. *Global Europe* ne doit en aucun cas miner ou porter préjudice à la position de l'UE dans le monde ni éroder le droit international. L'impact de l'utilisation de la conditionnalité s'accompagne de risques évidents, comme indiqué ci-dessous :

- **Détérioration de la crédibilité de l'UE dans les partenariats internationaux :** Si *Global Europe* est utilisée pour poursuivre les stratégies migratoires actuelles et tirer parti d'une conditionnalité encore plus importante, elle risque de nuire à sa réputation en bafouant les engagements pris à l'égard de diverses normes inhérentes aux principes de l'aide au développement de l'UE (telles que les objectifs principaux de l'APD, le multilatéralisme, la cohérence des politiques pour le développement), rendant finalement moins viables les partenariats durables à long terme. *Par exemple, la société civile malienne s'est montrée très critique à l'égard de l'UE et, après 2016, a demandé sans délai la fin de la coopération entre le Mali et l'Union européenne en matière de gestion des migrations et la conclusion d'accords de réadmission.*²² *Des réactions similaires ont eu lieu dans d'autres États d'Afrique de l'Ouest.* En donnant la priorité à des objectifs migratoires spécifiques au détriment des autres, on risque d'adopter des positions politiques

extrêmes qui se banaliseront. Cela portera atteinte aux valeurs de l'UE tout en confirmant des tendances déjà visibles dans les approches mondiales de la migration. Ce phénomène est également connu sous le nom de "normalisation de l'extrême".²³ *Par exemple, en novembre 2020, le Parlement européen (PE) a voté un rapport en faveur de la subordination de l'APD de l'UE aux pays en développement au respect des objectifs de contrôle des migrations de l'UE. Cela contredisait la position établie du PE sur ce sujet et son mandat de négociation de Global Europe. Auparavant, le PE s'était toujours opposé, lors des négociations du CFP (Cadre financier pluriannuel) de l'UE, au conditionnement de l'aide sur la base d'objectifs migratoires.*²⁴

- **Impact sur les conflits :** Les restrictions frontalières, les politiques de confinement, les pressions accrues sur les retours et la sécurisation de la gestion des migrations pourraient alimenter l'instabilité dans les pays tiers. Dans les environnements où les alternatives professionnelles sont rares, rejoindre les milices ou les insurrections radicales peut devenir attrayant pour les personnes migrantes ou demandant l'asile déçues ainsi que les passeurs au chômage. *Au Niger, par exemple, la déstabilisation économique provoquée par la sécurisation des migrations et les initiatives de lutte contre la contrebande a accru le chômage et la pénurie. Cette situation aurait à son tour exacerbé un contexte déjà instable et économiquement fragile où, entre autres, les milices islamiques et autres menacent la paix au niveau national et régional.* Cela soulève des inquiétudes quant à la volonté exprimée par l'UE de fournir "plus pour plus" aux partenaires qui parviennent à atteindre des objectifs de politique migratoire convenus d'un commun accord. La conséquence logique de la promotion par l'UE de la coopération pour freiner la migration est que plus d'argent ira aux parties prenantes qui sont efficaces pour empêcher les gens de traverser les frontières. *Au Soudan, cela a conduit au financement de milices qui arrêtent les gens par la force. Au Niger, la mobilité humaine est devenue illégale, entraînant un nombre inconnu de décès dans le désert du Sahara lorsque les gens tentent de trouver des itinéraires alternatifs, selon un représentant local du HCR.*²⁵ Dans ces deux exemples, l'objectif convenu de freiner la migration a été atteint "avec succès". Le sens du "plus pour plus" ne devrait pas être de récompenser les violations des droits humains commises par des dirigeants autoritaires.

²⁰ Conseil de l'Europe (2019), *Tierce-intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe au titre de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, Requête n° 21660/18 S.S. et autres c. Italie*

²¹ Selon Oxfam, depuis juillet 2017, près de 90 millions d'euros ont été débloqués par le biais du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique pour former, équiper et soutenir les capacités des garde-côtes libyens à intercepter les migrants aux frontières maritimes et terrestres. L'implication des garde-côtes libyens dans le trafic de personnes et les violations du droit international est bien documentée. Un grand nombre de personnes secourues ou interceptées par les garde-côtes sont renvoyées en Libye pour y être détenues indéfiniment et de manière arbitraire dans des conditions épouvantables.

²² Idrissa, R. (2020) *Dialogue dans la Divergence : l'impact de la politique migratoire de l'UE sur l'intégration ouest-africaine : Les cas du Nigeria, du Mali et du Niger.* FES

²³ Horwood, C. (2020), *Normalisation de l'extrême.* Centre des migrations mixtes.

²⁴ RAPPORT : *Rendre le développement plus efficace et l'aide plus efficiente (2019/2184(INI))*

²⁵ *Mansklig Sakerhet, "När en flykting dör på Medelhavet dör två i Sahara", 21 avril 2020, <http://manskligsakerhet.se/2021/04/13/nar-en-flykting-dor-pa-medelhavet-dor-tva-i-sahara/>.*

“Les activités de coopération au développement liées à la migration doivent respecter et se fonder sur les droits humains et l’objectif de l’APD de réduction de la pauvreté.”

- **La complicité de l’UE dans les violations des droits humains :** Il existe un risque d’exposition accrue aux abus des personnes déplacées. Poursuivre les politiques en matière de gestion et de contrôle des migrations est susceptible d’affaiblir la protection des droits humains de ces personnes et risque de limiter la transparence démocratique ou d’aggraver la répression dans les pays partenaires. C’est notamment le cas lorsque l’UE ou ses États membres coopèrent avec des régimes qui font fi des droits humains et des institutions démocratiques.²⁶ Le transfert des responsabilités en matière de gestion des migrations vers des pays tiers n’exonère pas l’UE et ses États membres des abus qui pourraient avoir lieu sur le territoire de ces pays et fait courir à l’UE le risque de ne pas respecter son engagement à défendre les droits humains de manière extraterritoriale²⁷ en vertu de l’article 3, paragraphe 5, du TUE et de l’article 21, paragraphe 1 du TUE.²⁸ *Outre le cas extrême de la Libye, les accords axés sur les migrations conclus avec l’Égypte et le Soudan donnent des exemples où la prévention des déplacements semble être une préoccupation plus importante que les droits des personnes déplacées ou en quête d’asile. Au Soudan, le financement de l’UE aurait contribué à soutenir des milices chargées de patrouiller dans des zones reculées sans aucune responsabilité ni contrôle, de restreindre la circulation des personnes migrantes et d’intercepter les passeurs. De multiples violations ont été signalées. Enfin, la relation qu’entretient l’UE avec la Turquie, cette dernière étant chargée de restreindre et contenir les mouvements vers l’Europe, renforce la légitimité et la confiance à l’égard d’un régime autoritaire au bilan désastreux en matière de droits humains.*

²⁶ Koch, A., Weber A. et Werenfels, I. (2018), *Profiteurs de la migration ? Les États autoritaires en Afrique et la gestion européenne des migrations*. Document de recherche SWP 2018/RP. 4 juillet 2018.

²⁷ Cour européenne des droits de l’homme (2012), *l’Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22 :\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22 :[%22001-109231%22]} https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22 :[%22001-109231%22]})

²⁸ *En pratique, la jurisprudence la plus pertinente en termes d’extraterritorialité est l’Affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie* devant la Cour européenne des droits de l’homme.

PARTIE 2. DÉFINIR UNE MEILLEURE ORIENTATION MIGRATOIRE POUR *GLOBAL EUROPE*

Malgré les critiques de la société civile et des agences des Nations unies à l'égard du Fonds Fiduciaire de l'UE pour l'Afrique, certaines innovations et approches utiles ont été mises en œuvre et sont un exemple positif des bonnes pratiques pour guider les futurs partenariats de *Global Europe*. Citons notamment la flexibilité de la programmation, du financement à plus long terme et de l'accent mis sur la résilience des communautés. En outre, dans les contextes de crises prolongées conduisant les gens à se déplacer comme stratégie de survie semi-permanente, le financement du développement qui s'inscrit dans le cadre du lien entre l'humanitaire, le développement et la paix peut être un complément important aux interventions humanitaires et de l'APD à court terme. Le fait de lier les interventions aux migrations à des stratégies de développement à plus long terme par le biais des programmes géographiques confère à *Global Europe* différentes marges de manœuvre dans son utilisation de l'allocation de 10% pour la migration.

La Commission européenne affirme que de nombreux résultats axés sur le développement ont également été obtenus par le biais du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Elle indique avoir mis en œuvre 254 "actions" dans 26 pays partenaires de l'UE et affirme, notamment, avoir créé plus de 132 000 emplois, aidé environ un demi-million de personnes à développer des activités génératrices de revenus et amélioré l'accès aux services sociaux de première nécessité pour 9,3 millions de personnes. L'Éthiopie est souvent citée ici comme un bon exemple : ici, 71% du financement national des programmes du Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique vont à des programmes de développement. En outre, plus de 100 000 personnes migrantes marginalisées ont été aidées après leur retour.²⁹

En 2019, l'UE a déclaré plus de 100 projets et programmes en vertu du code 15190 du CAD. Cette base de données contient quelques bons exemples, qui, parmi plusieurs objectifs, font respecter les droits humains et soutiennent les communautés de personnes migrantes et les plus marginalisées dans des situations liées à la migration et à la mobilité.

Vous trouverez ci-dessous une liste non exhaustive de quelques exemples concrets issus des dossiers du CAD de l'OCDE ainsi que de la base de données des projets du Fonds Fiduciaire de l'UE pour l'Afrique.³⁰ Cette liste permet de définir une orientation positive pour la mise en œuvre de l'allocation de 10% de *Global Europe* aux actions de migration, en renforçant les capacités des personnes et des communautés les plus marginalisées :

Services essentiels (éducation, santé) :

- Formation et éducation en vue de l'autonomisation économique des femmes afghanes en Asie centrale et du Sud ;
- Améliorer les services de protection et l'accès à la santé des personnes demandant l'asile en Turquie ;

Égalité de genre :

- Soutien aux ONG qui œuvrent à la protection des femmes et des enfants contre la traite dans la région des Caraïbes et de l'Amérique centrale ;
- Autonomisation des femmes et des filles migrantes, des communautés et des institutions clés pour protéger et promouvoir les droits des travailleurs et travailleuses migrantes et l'accès à la justice au Bangladesh ;

Protection des personnes réfugiées :

- Renforcement de la protection internationale, de la capacité d'accueil et d'intégration des réfugiés en Argentine ;
- Renforcement de la protection des droits humains et des libertés fondamentales des personnes déplacées internes et des communautés touchées par le conflit en Ukraine orientale ;

Sécurité alimentaire, résilience et consolidation de la paix :

- Promouvoir la résilience et la coexistence pacifique parmi les communautés touchées par les déplacements dans le nord-est du Nigeria, dirigé par le NRC ;
- Soutien aux solutions durables et à la réintégration des communautés touchées par les déplacements dans l'État de Jubaland en Somalie ; construction de communautés résilientes en Somalie suivie de RESTORE ; construction de la résilience dans le nord de la Somalie - tous dirigés par le NRC ;
- Renforcement de l'auto-résilience dans le nord de l'Ouganda, dirigé par Action contre la Faim ;
- Sécurité alimentaire et résilience dans les environnements en transition au Sud-Soudan, dirigé par World Vision ;
- Alliance pour la résilience des communautés au Mali, dirigée par Humanité et Inclusion.

Les projets de cette ampleur conviennent davantage aux actions de développement à la migration sans danger et aux besoins des personnes déplacées de force. L'ampleur des déplacements forcés dans le monde, l'augmentation des déplacements mixtes et de la mobilité liée aux impacts du changement climatique ainsi que les personnes réfugiées et déplacées en danger dans les camps et les centres

²⁹ Commission européenne. FONDS FIDUCIAIRE DE L'UE POUR L'AFRIQUE. Fiche d'information. 2020

³⁰ Commission européenne, Akvo RSR (akvoapp.org), <https://eutf.akvoapp.org/>

“Au cours de la période 2021-2027, les dépenses de Global Europe doivent saisir les opportunités dynamiques qu’offre la migration (tant du Sud vers le Sud que du Sud vers le Nord et la migration circulaire) ainsi que le potentiel de développement positif des diasporas et des flux de transferts de fonds.”

urbains (notamment en raison de l'impact de la pandémie de Covid-19) exigent une action spécifique. La mise en œuvre de *Global Europe* offre une occasion non négligeable d'avoir un impact positif dans un contexte où les personnes déplacées sont souvent parmi les plus marginalisées et non protégées au sein d'une population. Au-delà de l'autonomisation des communautés marginalisées et des interventions fondées sur la résilience et le droit, les programmes et projets de *Global Europe* peuvent et doivent tirer parti du pouvoir de transformation de la migration au lieu de considérer la migration comme un risque pour la sécurité. Cela est vrai à plusieurs niveaux - entre l'UE et les régions partenaires, mais aussi aux niveaux intrarégional, national et local. En Afrique - et notamment dans la région du Sahel - la migration entre pays africains est très courante et essentielle pour les économies et les sociétés locales. Au cours de la période 2021-2027, les dépenses de *Global Europe* doivent saisir les opportunités dynamiques qu'offre la migration (tant du Sud vers le Sud que du Sud vers le Nord et la migration circulaire) ainsi que le potentiel de développement positif des diasporas et des flux de transferts de fonds.

La liste suivante donne une indication des interventions axées sur la migration qui protègent et renforcent les droits et s'appuient sur la migration en tant que force de développement - certaines bien connues et nécessitant un soutien accru, d'autres moins explorées méritant une plus grande attention. Toutes illustrent les possibilités d'un engagement constructif avec les allocations affectées à la migration pour *Global Europe*.

- Soutenir et améliorer de manière dynamique l'accès à la migration légale et régulière en renforçant les capacités des institutions gouvernementales concernées ;
- Renforcer la capacité des pays partenaires à intégrer la dimension migratoire dans la conception et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement et autres politiques publiques ;
- Optimiser le potentiel des transferts de fonds pour le développement économique et social local ;
- Renforcer les capacités pour assurer l'enregistrement des naissances afin de prévenir l'apatridie ;
- Soutenir la mise en œuvre effective des protocoles de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et de l'approche commune de la CEDEAO sur les migrations ;
- Soutenir d'autres initiatives interrégionales et intrarégionales en matière de libre circulation ;
- Protéger les droits des personnes migrantes, y compris les besoins particuliers des enfants et des femmes ;
- Soutenir des systèmes de gestion des migrations et d'asile fondés sur les droits ;
- Soutenir les OSC en tant qu'actrices essentielles fournissant assistance et protection aux personnes déplacées, migrantes et rapatriées et surveillant leurs droits ;
- Renforcer le rôle des OSC en matière d'enseignements et le suivi de l'impact des projets de migration ;
- Les OSC doivent être considérées, autant que nécessaire, comme des partenaires participant à la mise en œuvre de projets et non pas être "utilisées seulement pour mettre en œuvre" ;
- Poursuivre et développer activement l'engagement positif des ONGI dans la mise en œuvre des programmes afin de garantir une adhésion étroite aux principes des droits humains ;
- Donner aux travailleuses migrantes et à leurs communautés les moyens de faire respecter leurs droits ;
- Renforcer les capacités des organisations de la diaspora et les mécanismes de collaboration entre les gouvernements et la diaspora.

PARTIE 3. RECOMMANDATIONS

La partie 2 suggère les types de projets et de programmes ainsi que les domaines inexplorés sur lesquels l'UE devrait se pencher pour les actions liées aux migrations dans le cadre de *Global Europe*. Elle contient donc diverses recommandations que l'UE devrait suivre pour mettre en œuvre la part du budget de *Global Europe* réservée aux activités liées aux migrations. En outre, les recommandations ci-dessous traitent d'autres aspects de l'allocation des fonds de *Global Europe* que le présent document a abordés dans la première partie.

1 VEILLER À CE QUE LES PRINCIPES D'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT SERVENT DE SOCLE À LA MISE EN ŒUVRE DE GLOBAL EUROPE

- i. L'APD de l'UE ne doit pas être conditionnée ou détournée pour promouvoir les autres objectifs de politique intérieure ou étrangère de l'UE mais doit au contraire soutenir les objectifs de développement durable.
- ii. Compte tenu de l'objectif élevé de dépenses en matière de migration - 10% du budget de *Global Europe* - la Commission européenne devrait évaluer les programmes de migration financés par *Global Europe* en fonction de leur contribution au développement durable plutôt qu'en fonction du nombre de retours assistés ou d'actions visant à renforcer la sécurité des frontières et les mesures de contrôle.
- iii. La Commission européenne devrait baser l'allocation de *Global Europe* aux actions liées à la migration sur une analyse des besoins d'un pays plutôt que sur des motifs d'ordre politique. L'UE doit définir clairement son processus de programmation en dialogue avec les pays partenaires, la société civile et les autres parties prenantes concernées et en conformité avec les stratégies nationales de développement et autres documents stratégiques (tels que les feuilles de route de l'UE avec la société civile). En outre, il ne devrait pas y avoir de détournement de fonds des pays et régions à faible revenu vers les pays d'origine ou de transit, pour la seule raison qu'ils se trouvent sur une route migratoire vers l'Europe.
- iv. Toute flexibilité dans les instruments financiers de l'UE doit néanmoins respecter les objectifs et les principes du développement et de l'aide humanitaire, notamment ceux du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (Accord de Busan, 2012). La flexibilité et l'utilisation des fonds non alloués ne peuvent signifier l'abandon des obligations et des engagements en matière d'éligibilité correcte de l'APD et des principes de développement durable. Toutes les dépenses de *Global Europe* liées aux migrations devraient être éligibles au CAD.

2 PLACER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT AU CŒUR DE LA COOPÉRATION DE L'UE AVEC LES PAYS PARTENAIRES

- i. Reconnaisant le rôle positif des migrations, *Global Europe* doit accompagner la mise en œuvre du Pacte mondial sur les migrations (PMM) et du Pacte mondial sur les personnes réfugiées (PMR) en facilitant les programmes régionaux de libre circulation, les systèmes d'asile conformes à la Convention relative au statut des personnes réfugiées (également connue sous le nom de Convention de Genève de 1951), et les voies légales de migration de manière ordonnée, sans danger, régulières et responsables vers l'UE.
- ii. Les institutions de l'UE et les États membres de l'UE, ainsi que les pays partenaires, doivent véhiculer des idées positives sur les migrations afin de contrebalancer les discours politiques négatifs anti-immigration, notamment par le biais de programmes éducatifs. Ils doivent aussi mettre l'accent sur les avantages de la migration pour le développement durable, en tirant parti de l'impact positif de la migration sur le développement pour les personnes migrantes elles-mêmes ainsi que pour les communautés et les pays d'origine et de destination, comme le prévoit la cible 10.7 des ODD.
- iii. Grâce à *Global Europe*, la Commission européenne doit établir des relations holistiques avec les pays partenaires afin de pouvoir relever des défis complexes allant au-delà de la migration et se concentrer sur les objectifs de développement plutôt que sur des réponses politiques axées sur la crise et reflétant la politique interne de l'UE. L'APD de l'UE peut être dépensée de manière plus judicieuse sur les changements structurels favorisant le développement durable (y compris le commerce, les économies sociales) plutôt que sur des projets palliatifs offrant des solutions à court terme.
- iv. *Global Europe* doit orienter ses éventuels accords de partenariat et ses activités (y compris les accords commerciaux et climatiques) vers des projets tels que ceux cités dans la partie 2 de cette note d'orientation. Les OSC doivent être consultées afin de fournir des orientations solides sur les programmes de migration axés sur le développement et les droits qui s'attaquent aux causes profondes des migrations et des déplacements forcés ainsi que sur la protection et l'accueil des personnes réfugiées et déplacées dans la région.

3 RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LE CONTRÔLE DES PROGRAMMES ET PROJETS DE GLOBAL EUROPE

- i. La Commission européenne doit rendre publics les accords et la documentation concernant les partenariats développement-migration, y compris ses documents de suivi et d'évaluation comme les rapports annuels sur les projets à haut risque, tels que la coopération avec les agences frontalières et les garde-côtes des pays partenaires, afin que les citoyens et citoyennes de l'UE et des pays partenaires comprennent exactement ce qui est convenu.
- ii. Le suivi et l'évaluation des financements européens liés à la migration doivent être renforcés et répondre aux mêmes normes élevées que tous les autres domaines de financement du développement. En outre, les documents de suivi et d'évaluation de la Commission européenne, y compris les rapports annuels sur les projets à haut risque, tels que la coopération avec les agences frontalières et les garde-côtes des pays partenaires, doivent être examinés de près par le Parlement européen et les États membres de l'UE. Le suivi et l'analyse doivent être menés en tenant particulièrement compte des droits humains, de la cohérence des politiques pour le développement durable, de l'efficacité du développement et de l'accent mis sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Toute dépense de l'APD consacrée à des projets liés à la migration doit être saisie et visualisée dans l'outil *EU Aid Explorer*.
- iii. Les programmes de *Global Europe* doivent faire l'objet d'une surveillance et d'un examen approfondis des mécanismes de financement externes dans les pays tiers afin de s'assurer que les programmes sont conformes aux critères d'éligibilité à l'APD du CAD de l'OCDE. La Commission européenne et les autres donateurs de l'UE doivent veiller à l'utilisation du code de communication sur les migrations du CAD de l'OCDE (code SRC 15190) afin de garantir un suivi approprié par les pairs et la société civile.
- iv. Le règlement de *Global Europe* place les dépenses d'APD de l'UE sous le contrôle du Parlement européen. Le Parlement européen doit donc contrôler si la conditionnalité des migrations est utilisée ou appliquée et si les droits humains sont respectés dans les dépenses migratoires de *Global Europe*. Le Parlement européen doit organiser des sessions régulières avec la Commission européenne pour rendre compte des dépenses migratoires de la CE et impliquer activement les OSC qui travaillent sur les questions de migration dans ces sessions.

- v. Les institutions de l'UE doivent garantir une transparence et une conformité appropriées. Les institutions de l'UE doivent éviter de créer des mécanismes parallèles susceptibles d'inclure des programmes qui ne sont pas mis en œuvre d'un commun accord avec les gouvernements et les communautés partenaires et soumis à des niveaux élevés de responsabilité. Un exemple est le programme régional de soutien à la migration (PRSM) proposé pour l'Afrique sub-saharienne³¹, avec son *approche incitative flexible*. Les délégations de l'UE en charge de la mise en œuvre du PRSM doivent s'assurer que des consultations significatives avec les OSC locales et les ONGI qui opèrent dans la région soient organisées pour planifier et mettre en œuvre les activités du PRSM.

4 RESPECTER LES ENGAGEMENTS MULTILATÉRAUX ET LES PARTENARIATS DANS TOUTES LES ACTIONS DE GLOBAL EUROPE

- i. L'UE doit préserver sa crédibilité et sa réputation en tant que partenaire de coopération internationale en cessant de donner la priorité à sa politique migratoire interne dans les partenariats d'APD, en particulier lorsqu'elle est façonnée et influencée par des conditionnalités et/ou des incitations.
- ii. L'UE a le devoir de respecter ses engagements en matière de droits humains, d'efficacité et de cohérence de l'aide.³² Avant la mise en œuvre de tous les programmes et projets de l'UE liés aux migrations, une solide analyse de diligence raisonnable et d'absence de préjudice doit être effectuée afin de prévenir les risques de violation des droits humains. Les programmes de *Global Europe* doivent éviter tout projet impliquant des partenaires mettant en œuvre des actions qui privent les personnes migrantes et demandant l'asile de leurs droits ou qui utilisent la violence ou le traitement dégradant à leur encontre de quelque manière que ce soit. Tout programme impliquant des actions abusives doit être suspendu et les violations des droits doivent être condamnées, faire l'objet d'une enquête et leurs auteurs doivent être poursuivis.
- iii. Les politiques de développement de l'UE et l'engagement politique de l'UE à élaborer des partenariats égaux doivent être conçus pour respecter ses engagements internationaux, y compris l'appropriation locale et démocratique dans le cadre de l'Agenda 2030 et de l'accord de Busan. Elles doivent être guidées par les principes "ne pas nuire" et "ne laisser personne de côté" (également inscrits dans le Consensus européen pour le développement de 2017) ainsi que par son engagement en faveur de la réduction de la pauvreté, inscrit à l'article 208 du Traité de fonctionnement de l'UE, et elles doivent accroître l'égalité entre les pays et au sein de ceux-ci.

31 Consultation OSC/AL Programmation régionale en Afrique sub-saharienne 2021-27 23 mars 2021

32 Pour les droits de l'homme : Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2008/C 115/01) (articles 3 (5) et 21 (3)). Pour l'efficacité de l'aide : cohérence des politiques de développement (CPD) de l'UE - La CPD a été introduite pour la première fois dans le droit communautaire par le traité de Maastricht (1992), puis renforcée par le traité de Lisbonne (2009). Elle a été réitérée dans le nouveau Consensus européen pour le développement (2017).

- iv. Les programmes de *Global Europe* doivent tenir compte de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant, en accordant une attention particulière aux enfants migrants et à leurs familles ainsi qu'aux enfants non accompagnés. Les programmes doivent également garantir "un soutien aux enfants et aux jeunes en tant qu'agents clés du changement et en tant que contributeurs à la réalisation de l'Agenda 2030, en accordant une attention particulière à leurs besoins et à leur autonomisation."³³

³³ *Accord provisoire (2021)op cit.*

ANNEXE A : RÉSUMÉ DU RÔLE DE LA MIGRATION DANS GLOBAL EUROPE (ANCIENNEMENT NDICI)

L'Union européenne adopte le NDICI, désormais connu sous le nom de *Global Europe*, comme nouvel instrument de financement de l'aide au développement/de l'aide à l'appui des actions des pays/organisations partenaires dans le budget septennal, le cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027.³⁴ *Global Europe* crée un méga-instrument d'aide au développement et d'action extérieure qui fusionne la plupart des instruments de financement extérieur thématiques et géographiques existants de l'UE. Selon la proposition du règlement, *Global Europe* "doit accroître la cohérence et garantir l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, améliorant ainsi la mise en œuvre des différentes politiques d'action extérieure."³⁵ Le budget de *Global Europe* est de 79,5 milliards d'euros en prix courants (2021), avec un engagement de 93 % au titre du CAD. Il comprend un "coussin" de 9,53 milliards d'euros de fonds non alloués pour faire face à des circonstances imprévues et à de nouvelles priorités ; ces fonds peuvent être utilisés pour compléter l'un des programmes géographiques et thématiques et le mécanisme de réaction rapide, y compris pour des actions liées aux tendances migratoires et aux déplacements forcés (article 17).³⁶ La Commission européenne et ses délégations de l'UE joueront un rôle dans la programmation et la mise en œuvre de *Global Europe*, mais le contrôle sera probablement assuré par les commissions des affaires étrangères et du développement du Parlement européen.³⁷ La Commission sera également assistée par le "comité NDICI" (article 45) du Conseil de l'UE, qui exigera un rapport annuel sur la mise en œuvre de *Global Europe*.

La migration est l'un des principaux objectifs du règlement de *Global Europe* et une priorité dans tous ses différents piliers. Elle occupe une place élevée puisqu'elle est également l'une des cinq priorités géopolitiques fixées par la Commission européenne pour les partenariats internationaux de l'UE et pour la création de programmes d'aide au développement. Le règlement alloue à titre indicatif 10 % (7,95 milliards d'euros) du financement total de *Global Europe* à des actions "soutenant la gestion et la gouvernance des migrations et des déplacements forcés" (voir considérant 50), "en outre, cet objectif devrait également inclure des actions visant à s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières et des déplacements forcés lorsqu'elles ciblent directement des défis spécifiques liés aux migrations et aux déplacements forcés" (voir considérant 50).

Les actions liées à la migration seront mises en œuvre par le biais des programmes géographiques et thématiques ainsi que par le mécanisme de réaction rapide. Toutefois, il existe une contradiction inhérente entre l'accent mis par le règlement sur les approches globales de la migration dans le cadre de partenariats renforcés et le désir de "poursuivre les efforts visant à prévenir la migration irrégulière et les déplacements forcés" (voir considérant 49). Cela fait écho à de plus grandes contradictions entre le fait de tenter de prévenir la migration au lieu de reconnaître et de promouvoir son potentiel de développement.

Il existe également une ambivalence lorsque la coopération avec les pays partenaires de l'UE doit s'appuyer sur une approche qui vise à "associer tous les outils appropriés et les leviers nécessaires grâce à une approche incitative flexible avec, le cas échéant, des changements possibles dans l'allocation des fonds liés aux migrations conformément aux principes de programmation du présent règlement" (article 8.10).

Sans utiliser explicitement le terme, ces dispositions indiquent que la conditionnalité fera partie intégrante de la relation entre l'UE et les pays partenaires en matière de migration. En même temps, et illustrant d'autres contradictions, la coopération est censée être gérée en conformité avec les règlements de l'UE relatifs aux migrations, dans le plein respect du principe de cohérence des politiques pour le développement et là où les avantages d'une migration de manière ordonnée, sans danger, régulière et responsable peuvent être récoltés (voir considérant 49).

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid, considérant 13.

³⁶ Commission européenne (2021), *La Commission européenne se félicite de l'approbation du nouvel instrument Global Europe, doté de 79,5 milliards d'euros, destiné à soutenir l'action extérieure de l'UE.*

³⁷ Jegen.L. et al.(2020) op cit.

NOS MEMBRES

PLATEFORMES NATIONALES	 Global Responsibility Austrian Platform for Development and Humanitarian Aid	 BELGISCH PLATFORM PLATEFORME BELGE CONCORD CNCOCIT,11,11 11,11,11 AGOSSEY npe-defenderie	 BPID Bulgarian Platform for International Development	 Platforma za međunarodnu građansku solidarnost Hrvatske Croatian Platform for International — Citizen Solidarity CROSOL	 CYINDEP Cyprus Island wide NGO Development Platform	
 GLOBAL FOCUS Danish CSOs for Development Cooperation	 AKÜ	 fingo	 COORDINATION SUD	 VENRO ASSOCIATION OF GERMAN DEVELOPMENT AND HUMANITARIAN AID NGOs	 Hellenic Platform for Development	 HAND
 Dóchas The Irish Association of Non-Governmental Development Organisations	 Network of the ONGD in Europa per lo sviluppo e l'emergenza CONCORD ITALIA	 LAPAS WWW.LAPAS.LV	 Lithuanian National Non-Governmental Development Cooperation Organisations Platform LITDEA	 Cercle de coopération des ONGD DU LUXEMBOURG	 SKOP Solidarjeta u Koperazjzjoni	
 ZAGRANICA	 ONGD PLATAFORMA PORTUGUESA	 FOND Federalni Organizacije i Inicijative u okviru Donacije iz Poljske	 Ambrella Platform for Development Organisations	 SLOGA SLOVENIAN GLOBAL ACTION	 COORDINADORA coordinadora de ONGD en ESPAÑA	 CONCORD SWEDEN
 bond	RÉSEAUX	 actalliance eu formerly act4dev	 act:onaid	 ADRA	 care	 caritas europa
 cbm together we can do more	 ChildFund Alliance	 CIDSE together for global justice	 eucord European Union Organisations for Humanitarian Development	 GNDR Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction	 Habitat for Humanity	 humanity & inclusion
 IPPF International Planned Parenthood Federation European Network	 LIGHT FOR THE WORLD	 OXFAM International	 PLAN INTERNATIONAL	 Save the Children	 Sightsavers	 solidar
 SOS CHILDREN'S VILLAGES INTERNATIONAL	 Terre des Hommes International Federation	 wecf	 Wetlands INTERNATIONAL	 World Vision	 WWF	MEMBRES ASSOCIÉS
 alda European Association for Local Democracy	 ea ea EUROPEAN ASSOCIATION FOR THE EDUCATION OF ADULTS	 EUROPEAN PARTNERSHIP FOR DEMOCRACY	 NRC NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL			