

# Les alternatives de CONCORD face à cinq discours de l'UE sur son partenariat avec l'Afrique

Septembre 2017

À la veille du Sommet Afrique-UE, CONCORD recommande que le prochain Partenariat Afrique-UE élabore une stratégie de long terme plaçant l'humanité et la planète au premier plan, en accord avec les engagements des deux continents en matière de développement durable, de prospérité et de paix pour leurs peuples. CONCORD exprime également sa préoccupation quant au fait que les politiques de développement et les financements publics, en particulier l'aide publique au développement, sont de plus en plus souvent détournés ou exploités au profit des intérêts de l'UE, au lieu de répondre aux besoins et aux aspirations des populations d'Afrique.

CONCORD répond ici à **cinq discours de l'Union européenne** étayant l'approche de l'UE envers le sommet Afrique-UE, en proposant des alternatives positives :

## 1. **MIGRATIONS** - *Ou comment user de tous les moyens possibles pour contenir et repousser l'afflux de migrants*

× L'approche de l'UE en matière d'immigration ne prend pas en considération que la vaste majorité des migrant.e.s africain.e.s restent sur le continent africain. Les frontières de l'Europe ont été renforcées sans que des voies d'entrée légales alternatives n'aient été mises en place, ce qui met les personnes migrantes davantage en danger. Alors que l'attention et les ressources de l'Union sont principalement tournées vers l'Afrique du nord et vers certains pays spécifiques censés concentrer une part importante des candidat.e.s à l'émigration vers l'Europe, on constate une diminution de l'aide au développement à destination de l'Afrique australe, où convergent aujourd'hui de plus en plus de migrant.e.s en quête d'un avenir meilleur.

× L'approche de l'Union européenne en termes de politiques migratoires et de développement repose actuellement sur deux priorités majeures : renvoyer les personnes migrantes chez elles et s'assurer qu'elles y restent. Pendant de nombreuses années, l'Union a conditionné ses politiques d'aide et d'échanges commerciaux avec l'Afrique à l'application du principe de « plus pour plus », obligeant les pays africains à accepter la réadmission et le retour de leurs ressortissant.e.s. Parallèlement, l'Union et ses États membres cherchent à évoluer vers une approche de « moins pour moins » caractérisée par une diminution de l'aide, une révocation des préférences commerciales et un recours à tous les moyens possibles pour atteindre des objectifs autres que ceux de la coopération au développement. Ces mesures, allant du refus de délivrer des visas aux étudiant.e.s, chef.fe.s d'entreprise, diplomates et autres expatrié.e.s au déblocage de fonds supplémentaires pour appuyer les pays partenaires dans leurs politiques de prévention des migrations, peuvent freiner l'atteinte des objectifs affichés de l'Union européenne en matière d'aide au développement.



✘ Les politiques officielles de l'Union énoncent également qu'une partie de l'action de l'UE vise à « s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires ». Cette déclaration témoigne tout d'abord d'une méconnaissance du fait que les migrations ne constituent pas un problème en soi, tant que les personnes qui décident d'émigrer le font par choix, et que l'existence de voies sûres et légales représente de fait un aspect fondamental de la gestion des flux migratoires, permettant de mieux réguler et contrôler les afflux de migrant.e.s. Par ailleurs, cette déclaration ne tient pas compte du fait qu'une grande partie de ces flux relèvent de l'immigration légale. Enfin, elle porte à croire que l'immigration illégale vers l'Union européenne prendra fin grâce à l'investissement dans des politiques durables d'emploi et de développement économique en Afrique. Or, des études ont montré que c'est aujourd'hui l'inverse qui se produit dans les pays à faibles revenus, où l'on observe dans un premier temps une augmentation de l'émigration. On ne saurait considérer que l'Union européenne n'est pas consciente de ce phénomène dit de « bosse migratoire », maintes fois mis en évidence par des chercheur.e.s et organisations de la société civile. L'UE semble se servir de cette affirmation erronée pour promouvoir ses investissements et l'engagement des entreprises européennes. Le plan d'investissement extérieur (PIE) en est un parfait exemple.

✘ Au lieu de s'attaquer aux causes profondes des migrations et des déplacements forcés, l'Union européenne et ses États membres consacrent une part grandissante des maigres ressources de l'APD à la gestion des flux migratoires, et dépensent des sommes encore plus importantes pour que les demandeurs.euses d'asile soient pris en charge dans leurs propres pays. Dans le même temps, aucune ressource n'est disponible pour des pays comme l'Ouganda, qui accueille aujourd'hui des millions de réfugiés. Les programmes de développement et l'APD devraient être gérés en accord avec les principes d'appropriation pour l'efficacité du développement et avec les priorités des pays d'accueil. Concrètement, leur vocation est d'éliminer la pauvreté et de favoriser le développement durable. Puiser dans l'APD pour financer la gestion des frontières est contraire aux principes du traité de Lisbonne, qui dispose que l'élimination de la pauvreté constitue le principal objectif de la politique de développement de l'Union européenne.

✘ L'UE pousse actuellement pour un renforcement des contrôles aux frontières par les États africains, aux dépens de la mobilité des individus cherchant à améliorer les conditions de vie de leurs familles et au mépris d'accords régionaux tels que la CEDEAO. L'UE devrait dialoguer avec les États africains en vue de définir une politique de gestion migratoire favorable au développement, qui réponde aux besoins de sécurité aux frontières tout en favorisant une mobilité humaine positive, afin de soutenir les stratégies de subsistance des individus.

✓ *L'Union européenne devrait envisager les migrations comme une dynamique positive de développement, et les migrant.e.s et réfugié.e.s comme des acteurs.trices de développement doté.e.s d'un rôle potentiel positif à jouer dans le développement. Aucune dynamique de développement dans l'histoire n'a jamais été possible sans la contribution des personnes migrantes, comme l'ont par ailleurs reconnu les signataires de l'Agenda 2030, au nombre desquels figure l'ensemble des États membres de l'UE et de l'Union africaine. L'Agenda 2030 engage ses signataires, dont l'Union européenne, à favoriser les dynamiques migratoires au lieu de les entraver.*

- ✓ *L'Union européenne devrait axer ses efforts sur la lutte contre les migrations et déplacements forcés, qui constituent l'aspect réellement problématique du phénomène des migrations. Ceci suppose de prendre en compte l'ensemble des facteurs et motifs pouvant contraindre des personnes à quitter leur foyer et leur communauté pour entreprendre une migration souvent dangereuse : conflits, changement climatique, inégalités, pauvreté, défaillances de gouvernance... Parmi les 244 millions de migrant.e.s dans le monde, beaucoup sont ainsi contraints d'une façon ou d'une autre à partir, même lorsqu'ils.elles ne fuient pas la guerre ou la persécution. L'amélioration des contextes politiques, environnementaux et socioéconomiques locaux devrait être la priorité numéro un du Partenariat Afrique-UE. Cette dynamique devrait s'accompagner d'un élargissement des possibilités légales favorisant la mobilité des individus au service du développement local, avec notamment l'établissement d'un cadre réglementaire garantissant des voies légales sûres pour les demandeurs.euses d'asile et les migrant.e.s.*
- ✓ *Le retour des demandeurs.euses d'asile débouté.e.s devrait s'opérer dans des conditions sûres et dans le respect de leur dignité et de leurs droits, en soutenant leur réintégration dans leurs pays d'origine. L'absence d'un réel régime d'asile européen commun (RAEC) reste aujourd'hui un problème majeur, laissant de nombreuses personnes dans l'incapacité de faire respecter leurs revendications légitimes dans le cadre de ces processus de retour.*

## **2. SÉCURITÉ** - *Quand le contrôle des frontières passe avant la sécurité des personnes et les droits humains*

✗ Le discours actuel associant contrôle des frontières et sécurité et reliant fréquemment immigration et terrorisme a des répercussions à la fois sur les droits des migrant.e.s et sur ceux des réfugié.e.s. Renvoyer des migrant.e.s vers des pays où leur sécurité n'est pas assurée, avec peu de garanties voire aucune quant à leur protection, revient à enfreindre les engagements internationaux de l'Europe en faveur des droits humains. Toute politique de retour des migrant.e.s vers des « lieux sûrs » autres que leur pays d'origine risque également d'aller à l'encontre des politiques structurelles de développement durable engagées par l'Union européenne dans les pays d'origine.

✗ Dépenser l'APD dans la gestion des migrations et dans le soutien aux forces de sécurité de la région détourne ces fonds d'une utilisation à dimension humaine axée sur le développement durable, puisque ces fonds ne servent plus alors à lutter contre les motifs de vulnérabilité des migrant.e.s mais contre les symptômes de cette vulnérabilité. Ceci risque d'entraîner des disparités injustifiées entre les financements accordés à différentes régions, et affaiblit le lien entre les dépenses de développement et les besoins réels, renforçant par là la politisation de l'APD et de la coopération au développement en général.

- ✓ *La coopération entre l'UE et les pays africains en matière de sécurité devrait se centrer davantage sur la lutte contre le réchauffement climatique en tant que facteur d'insécurité et de conflits actuels et futurs. L'incapacité à prioriser les investissements dans l'adaptation (en renforçant les capacités d'adaptation des pays et leur potentiel*

*de résilience face au changement climatique) nous écarte des objectifs mondiaux fixés par les accords de Paris et nuit aux stratégies de long terme visant à protéger les systèmes socioéconomiques et écologiques dont dépendent les populations en situation de pauvreté.*

- ✓ *Si l'Union européenne et l'Afrique souhaitent bâtir une résilience sociétale et étatique fondée sur une approche à dimension humaine, leur objectif premier devrait être de renforcer la gouvernance inclusive. Les stratégies de gouvernance invitant les citoyen.ne.s à collaborer activement avec les pouvoirs publics conduisent à des investissements, des services et des politiques d'accompagnement répondant réellement à leurs besoins et qui contribuent à développer leur capacité de résilience.*
- ✓ *En s'adressant aux acteurs du secteur de la sécurité, l'Union européenne et ses États membres devraient faire preuve de transparence quant à leurs intentions et rechercher l'approbation de la communauté internationale, notamment celle du CAD de l'OCDE. L'UE devrait s'abstenir d'utiliser les fonds d'aide au développement auprès d'organismes militaires. Tout financement provenant de mécanismes de financement du développement doit par ailleurs satisfaire aux exigences de l'APD telle que définie par le CAD de l'OCDE.*
- ✓ *La coopération UE-Afrique en matière de sécurité devrait intégrer une approche claire sur les droits des femmes, passant notamment par une pleine application de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU et des résolutions suivantes sur les femmes, la paix et la sécurité, qui visent à renforcer la participation des femmes aux questions de paix et de sécurité et à éliminer la pratique généralisée des violences sexuelles et fondées sur le genre dans les situations de conflit et post-conflit.*
- ✓ *L'UE et l'Afrique devraient développer un cadre de paix et de sécurité allant au-delà d'une approche de gestion de crises axée uniquement sur les symptômes, tels que les conflits, les déplacements forcés ou la famine. La prévention des situations de vulnérabilité, le renforcement de la résilience, la réduction de l'insécurité et la prévention des conflits nécessitent une approche à dimension humaine axée sur la résolution des causes profondes de la pauvreté, le développement de la justice sociale, la stabilisation et la construction d'États et d'institutions démocratiques et performants, la lutte contre la violence en général et à l'égard des femmes en particulier, et l'instauration d'une culture de résolution pacifique des conflits au sein des sociétés et entre elles. Il est capital de soutenir les initiatives de la société civile à cet égard.*

### **3. IMPLICATION DU SECTEUR PRIVÉ - À quel prix ?**

✗ Le recours à des mécanismes impliquant le secteur privé pour lutter contre les « causes profondes des migrations » dans les contextes fragiles en Afrique, tels que le Fonds européen pour le développement durable et le Plan d'investissement extérieur, manque de fondements analytiques. Peu d'éléments tendent en effet à prouver que l'investissement des entreprises européennes dans les États pauvres d'Afrique subsaharienne puisse fournir des emplois et

des services durables aux plus pauvres, ou que le secteur privé soit prêt à investir en Afrique subsaharienne dans les contextes fragiles. Au contraire, l'utilisation de l'APD pour fournir des garanties au secteur privé risque de détourner l'APD de sa vocation de soutenir le développement local de petites entreprises et de modèles économiques inclusifs et locaux, ou d'investir dans des services publics tels que l'éducation, la santé et la préservation et restauration des ressources naturelles.

- ✓ *Les programmes d'aide de l'UE en faveur du secteur privé devraient tenir compte du fait que les acteurs du privé ayant le plus d'impact sur la création d'emplois, le renforcement de l'économie locale et la promotion de la cohésion sociale dans les pays à faibles revenus sont les petites exploitations familiales (à l'origine de 90 % du total des investissements réalisés dans le secteur agricole) et les PME tournées vers les marchés intérieurs. Ce sont ces acteurs que l'APD devrait soutenir en priorité, ce qui implique une redéfinition des mécanismes tels que le Plan d'investissement extérieur.*
- ✓ *Les mécanismes de l'UE devraient répondre à des objectifs de lutte contre la pauvreté, de valorisation de la place des femmes et de protection de l'environnement et satisfaire à des exigences de transparence plus strictes, attestant ainsi de l'existence de solides normes sociales et environnementales ex ante. Une démarche d'appropriation et de concertation devrait être en place avec les gouvernements partenaires et les communautés impactées par les investissements d'entreprises européennes implantées dans les pays partenaires, prévoyant notamment un processus de réclamation et un système de responsabilité des entreprises afin de garantir le respect des droits humains et la protection de l'environnement.*
- ✓ *L'UE devrait exposer clairement comment elle entend soutenir l'amélioration des contextes économiques locaux en Afrique, au travers de mesures spécifiques visant à encourager l'esprit d'entreprise chez les femmes et les jeunes. Elle devrait s'assurer que les financements privés ne se substituent pas aux investissements publics dans les domaines de la santé, de l'agriculture, de l'éducation, des infrastructures, de l'adaptation au changement climatique et de la protection sociale et que le développement durable et l'élimination de la pauvreté restent les objectifs prioritaires de son partenariat avec l'Afrique. La résolution des déséquilibres de pouvoir (au sein des chaînes d'approvisionnement, des concertations multipartites, etc.) devrait être au cœur de l'approche de l'UE en matière de réduction des inégalités.*
- ✓ *Dès lors que des fonds publics sont mobilisés pour attirer le secteur privé, l'UE devrait collaborer avec ses partenaires africains afin de garantir l'additionnalité financière et leur contribution effective au développement. Pour espérer un succès durable, il est indispensable que le soutien proposé par l'UE s'aligne sur les politiques nationales de développement et que la société civile soit associée à la définition des besoins.*

## 4. FISCALITÉ ET ÉCHANGES COMMERCIAUX - *Un terrain gagnant-gagnant pour l'Afrique et l'UE*

✗ L'hypothèse de l'UE selon laquelle le commerce international stimulerait la croissance économique inclusive en Afrique n'est dans les faits pas vérifiée. L'attention excessive portée aux accords commerciaux, aux investissements directs étrangers et aux chaînes de valeur mondiales, sans garde-fous appropriés, ne tient aucun compte du fait avéré que cette approche a des effets négatifs sur des segments entiers de la population, y compris les plus vulnérables. Cette approche méprise également les appels des organisations de la société civile et des mouvements sociaux pour de nouvelles politiques commerciales plaçant les intérêts des hommes, des femmes et de l'environnement au-dessus de ceux des investisseurs, et minimise l'importance des échanges commerciaux locaux, nationaux et régionaux.

✗ Les budgets nationaux de nombreux pays africains reposent davantage sur l'imposition des sociétés que ceux des pays de l'OCDE. L'évasion fiscale des entreprises, la partialité des normes fiscales internationales favorisant les pays riches dans la répartition des droits d'imposition et le recours abusif à des mesures d'incitation fiscale touchent particulièrement durement les pays en développement, où ces phénomènes sont responsables d'un manque à gagner estimé à 100 milliards de dollars par an.<sup>1</sup> La perte de recettes fiscales et la fuite de capitaux de l'Afrique vers l'Europe contribuent également à détériorer la capacité des pays à prendre en charge leur propre développement. Tous ces phénomènes s'opèrent au détriment d'un réel partenariat constructif avec l'Afrique.

- ✓ *Les politiques fiscales de l'UE et de ses États membres ne doivent pas nuire aux pays en développement et doivent, dans la mesure du possible, soutenir ces pays dans leur lutte contre l'évasion fiscale. Les politiques de l'UE devraient se traduire par une plus grande mobilisation des ressources nationales en Afrique.*
- ✓ *Étant donné son engagement en faveur de l'égalité des sexes dans le développement, l'UE devrait soutenir la transparence et la contribution fiscale des entreprises en tant que source essentielle de financements pour des services publics africains soucieux de l'égalité des sexes.*
- ✓ *L'UE devrait garantir une plus grande transparence en matière de contribution fiscale des multinationales dans différents pays. En outre, les obligations s'appliquant à l'industrie de l'extraction et au secteur bancaire devraient être étendues à tous les secteurs, à travers l'introduction d'exigences publiques de déclaration pays par pays efficaces et complètes, sans exceptions.*

---

<sup>1</sup> UNCTAD (2015), "International Tax and Investment Policy Coherence", in *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, consulté en juin 2017, [http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch5\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch5_en.pdf)

## 5. JEUNESSE - *Des mesures symboliques au lieu d'un investissement à long terme pour réduire la pauvreté*

✘ L'attachement de l'Union européenne à investir dans la jeunesse est une bonne chose, mais il n'est pas certain que l'UE n'émette à l'occasion du Sommet à venir de propositions concrètes pour les jeunes d'Afrique. Il n'est pas certain non plus que le principe de coopération de l'UE en matière migration et que le désengagement au profit du secteur privé ne permettent d'atteindre les objectifs affichés, s'il y a moins d'investissements de long terme dans la lutte contre la pauvreté parmi les jeunes et dans leur autonomisation, dès l'enfance. Il n'est pas clairement démontré que le secteur privé puisse à lui seul fournir aux jeunes des emplois et un avenir décent, sans la poursuite d'importants investissements publics et du soutien de l'APD en faveur des services essentiels, et sans une réforme profonde de la gouvernance même des entreprises.

- ✓ *Afin d'atteindre des résultats pouvant être étendus à grande échelle, il faut non seulement investir dans l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) à destination des adolescents et des jeunes, mais aussi dans des systèmes qui permettent à tous les enfants d'avoir accès à des soins de santé, à une alimentation suffisante et à une éducation primaire de qualité pendant la période clé de l'enfance. Pour créer plus d'emplois et des emplois meilleurs, il faudra soutenir les pays partenaires pour qu'ils investissent dans des actions de santé et d'éducation précoces (lutte contre les retards de croissance, enseignement des bases de la lecture, du calcul et de l'informatique), afin que les adolescent.e.s et les jeunes soient équipé.e.s pour tirer pleinement parti des possibilités de formation professionnelle qui pourront s'offrir à eux.elles. Il sera également nécessaire d'investir dans la liberté d'association et de promouvoir le dialogue social à tous les niveaux.*
- ✓ *L'UE se doit, dans son partenariat avec Afrique, de donner la priorité aux objectifs de développement durable et à la feuille de route qu'ils proposent, en s'attachant à ne laisser personne de côté, en particulier les enfants marginalisés et exclus, et en reconnaissant que chaque enfant et chaque jeune fait face à des problèmes différents et a des besoins différents.*
- ✓ *Améliorer les taux de fréquentation scolaire tant des garçons que des filles et favoriser leur scolarisation complète est fondamental pour qu'ils.elles acquièrent les compétences nécessaires afin de former plus tard une main-d'œuvre qualifiée et productive et de contribuer en tant que citoyen.ne.s à améliorer la vie de leurs familles et de leurs communautés. Etant donné le potentiel des filles pour transformer leur génération et celle à venir, l'UE devrait axer son intérêt pour les questions de genre sur la promotion de l'autonomisation des filles, qui font face à davantage d'obstacles en matière d'accès à l'éducation et à l'emploi. L'aide européenne devrait également soutenir en priorité les jeunes réfugié.e.s ou déplacé.e.s de façon prolongée au sein du continent africain, en facilitant leur accès à une éducation de qualité, qui constitue l'un des plus puissants vecteurs d'égalité dans une société.*

- ✓ *Investir dans la jeunesse signifie investir dans tous les jeunes, où qu'ils se trouvent : l'UE devrait s'engager à allouer davantage d'APD à l'Afrique, où sont situés la plupart des pays les moins avancés. Sans cet engagement, un écart risque de se créer dans l'aide aux personnes et aux pays qui en ont le plus besoin.*
- ✓ *Pour répondre aux espoirs des générations futures d'Afrique et d'Europe, il est nécessaire d'entendre différents groupes de jeunes avant, pendant et après le Sommet. Plutôt que des mesures symboliques, l'UE devrait mettre en place des dispositifs permettant d'inclure réellement les jeunes dans les processus politiques et économiques. Il est évident qu'une Afrique forte et intégrée ne pourra émerger que si l'avantage démographique que représente sa population jeune est mobilisé et exploité au service de l'intégration, de la paix et du développement de l'Afrique. Pour cela, l'UE doit offrir aux leaders du continent africain un soutien réel et favoriser la participation effective des jeunes aux niveaux local, national et régional.*

## **CONCLUSION : Engager des politiques cohérentes pour un développement durable à long terme**

Au lieu de se focaliser sur des intérêts de court terme, l'UE devrait chercher à établir avec l'Union africaine et avec le peuple africain une relation de long cours, fondée sur les droits humains et le développement durable.

Cette approche devrait être au cœur des politiques européennes en matière d'échanges commerciaux, de finance, d'environnement et de changement climatique, de sécurité alimentaire, de migrations et de sécurité.

L'UE devrait s'associer avec les pays d'Afrique sur les questions de gestion de la mobilité afin qu'il soit possible de migrer sans mettre sa vie en danger, afin de favoriser l'émergence d'un « afflux de cerveaux » et afin que le droit d'asile et les droits des femmes, des enfants et des hommes migrants soient respectés.

L'UE devrait s'assurer que ses politiques de sécurité favorisent les droits humains et le développement au lieu d'y faire entrave, et devrait investir durablement dans les enfants et les jeunes, au travers de systèmes s'attachant à venir en aide aux plus vulnérables, quels que soient leur identité et le lieu où ils se trouvent.

L'UE devrait mettre l'accent en priorité sur la lutte contre les flux financiers illégaux et contre l'évasion fiscale, qui soustraient à l'Afrique des millions de dollars. Elle devrait mettre en place de nouvelles politiques commerciales et d'investissement qui, au lieu de laisser sur le bord de la route des milliers de personnes en Europe et en Afrique, encouragent le développement durable et le respect des droits humains et des droits du travail pour tous et toutes, dans une dynamique positive.

L'UE devrait se préoccuper des impacts extérieurs de ses politiques de façon beaucoup plus cohérente, et offrir aux populations qui en sont victimes des mécanismes de recours efficaces et accessibles.



# CONCORD

European NGO confederation for relief and development

