



GRUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/grip_org)
Facebook : [GRIP.1979](https://www.facebook.com/GRIP.1979)

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 7 avril 2017

KROTOV-SAND Nina. *Le Fonds fiduciaire d'urgence et son volet Sahel : l'immigration comme nouvel enjeu de sécurité et développement*, Note d'Analyse du GRIP, 7 avril 2017, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/2310>



NOTE D'ANALYSE

Le Fonds fiduciaire d'urgence et son volet Sahel : l'immigration comme nouvel enjeu de sécurité et développement

Nina Krotov-Sand

7 avril 2017

Résumé

Portée au sommet de l'agenda européen de politique extérieure, la région du Sahel s'est vu consacrer un volet à part entière au titre de la mise en place du « Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique ». S'il se caractérise d'abord par la flexibilité accrue de son mode de fonctionnement et de gouvernance, cet instrument de coopération témoigne en outre d'un alignement progressif des agendas européens de sécurité et de développement dans cette région du monde. Précisément, cette note vise à cerner les spécificités, les atouts et les éventuels biais de ce nouvel outil de gestion des migrations, à dresser un rapide bilan de sa mise en œuvre et enfin, à revenir sur l'évolution contemporaine de la politique européenne au Sahel.

Abstract

The Sahel and Lake Chad Window of the EU Emergency Trust Fund: migration as a new security and development issue

The Sahel region is high on the European agenda and was given a full-fledged component in the establishment of the "Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa". While its first and main feature is the increasingly flexible mode of operation and governance, this instrument of cooperation also reflects a gradual alignment of European security and development agendas in this region. Specifically, this Analysis aims at identifying the specificities, assets and possible biases of this new tool for managing migration, at providing a quick assessment of its implementation and, finally, at reviewing the contemporary development of the European policy in the Sahel.

Introduction

Lancé lors du Sommet de La Valette sur la migration, en novembre 2015, par les partenaires européens et africains, le « Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (ci-après « Fonds fiduciaire pour l'Afrique ») est le dernier-né des instruments de politique étrangère de l'Union européenne (UE).

Inscrit dans la droite lignée de l'approche « globale » et « compréhensive » promue par l'UE¹, cet instrument est doté de trois volets opérationnels – ciblant respectivement la Corne de l'Afrique, l'Afrique du Nord ainsi que la région du Sahel et le bassin du lac Tchad. Concrètement, cet instrument tend à compléter un panel d'outils existant² « dans le but d'apporter une réponse rapide, commune, complémentaire et souple aux différentes dimensions d'une situation d'urgence » et de remédier « aux causes profondes des phénomènes de déstabilisation, des déplacements forcés et des migrations irrégulières en améliorant les perspectives économiques et en promouvant l'égalité des chances, la sécurité et le développement »³.

En d'autres termes, et à travers la mise en place de programmes transversaux, cet outil – régi par des procédures radicalement simplifiées et financé, en majeure partie, sur les réserves du 11^e Fonds européen pour le développement (FED) – est mobilisé afin de rétablir la stabilité dans des contextes de crise d'une part, tout en proposant des alternatives à la migration d'autre part. Aussi, vise-t-il finalement à pallier le chaînon manquant, dans certains contextes spécifiques, entre les politiques de développement classiques et l'aide humanitaire d'urgence.

Par-delà les grands objectifs politiques du fonds fiduciaire pour l'Afrique, chacune des fenêtres d'action s'est dotée d'un agenda assorti d'un cadre opérationnel spécifique et adapté à chaque zone d'intervention.

-
1. Bérangère Rouppert. « [Le concept européen d'approche globale à l'épreuve de la crise sahélienne](#) », *Note d'Analyse du GRIP*, 14 août 2014.
 2. Parmi les instruments dédiés à la coopération européenne en Afrique, l'on retient notamment le FED, la Facilité de paix pour l'Afrique ou encore l'Instrument contribuant à la sécurité et à la paix (IcSP), bien que ce dernier soit également régi par des procédures simplifiées.
 3. Commission européenne. « [Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique](#) ». *Fiche d'information*. 12 novembre 2015.

Précisément, cette note porte sur le volet consacré à la région Sahel et bassin du lac Tchad⁴, qui, par ailleurs, s'inscrit dans une perspective de complémentarité avec le [plan d'action régional de la « Stratégie de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel »](#) – première initiative européenne à avoir véritablement intégré les enjeux de développement et de sécurité au sein d'une stratégie unique⁵. Visant à cerner les spécificités, mais aussi les éventuels biais de ce nouvel outil de coopération, ce travail propose également de dresser un rapide bilan de sa mise en œuvre, un peu plus d'un an après sa création. Enfin, cette note nous permet de revenir brièvement sur les contours et l'évolution de la politique européenne dans l'espace sahélien, où les enjeux politiques et les facteurs de déstabilisation sont à la fois nombreux, composites et interdépendants.

1. Le volet Sahel et lac Tchad : une approche sécuritaire du développement ?

Le cadre opérationnel du fonds fiduciaire pour la région Sahel et bassin du lac Tchad identifie deux grands axes d'intervention ; le premier concerne la prévention des migrations irrégulières, des déplacements forcés et la gestion des retours, tandis que le second vise la promotion de la stabilité, de la sécurité et de la résilience dans la région. Afin de répondre à ces objectifs – et ainsi, renforcer les synergies entre politiques migratoire, de sécurité et de développement – cet instrument finance quatre grands types d'action, toutes indexées à une double logique de *développement* de long terme et de *prévention* (prévention des migrations et du déplacement de populations, de l'instabilité, des conflits, de la radicalisation et de l'extrémisme violent) :

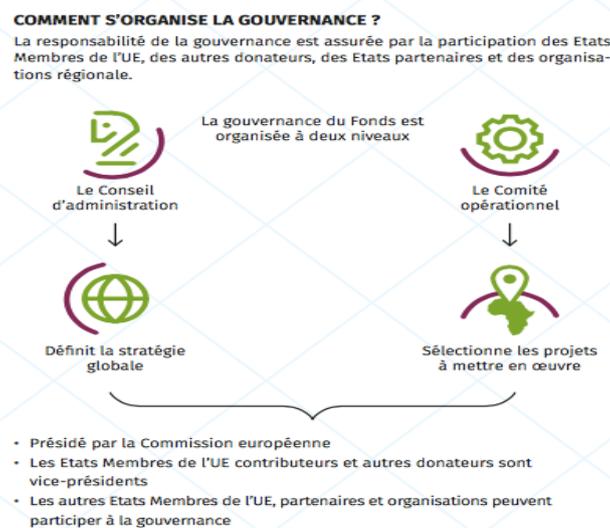
- **La création d'emploi dans les zones d'origine**, en particulier pour les femmes, les jeunes et les migrants de retour. Ces programmes concernent la formation professionnelle, la création, la mise à niveau et l'accès aux financements pour les PME, ainsi que, par exemple, la mise en place de fonds d'investissements pour des entreprises plus avancées.
- **Le renforcement de la résilience des communautés**. À travers un appui aux collectivités territoriales, ces programmes visent à soutenir l'offre de services de base pour les populations locales en matière de sécurité alimentaire, de santé, d'éducation, de protection sociale ou encore de durabilité environnementale.

4. Ce volet englobe le Burkina Faso, le Cameroun, la Gambie, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad.

5. Béangère Rouppert. « [La Stratégie de l'UE pour le développement et la sécurité au Sahel 2011-2013](#) », *Note d'Analyse du GRIP*, 17 avril 2014.

- **La gestion des flux de migrations, des retours et de la réintégration.** Ces programmes visent à appuyer les pays bénéficiaires dans l'élaboration de stratégies nationales en matière de politique migratoire (gestion des flux de migration, des retours, de la réintégration, lutte contre les trafics clandestins, renforcement de la coopération régionale). C'est d'ailleurs au titre de ce chapitre qu'a été mis en place en décembre 2016 un projet inédit, mené conjointement par l'UE et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), intitulé « [EU Trust Fund for Africa and IOM Initiative for Migrant Protection and Reintegration of Returnees along Central Mediterranean Migration Routes](#) »⁶.
- **La prévention des conflits et l'amélioration de la gouvernance, de l'État de droit et de la sécurité.** Ces programmes à la fois divers et innovants concernent l'appui aux forces de sécurité intérieures, le maillage du territoire et le contrôle des frontières, la formation et l'équipement des forces de sécurité, la lutte contre les trafics et réseaux criminels, le renforcement du système judiciaire mais aussi, par exemple, le renforcement des capacités du secrétariat permanent du G5 Sahel et l'appui au collège sahélien de sécurité.

À travers cet outil dédié à la prévention des migrations, l'UE défend donc une approche compréhensive de la stabilité qui, agencée à une démarche plurisectorielle et transversale, tend à faire converger un faisceau d'actions de développement local, de résilience, de gestion des frontières et des flux migratoires avec des actions de sécurité. Naturellement, un tel découplage requiert une flexibilité accrue, tant dans la manière dont les différents projets sont élaborés, adoptés et financés que dans le mode de gouvernance de cet outil. En pratique, il apparaît que la flexibilité présente des avantages indéniables afin d'intervenir de manière plus adaptée, plus rapide et partant, plus efficace, dans des contextes migratoires, sécuritaires et développementaux variables, et selon des objectifs de plus ou moins long terme.



Source : brochure explicative de l'EUTF-AFRICA

6. Financé à hauteur de 100 millions d'euros et destiné à couvrir la région Sahel et bassin du lac Tchad, ainsi que des pays voisins (tels que la Libye), cette initiative aspire à proposer des alternatives crédibles aux migrants par la mise en œuvre de mesures destinées à prévenir la migration irrégulière et la traite, à sensibiliser aux risques de la traversée du désert et de la Méditerranée ainsi qu'à soutenir le retour volontaire et la réintégration durable des migrants dans leurs communautés d'origine.

Systématiquement adossés à des études d'impact, les programmes financés par le fonds fiduciaire dans la région Sahel et bassin du lac Tchad sont adoptés selon une approche *ad hoc* qui va largement dépendre de la situation des pays concernés: a-t-on affaire à un pays d'origine des flux migratoires – à l'image du Sénégal et du Nigeria – de transit – comme le Niger – ou en situation de crise ou post-conflit – à l'instar du Mali ? En effet, « le traitement et la prévention des causes profondes de la migration requièrent une approche au cas par cas – c'est d'ailleurs pourquoi, dans le cadre du fonds fiduciaire, l'approche-projet est privilégiée à l'appui budgétaire.

Certaines zones font face à des défis pluriels, comme au Mali ou dans la partie sahélienne du Burkina Faso ; il s'agit donc d'être actif sur tous les fronts (développement local, résilience, gouvernance économique et sociale, gestion des frontières et des flux de migrants) cela parce que souvent, ce sont les mêmes zones qui sont les plus affectées à la fois par l'instabilité, l'insécurité, les déplacements forcés et les crises alimentaires. À l'inverse, au Sénégal par exemple, on ne travaille quasiment que sur de la création d'emploi pour prévenir les migrations »⁷. L'intérêt et la plus-value de cet instrument résident donc essentiellement dans la souplesse de son champ et de son mode d'intervention qui contrastent avec la rigidité des programmes de développement traditionnels. En théorie, et en raison de cette adaptabilité, il permet en effet de s'adresser à des enjeux et de répondre à des besoins très variés.

Logiquement, la mise en place de projets ciblés et extrêmement divers, qui plus est dans un contexte d'urgence, s'avère incompatible avec la complexité et la lenteur des procédures régissant les politiques de coopération traditionnelles. Dès lors, la flexibilité qui caractérise les stratégies d'intervention concerne également le mode de gouvernance du fonds fiduciaire, géré en dehors des procédures budgétaires de l'UE et selon des mécanismes décisionnels et financiers spécifiques, qui doivent permettre une prise de décision et un décaissement des fonds extrêmement rapides.

Cet assouplissement a cependant soulevé des interrogations, tout d'abord au regard des principes de *co-gestion* mais aussi *d'appropriation*, selon lequel « les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement »⁸.

7. Entretien avec l'administrateur du volet Sahel et lac Tchad du fonds fiduciaire pour l'Afrique, mené le 12 janvier 2017.

8. « [Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement](#) ». Comité d'aide au développement de l'OCDE. 2005.

Dans le cadre de la fenêtre Sahel et bassin du lac Tchad, la stratégie générale est définie par un conseil d'administration présidé par la Commission européenne, tandis que les projets sont examinés et votés par un comité opérationnel, également présidé par un représentant de la Commission et composé des représentants des pays donateurs qui se sont acquittés d'une contribution minimale au fonds, fixée à trois millions d'euros. Pour leur part, les pays bénéficiaires ne siègent qu'en qualité « d'observateurs » ; ainsi dépourvus de droit de vote, ceux-là n'ont, en théorie, aucune influence sur le processus de sélection des projets. Cette apparente contradiction avec l'impératif de l'appropriation semble toutefois se résorber dans la pratique puisque selon l'administrateur européen de la fenêtre Sahel et bassin du lac Tchad, « lorsqu'un programme est présenté, la première personne qui prend la parole, au sein du Comité, c'est l'ambassadeur du pays concerné (...) Clairement, aucun projet ne peut passer sans le consentement du pays bénéficiaire ». Cependant, le processus de décision étant relativement informel, il s'avère difficile d'en connaître précisément les ressorts.

L'architecture de financement du fonds fiduciaire se présente sous la forme d'une mosaïque : les ressources ont des origines très diversifiées. S'il avait été convenu, lors du Sommet de La Valette, que le fonds fiduciaire pour l'Afrique serait abondé par la Commission d'une part, et d'autre part, par des contributions directes et additionnelles de la part des États membres et d'éventuels autres contributeurs, force est de constater que la quasi-totalité (1,8 milliard d'euros) des ressources mises à la disposition du fonds proviennent, à ce jour, des instruments financiers de la Commission européenne⁹. Il apparaît donc que les États membres sont encore réticents à engager des ressources directes et additionnelles afin de financer cet instrument. Toutefois, la récente initiative lancée en partenariat avec l'OIM illustre une dynamique d'engagement puisqu'elle constitue l'un des rares projets, mené au titre de la fenêtre Sahel et lac Tchad, à avoir bénéficié de contributions directes de la part de l'Allemagne et de l'Italie, qui ont respectivement engagé 50 et 25 millions d'euros.

Enfin, il s'agit de prendre en compte les mécanismes de co-financements, par le biais desquels les États membres engagent *indirectement* des ressources financières ; à ce titre en effet : « Les États membres engagent des fonds dans le cadre de projets menés au titre du fonds fiduciaire pour l'Afrique, mais ces



Source : brochure explicative de l'EUTF-AFRICA

9. Pour plus d'information voir : Commission européenne. « [Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique](#) ». Fiche d'information. 12 novembre 2015.

fonds demeurent en dehors de son enveloppe propre – ils sont donc moins visibles.

Par exemple, l'Agence française de développement (AFD) a cofinancé des projets de développement et de création d'emploi au Niger : entre 20 et 25 millions ont été engagés sur les fonds propres du fonds fiduciaire tandis que l'AFD a débloqué environ 40 millions d'euros additionnels. Ici, c'est bien la France qui a engagé des fonds propres ».

Le fonds fiduciaire pour l'Afrique et sa fenêtre Sahel et bassin du lac Tchad doivent être observés comme un outil complémentaire s'inscrivant dans une stratégie globale de développement et de sécurité. Innovant sur la *forme* plus que sur le *fond* – en raison de son mode de gouvernance qui lui permet d'intervenir plus rapidement et de manière plus flexible – cet instrument de gestion des migrations témoigne en outre de l'intégration progressive des enjeux et politiques de sécurité et de développement. Ce faisant, l'élaboration d'une telle approche présente certains biais et soulève diverses interrogations.

2. Le Fonds à l'épreuve du réel : biais et ambiguïté d'un outil *sui generis*

Salué pour son caractère novateur, le Fonds fiduciaire pour l'Afrique fait également l'objet de diverses critiques d'ordre à la fois pratique et idéologique. De manière peu surprenante, l'un des problèmes majeurs identifiés à ce jour est lié aux capacités d'absorption des fonds engagés. Ce Fonds est en effet destiné à financer des activités de développement et de sécurité de manière à la fois souple et rapide : « Les programmes financés par le Fonds fiduciaire sont formulés en un mois et demi à l'heure actuelle. En comparaison, dans le cadre du FED, ce sont en moyenne deux ans qui s'écoulent entre l'idée initiale et le début des activités. » Or, et bien que la rapidité présente des avantages certains dans des contextes d'urgence, elle peut aussi s'avérer problématique, notamment au regard du nécessaire équilibre entre objectifs de court et long termes.

À cette première remarque s'ajoute le fait que la volonté d'agir et d'intervenir « au plus vite » est également, par-delà l'urgence humanitaire, motivée par la pression politique qui pèse, à l'heure actuelle, sur les décideurs européens en raison de la crise migratoire qui se déroule aux portes de l'Europe.

Ainsi, et alors qu'environ un milliard d'euros a déjà été engagé au titre de la seule fenêtre Sahel et bassin du lac Tchad¹⁰, l'on peut se demander dans quelle mesure ces investissements massifs, opérés dans un délai très restreint – moins de deux ans – ont permis la mise en œuvre de projets de développement soutenable et durable, ou ont favorisé le simple reflux des migrants à destination de l'Europe.

À cet égard, le cas du Niger est éclairant. En décembre 2016, la [Commission a publié un rapport](#) soulignant l'exemplarité de la politique migratoire nigérienne depuis la conclusion du partenariat défini au titre du fonds fiduciaire pour l'Afrique. Selon ce rapport, le Niger – qui a drastiquement renforcé son dispositif sécuritaire frontalier et durci sa législation – a enregistré au cours des six mois précédents une réduction du flux de migrants de près de 98 %. Ainsi, le nombre de migrants traversant le Sahara via le Niger – et spécifiquement la ville d'Agadez – avait enregistré son plus bas niveau, passant de 72 000 au mois de mai 2016, à environ 11 000 au mois de novembre 2016. Toutefois, le revers de cet apparent succès est d'abord essuyé par les migrants eux-mêmes qui, déterminés à gagner le territoire européen, empruntent désormais de nouveaux couloirs migratoires, souvent plus dangereux encore que ne l'étaient les routes traditionnelles.

Par ailleurs, et si les flux ont baissé, l'établissement de solutions « alternatives » aux migrations semble pécher. Comme le souligne un [rapport de l'IRIN](#) – *l'Integrated Regional Information Networks*, un média d'information rattaché au Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) de l'ONU – les projets de développement soutenus par l'UE dans le cadre de sa politique de traitement et prévention des migrations ont très majoritairement porté sur la promotion de l'agriculture. Or, et parce qu'une large partie du territoire est désertique, et que les hubs migratoires, comme Agadez, sont traditionnellement des pôles commerciaux, les alternatives agricoles promues par l'UE ont peu de chance d'avoir un impact réel et à long terme sur l'amélioration des conditions de vie des potentiels migrants et partant, sur les flux de migration eux-mêmes. Dans ce cas précis, la volonté de freiner les flux migratoires à court terme semble l'emporter sur l'élaboration de solutions alternatives pérennes et adaptées aux populations censées en bénéficier.

10. Précisément, [65 projets \(pour un coût total de 918,5 millions EUR\) ont été adoptés à ce jour](#) au titre de la fenêtre Sahel et bassin du lac Tchad. Pour un aperçu actualisé et chiffré de l'état d'avancement et des fonds engagés, consulter ce [document](#).

Au regard de ce qui précède, une autre inquiétude exprimée est liée au fait que la Commission a très largement ponctionné les réserves du 11^e FED¹¹ – environ 1,4 milliard d’euros – afin de financer le fonds fiduciaire pour l’Afrique qui n’est toutefois pas *uniquement* un outil de développement ; en visant à traiter et prévenir les causes de la migration – étant entendu que la prévention des migrations est une composante essentielle de la politique de sécurité intérieure européenne – cet outil, qui tend « à réaliser les intérêts et les objectifs communs de l’UE et ses partenaires africains »¹², s’intéresse à des enjeux de *realpolitik*. L’un des administrateurs de la fenêtre Sahel et lac Tchad interrogé reconnaît d’ailleurs que « la stabilité comme la gestion des migrations vont dans l’intérêt des Européens comme des Africains. Quand on travaille sur les questions de retour et de réintégration, évidemment, la partie européenne exprime ses intérêts et elle a des attentes (...) Concernant le volet "retour et réintégration" particulièrement, l’UE a un intérêt évident à ce que les flux migratoires irréguliers baissent, de la même manière qu’elle a intérêt à ce que le Sahel se développe et que le terrorisme diminue »¹³.

Ainsi, l’on observe que des fonds initialement alloués au titre de l’aide publique au développement (APD) sont mobilisés dans le cadre de programmes non pas toujours destinés à lutter contre la pauvreté. Or, rappelons que selon les règles établies par le Comité de l’aide au développement de l’OCDE et régissant l’usage des fonds de l’APD, « les activités visant à répondre à ce qui est perçu comme des menaces contre les pays donateurs, autant que contre les pays bénéficiaires, et non à promouvoir avant tout le développement économique et social du pays bénéficiaire sont exclues ». L’on perçoit donc l’ambiguïté et partant, les possibles incompatibilités entre *certaines* projets à dominante sécuritaire financés au titre du fonds fiduciaire et les règles présidant à l’utilisation des fonds dédiés à l’aide au développement.

Cet aspect a d’ailleurs été souligné dans un [rapport de la Commission du développement du Parlement européen \(PE\)](#) daté du 28 juin 2016 et portant sur les implications du fonds fiduciaire pour l’Afrique, où il est rappelé que « l’aide au développement ne devrait pas être utilisée pour ralentir les flux de migrants et de demandeurs d’asile, et que les projets couverts par le fonds d’affectation spécial de l’UE ne devraient pas servir de prétexte pour empêcher les départs ou pour durcir les contrôles aux frontières entre les pays, en ignorant ainsi les facteurs qui poussent les gens à quitter leur pays ».

11. Volker Hauck, Anna Knoll et Alisa Herrero Cangas. « [Fonds fiduciaires de l’UE – Vers une action extérieure plus intégrée ?](#) ». ECPDM Briefing Note n° 81. Décembre 2015.

12. Commission européenne. « [Cadre opérationnel pour la fenêtre Sahel et lac Tchad](#) », p. 1.

13. Entretien avec l’administrateur du volet Sahel et lac Tchad du fonds fiduciaire pour l’Afrique, mené le 12 janvier 2017.

Plus largement, ces réflexions nous conduisent à aborder un ultime point – peut-être l’un des plus complexes et controversés – qui tient à l’émergence d’une doctrine européenne articulée autour d’un **nexus « développement – migration »**¹⁴ ; autrement dit, qui tendrait à assimiler et confondre les enjeux et politiques de migration, de sécurité et de développement. En mai 2016, à l’occasion du Sommet UE-ACP tenu à Dakar, Neven Mimica, le commissaire européen en charge du Développement et de la coopération internationale (DEVCO), a en effet affirmé que désormais, il s’agirait pour l’UE de « lier migration et aide au développement en Afrique ». Un mois plus tard, en juin 2016, l’UE a adopté un nouveau cadre pour les partenariats de migration avec les pays tiers élargissant le principe de conditionnalité de l’aide à la lutte contre l’immigration ; d’une part, celui-ci *subordonne* l’octroi de l’aide au développement à la mise en place, par les pays bénéficiaires, de mesures anti-migratoires et d’autre part, il prévoit « des restrictions » à l’encontre des États qui ne se conformeraient pas aux exigences européennes en matière de lutte contre l’immigration – et ce, nonobstant les violations des droits humains que la politique de « l’Europe forteresse » est susceptible d’engendrer. Tel est d’ailleurs l’un des aspects soulignés dans le rapport de la Commission développement du PE qui exprime sa « vive préoccupation » quant aux « effets que le fonds d’affectation spéciale de l’UE peut avoir sur les droits de l’homme, lorsque la limitation des flux migratoires comporte la coopération avec des pays qui commettent des violations systématiques ou graves des droits fondamentaux ».

Alors que s’opère une mise en cohérence des agendas européens de sécurité et de développement d’une part, et d’autre part, que s’observe une disciplinarisation croissante des relations et politiques de coopération au développement – clairement conditionnées aux intérêts stratégiques et sécuritaires européens – il s’agit de se montrer particulièrement attentif au regard des risques présidant à la mise en corrélation des enjeux de migration, de sécurité et de développement. Bien que cette dynamique d’assimilation dépasse le seul cadre du fonds fiduciaire pour l’Afrique, ce dernier en est la plus récente et l’une des manifestations les plus tangibles. Aussi, est-il nécessaire de veiller à ce que les impératifs sécuritaires et de court terme ainsi que la pression politique liée à la gestion des flux migratoires ne l’emportent pas sur l’objectif initial de cet instrument : proposer des alternatives à la migration par le développement et la promotion de la stabilité.

14. Ce nexus peut s’analyser comme une sous-composante du « nexus sécurité-développement », lequel renvoie au lien d’interdépendance postulé entre les enjeux de sécurité et de développement, et qui, dans les années 1990, est devenu un paradigme dominant de la pratique du développement international et européen.

Conclusion

Le fonds fiduciaire pour l’Afrique s’apparente à un instrument *sui generis* en ce qu’il obéit à une logique incrémentale et évolutive. Aussi, une zone d’indétermination perdure-t-elle autour de cet instrument opérationnel et politique inédit – sorte de mécanisme-pilote – dont la morphologie et le mode de fonctionnement font figure de nouveauté dans le paysage politique européen.

Si un constat s’impose, celui-là tient donc dans l’importance de procéder à une définition plus claire de la « raison d’être » du fonds fiduciaire pour l’Afrique ; en effet, il semblerait que le manque de structure et d’orientation politique claires altèrent, dans une certaine mesure, l’efficacité de cet outil et constituent une lacune importante dans l’approche compréhensive promue par l’UE. Par exemple, les critères présidant à l’usage du fonds fiduciaire demeurent trop imprécis ; pourquoi, précisément, mobilise-t-on le Fonds fiduciaire et non l’IcSP lorsqu’il s’agit d’un programme de prévention des conflits, ni encore le FED, lorsqu’il s’agit de financer des initiatives en faveur de l’emploi ? Si l’on comprend que le fonds fiduciaire vise à financer des activités complémentaires et que son mandat recoupe donc, en pratique, celui d’autres instruments de coopération, ces imprécisions minent la « cohérence » et l’intelligibilité de l’action européenne au Sahel ainsi que les bénéfices liés au fait de disposer d’outils aux fonctions très variés afin d’intervenir de manière cohérente dans des contextes de crise.

En somme, et bien qu’il présente des avantages et un intérêt incontestables, plusieurs éléments sont de nature à nuancer l’enthousiasme suscité par la mise en place de cet outil – ou tout au moins, appellent à une forme de vigilance. Précisément, cet instrument devra démontrer sa capacité à proposer des alternatives complémentaires et à offrir une véritable plus-value aux politiques de développement classiques, son aptitude à jongler entre objectifs de court et long terme, de développement et de sécurité, mais aussi sa faculté à répondre aux intérêts européens comme africains ou encore, par exemple, à pérenniser ses sources de financement.

Plus largement enfin, cet instrument nous renseigne sur l’évolution de la politique européenne dans la région du Sahel, où l’UE semble désormais privilégier une approche « développementale » de la sécurité, en ce sens que des outils dédiés au « développement » y sont appréhendés comme des instruments de sécurité privilégiés.

Ayant trouvé son premier forum d'expression véritable au sein de la « Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel », cette nouvelle stratégie de développement est donc immergée dans une logique sécuritaire de prévention et de gestion des risques, au premier rangs desquels se trouvent le terrorisme mais aussi, et de plus en plus, la problématique migratoire – ce que révèle par ailleurs l'élargissement et le durcissement du principe de conditionnalité de l'aide à ces enjeux. En d'autres termes, le Fonds fiduciaire pour l'Afrique et particulièrement son volet Sahel témoignent – par-delà la capacité de l'UE à mettre en place et à gérer des outils innovants, selon des mécanismes et procédures simplifiés – d'un élargissement du spectre et du champ d'intervention de l'aide au développement et de son incorporation au sein d'un dispositif stratégique et élargi de politique étrangère.

L'auteure

Nina Krotov-Sand est diplômée d'un master en Études européennes. Sa spécialisation porte sur les politiques de sécurité et de développement de l'UE, et sur les relations UE-ACP.

Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire