

La coopération de l'UE avec les pays tiers: repenser les concepts et les investissements

Elizabeth Collett

Même en externalisant son agenda en matière de migration, l'UE a échoué dans son projet de développer une stratégie d'ensemble cohérente et efficace et ce, au détriment des migrants et des demandeurs d'asile potentiels.

Au cours des dix dernières années, toute une série d'initiatives de dialogue et de cadres stratégiques ont été mis en place avec des « pays tiers » c'est-à-dire des pays n'appartenant pas à l'Union européenne (UE), qu'il est possible de regrouper de manière générale sous la rubrique de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité.¹ Ces initiatives incluent l'instauration de partenariats pour la mobilité avec certains pays tiers avec lesquels l'UE entretient des relations privilégiées, la poursuite d'un dialogue de longue haleine (mais néanmoins au point mort) au sein de la région Euro-méditerranéenne (Processus de Rabat) et un investissement politique considérable consacré au développement d'accords de réadmission entre l'UE et certains pays clés d'origine et de transit.

Même si les cadres de travail et les initiatives portant sur une variété d'ambitions, de pays cibles et de ressources,² foisonnent, leur portée reste restreinte et se limite principalement à un soutien financier assorti occasionnellement d'une incitation liée à l'octroi de visas. Les budgets, toutefois, sont restés relativement modestes et insignifiants comparés aux appuis financiers généralement octroyés par le biais d'engagements multilatéraux de l'UE, notamment au titre du développement et de la politique à l'égard des pays « voisins ».

Historiquement, les relations bilatérales et multilatérales avec des pays tiers se sont concentrées plus concrètement sur la migration et la gestion des frontières, et l'investissement politique majeur a été consacré au retour et à la réadmission alors que la politique en matière de protection restait en grande partie rhétorique. Au cours de l'année dernière, on a vu l'UE recentrer son rôle à l'égard des crises de réfugiés à travers une pléthore d'initiatives régionales et thématiques visant à améliorer la situation des réfugiés tout en réduisant les flux à destination de l'Europe. Dans l'optique de redynamiser ce type d'efforts l'UE a déployé une nouvelle série d'initiatives qui vont d'un dialogue de haut niveau impliquant des pays de la Corne de l'Afrique (processus de

Khartoum) à la mise en place de mécanismes de financement comme le Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique de 1,8 milliards d'euros. Parallèlement, certains États membres de l'UE ont pris l'initiative d'une série de Programmes régionaux de développement et de protection au Moyen Orient, en Afrique du Nord et dans la Corne de l'Afrique.

L'intensification du dialogue entre l'UE et la Turquie souligne la fragilité de ce nouvel exercice d'équilibre en réponse aux crises de réfugiés: alors que l'UE s'est engagée à apporter un soutien financier à grande échelle aux réfugiés syriens se trouvant en Turquie en échange d'une promesse d'un renforcement du contrôle de la frontière entre la Turquie et l'Union européenne, il lui reste encore à prendre des engagements concernant la protection durable des autres ressortissants qui transitent maintenant par la Turquie, plus particulièrement en provenance d'Afghanistan et d'Irak, ou l'organisation de la réinstallation à grande échelle des populations déplacées à l'intérieur de cette région.

Des objectifs vagues et des résultats incertains

La variété des différentes sources de financement provenant de l'UE est vertigineuse, ce qui se traduit par une absence d'efficacité administrative et de cohérence en matière de priorités et d'objectifs. Le fait que le financement de l'UE soit complété par des budgets bilatéraux fréquemment disparates provenant des différents États membres intéressés vient encore renforcer cette sensation d'incohérence. Depuis la flambée de la crise des réfugiés – de fait, depuis que le nombre des arrivants a substantiellement augmenté début 2015 – la Commission européenne s'est efforcée de réaliser des économies d'échelle en recourant à des mécanismes de Fonds d'affectation spéciale qui permettent aux États membres d'unir leurs ressources à celles de la Commission en vue de répondre à certains objectifs particuliers. Toutefois l'absence d'objectifs clairement définis peut décourager certains bailleurs nationaux.

janvier 2016

www.fmreview.org/ft/destination-europe

Par exemple, une révision des objectifs fondamentaux du Fonds régional d'affectation spéciale de l'UE en réponse à la crise syrienne (Madad)³ a révélé certains chevauchements importants avec les objectifs fondamentaux du Programme régional de développement et de protection au Moyen Orient.⁴ Ces deux programmes prévoient de se concentrer en priorité sur l'établissement de moyens d'existence durables à l'intention des populations réfugiées dans la région syrienne, tout en étant administrés de manière séparée et avec des acteurs clés différents. Pendant ce temps, le Plan régional pour les réfugiés et la résilience (3RP) pour la Syrie et la région lancé par l'ONU reste sévèrement sous-financé alors qu'il couvre la même région que celle du programme pour des moyens d'existence durables.⁵ Les 1.8 milliards d'euros réservés au Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afrique éclipsent entièrement les 30 millions d'euros prévus jusqu'ici pour les deux RDPP africains. Réciproquement, les 1,8 milliards d'euros du Fonds d'affectation spéciale font pâle figure comparés au financement plus général consacré au développement que la Commission européenne et les États membres de l'UE consacrent collectivement à l'Afrique. Cependant, le discours sur la migration des acteurs du développement diffère entièrement de celui qui figure dans le texte du Fonds d'affectation spéciale et dans les priorités qui ont été définies lors de la conférence de Valletta en novembre 2015 entre les chefs d'États de l'Union européenne et ceux de l'Union africaine.

Les États membres sont confrontés à toute une série de demandes variées sur leurs budgets: assistance humanitaire, soutien au développement, programmes nouveaux de gestion de la migration associés à une augmentation des dépenses liées aux systèmes nationaux d'asile. De nombreux gouvernements qui voient les coûts de l'asile monter en flèche au niveau national ont réattribué des fonds prévus pour l'aide à l'étranger au soutien à la protection nationale, et ce, même dans le cas de bailleurs aussi inconditionnels que la Suède et la Norvège. La nécessité d'attribuer les ressources de manière efficace n'a jamais été aussi déterminante pour des États membres à court de liquidités.

Même si les sommes paraissent énormes – 1,8 milliards d'euros pour l'Afrique, 3 milliards d'euros pour la Turquie – il est peu probable que cela soit suffisant. Une évaluation sérieuse fondée sur les besoins plutôt que la disponibilité des fonds, serait plus utile pour que se convertisse en réalité l'objectif de créer des moyens d'existence

durables à l'intention d'une importante population de réfugiés à une échelle suffisante pour réduire leur désir de fuite en avant.

Deuxièmement, l'UE a investi des sommes substantielles dans le renforcement des capacités de protection et de développement des systèmes d'asile en dehors de l'UE, y compris dans des États, comme la Serbie, dont les systèmes d'asile subissent actuellement une pression énorme. Jusqu'à présent, toutefois, l'UE n'a pas réussi à mettre en place des repères de progrès précis dans les pays tiers où ce type d'appui est apporté. Ce sont typiquement des indicateurs de résultat qui sont utilisés, pour mesurer par exemple, le nombre de fonctionnaires formés et la quantité d'information diffusée, plutôt que de réaliser une évaluation substantielle qui permettrait de vérifier si la protection de ceux qui demandent l'asile s'est réellement améliorée.

Une ère nouvelle?

En l'absence de résultats significatifs, et devant l'ambivalence des pays tiers partenaires, l'UE commence à envisager des approches plus agressives en matière de coopération avec les pays tiers.

Dans sa forme originale, la conditionnalité de l'aide étrangère était axée sur la promotion des droits humains, la protection, la bonne gouvernance et l'état de droit. La nouvelle vague de conditionnalité qui a été discutée au cours des dernières années – intitulée « plus pour plus » s'apparente davantage à une transaction et se fonde sur la réalisation de résultats spécifiques en termes de stratégie des donateurs. L'offre consiste en un soutien financier plus important accordé aux pays disposés à coopérer plus entièrement, une incitation à se comporter d'une certaine manière sur toute une série étendue de questions de migration qui vont du contrôle aux frontières aux activités de lutte contre la traite, en passant par l'acceptation des retours. À ce jour, la conditionnalité n'a que très peu été appliquée à l'amélioration des résultats en termes de protection, bien que cette idée progresse, même parmi les ONG exaspérées qui travaillent dans les pays tiers.

Il sera difficile pour l'UE d'appliquer cette conditionnalité dans la pratique, dans la mesure où pour être efficace il faut être le donateur le plus important: l'idée que tous les États membres et toutes les institutions de l'UE réussissent à maintenir une position unifiée ne semble pas une évidence dans un contexte de relations nationales bilatérales très affirmées et de forte compétition en matière de priorités politiques.

La conditionnalité est également un facteur d'entrave de l'un des éléments clés d'une coopération réussie: une appréciation en profondeur de ce dont les pays tiers ont besoin pour améliorer les circonstances de leurs propres populations nationales et réfugiées. Les cadres de travail comme les projets ont typiquement été conçus verticalement par les pays donateurs et les organisations internationales. Les efforts en vue de développer une approche plus collaborative, comme dans le cadre du Partenariat pour la mobilité ont eu tendance à se résumer en une collection de projets à petite échelle sans vue d'ensemble cohérente.

L'UE et ses États membres doivent tenir compte de la vision d'ensemble. La solidarité mondiale pour la protection, et la volonté des États de continuer à accepter et accueillir des réfugiés, exige un grand compromis tacite capable de dépasser la géographie et

la proximité face à l'instabilité. Si l'Europe n'est pas disposée à résoudre et à partager équitablement les conséquences réelles de la crise syrienne (que ce soit par le biais d'un soutien financier ou en accueillant des populations), elle enverra aux autres régions un message disant qu'il est admissible de refuser de soutenir des populations déplacées. Les implications à long terme d'un tel message vont bien au-delà de l'expérience à court terme de la crise syrienne, aussi choquante soit-elle.

Elizabeth Collett ECollett@MigrationPolicy.Org
Directrice, Migration Policy Institute Europe
www.migrationpolicy.org/programs/mpi-europe

1. Anciennement Approche globale des migrations.
2. Commission européenne (2015) *Faire face à la crise des réfugiés en Europe: le rôle de l'action extérieure de l'UE*
http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/com-2015-40_en.pdf
3. <http://tinyurl.com/EU-Syria-Madad>
4. <http://tinyurl.com/RDPP-MiddleEast>
5. www.3rpsyriacrisis.org

