

Rapport spécial

Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique

Malgré de nouvelles approches, le soutien est
resté peu ciblé



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 21
Observations	22 - 80
La stratégie du FFU pour l'Afrique est restée générale et, même si le soutien offrait une certaine souplesse, les choix de financement n'ont pas été assez ciblés	22 - 40
Les objectifs du FFU pour l'Afrique sont restés trop généraux et les rapports de recherche n'ont guère influé sur sa stratégie	22 - 29
Le mécanisme pour la prise des décisions de financement est plus rapide, mais les enseignements tirés et les évaluations approfondies des besoins ne sont pas suffisamment pris en considération	30 - 40
Malgré une approche novatrice pour détecter les risques pour les droits de l'homme dans un environnement difficile, ces risques n'ont pas été traités dans leur globalité	41 - 60
L'évaluation des risques potentiels pour les droits de l'homme n'a pas été exhaustive	41 - 47
Le suivi du respect des droits de l'homme et la communication d'informations en la matière n'étaient pas assez rigoureux, malgré un projet pilote de suivi par des tiers	48 - 60
Certains éléments du système de suivi et de communication d'informations manquent de précision et ne permettent pas encore de démontrer quelles sont les approches qui ont le mieux fonctionné	61 - 80
Le système de suivi regroupe les indicateurs de réalisation de tous les projets, mais nous avons constaté qu'il manque de précision et qu'il surévalue les réalisations	61 - 64
Les données disponibles restent insuffisantes pour démontrer que le FFU pour l'Afrique remédie aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de manière durable	65 - 80

Conclusion et recommandations

81 - 90

Annexes

Annexe I – Suivi des recommandations formulées dans notre rapport spécial 32/2018

Annexe II – Projets figurant dans l'échantillon et appréciation de la Cour les concernant

Annexe III – Échantillon constitué aux fins du suivi de la recommandation n° 2 du rapport spécial 32/2018

Annexe IV – Échantillon d'indicateurs de réalisation du système de suivi et d'apprentissage

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

Synthèse

I En octobre 2015, la Commission européenne a créé le fonds fiduciaire d'urgence (FFU) 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.

II Le FFU pour l'Afrique vise à répondre aux situations de crise touchant trois régions d'Afrique: le Sahel et le Lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. Il favorise la stabilité et contribue à une meilleure gestion des migrations et à la lutte contre les causes profondes des phénomènes de déstabilisation, de déplacements forcés et de migration irrégulière dans 27 pays. À la fin de 2023, sur la dotation de 5 milliards d'euros du FFU pour l'Afrique, 4 508 millions d'euros avaient été déboursés.

III Nous avons réalisé un premier audit de la performance du FFU pour l'Afrique en 2018, à savoir peu après sa création et à un moment où les projets en étaient donc encore à un stade précoce. Nous avons conclu qu'il s'agissait d'un instrument souple, mais pas assez ciblé. Aux fins de l'audit objet du présent rapport, nous avons procédé au suivi des recommandations que nous avons formulées en 2018 et avons constaté qu'elles avaient été partiellement mises en œuvre.

IV Nous avons également examiné si le FFU pour l'Afrique avait centré son aide sur la réalisation de ses objectifs tout en tenant dûment compte de la question du respect des droits de l'homme. Nous avons constaté que le soutien n'a pas été suffisamment ciblé dans la mesure où il a été octroyé à un trop grand nombre d'actions humanitaires, de développement et de sécurité. En outre, l'exactitude et la durabilité des résultats déclarés ne sont pas satisfaisantes, et les risques pour les droits de l'homme n'ont pas été traités dans leur globalité.

V Dans le cadre du FFU pour l'Afrique, de nouvelles approches ont été élaborées pour recueillir des informations sur les causes profondes de l'instabilité, de la migration irrégulière et des déplacements de populations, pour détecter les risques pour les droits de l'homme dans un environnement instable et pour rendre compte des résultats globaux des actions du Fonds. D'une manière générale, nous observons qu'il ressort des rapports relatifs aux projets soutenus par le FFU pour l'Afrique que bon nombre des réalisations prévues ont été livrées et qu'une partie des objectifs ont été atteints.

VI Tous les projets que nous avons examinés répondaient à des besoins, mais pas toujours aux plus urgents d'entre eux. Nous avons constaté que les organes directeurs du FFU pour l'Afrique n'avaient pas suffisamment analysé ou pris en considération les besoins des bénéficiaires, les enseignements tirés du soutien précédemment apporté et les risques pour les droits de l'homme. À la différence de l'aide au développement fournie jusque-là, le FFU pour l'Afrique visait à fonder son soutien sur des informations probantes. À cette fin, il a financé la publication de rapports d'étude visant à rassembler des connaissances sur les moteurs et la dynamique des conflits, de la migration irrégulière et des déplacements de populations. Toutefois, bon nombre de ces rapports ayant été publiés vers la fin de la période de validité du FFU pour l'Afrique, ils sont surtout utiles pour l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, mis en place en 2021.

VII L'environnement instable dans lequel opère le FFU pour l'Afrique rend difficile le suivi des projets. La Commission a pris les premières mesures pour suivre l'incidence des activités soutenues par le FFU pour l'Afrique sur le respect des droits de l'homme. Les rapports de suivi établis par des tiers constituent une source nouvelle et potentiellement utile d'informations sur les risques pour les droits de l'homme, mais il n'a pas été démontré que des suites aient été données à ces rapports. Par ailleurs, la Commission n'a encore défini ni procédures formelles pour signaler les cas présumés d'atteintes aux droits de l'homme et y donner suite ni orientations pratiques pour déterminer dans quelles situations le soutien de l'UE peut être suspendu.

VIII En sus du suivi classique des projets, le FFU pour l'Afrique a mis en place un système pour évaluer les réalisations collectives découlant de ses actions. Ce nouveau système de suivi, qui consiste à rassembler les informations sur tous les projets soutenus par le FFU pour l'Afrique, pâtit toutefois de problèmes d'exactitude des données. En outre, les données disponibles restent insuffisantes pour établir si les projets ont contribué à remédier aux causes profondes de l'instabilité, de la migration irrégulière et des déplacements de populations.

IX La période de validité du FFU pour l'Afrique court jusqu'en 2025, mais la passation des accords de financement des opérations s'est terminée en décembre 2021. Le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde couvre en partie les initiatives liées à la migration et aux déplacements de populations et poursuit des objectifs similaires à ceux du FFU pour l'Afrique. Nos conclusions et recommandations peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs ou à ceux de toute future action de développement.

X Sur la base de notre audit, nous formulons un certain nombre de recommandations. La migration étant une préoccupation politique majeure de l'UE, ces recommandations devraient être mises en œuvre dès que possible. Dans la perspective de la fin du FFU pour l'Afrique et de futures actions de développement, y compris dans le cadre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, la Commission devrait:

- cibler davantage les zones géographiques et les bénéficiaires sur la base d'éléments probants;
- conserver les documents du FFU pour l'Afrique dans un répertoire central afin d'éclairer les décisions concernant les futures actions et de diffuser les enseignements tirés de l'expérience acquise pour l'établissement des documents d'action;
- renforcer la détection des risques pour les droits de l'homme et prendre des mesures pour les atténuer;
- améliorer l'exactitude des informations communiquées sur les réalisations.

Introduction

01 En octobre 2015¹, la Commission européenne a créé 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 le «FFU pour l'Afrique» ou «FFU»), pour une période initiale de cinq ans. Le FFU pour l'Afrique est l'un des quatre **fonds fiduciaires** administrés par la Commission. Ces fonds visent à renforcer le rôle de l'UE en matière d'actions d'urgence ou postérieures à la phase d'urgence et d'actions portant sur des questions précises (dites actions «thématiques»), notamment en générant des économies d'échelle par la mise en commun de ses ressources avec d'autres². Le FFU pour l'Afrique a été créé au plus fort de la crise migratoire de 2015 en tant qu'instrument chargé de coordonner la réponse des États membres de l'UE avec celles des autres contributeurs, des pays partenaires africains et des organisations internationales.

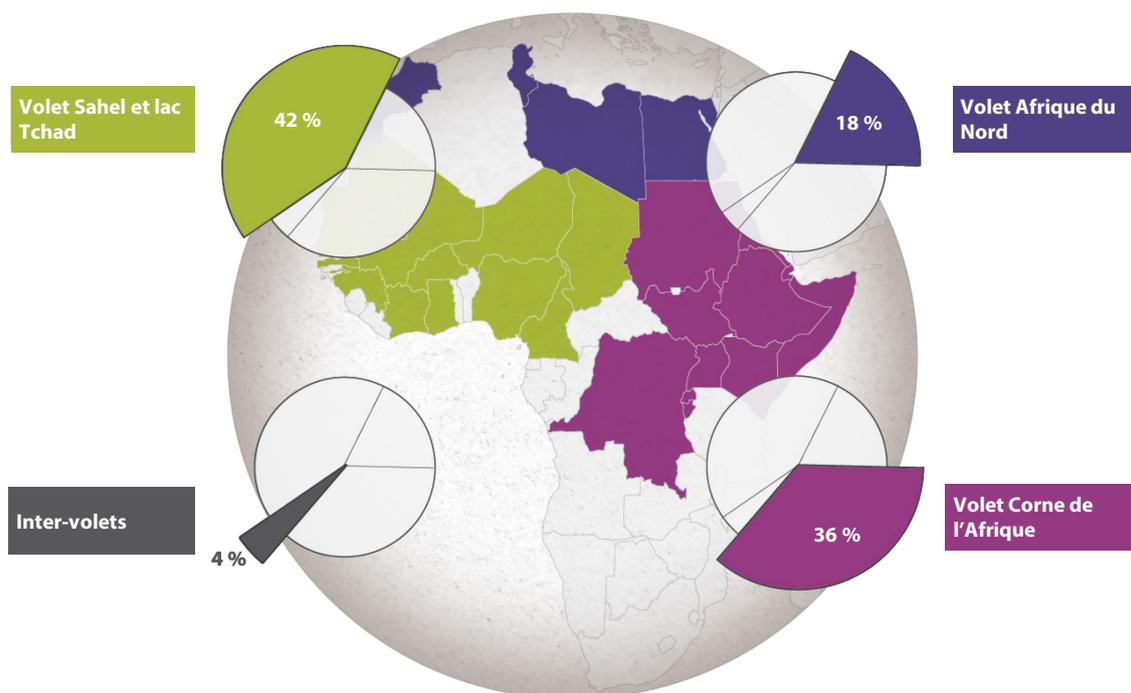
02 Le FFU pour l'Afrique a pour objectif général et pour but de répondre à diverses crises qui touchent trois régions d'Afrique, faisant chacune l'objet d'un «volet» géographique (voir **figure 1**): le Sahel et le Lac Tchad, la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. Le FFU pour l'Afrique vise à soutenir tous les aspects de la stabilité et à contribuer à une meilleure gestion des migrations, ainsi qu'à lutter contre les causes profondes des phénomènes de déstabilisation, des déplacements forcés et de la migration irrégulière, notamment en favorisant la résilience, les perspectives économiques, l'égalité des chances, la sécurité et le développement, ainsi qu'en luttant contre les atteintes aux droits de l'homme³.

¹ Décision C(2015) 7293 de la Commission.

² Considérant 68 et article 187 du [règlement \(UE, Euratom\) n° 966/2012](#) et article 234 du [règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#).

³ Article 2 de l'[acte constitutif](#) du FFU pour l'Afrique.

Figure 1 – Portée géographique du FFU pour l’Afrique et fonds engagés de 2015 à 2023



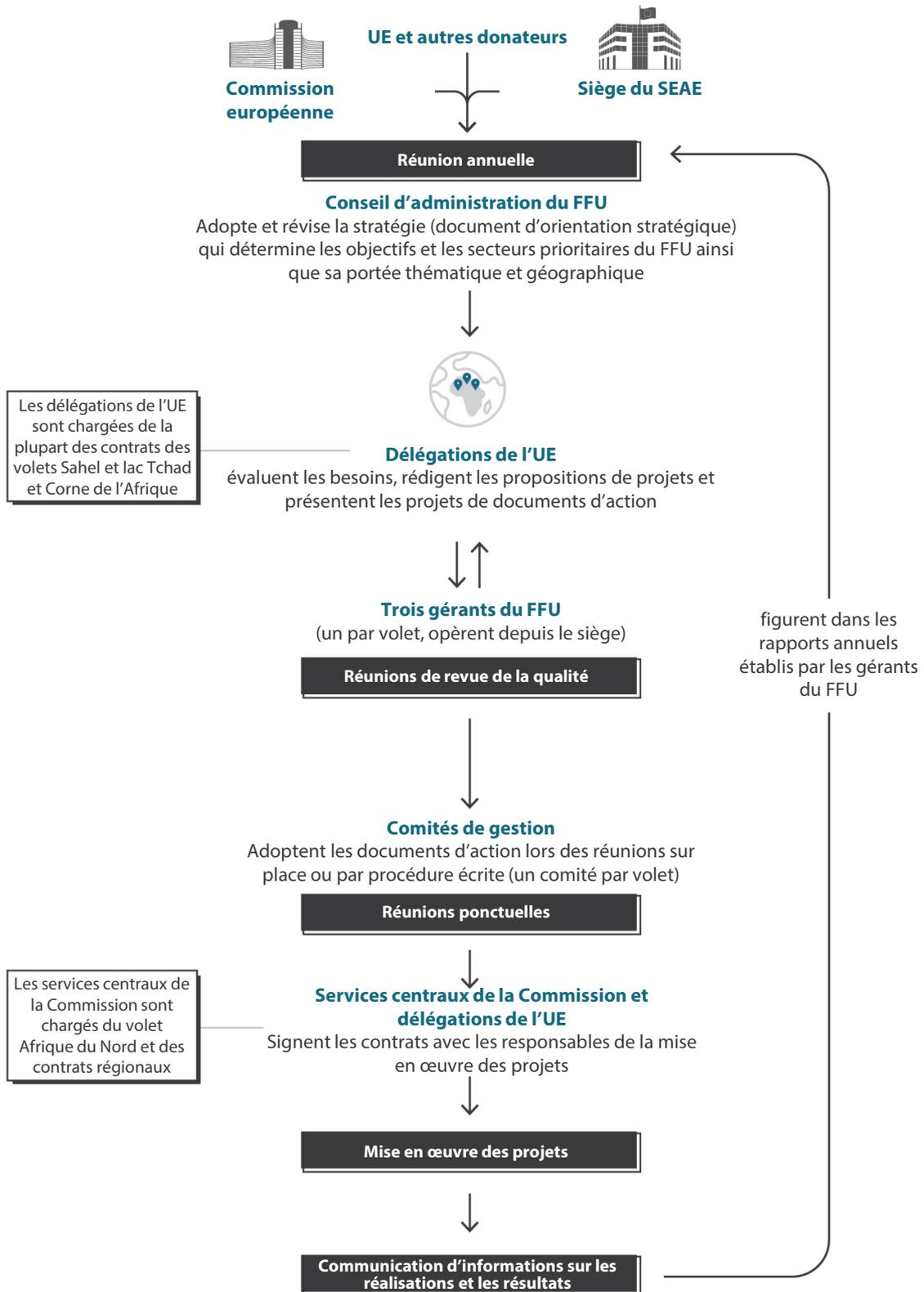
Remarque: Les frontières et les noms indiqués sur cette carte n’impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielle de la part des Nations unies.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données financières fournies par la Commission. La grande majorité de ces financements sont spécifiquement affectés à un volet, mais 4 % des crédits sont répartis de manière transversale entre différents volets.

03 L’acte constitutif du FFU pour l’Afrique a institué deux organes directeurs, tous deux composés de représentants de la Commission, du Service européen pour l’action extérieure (SEAE), des États membres de l’UE et des autres donateurs, avec la participation de représentants des pays et organisations régionales partenaires africains en qualité d’observateurs.

- Comme son nom l’indique, le conseil stratégique (ou conseil d’administration) est chargé d’établir les priorités et objectifs généraux du FFU pour l’Afrique. Il se réunit habituellement une fois par an.
- Le comité de gestion tient des réunions distinctes pour chacun des trois volets géographiques afin d’examiner et d’approuver les actions à financer par le FFU pour l’Afrique.
- La Commission (DG INTPA et DG NEAR) administre le FFU pour l’Afrique et est donc responsable de la mise en œuvre des actions convenues. La [figure 2](#) décrit le processus, de la planification stratégique à l’établissement de rapports.

Figure 2 – Le FFU pour l’Afrique, de la stratégie aux rapports



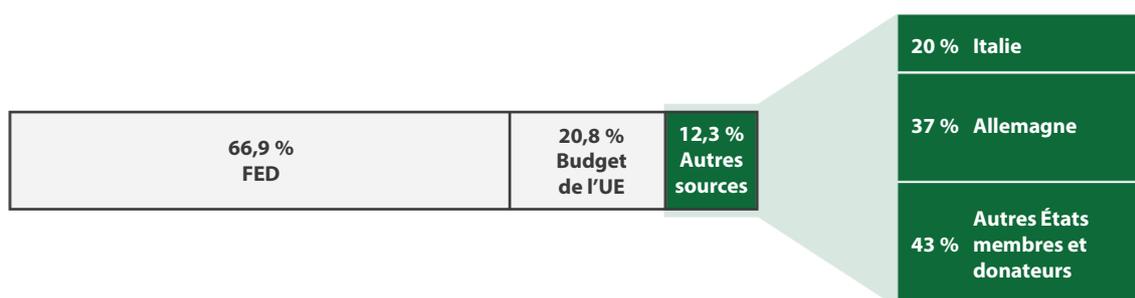
Source: Cour des comptes européenne.

04 En novembre 2015, le conseil d'administration a adopté un «document d'orientation stratégique»⁴ fixant les objectifs stratégiques suivants pour les actions à soutenir:

- a) accroissement des débouchés économiques et des perspectives d'emploi;
- b) renforcement de la résilience des communautés, en particulier les plus vulnérables, de même que des réfugiés et des personnes déplacées;
- c) amélioration de la gestion des migrations dans les pays d'origine, de transit et de destination;
- d) amélioration de la gouvernance et de la prévention des conflits, ainsi que réduction des déplacements forcés et des migrations irrégulières.

05 Dans le cadre du FFU pour l'Afrique, l'UE a soutenu 27 pays au titre de 933 contrats relevant de 248 programmes. La dotation initiale du FFU était de 1,8 milliard d'euros, mais, à ce jour, il a reçu plus de 5 milliards d'euros de contributions. La majeure partie de ce montant (4,4 milliards d'euros, soit 88 % du total des contributions) provenait de transferts depuis les Fonds européens de développement (FED) et le budget de l'UE. Les États membres de l'UE, le Royaume-Uni, la Norvège et la Suisse ont apporté les 623 millions d'euros restants (12 %) (voir [figure 3](#)).

Figure 3 – Sources de financement du FFU pour l'Afrique (situation en décembre 2023)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données financières fournies par la Commission.

⁴ Document d'orientation stratégique du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

06 Sauf indications contraires de la part de l'un ou l'autre donateur, la Commission a réparti toutes les contributions selon la clé suivante, convenue à l'avance avec les contributeurs:

- 40 % pour le volet Sahel et lac Tchad;
- 40 % pour le volet Corne de l'Afrique;
- 20 % pour le volet Afrique du Nord.

07 Toutefois, étant donné que le financement de l'UE est subordonné au respect de la portée thématique et géographique de chaque instrument de financement et que les donateurs ont parfois demandé que leur apport soit utilisé à des fins spécifiques (principe de l'affectation), la plus grande part des fonds ont été alloués au volet Sahel et lac Tchad (voir [tableau 1](#)). En décembre 2023, le FFU pour l'Afrique avait déboursé un montant total de 4 508 millions d'euros. Sur cette somme, 1,5 % a été consacré aux frais administratifs. Fin 2023, les fonds avaient presque tous été alloués, mais une partie restait disponible pour les audits, les évaluations et le suivi.

Tableau 1 – Contributions, engagements et paiements du FFU pour l'Afrique par volet (en millions d'euros), situation en décembre 2023

	Fonds non affectés	Fonds affectés	Montant total des contributions	Engagements	Paiements
Sahel et lac Tchad	54	2 228	2 281 (45 %)	2 070	1 952
Corne de l'Afrique	54	1 805	1 860 (37 %)	1 774	1 555
Afrique du Nord	27	894	921 (18 %)	867	808
Inter-volets			s.o. ¹	198	193
Total	135	4 926	5 062	4 909	4 508¹

¹ Les fonds ont été répartis entre les trois volets, mais une petite partie (4 %) du montant total a été allouée à des activités (dites «inter-volets») concernant l'ensemble d'entre eux.

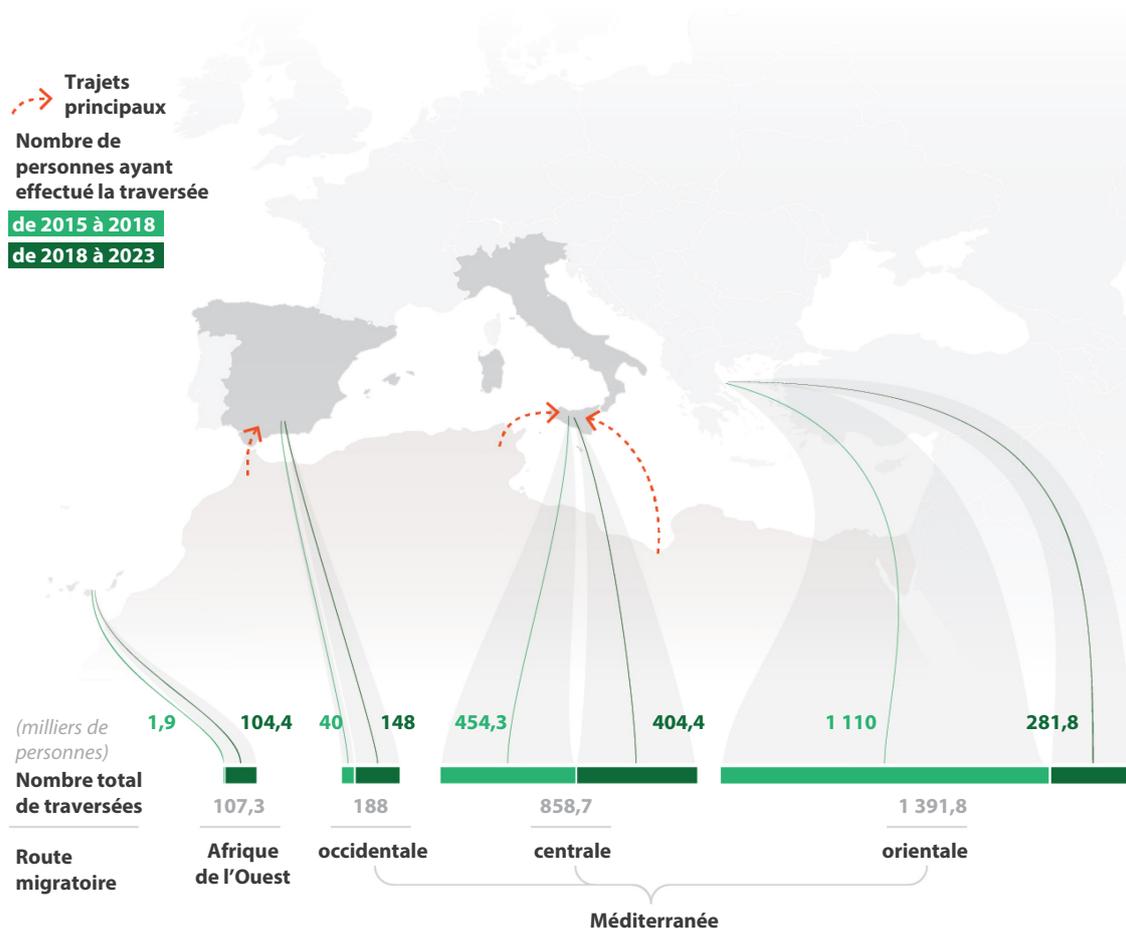
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels du FFU pour l'Afrique.

08 En 2022, plus d'un tiers de l'ensemble des réfugiés dans le monde vivait en Afrique subsaharienne⁵. La plupart des pays de cette région ont un solde migratoire négatif, le nombre d'émigrants dépassant celui des immigrants. Les déplacements de populations à l'intérieur d'un même pays sont courants, mais le Sahel est aussi sur la voie de transit la plus fréquentée par les migrants voyageant vers l'Europe.

09 Les flux migratoires depuis l'Afrique vers l'UE, qui fluctuent selon les années, ont atteint un sommet entre 2014 et 2016. Après avoir baissé pendant la pandémie de COVID-19, les chiffres de la migration irrégulière vers l'Europe sont de nouveau en augmentation constante. Pour se rendre en Europe, les migrants d'Afrique empruntent généralement les routes de la Méditerranée occidentale, centrale et orientale et celle de l'Afrique de l'Ouest. La route de la Méditerranée centrale, qui traverse l'Afrique du Nord, est la principale voie de migration vers l'Europe, suivie de la route de la Méditerranée occidentale au départ des pays du Sahel (voir *figure 4*).

⁵ Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, [Base de données statistiques sur les populations réfugiées \(en anglais\)](#).

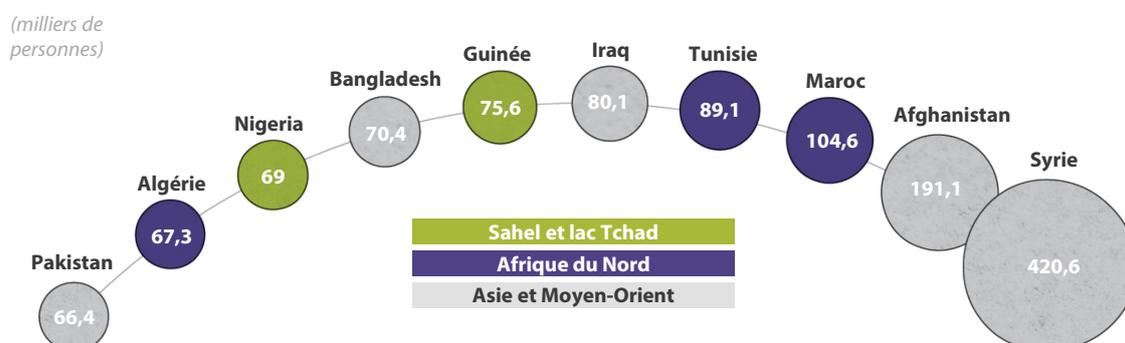
Figure 4 – Routes migratoires et nombre de franchissements irréguliers détectés en provenance d’Afrique vers l’Europe



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données statistiques publiées par Frontex.

10 La majorité des migrants en situation irrégulière arrivant en Europe proviennent d’Asie et du Moyen-Orient (voir [figure 5](#)). Ils empruntent principalement la route orientale en traversant les Balkans, mais bon nombre d’entre eux transitent par l’Afrique pour emprunter la route de la Méditerranée centrale.

Figure 5 – Les dix principaux pays d’origine des migrants ayant franchi irrégulièrement les frontières vers l’UE de 2016 à 2023



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données statistiques publiées par Frontex. Ces données renseignent sur les franchissements non autorisés des frontières détectés et non sur le nombre total de migrants, une même personne pouvant traverser les frontières extérieures à plusieurs reprises.

11 Toutefois, la plupart de ceux qui traversent la mer en empruntant la route de l’Afrique de l’Ouest ou celles de la Méditerranée occidentale et centrale sont originaires de pays Africains. Par ordre décroissant, les dix premiers pays d’origine des migrants en situation irrégulière arrivés dans l’UE en provenance d’Afrique de 2016 à 2023 étaient: le Maroc, la Tunisie, la Guinée, la Côte d’Ivoire, l’Algérie, le Nigeria, le Bangladesh, l’Égypte, des pays indéterminés d’Afrique subsaharienne et le Mali.

12 La mise en œuvre du FFU pour l’Afrique doit s’achever fin 2025, mais l’UE a cessé de passer des accords de financement des opérations en décembre 2021. L’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDI – Europe dans le monde) vise cependant à consacrer 10 % de ses dépenses à des initiatives liées à la migration et aux déplacements de populations dont les objectifs sont similaires à ceux du FFU pour l’Afrique.

13 L’OCDE définit l’aide publique au développement (APD) comme celle ayant pour objectif premier de promouvoir le développement économique et d’améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. L’un des principes directeurs de l’APD veut que la coopération au développement ne soit pas utilisée au service des objectifs de politique intérieure du pays donateur en matière de migration. En outre, le financement de services ou d’équipements militaires est généralement exclu de la comptabilisation de l’APD. Les contributions au FFU pour l’Afrique doivent être conformes aux règlements de l’UE en vigueur, y compris les règles relatives à l’APD.

Étendue et approche de l'audit

14 Dans le cadre de l'audit de la performance objet du présent rapport, nous avons examiné si le FFU avait centré son soutien sur la réalisation de ses objectifs de lutte contre les causes profondes de l'instabilité, de la migration irrégulière et des déplacements forcés en Afrique, en veillant dûment au respect des droits de l'homme.

15 Étant donné que la migration demeure une préoccupation politique majeure de l'UE et que notre précédent audit⁶ a été réalisé peu de temps après la création du FFU pour l'Afrique, lorsque la mise en œuvre des projets venait de débuter, nous avons décidé de procéder au suivi des recommandations que nous avons formulées à l'époque (voir *annexe I*) et de vérifier les résultats des projets achevés ou déjà bien avancés. Lors de notre audit du FFU pour l'Afrique de 2018, nous avons conclu qu'il s'agissait d'un instrument souple, mais pas assez ciblé. Le nouvel instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde couvre en partie les initiatives liées à la migration et aux déplacements de populations et poursuit des objectifs similaires à ceux du FFU pour l'Afrique. Nos conclusions et recommandations peuvent contribuer à la réalisation de ces objectifs ou à ceux de toute future action de développement.

16 Lors de l'audit objet du présent rapport, nous avons examiné:

- si la Commission a mis en œuvre les quatre recommandations que nous avons formulées dans notre [rapport spécial 32/2018](#), et notamment si elle a proposé que le conseil d'administration revoie la stratégie du FFU pour l'Afrique et si les décisions de financement étaient mieux ciblées;
- si la Commission a octroyé son soutien en tenant dûment tenu compte de la question des droits de l'homme;
- si les résultats du FFU pour l'Afrique ont fait l'objet d'un suivi efficace, ont été communiqués avec exactitude et sont durables.

17 Nos travaux ont comporté un contrôle de pièces justificatives, telles que des documents de programmation, des rapports d'avancement, de suivi et d'évaluation de projets, des rapports d'étude et de recherche, des documents relatifs aux projets, des rapports de mission du siège du SEAE et de délégations de l'UE, de la correspondance et des procès-verbaux de réunions. Notre audit a porté sur la période allant de la création du FFU pour l'Afrique en 2015 à décembre 2023.

⁶ [Rapport spécial 32/2018](#).

18 Nous avons sélectionné au moins un pays par volet géographique (l'Éthiopie pour la Corne de l'Afrique, la Gambie et la Mauritanie pour le Sahel et le lac Tchad ainsi que la Libye et la Tunisie pour l'Afrique du Nord) en vue de nos visites sur place. Nos critères de sélection ont reposé sur l'importance relative de chaque pays et sa situation sur le plan de la sécurité, ainsi que sur les impératifs logistiques et en matière de ressources. Nous avons sélectionné un échantillon de 16 projets, comprenant au minimum cinq projets par volet géographique, en faisant en sorte d'avoir au moins un projet régional par volet. Pour sélectionner les projets, nous avons tenu compte de l'importance relative et du nombre de réalisations déclarées dans le système de suivi et d'apprentissage du FFU pour l'Afrique (voir [annexe II](#)). Afin de procéder au suivi de notre recommandation antérieure sur les procédures de sélection, nous avons sélectionné 11 documents d'action adoptés en décembre 2018 ou après, de sorte à en avoir un par pays visité et deux par volet géographique (voir [annexe III](#)).

19 Nous nous sommes entretenus avec des agents du SEAE, de la Commission (DG INTPA, DG NEAR, DG ECHO, DG HOME, Frontex et Centre commun de recherche) et du Parlement européen, mais aussi avec des bénéficiaires, des responsables de la mise en œuvre de projets, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile, de l'OCDE et de sept contributeurs au FFU pour l'Afrique.

20 Les délégations de l'UE dans les pays où nous nous sommes rendus ont tout mis en œuvre pour répondre à nos demandes. Nous n'avons toutefois pas été en mesure de nous rendre auprès de tous les bénéficiaires et projets de notre échantillon, soit parce que les responsables de la mise en œuvre des projets, la délégation de l'UE ou l'entité bénéficiaire ne sont pas parvenus à joindre les bénéficiaires finaux sélectionnés ou ne nous ont pas autorisés à visiter les lieux, soit en raison de contraintes de temps et de sécurité. Cinq responsables de la mise en œuvre de projets ne nous ont pas fourni toutes les informations requises (notamment des factures, des listes de présence et les noms de bénéficiaires). Ces problèmes se sont posés pour la moitié des projets de notre échantillon. Nous n'avons donc pu vérifier ni l'exactitude des informations communiquées sur les réalisations déclarées ni la durabilité de ces dernières pour une partie de notre échantillon.

21 Nous avons également recueilli des informations probantes au moyen d'une enquête confidentielle auprès de 176 agents travaillant dans les délégations de l'UE qui participent à la mise en œuvre du FFU pour l'Afrique. Cette enquête confidentielle visait à obtenir des informations complémentaires sur la conception, la mise en œuvre et le suivi des activités des projets ainsi que sur le nombre de cas présumés d'atteintes aux droits de l'homme signalés dans tous les pays où des projets financés par le FFU pour l'Afrique sont réalisés. Le taux de réponse a été de 52 % (à savoir 91 réponses, dont 84 de la part de gestionnaires de programme du FFU pour l'Afrique). L'enquête n'a pas été adressée aux agents du siège du SEAE chargés des projets régionaux ou du volet Afrique du Nord, car notre but était de recueillir l'avis des délégations ainsi que des informations sur la manière dont les projets du FFU pour l'Afrique sont mis en œuvre sur le terrain.

Observations

La stratégie du FFU pour l'Afrique est restée générale et, même si le soutien offrait une certaine souplesse, les choix de financement n'ont pas été assez ciblés

Les objectifs du FFU pour l'Afrique sont restés trop généraux et les rapports de recherche n'ont guère influé sur sa stratégie

22 Pour ce qui est de la présente section, nous avons examiné si, comme nous l'invitions à le faire dans une recommandation qu'elle a acceptée⁷, la Commission s'est appuyée sur les réalisations des facilités pour la recherche et la production de données probantes (voir [encadré 1](#)) et sur les enseignements tirés de l'expérience acquise pour proposer au conseil d'administration du FFU pour l'Afrique d'en revoir les objectifs et les priorités. Nous avons ensuite vérifié si ces objectifs et priorités révisés sont davantage spécifiques et réalisables. L'[annexe I](#) présente l'état d'avancement de la mise en œuvre de toutes nos recommandations relatives au FFU pour l'Afrique.

⁷ Rapport spécial 32/2018, recommandation n° 1.

Encadré 1

Facilité pour la recherche et la production de données probantes du FFU pour l'Afrique: une nouvelle boîte à outils pour l'analyse des besoins, la définition des problèmes et l'analyse contextuelle

L'acte constitutif dispose que la stratégie du FFU pour l'Afrique doit s'appuyer sur une approche claire fondée sur des données probantes. Le document d'orientation stratégique engage le FFU pour l'Afrique à financer des activités de recherche et d'analyse dans le contexte de la migration, notamment pour éclairer les décisions stratégiques et celles relatives aux opérations en ce qui concerne l'utilisation des fonds du FFU. Un nouvel outil, la facilité pour la recherche et la production de données probantes, a été créé pour concrétiser cet engagement.

En décembre 2015, le comité de gestion pour la Corne de l'Afrique a approuvé un premier document d'action concernant l'utilisation de la facilité. L'objectif général était de mieux connaître et comprendre les causes profondes et les vecteurs de l'instabilité, de l'insécurité, de la migration irrégulière et des déplacements forcés le long des principales routes migratoires, ainsi que les facteurs qui leur sont sous-jacents, mais aussi d'analyser et de diffuser les politiques et les approches les plus efficaces pour s'attaquer à ces causes et en réduire les effets, de même que pour améliorer la gestion des migrations.

La facilité vise à procurer au FFU pour l'Afrique des données probantes de meilleure qualité afin de l'aider à définir et à mettre en œuvre les activités et projets adéquats. Elle permet de financer l'analyse des besoins des projets avant que les documents d'action soient approuvés.

23 Nous avons constaté que, depuis la mise en place du FFU pour l'Afrique, le conseil d'administration n'a jamais modifié l'acte constitutif (sauf pour prolonger sa période opérationnelle d'un an, jusqu'au 31 décembre 2021⁸) ni le document d'orientation stratégique.

24 Conscient du caractère limité des ressources du FFU pour l'Afrique, le conseil d'administration a approuvé des critères de priorité pour les trois volets en avril 2018⁹. Toutefois, la Commission n'a pas réagi en recentrant les priorités et les objectifs généraux du FFU pour l'Afrique, qui restent ceux définis dans le document d'orientation stratégique (voir point **04**). La Commission a avalisé les critères de priorité définis par le conseil d'administration en 2018 (voir *figure 6*) en tant qu'orientations supplémentaires tenant compte de l'évolution des besoins et des défis émergents.

⁸ Décision C(2020) 8701 de la Commission du 10 décembre 2020.

⁹ Procès-verbal de la quatrième réunion du conseil d'administration du FFU pour l'Afrique.

Figure 6 – Critères de priorité du conseil d'administration

Priorités des volets Sahel et lac Tchad et Corne de l'Afrique	Priorités du volet Afrique du Nord
Retour et réintégration	Gestion intégrée des frontières
Gestion des réfugiés (cadre d'action global pour les réfugiés)	Protection des migrants en situation de vulnérabilité
État civil et documents sécurisés	Migration de main-d'œuvre
Mesures de lutte contre la traite d'êtres humains	Retours volontaires et réintégration durable
Efforts essentiels de stabilisation en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud et, sous réserve que des ressources soient disponibles, au Sahel	Stabilisation des communautés (y compris par un soutien aux municipalités situées le long des routes migratoires)
Dialogues sur les migrations (Gambie et Éthiopie)	

Source: Procès-verbal de la [quatrième réunion du conseil d'administration du FFU pour l'Afrique](#).

25 Le volet Afrique du Nord a conservé comme priorité l'objectif stratégique «amélioration de la gestion des migrations» (voir point [04](#)), tandis qu'aucune priorité particulière n'a été fixée pour les volets Sahel et lac Tchad ainsi que Corne de l'Afrique. Même après avril 2018, les comités de gestion ont continué d'adopter des [documents d'action](#) s'inscrivant dans la ligne des quatre objectifs stratégiques généraux, mais pas dans celle des objectifs définis par le conseil d'administration.

26 La révision des critères de priorité par le conseil d'administration a donc eu peu d'incidence sur l'élaboration des documents d'action approuvés après avril 2018. Nous avons constaté que 32 des 105 documents d'action approuvés depuis lors n'étaient pas pleinement conformes aux critères de priorités de 2018 (voir exemple dans l'[encadré 2](#)).

Encadré 2

Exemple de document d'action ne répondant pas pleinement aux critères de priorité de 2018

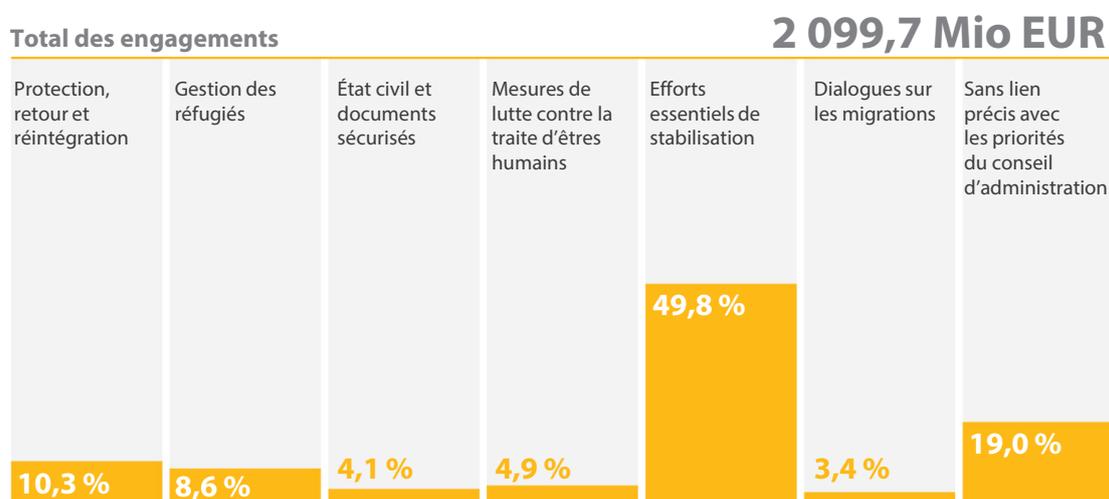
Un document d'action du volet Sahel et lac Tchad visait à créer une station radio dans la région du Sahel pour encourager la jeunesse à s'exprimer. En réalité, cette station diffuse essentiellement de la musique. Le document a été approuvé au titre de l'objectif stratégique «amélioration de la gouvernance et la prévention des conflits» (voir point 04). Il est cependant difficile d'établir un lien avec les critères de priorité révisés par le conseil d'administration en 2018, à savoir:

1. retours et réintégration;
2. gestion des réfugiés (cadre d'action global pour les réfugiés);
3. état civil et documents sécurisés;
4. efforts essentiels de stabilisation en Somalie, au Soudan et au Soudan du Sud et, sous réserve que les ressources soient disponibles, au Sahel;
5. dialogues sur les migrations (Gambie et Éthiopie).

27 Nous avons également constaté, comme nous l'indiquions déjà dans notre [rapport spécial 32/2018](#), que les objectifs et les priorités du fonds ont conservé une formulation aussi générale que possible, de sorte que la plupart des actions puissent être considérées comme éligibles. La Commission estime que le soutien du FFU pour l'Afrique est équilibré et conforme aux quatre objectifs stratégiques (17 % des financements ont été alloués à l'accroissement des débouchés économiques et des perspectives d'emploi, 28 % au renforcement de la résilience des communautés, 31 % à l'amélioration de la gestion des migrations et 22 % à l'amélioration de la gouvernance et de la prévention des conflits)¹⁰. Toutefois, un tel équilibre n'existe pas entre les priorités fixées par le conseil d'administration (voir [figures 7 et 8](#)). En outre, aucune orientation n'indique laquelle de ces priorités l'emporte sur les autres. Par conséquent, les fonds ont continué d'être alloués de façon disproportionnée à un grand nombre d'actions humanitaires, de développement et de sécurité au titre de la priorité «efforts essentiels de stabilisation» des volets Sahel et lac Tchad et Corne de l'Afrique ainsi que de la priorité «protection des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés vulnérables et stabilisation des communautés» du volet Afrique du Nord. La stabilisation est un objectif essentiel, qui peut être traité dans une multitude de secteurs (éducation, emploi, sécurité, activités de consolidation de la paix, gouvernance, nutrition, etc.) et financé par d'autres instruments de l'UE. Il ne s'agit pas d'une priorité spécifique du FFU pour l'Afrique.

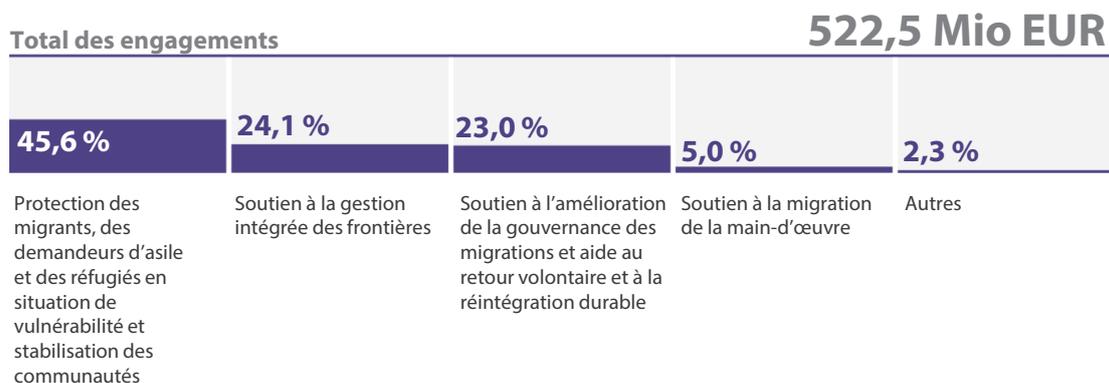
¹⁰ Rapport annuel 2023 du FFU pour l'Afrique, p. 19.

Figure 7 – Répartition estimative des engagements des volets Sahel et lac Tchad et Corne de l’Afrique entre les critères de priorité du FFU pour l’Afrique tels que révisés par le conseil d’administration



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents d’actions du FFU pour l’Afrique approuvés depuis avril 2018.

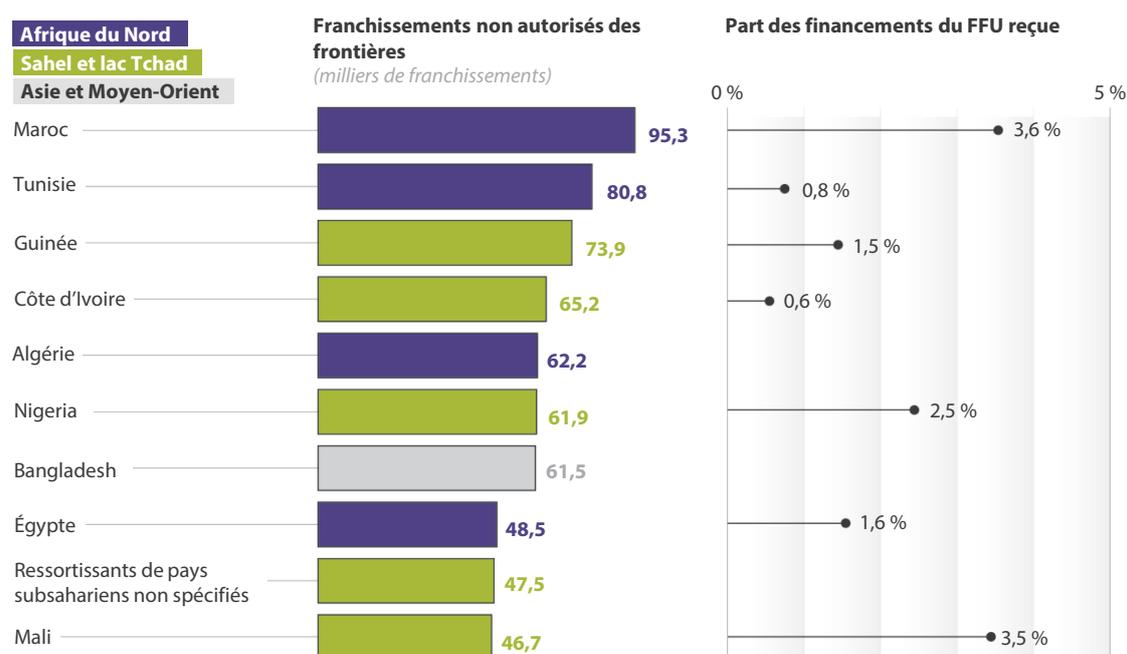
Figure 8 – Répartition estimative des engagements du volet Afrique du Nord entre les critères de priorité du FFU pour l’Afrique tels que révisés par le conseil d’administration



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents d’actions du FFU pour l’Afrique approuvés depuis avril 2018.

28 Ni l'acte constitutif ni le document d'orientation stratégique ni le cadre opérationnel ne précisent comment les financements doivent être répartis entre les volets géographiques, les pays ou les priorités. Bien que le comité de gestion pour la Corne de l'Afrique soit convenu d'abandonner la répartition par pays et de se concentrer sur des indicateurs clés en lien avec la problématique des migrations, l'affectation des financements du FFU pour l'Afrique n'a pas été fondée sur des indicateurs concernant en particulier cette question, tels que le nombre de migrants en situation irrégulière arrivant dans l'UE (voir [figure 9](#)), le nombre de personnes déplacées à l'intérieur des pays ou le nombre de migrants accueillis.

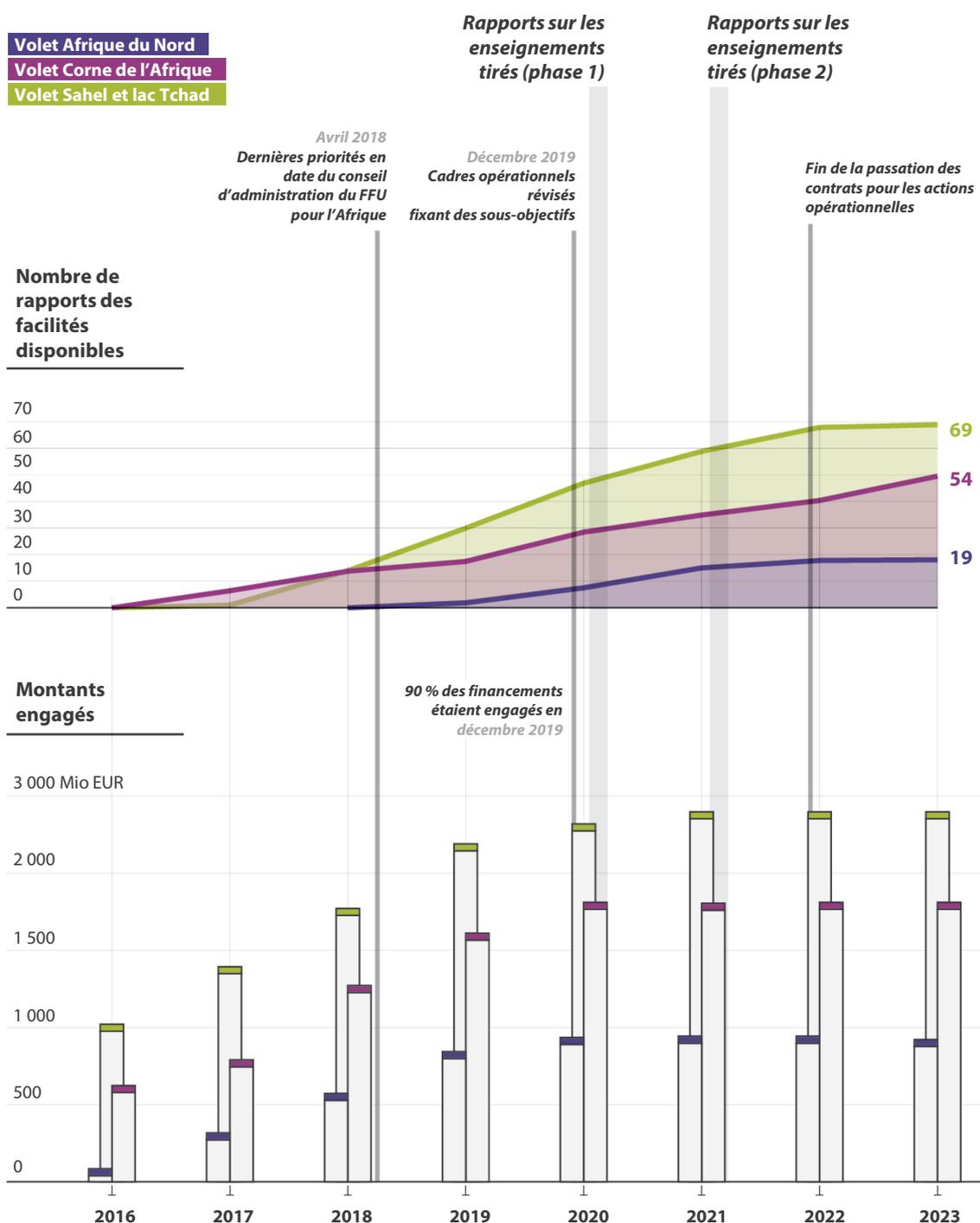
Figure 9 – Dix premiers pays d'origine des migrants en situation irrégulière arrivés dans l'UE en empruntant la route de l'Afrique de l'Ouest ou celles de la Méditerranée occidentale et centrale de 2016 à 2023, et part des financements du FFU pour l'Afrique reçue



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels de Frontex. Ces données renseignent sur les franchissements non autorisés des frontières détectés et non sur le nombre total de migrants, une même personne pouvant traverser les frontières extérieures à plusieurs reprises.

29 À la différence de l'aide au développement fournie jusque-là, le FFU pour l'Afrique visait à fonder son soutien sur des informations probantes. Le FFU pour l'Afrique a créé les facilités pour la recherche et la production de données probantes afin de recueillir des informations sur les moteurs et la dynamique des conflits, de la migration irrégulière et des déplacements de populations, mais nous n'avons trouvé aucun élément attestant que les rapports de ces facilités et ceux sur les enseignements tirés de l'expérience acquise aient directement contribué à l'élaboration de la stratégie du FFU pour l'Afrique. À l'instar de l'évaluation à mi-parcours du FFU pour l'Afrique, la grande majorité de ces rapports n'ont été disponibles que lorsque les fonds avaient été presque intégralement engagés (4,4 milliards d'euros en décembre 2019); ils ne pouvaient donc avoir qu'une faible incidence sur les projets du FFU (voir *figure 10*).

Figure 10 – Dates de disponibilité des rapports des facilités et d’approbation des priorités et des sous-objectifs les plus récents du FFU



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données financières fournies par la Commission, des procès-verbaux de réunions du conseil d’administration et du comité de gestion du FFU pour l’Afrique, des rapports des facilités pour la recherche et la production de données probantes et des rapports sur les enseignements tirés de l’expérience acquise.

Le mécanisme pour la prise des décisions de financement est plus rapide, mais les enseignements tirés et les évaluations approfondies des besoins ne sont pas suffisamment pris en considération

30 Le document d'orientation stratégique dispose que les interventions du FFU pour l'Afrique doivent s'appuyer sur une compréhension approfondie des contextes locaux¹¹. Le but est de permettre l'adoption de décisions plus précises sur le lieu de réalisation des investissements (par exemple les régions touchées par un conflit ou à risque accru de conflit, de déplacements forcés ou de traite ou de trafic d'êtres humains, les régions où les services sociaux et les possibilités sociales sont rares ou les régions d'origine des migrants en situation irrégulière), sur les bénéficiaires finaux de ces investissements (par exemple les jeunes à risque) et sur les responsables de la mise en œuvre des projets (entités locales, nationales, régionales ou internationales) les plus à même d'atteindre les objectifs compte tenu du contexte propre à chaque situation. Tout en examinant l'application de ces critères, nous avons vérifié si les interventions du FFU pour l'Afrique ont été mises en œuvre rapidement en réponse aux crises et si le recours à un instrument d'urgence était justifié.

Les règles du FFU pour l'Afrique ont permis de prendre les décisions de financement rapidement et, bien que plus longs, les délais de passation des contrats sont restés raisonnables

31 Plus de la moitié des gestionnaires de programme du FFU pour l'Afrique qui ont répondu à notre enquête étaient d'accord, voire tout à fait d'accord, avec l'idée que les actions soutenues par le FFU auraient pu être financées par d'autres instruments de l'UE. Selon eux, certaines actions auraient pu être éligibles aussi à l'aide bilatérale ou régionale du FED, à celle de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix ou de l'instrument de coopération au développement, ou encore à une aide de la DG ECHO.

32 Nous avons cependant constaté que le FFU pour l'Afrique offrait plus de **souplesse** et une plus grande adaptabilité aux situations d'urgence telles que la pandémie de COVID-19. La Commission a également recouru au FFU pour l'Afrique dans un petit nombre de pays où l'absence d'accord politique rendait un financement par le FED impossible.

¹¹ Document d'orientation stratégique du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, section 2, «*Principles of Intervention*» (p. 10).

33 Dans notre rapport de 2018, nous avons montré que le FFU pour l’Afrique présentait l’avantage supplémentaire de permettre une réponse plus rapide, dans la mesure où le temps nécessaire pour déterminer et élaborer les actions, puis attribuer les contrats, était plus court¹². Or nous avons à présent constaté que même si les contrats ont été rapidement conclus (à savoir deux mois tout au plus après l’approbation du comité de gestion) pour cinq projets de notre échantillon, il a fallu bien plus de temps dans quatre autres cas (14 mois en moyenne). Pour ce qui est des sept projets restants, les contrats ont été passés dans un délai raisonnable (environ six mois). Nous avons également observé que 11 documents d’action approuvés après la révision des critères de priorité effectuée en 2018 avaient ensuite dû être annulés parce que les actions prévues ne pouvaient pas être mises en œuvre.

Lors de la conception des actions du FFU pour l’Afrique, il n’a pas été suffisamment tenu compte des enseignements tirés précédemment

34 Les documents d’action sont censés donner une vue d’ensemble des enseignements tirés des projets antérieurs, décrire le contexte général et faire état des besoins spécifiques. À une exception près, tous les documents d’action de notre échantillon comportaient une section spécifiquement consacrée aux enseignements tirés, mais ils ne mentionnaient ni écueils ni recommandations ni bonnes pratiques. Ces sections étaient brèves (dans la limite d’une demi-page imposée) et formulées en termes généraux. Les enseignements tirés d’actions similaires menées dans d’autres pays n’étaient pas mis en avant. En outre, les enseignements tirés n’ont pas systématiquement été mis à profit lors de la conception des projets (voir [encadré 3](#)).

¹² Rapport spécial 32/2018, figure 3.

Encadré 3

Exemples d'enseignements tirés peu suivis

Un document d'action du volet Sahel et lac Tchad indiquait que l'un des enseignements tirés des travaux avec les jeunes, les jeunes adultes et les anciens migrants est qu'une augmentation importante des revenus n'entraîne pas automatiquement une plus grande résistance à la tentation de la migration irrégulière. Elle peut même créer le risque que des projets «dormants» de migration irrégulière soient mis à exécution (compte tenu du coût élevé de l'opération et du fort sentiment que la migration est la clé de la réussite et d'un avenir meilleur, malgré la connaissance des risques et des dangers qu'elle comporte). Le même constat vaut pour le renforcement des compétences professionnelles.

Même si ce document d'action attirait l'attention sur cet enseignement, il ne prévoyait guère de mesures d'atténuation de ce risque reconnu. L'un des projets de notre échantillon prévoyait le suivi d'une sélection de groupes de bénéficiaires de subventions (des agriculteurs) pour surveiller les progrès en matière de production et de commercialisation, évaluer la manière dont ils faisaient face aux difficultés et leur fournir des conseils techniques. Il ressort des rapports de suivi que plusieurs bénéficiaires étaient absents de leur exploitation, voire injoignables, et que certains nécessitaient un accompagnement plus poussé. Nous avons constaté les mêmes problèmes lors de nos visites sur place.

Le suivi de cette question n'a été assuré que pour un échantillon de bénéficiaires dans le cadre de deux projets seulement, et il ne l'a pas été du tout dans le cas de cinq autres.

Toutefois, pour deux de ces projets, des critères de sélection spécifiques ont été utilisés, tels que la volonté d'investir des capitaux personnels, de manière à éviter que des projets dormants de migration irrégulière se concrétisent.

35 Le suivi axé sur les résultats (*Result-Oriented Monitoring*, ROM) consiste en un examen réalisé par des contractants externes, qui a pour but d'évaluer la performance des programmes et des projets. Depuis 2020, les rapports ROM comportent une question sur les enseignements tirés et sur les bonnes pratiques. Même si ces rapports indiquent que 85 % des interventions ont tenu compte de l'expérience acquise et des enseignements tirés, ils montrent également que seuls 10 % des projets avaient mis en avant les enseignements tirés ou fourni des exemples de bonnes pratiques pouvant être utilement partagés hors du contexte immédiat du projet.

Les activités du FFU pour l’Afrique proposées ne répondaient pas suffisamment aux besoins urgents

36 Selon la direction du FFU pour l’Afrique, les délégations de l’UE, le siège du SEAE et les responsables de la mise en œuvre des projets ont entretenu, lors de la programmation et de l’établissement des documents d’action, des échanges «fluides et informels» dans le cadre desquels ils ont pris acte des besoins urgents exprimés dans les rapports des facilités pour la recherche et la production de données probantes. Or, si environ 40 % de ces rapports étaient terminés en décembre 2019, les 60 % restants ont été publiés lorsque les fonds disponibles pour les contrats étaient pratiquement épuisés (voir *figure 10* et point *29*). Seuls cinq des 31 agents de délégations de l’UE qui ont répondu à notre enquête et qui avaient participé à l’élaboration des documents d’action du FFU pour l’Afrique considéraient que ces rapports avaient été utiles pour la rédaction des documents en question. Les rapports des facilités ont néanmoins été mentionnés plus souvent en ce qui concerne l’élaboration des documents d’action pour l’IVCDCl – Europe dans le monde (voir point *12*). Un seul des 16 projets du FFU pour l’Afrique figurant dans notre échantillon faisait explicitement référence à un rapport de la facilité pour la recherche et la production de données probantes concernée.

37 La plupart des rapports des facilités sont accessibles au public, mais ils ne sont pas centralisés sur une plateforme unique. Certains sont classés par volet géographique sur le site internet du FFU¹³, mais pas par objectif, thème ou activité. Pour ce qui est du volet Corne de l’Afrique, le contractant en charge de la facilité tient un site internet¹⁴ ou de tels classements sont disponibles. Un accès partagé et ouvert à l’ensemble des rapports et aux autres informations fondées sur des données probantes, telles que les études du terrain (hydrologiques, topographiques ou environnementales), permettrait d’augmenter le taux de réussite des projets. L’un des projets de notre échantillon s’est appuyé sur une étude hydrologique poussée, réalisée précédemment dans le cadre d’un autre projet du FFU pour l’Afrique, pour forer des puits avec succès en Éthiopie (voir *photo 1*). Le même projet a servi à financer des travaux similaires au Kenya, mais réalisés selon des méthodes conventionnelles moins fiables. En conséquence, le forage de deux trous de sonde s’est soldé par un échec dans ce pays.

¹³ Site internet du FFU pour l’Afrique.

¹⁴ Site internet de la facilité pour la recherche et la production de données probantes du volet Corne de l’Afrique.

Photo 1 – Puits de forage à pompe solaire couronné de succès dans le village de Dassanech en Éthiopie



Source: Cour des comptes européenne.

38 Les documents d'action que nous avons examinés traitaient la question des besoins spécifiques. Ils avaient été élaborés conformément aux lignes directrices, mais nous avons constaté que les activités proposées n'étaient pas toujours pleinement en adéquation avec:

- l'urgence de la situation;
- les capacités des responsables de la mise en œuvre;
- le nombre réel de bénéficiaires pouvant être aidés;
- les contextes locaux (par exemple l'intérêt des jeunes, les secteurs offrant des possibilités d'emploi, les structures existantes ou les aides octroyées précédemment);

- o les pouvoirs, les responsabilités, l'engagement et les capacités des autorités nationales visées;
- o les priorités des pays partenaires (voir [encadré 4](#)).

Encadré 4

Projet dont les objectifs ne tiennent pas compte des priorités du pays partenaire

Le comité de gestion du volet Corne de l'Afrique a été informé qu'un projet en Éthiopie visait à soutenir la réintégration durable de ressortissants éthiopiens de retour d'Europe et à contribuer, en définitive, à la création d'un système national de gestion opérationnelle des réintégrations. Or les flux migratoires indiquent que la destination préférée des migrants éthiopiens est l'Arabie saoudite (79 %), suivie du Koweït (20 %) et de Dubaï (1 %).

La priorité des autorités éthiopiennes était donc de rapatrier ces groupes de migrants, et non ceux en situation irrégulière en Europe. Malgré cela, le comité de gestion a avalisé un document d'action centré uniquement sur les personnes de retour d'Europe. Il en résulte qu'à quelques mois du terme du projet, moins de 10 % du nombre visé de personnes de retour d'Europe avaient bénéficié d'une aide à la réintégration. Un avenant au contrat a ensuite réduit le nombre cible de personnes de retour d'Europe et autorisé l'octroi de l'aide à des personnes de retour des États du Golfe.

39 Nous avons ainsi constaté que certaines activités n'étaient plus durables, étaient difficiles à mettre en œuvre (voir point [79](#)) ou ne présentaient aucun lien avec les aspects les plus urgents de la crise migratoire. Citons, à titre d'exemple:

- la remise en état de la corniche côtière Al-Shabbi à Benghazi;
- la restauration du théâtre romain de Sabratha en Libye;
- la fourniture d'équipements sportifs et de matériel de cuisine pour des écoles où les besoins de base en matière d'infrastructure étaient criants (voir [photo 2](#)).

Photo 2 – Une école qui n’a pas accès à l’électricité reçoit un mixeur pour compléter une formation en préparation et conservation des aliments



Source: Cour des comptes européenne.

40 Nous avons vérifié si les règles relatives à l’APD avaient été respectées dans le cas du FFU pour l’Afrique. La Commission a déclaré à l’OCDE que les contributions au FFU pour l’Afrique relevaient à 100 % de l’APD (voir point 13). Contrairement à ce qui se fait pour d’autres instruments de développement, les contributions à l’APD n’étaient pas directement déclarées au niveau des projets. La Commission a néanmoins établi des listes internes des différents projets du FFU, en précisant s’ils étaient admissibles au bénéfice de l’APD. Nous avons constaté que sur ces listes figurait un projet du volet Afrique du Nord non admissible à l’APD. Nous avons également observé que trois projets de notre échantillon couvrant deux volets géographiques, qui avaient tous trois été considérés par la Commission comme pleinement admissibles, comportaient des activités ne relevant pas de l’APD. Ces trois projets visaient à soutenir des activités de gestion et/ou de contrôle des frontières qui répondaient au moins en partie aux intérêts du donateur ou qui avaient donné lieu à des réalisations inéligibles. Les financements du FFU pour l’Afrique ont ainsi été déclarés comme 100 % admissibles au bénéfice de l’APD, alors qu’ils ne l’étaient pas en réalité. La Commission n’a pas appliqué le principe de précaution en matière de comptabilisation de l’APD lorsqu’il existait un doute.

Malgré une approche novatrice pour détecter les risques pour les droits de l'homme dans un environnement difficile, ces risques n'ont pas été traités dans leur globalité

L'évaluation des risques potentiels pour les droits de l'homme n'a pas été exhaustive

41 L'un des huit préceptes de la stratégie du FFU pour l'Afrique¹⁵, qui fait également partie des priorités retenues par les membres du conseil d'administration, est la nécessité de respecter le principe consistant à ne pas nuire (voir [encadré 5](#)). La Commission s'est engagée à veiller au respect de ce principe et de l'approche des Nations unies fondée sur les droits de l'homme tout au long du cycle des projets du FFU pour l'Afrique. Nous avons dès lors examiné si les actions du FFU sélectionnées dans notre échantillon tenaient compte des risques potentiels pour les droits de l'homme et prévoyaient des mesures d'atténuation adéquates.

Encadré 5

Principe consistant à ne pas nuire

Le document intitulé «[Le nouveau consensus européen pour le développement](#) – Notre monde, notre dignité, notre avenir» engage expressément l'UE et ses États membres à mettre en œuvre «une approche de la coopération au développement fondée sur les droits humains, englobant tous les droits de l'homme». L'approche fondée sur les droits couvre une gamme de droits plus vaste que les droits de l'homme. Elle vise à garantir le respect de deux principes: «ne pas nuire» et «produire un maximum d'effets positifs»¹⁶.

Le principe consistant à ne pas nuire veut que la coopération au développement ne cause pas de dommages inacceptables ni d'atteintes aux droits de l'homme¹⁷.

¹⁵ Document d'orientation stratégique, p. 10.

¹⁶ *Rights-based approach toolbox*, document SWD(2014) 152, p. 5 à 7 et 15.

¹⁷ *Rights-based approach toolbox*, p. 15.

42 Les documents d'action font l'objet d'une revue interne de la qualité à la Commission avant d'être présentés aux comités de gestion. La Commission nous a communiqué ses notes sur la revue de la qualité de huit documents d'action se rapportant à huit des 16 projets de notre échantillon. Pour les huit autres, rien n'attestait que des vérifications aient été effectuées. Cette absence de vérifications concernait au moins un projet pour chacun des trois volets géographiques. Les commentaires formulés durant le processus de revue n'ont pas systématiquement été pris en considération. Lorsque des documents d'action sont approuvés ou modifiés, les risques associés ne sont pas connus et donc pas nécessairement atténués au moyen d'activités prévues spécialement à cet effet. Une fois qu'une action a été approuvée par le comité de gestion, elle doit être mise en œuvre conformément au document d'action correspondant. Le gérant du FFU pour l'Afrique n'informe le comité de gestion qu'en cas de modifications substantielles (par exemple une augmentation de budget supérieure à 20 % ou des changements concernant la nature et les objectifs de l'action). En revanche, les changements concernant une augmentation de budget inférieure à 20 % ou liés à la protection des droits de l'homme ne sont pas considérés comme substantiels (voir [encadré 6](#)).

Encadré 6

Exemples de changements effectués pendant la mise en œuvre d'un projet qui n'ont pas été considérés comme substantiels

Un projet régional mené au Maroc et en Tunisie, dont nous avons contrôlé les activités du côté tunisien, visait à renforcer les capacités des autorités dans les domaines de la surveillance maritime et de la gestion des migrations. Le document d'action présenté au comité de gestion prévoyait une liste de modules et de réalisations potentiels à financer. Le contrat initial conclu entre la Commission et le responsable de la mise en œuvre du projet en août 2018 portait sur un soutien en faveur de six zones prioritaires en matière de surveillance maritime.

En 2020, malgré des retards dans la mise en œuvre (15 % du volet tunisien avait été octroyé en septembre 2020, mais tout n'avait pas encore été versé), la Commission a décidé d'augmenter de 10 millions d'euros la partie du budget du projet consacrée à la Tunisie. Les fonds supplémentaires avaient été demandés pour un système de surveillance couvrant l'ensemble du littoral. Le responsable de la mise en œuvre du projet s'est ensuite rendu compte que ce volet du projet ne pourrait faire l'objet de contrats ni être mené à bien avant l'expiration du FFU pour l'Afrique. L'appel d'offres lancé en 2022 a donc été annulé en 2023, et les fonds restants (5 millions d'euros) ont pu servir à l'achat d'autres équipements.

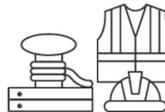
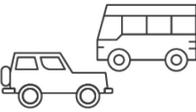
Nous avons constaté que le premier document d'action relatif à ce projet a été modifié pour tenir compte des commentaires des États membres sur les aspects relatifs aux droits de l'homme. Le document d'action ainsi modifié a cependant été dépouillé de toutes les références à la nécessité de favoriser une approche de la gestion des migrations fondée sur les droits. Elles concernaient notamment la nécessité de soutenir la coordination entre les organes de contrôle aux frontières et les autorités nationales en charge des droits de l'homme et de la protection des victimes, de renforcer la capacité des autorités frontalières en matière de détection et de prévention des violations potentielles de droits, telles que les cas de traite d'êtres humains, aux points de passage frontaliers et de renforcer les mécanismes d'aiguillage des victimes d'atteintes aux droits de l'homme détectées aux frontières vers les structures d'assistance appropriées. Ces informations n'ont donc pas été portées à la connaissance du comité de gestion.

43 Les parties des documents d'action consacrées aux risques présentent généralement un format et une longueur standard, en dépit de la très grande diversité des conséquences pour les droits de l'homme. Aucune distinction fondamentale n'est par exemple faite entre les évaluations des risques pour les actions en faveur de la création d'emplois et celles concernant les actions en matière de sécurité. Dans les documents d'action de trois des 16 projets de notre échantillon, les risques n'étaient ni catégorisés par niveau (faible, moyen ou élevé) ni mis en relation avec des mesures d'atténuation.

44 Seuls cinq des documents d'actions relatifs aux projets de notre échantillon soulignaient au moins un risque pour les droits de l'homme. Trois d'entre eux mentionnaient le risque de générer des tensions entre les personnes rapatriées/les réfugiés et les populations hôtes. Or ce risque valait tout aussi bien pour d'autres projets de notre échantillon.

45 Les risques sont naturellement plus élevés pour les actions à mettre en œuvre dans des zones extrêmement instables ou impliquant des activités de gestion des frontières ou liées à la sécurité. Cinq documents d'action de notre échantillon présentaient des risques plus élevés de cette nature. Toutefois, deux d'entre eux ne faisaient référence à aucun risque potentiel pour les droits de l'homme, tandis que les trois autres ne mentionnaient qu'un petit nombre de risques. Par ailleurs, l'analyse ne couvrait pas les risques transversaux posés par la mise en œuvre de plusieurs activités dans le même pays (voir deuxième colonne de la [figure 11](#)).

Figure 11 – Risques potentiels pour les droits de l’homme posés par la mise en œuvre de plusieurs activités en Libye

Intentions de l’UE	Soutien du FFU octroyé	Appréciation, par la Cour, des risques potentiels non soulignés dans les documents de conception
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la surveillance maritime • Réduire les pertes de vies en mer 	 <p>Équipements, bateaux et formations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il se peut que l'équipement serve à des acteurs autres que les bénéficiaires ciblés. • Il se peut que le personnel formé n'adhère pas au principe consistant à ne pas nuire. • Il se peut que les entités bénéficiaires n'acceptent pas le suivi par des tiers.
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les conditions dans les centres de rétention par des interventions visant à sauver des vies et améliorer la situation des migrants en matière de droits de l'homme 	 <p>Travaux/équipements aux points de débarquement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il se peut que les garde-côtes libyens et/ou l'administration générale de la sécurité côtière perdent le contrôle des points de débarquement et que l'accès des donateurs à ces derniers soit limité. • Il se peut que les points de débarquement soient utilisés par d'autres acteurs, «officieux», et à des fins détournées. • Absence d'examen: du fait d'un changement de propriété, la Cour n'a pas pu visiter l'un des points de débarquement financés
<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des installations de base pour mieux organiser les opérations de recherche et de sauvetage, la surveillance des frontières et les opérations de contrôle • Renforcer la surveillance des frontières terrestres 	 <p>Voitures et autobus</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il se peut que le soutien du FFU pour l'Afrique ait facilité le transfert de migrants vers des centres de rétention, y aggravant ainsi la surpopulation. • Il se peut que les voitures et/ou les autobus soient utilisés par des personnes autres que les bénéficiaires prévus ou à des fins détournées.
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les conditions dans les centres de rétention par des interventions visant à sauver des vies et améliorer la situation des migrants en matière de droits de l'homme 	 <p>Travaux/équipements dans les centres de rétention</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il se peut que les centres de rétention financés ne soient pas régulièrement accessibles aux organisations humanitaires ou de développement. • Il se peut que les centres de rétention fermés par les services de lutte contre l'immigration clandestine passent sous le contrôle d'autres acteurs, «officieux», impliqués dans le trafic de migrants. • Il se peut que l'équipement ne soit pas utilisé aux fins prévues ou qu'il ait été revendu. • Il se peut que la sous-traitance ait bénéficié à des organisations criminelles.

Source: Cour des comptes européenne.

46 Pour ce qui est de la mise en œuvre, nous avons constaté que les activités ne tenaient pas suffisamment compte des risques de non-respect du principe consistant à ne pas nuire:

- o neuf documents d'action (concernant 10 des 16 projets sélectionnés) ne prévoyaient aucune mesure spécifique pour éviter ces risques. Toutefois, six des 10 projets concernés ont comporté des activités destinées à faire respecter ce principe (consultation des chefs de tribu, cartographie des ressources naturelles avec la population locale, activités ciblant davantage les femmes que les hommes, octroi d'un soutien similaire à la population locale et aux personnes rapatriées, formations relatives aux droits de l'homme, etc.). Un projet a limité au maximum le risque de tensions entre les populations hôtes et les personnes rapatriées bénéficiant d'une aide économique en organisant des séances de dialogues au niveau local et des activités de réintégration.
- o Cinq documents d'action (concernant les six projets restants) prévoyaient des mesures d'atténuation des risques de non-respect du principe consistant à ne pas nuire, qui ne se sont toutefois pas systématiquement traduites par des activités ou des indicateurs spécifiques au niveau des projets permettant de confirmer qu'elles étaient correctement mises en œuvre (voir exemples dans l'[encadré 7](#)).

Encadré 7

Exemples de mesures d'atténuation proposées pour lesquelles nous ne disposons guère d'éléments attestant de leur mise en œuvre dans le cadre des projets

Le document d'action concernant la première phase d'un projet lié à la gestion des frontières disposait que des membres des forces de l'ordre italiennes surveilleraient la bonne utilisation des équipements maritimes et terrestres, et que des critères stricts seraient mis en place pour la sélection et l'habilitation de sécurité des fonctionnaires libyens auxquels le projet bénéficierait. Nous n'avons pas relevé suffisamment d'éléments attestant que ces mesures d'atténuation aient été mises en œuvre à quelque moment que ce soit depuis que le projet a démarré en 2018.

Le document d'action relatif à la deuxième phase du projet mentionnait une formation spéciale aux principes et directives recommandés par le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme en matière de droits de l'Homme aux frontières internationales. Les bénéficiaires avec lesquels nous nous sommes entretenus ont déclaré avoir été formés en matière de droits de l'homme par des parties prenantes autres que le responsable de la mise en œuvre du projet.

Le programme de formation du responsable pour 2022-2024 prévoyait des modules concernant le droit maritime international et le droit international relatif aux droits de l'homme ainsi que la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes. Nous n'avons toutefois trouvé aucun élément probant formel (récapitulatifs de modules, présentations PowerPoint, relevés d'heures de formation, listes de présence, etc.) se référant à l'étendue et au contenu de ces formations, vu que la plupart consistaient en des formations pratiques en mer. Nous avons reçu une présentation de 30 minutes sur l'élaboration des procédures standard relatives aux opérations de recherche et de sauvetage ayant des implications juridiques liées aux droits de l'homme. La présentation avait été organisée à Rome en mars 2023 pour six fonctionnaires libyens de haut rang. Les formations sur les normes internationales, y compris en matière de droits de l'homme, en lien avec les activités de gestion des frontières terrestres n'ont débuté qu'en 2023.

47 Les conditions générales de toutes les conventions de financement disposent que l'action doit être suspendue si l'UE détecte formellement une atteinte aux droits de l'homme. Le contrat relatif à un projet comportait une clause subordonnant la livraison des équipements au respect du principe consistant à ne pas nuire et des droits de l'homme. Ajoutée au cours de la mise en œuvre du projet, cette clause ne s'appliquait pas au matériel livré précédemment. Pour un autre projet, soumis à des restrictions similaires bien que moins strictes, il était tout de même fait référence, dans les conditions générales du contrat, à la nécessité de respecter les restrictions imposées par l'UE. Une telle clause n'était toutefois pas systématiquement appliquée à l'ensemble des projets, notamment ceux portant sur la sécurité, la gestion des frontières ou d'autres activités sensibles.

Le suivi du respect des droits de l'homme et la communication d'informations en la matière n'étaient pas assez rigoureux, malgré un projet pilote de suivi par des tiers

48 Nous avons examiné si la Commission avait:

- trouvé des partenaires fiables pour assurer un suivi supplémentaire des activités du FFU pour l'Afrique, axé sur le respect des droits de l'homme;
- mis en place des procédures pour vérifier le bien-fondé des accusations d'atteintes aux droits de l'homme en lien avec les projets du FFU pour l'Afrique;
- établi des lignes de conduite claires à adopter pour les enquêtes concernant des projets sensibles;
- fixé des critères précis pour décider de la suspension des activités du FFU.

Les vérifications du respect du principe consistant à ne pas nuire ont débuté en 2020, mais elles ne sont pas suffisamment étayées par la Commission dans ses rapports

49 La Commission considère qu'il incombe au premier chef aux responsables de la mise en œuvre des projets (organismes d'aide au développement des États membres, agences des Nations unies ou organisations non gouvernementales) de veiller au respect des droits de l'homme et du principe consistant à ne pas nuire. Nous avons constaté que les partenaires chargés de la mise en œuvre avaient mis en place des lignes directrices procédurales, mais aucun élément attestant des vérifications documentées n'a été porté à notre connaissance.

50 L'environnement instable dans lequel opère le FFU pour l'Afrique rend difficile le suivi des projets. La Commission, les responsables de la mise en œuvre des projets et les autres contractants ont rencontré des obstacles semblables à ceux auxquels nous avons été confrontés, par exemple pour accéder aux centres de rétention et autres lieux nécessitant une autorisation officielle. En Somalie et en Libye, la Commission fait appel à des contractants externes pour évaluer les résultats par un suivi de la mise en œuvre de projets spécifiques. Les gestionnaires de programme qui ont répondu à notre enquête avaient, dans leur grande majorité, pu effectuer des visites sur le terrain auprès des projets dont ils avaient la charge, mais un quart d'entre eux ont déclaré que cela n'avait pas été possible, essentiellement pour des raisons de ressources limitées (personnel, budget ou moyens de déplacement) et/ou de sécurité. Sur les 58 rapports de mission concernant des projets du FFU pour l'Afrique que nous avons examinés dans les cinq pays où nous nous sommes rendus, un seul indiquait que des vérifications du respect du principe consistant à ne pas nuire avaient été effectuées. Aucun des 57 autres ne comportait d'élément attestant la réalisation de telles vérifications ni n'expliquait pourquoi il n'était pas nécessaire d'en réaliser.

51 Depuis 2020, les rapports ROM établis par les consultants font état de vérifications du respect des droits de l'homme et du principe consistant à ne pas nuire. Il ressort de ces vérifications qu'aucun problème concernant les droits de l'homme ne s'est posé dans 121 projets sur 130 (soit 93 %). Les consultants chargés du suivi ROM ont en revanche constaté que neuf projets n'avaient rien prévu pour atténuer les risques de non-respect du principe consistant à ne pas nuire.

Le suivi du respect des droits de l'homme en Libye est nouveau, et rien n'atteste qu'il ait été suivi d'effet

52 En décembre 2019, la Commission a, de façon inédite, pris l'initiative de mandater des consultants externes en Libye pour contrôler:

- o dans quelle mesure les projets du FFU pour l'Afrique ont promu et protégé les droits humains des bénéficiaires conformément à l'approche que l'UE s'est engagée à appliquer;
- o quelle incidence les activités de formation du FFU ont eue sur le respect des droits de l'homme.

53 Le suivi du respect des droits de l'homme par une tierce partie est un mécanisme complexe et délicat. C'est en Libye que l'UE y a eu recours pour la première fois. Ce mécanisme n'a cependant pas été mis en place dans d'autres pays où il existe un risque d'atteintes aux droits de l'homme. Le contrat conclu en Libye ne portait pas sur l'ensemble de la période de mise en œuvre du FFU pour l'Afrique. L'exécution des projets de ce dernier en Libye a commencé en 2016, et les activités se poursuivront jusqu'en 2025. Or le contractant a établi 27 rapports mensuels couvrant la période allant de septembre 2020 à décembre 2022. Il y a ensuite eu un intervalle de neuf mois jusqu'à la signature d'un deuxième contrat en septembre 2023.

54 Chacun des rapports mensuels de suivi décrit toute une série d'évènements et de risques potentiels observés en Libye au cours du mois écoulé. C'est le contexte qui détermine l'étendue du suivi, lequel ne comporte pas d'examen approfondi de l'incidence de toutes les réalisations et activités (installation de générateurs d'électricité, organisation de formations, etc.) sur les droits de l'homme. Les rapports informent utilement le personnel du FFU pour l'Afrique de la complexité de la situation sur le terrain.

55 Les rapports mensuels de suivi peuvent constituer une source nouvelle et précieuse d'informations pour les agents de la Commission, mais celle-ci n'a pas mis en place de processus pour donner suite à ces informations. Les agents de la Commission qui ne connaissent pas bien les activités financées par le FFU pour l'Afrique en Libye, et notamment leur localisation, ne sont pas en mesure de faire le lien entre les risques signalés et des projets du FFU, ni de déterminer si le matériel financé par celui-ci est utilisé aux fins prévues et dans le respect du principe consistant à ne pas nuire.

56 Lors de nos travaux d'audit, nous avons constaté que certains agents de la Commission, aussi bien à Bruxelles que dans la délégation, n'avaient pas une bonne connaissance des activités du FFU pour l'Afrique en Libye ni de leur localisation. Notre enquête menée auprès des gestionnaires de programme du FFU pour l'Afrique des trois volets géographiques a montré que plusieurs d'entre eux ne disposaient pas d'informations complètes sur la localisation des réalisations et des activités.

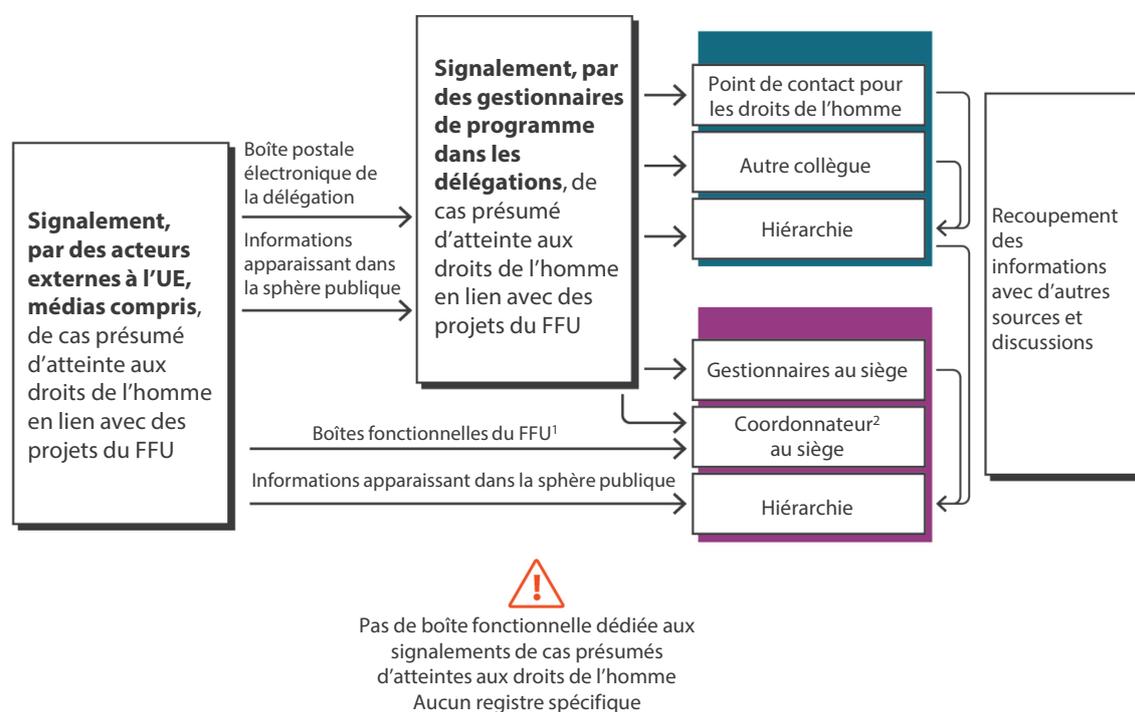
57 La Commission et le SEAE ne transmettent les rapports mensuels de suivi ni aux donateurs du FFU pour l’Afrique ni aux responsables de la mise en œuvre des projets. Ces derniers ont cependant reçu des exemplaires de cinq rapports thématiques contenant des informations détaillées sur les risques concrets pour les activités du FFU et des recommandations. Ces rapports faisaient état de l’absence d’évaluation systématique et approfondie de la sensibilité aux conflits. La Commission, le contractant et les responsables de la mise en œuvre des projets concernés sont convenus d’un plan d’action, dont le suivi est assuré dans les rapports de suivi établis en vertu du deuxième contrat (voir point **54**).

Il n’existe aucune procédure formelle de signalement et d’examen des cas présumés d’atteintes aux droits de l’homme

58 La Commission estime que les clauses contractuelles qui permettent de suspendre une activité en cas de décision de l’UE contribuent à offrir des garanties adéquates pour atténuer les risques de non-respect du principe consistant à ne pas nuire ou des droits de l’homme. Nous n’avons toutefois pas relevé d’exemples clairs et documentés, ni d’orientations pratiques, concernant les actions susceptibles de conduire l’UE à décider de suspendre une activité. La Commission a déclaré qu’elle suspendrait l’aide en cas de lien direct entre les dépenses de l’UE et des atteintes aux droits de l’homme, sur la base d’une évaluation au cas par cas de la nécessité et de la proportionnalité, en tenant également compte du contexte propre à chaque pays. Malgré l’existence de cas présumés de ce type, la Commission n’a pas été en mesure de fournir des exemples montrant que de telles évaluations aient été effectuées en lien avec des activités du FFU pour l’Afrique. Elle nous a donné des exemples de situations qui entraîneraient la suspension de certaines activités en Libye. Alors que nous avons relevé des indices clairs que l’une de ces situations s’était produite, la Commission n’a pas suspendu la moindre activité du FFU en Libye à ce jour, estimant que l’aide devait être maintenue pour sauver des vies et atténuer les souffrances des migrants.

59 Dix des gestionnaires de programme du FFU pour l’Afrique qui ont répondu confidentiellement à notre enquête, pour l’ensemble des volets géographiques, ont déclaré qu’ils avaient signalé des atteintes aux droits de l’homme à d’autres collègues. Or, au niveau des services centraux, la Commission ne disposait que d’un seul dossier concernant un cas présumé. La Commission nous a expliqué qu’afin de garantir la confidentialité des informations communiquées, les cas présumés peuvent, en fonction du besoin d’en connaître, être transmis aux supérieurs hiérarchiques (chef de secteurs, chef de la coopération, chef du service Finances et contrat ou chef de délégation) de la personne qui les signale. Il n’existe pas de procédure formelle de signalement par écrit qui soit commune aux trois volets géographiques du FFU pour l’Afrique. Les cas présumés peuvent ainsi être communiqués à diverses personnes par différents moyens (voir *figure 12*). Près de trois quarts des répondants ont déclaré n’avoir reçu aucune instruction sur la communication des cas présumés d’atteintes aux droits de l’homme.

Figure 12 – Hétérogénéité des modalités de signalement et de traitement des cas présumés d’atteintes aux droits de l’homme dans le contexte des projets du FFU pour l’Afrique



¹ INTPA-EUTF-AFRICA@ec.europa.eu

² Coordonne les trois volets.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des réponses reçues à l’enquête et des entretiens avec la Commission.

60 Le risque existe que des cas présumés ne soient pas dûment documentés et traités, notamment si le personnel change. Au moment de notre audit, ni la Commission ni le SEAE ne tenaient un registre confidentiel commun permettant de faire en sorte que les cas présumés soient correctement enregistrés et gérés. Nous ne sommes donc pas en mesure de confirmer que tous les cas présumés ont fait l'objet d'un suivi.

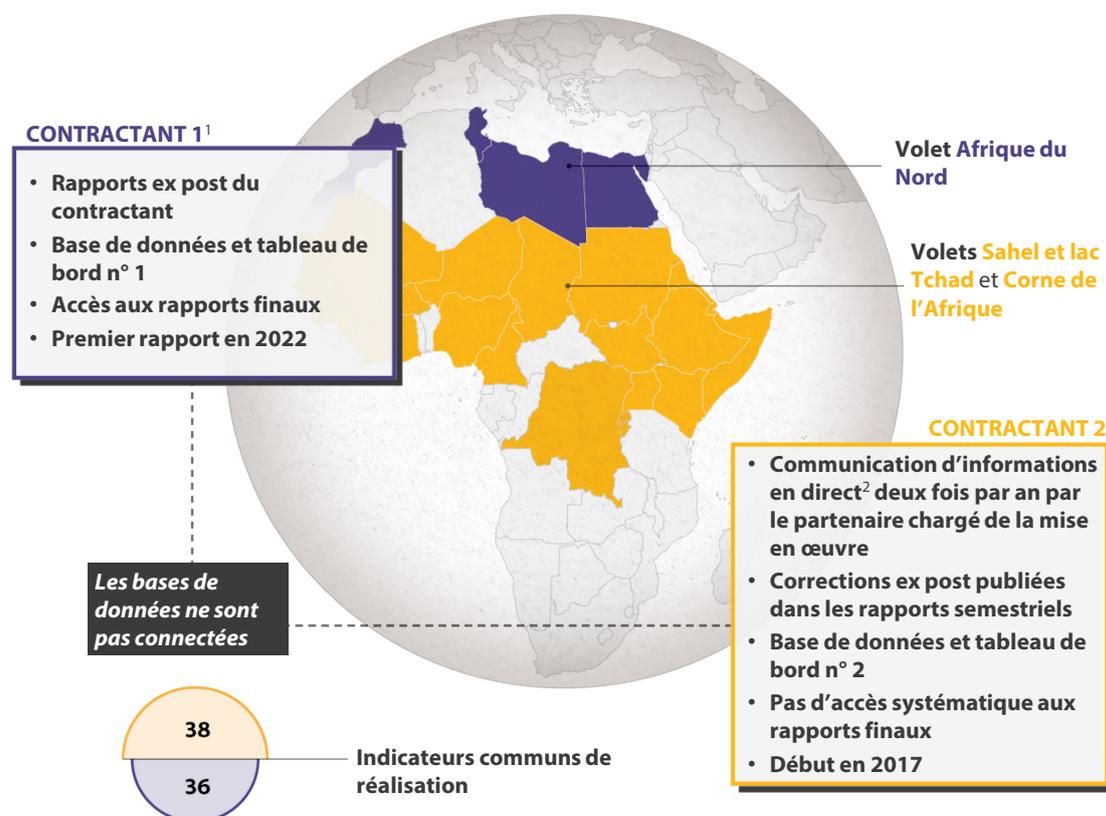
Certains éléments du système de suivi et de communication d'informations manquent de précision et ne permettent pas encore de démontrer quelles sont les approches qui ont le mieux fonctionné

Le système de suivi regroupe les indicateurs de réalisation de tous les projets, mais nous avons constaté qu'il manque de précision et qu'il surévalue les réalisations

61 Nous avons examiné si les résultats du FFU pour l'Afrique faisaient l'objet d'un suivi efficace au niveau des projets et du Fonds lui-même. Le suivi au niveau des projets est assuré par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par les gestionnaires opérationnels du FFU pour l'Afrique au sein des délégations de l'UE, ainsi qu'au travers des rapports ROM et des rapports de suivi établis par des tiers. Le FFU a mis en place un nouveau système conçu spécifiquement pour mesurer les réalisations collectives. En 2018, nous avons recommandé à la Commission d'améliorer le suivi du FFU pour l'Afrique. En 2017, le FFU avait déjà commencé à mettre en place un nouveau système de suivi et d'apprentissage afin de pouvoir agréger, sous la forme de 38 indicateurs de réalisation communs pour les volets Sahel et lac Tchad et Corne de l'Afrique et de 36 autres pour le volet Afrique du Nord, les informations concernant tous les projets soutenus (voir exemples à l'[annexe IV](#)). Le système de suivi et d'apprentissage est le principal outil dont se sert le FFU pour assurer le suivi de ces indicateurs de réalisation communs et communiquer les résultats aux parties prenantes. Les données chiffrées relatives aux réalisations sont présentées dans le rapport annuel du FFU, lors des réunions de son conseil d'administration et sur son [site internet](#), mais elles ne font pas l'objet d'une vérification externe indépendante.

62 Trois contractants externes différents ont recueilli et agrégé les données, réalisé des études et effectué des analyses aux fins du système de suivi et d'apprentissage, pour un coût total de quelque 18 millions d'euros depuis 2016. À l'heure actuelle, l'un d'entre eux gère les données des volets Corne de l'Afrique et Sahel et lac Tchad, tandis qu'un autre s'occupe de celles du volet Afrique du Nord (voir [figure 13](#)).

Figure 13 – Système de suivi et d'apprentissage: la collecte de données par les contractants comme base de la communication d'informations



¹ Dans un premier temps, les chiffres relatifs à la période 2017-2021 ont été communiqués par un autre contractant, mais la méthode appliquée par le contractant 1 a permis de rendre compte des résultats cumulés obtenus depuis 2017.

² Les informations communiquées en direct ne s'appuient pas nécessairement sur les rapports descriptifs (officiels), mais visent à rendre compte de la situation chaque trimestre ou semestre, contrairement aux rapports ex post, qui eux sont fondés sur ces rapports descriptifs.

Remarque: Les frontières et les noms indiqués sur cette carte n'impliquent ni reconnaissance ni acceptation officielle de la part des Nations unies.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations relatives au système de suivi et d'apprentissage du FFU pour l'Afrique.

63 Nous nous sommes appuyés sur l'échantillon de 11 indicateurs figurant à l'*annexe IV* pour vérifier si le système de suivi et d'apprentissage permettait d'assurer la communication d'informations exactes. Nous avons relevé des erreurs et des imprécisions pour chacun des projets de notre échantillon. Les incohérences étaient plus nombreuses dans les informations communiquées pour les volets Sahel et lac Tchad et Corne de l'Afrique que dans celles pour le volet Afrique du Nord. Cela tient en partie au fait que le consultant en charge de ce dernier volet géographique s'est non seulement appuyé sur les informations communiquées par les responsables de la mise en œuvre des projets après qu'elles ont été validées par les gestionnaires opérationnels de la Commission, mais s'est également efforcé d'éviter les doubles comptages en appliquant une approche plus prudente. Pour ce qui est des autres volets, les données étaient saisies trimestriellement dans le système de suivi et d'apprentissage avant que les gestionnaires de la Commission valident les rapports. Les incohérences étaient dues:

- au changement de méthode (le système de suivi et d'apprentissage a été mis en place en 2017, alors que les contrats pour les premiers projets avaient déjà été conclus);
- à des faiblesses méthodologiques (voir *encadré 8*);

Encadré 8

Exemple de faiblesse méthodologique donnant lieu à une communication d'informations inexactes

Un projet a été mené en Éthiopie pour remédier au manque de points pour le lavage des mains en vue de ralentir la propagation de la COVID-19. Le responsable de la mise en œuvre du projet a déclaré 100 postes de lavage des mains, mais dans le système de suivi et d'apprentissage, ces postes ont été considérés comme 100 réalisations distinctes et non comme une seule et même infrastructure sociale construite et/ou rénovée. Nous considérons que cet équipement aurait dû être déclaré sous la rubrique «micro-infrastructures (latrines, puits et électricité)» de l'indicateur «services de base» et compter pour une unité.



Copyright © Responsables de la mise en œuvre du projet. Tous droits réservés.

- à une surdéclaration des réalisations pour 13 des 16 projets, plus fréquente que la sous-déclaration (par exemple le double comptage de bénéficiaires, d'infrastructures ou de zones – voir [encadré 9](#));
- à l'absence de communication d'informations détaillées de la part des responsables de la mise en œuvre des projets, que nous avons constatée lors de nos visites sur place;
- à des difficultés rencontrées par les contractants en charge du système de suivi et d'apprentissage pour obtenir des données exactes en temps utile auprès des partenaires chargés de la mise en œuvre.

Encadré 9

Exemples de surdéclaration et de déclaration erronée du nombre de zones industrielles et d'infrastructures d'entreprises

Quatre projets de notre échantillon ont déclaré au total 62 zones industrielles et/ou infrastructures d'entreprises construites, étendues ou rénovées. Nous avons constaté que ces quatre projets ne concernaient aucune zone industrielle. Les réalisations que nous avons pu examiner avaient trait à des infrastructures ou des équipements d'entreprises. Pour 33 des 62 unités déclarées, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des informations suffisantes pour confirmer leur existence, ou les informations les concernant saisies dans le système de suivi et d'apprentissage étaient incorrectes.

Un projet a déclaré 12 réalisations sous cet indicateur. Lors de notre visite dans l'une des structures ayant bénéficié d'un soutien, nous avons constaté qu'elle existait déjà depuis plusieurs années et qu'elle avait été construite par les autorités locales. Le soutien du FFU pour l'Afrique avait uniquement consisté en de petits équipements informatiques (un ordinateur portable, une imprimante, un casque audio et un bloc-notes électronique).

64 Dans notre rapport de 2018, nous avons recommandé que des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés) soient inclus dans les documents de planification des projets appelés «cadres logiques» (voir [annexe I](#)). Dans ses réponses au rapport, la Commission avait déclaré qu'elle veillerait également à ce que les indicateurs soient SMART. Depuis lors, les cadres logiques ont été mis à jour. Toutefois, les indicateurs utilisés pour mesurer la réalisation des objectifs généraux et particuliers ne sont toujours pas tout à fait spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (voir [encadré 10](#)). La mesure des progrès accomplis est compliquée par l'absence de valeurs de référence pour près de la moitié des indicateurs et par le fait que les valeurs cibles sont peu claires, voire inexistantes, pour un tiers d'entre eux. Depuis 2020, les contractants chargés du suivi axé sur les résultats des projets du FFU pour l'Afrique ont relevé des problèmes dans les cadres logiques de plus de la moitié des projets examinés.

Encadré 10

Exemple d'indicateur qui n'est pas SMART

Un projet avait pour indicateur «la proportion d'experts nationaux et internationaux percevant une baisse de la migration irrégulière et une atténuation des vulnérabilités qui en découlent» afin de mesurer les progrès réalisés par rapport à l'objectif consistant à «atténuer les vulnérabilités découlant de la migration irrégulière et lutter contre celle-ci».

Cet indicateur n'est pas spécifique, dans la mesure où il est subjectif et où les experts à consulter et les sources à utiliser pour collecter les données ne sont pas spécifiés. Il n'a aucune valeur de référence et sa seule cible est «une baisse».

Les données disponibles restent insuffisantes pour démontrer que le FFU pour l'Afrique remédie aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés de manière durable

65 Nous avons vérifié si les informations communiquées par le FFU pour l'Afrique étaient exactes et donnaient une image fidèle des résultats obtenus (sur les plans de l'efficacité, de l'efficacités et de l'impact) et des difficultés rencontrées. Nous avons également vérifié si les réalisations des projets que nous avons visités sont restées en place et ont continué à être exploitées au terme des projets, et si ces derniers ont contribué à produire des effets et des impacts positifs en matière de développement.

Les résultats communiqués sont positifs, mais ne renseignent pas sur les meilleures approches pour réduire la migration irrégulière et les déplacements forcés

66 Les rapports ROM indiquent que la qualité de la moitié des réalisations du FFU pour l'Afrique est conforme aux attentes. Au moment de notre audit, les projets de notre échantillon étaient réputés avoir livré une part importante des activités, équipements et travaux prévus, mais pas l'ensemble de ceux-ci (voir [annexe II](#)). La mise en œuvre de cinq des 16 projets était toutefois toujours en cours. Lors de nos visites sur place, nous avons constaté que les responsables de la mise en œuvre de trois projets avaient surdéclaré leurs réalisations (voir l'exemple de la construction d'un bâtiment pour un atelier artisanal, déclaré comme étant achevé, sur la [photo 3](#)).

Photo 3 – Bâtiment d'un atelier artisanal inachevé au terme du contrat



Source: Cour des comptes européenne.

67 Le FFU pour l’Afrique n’a défini ni valeurs de référence ni valeurs cibles pour mesurer globalement les améliorations et les résultats. En outre, il est impossible d’agrèger les données sur les effets des projets du FFU de la même manière que celles sur les réalisations, principalement parce qu’aucun indicateur d’effet du FFU n’a été défini avant la programmation¹⁸. Toutefois, les rapports de suivi du FFU pour l’Afrique comportent des analyses spécifiques des projets pour les volets Sahel et lac Tchad et Afrique du Nord. Le volet Corne de l’Afrique a compilé, pour les projets présentant des similarités, des indicateurs portant sur les avantages tirés du soutien du FFU pour l’Afrique en matière de revenu des ménages, de sécurité alimentaire, de nutrition et de soins de santé, ainsi que de réduction de la migration irrégulière et de gestion des migrations.

¹⁸ *EUTF Monitoring and Learning System Horn of Africa*, décembre 2023, p 14.

68 Un grand nombre de projets plus problématiques du FFU pour l’Afrique (220 au moment de notre audit) avaient fait l’objet d’un suivi axé sur les résultats. Dans deux tiers des cas, le rapport ROM a conclu que les réalisations escomptées risquaient d’être compromises. Alors que sept ans se sont écoulés, et malgré les enseignements tirés et une révision à mi-parcours, la Commission n’est toujours pas en mesure de déterminer quelles sont les approches les plus efficaces et efficaces pour réduire la migration irrégulière et les déplacements forcés ni de faire rapport à ce sujet.

69 Nous avons constaté que les objectifs généraux et spécifiques de l’un des projets de notre échantillon avaient été atteints et que ceux de 11 autres l’avaient été en partie (voir [annexe II](#)). Toutefois, en raison des lacunes dans les données et du nombre insuffisant d’indicateurs SMART, il est difficile de mesurer précisément les effets et les impacts (voir exemples dans [l’encadré 10](#)). La mise en œuvre des activités des quatre projets restants est toujours en cours.

Les résultats communiqués posent des problèmes de durabilité et sont parfois surévalués

70 En Mauritanie, nous avons examiné un projet dans le domaine de la sécurité visant à former et à équiper des membres des forces de sécurité mobiles, notamment dans des régions très excentrées, afin d’améliorer la sécurité publique et de contribuer à la stabilité dans le pays. Les forces de sécurité en question ont évacué des personnes et des biens lors d’inondations, saisi des armes, de la drogue et du carburant faisant l’objet d’un trafic illicite et arrêté des migrants en situation irrégulière. Elles ont également contribué à l’arrestation de terroristes condamnés qui s’étaient évadés de prison. Le projet a été couronné de succès, sauf pour ce qui est de ses objectifs transnationaux (aucune coordination régionale n’a été assurée avec d’autres pays).

71 Trois des projets de notre échantillon ont contribué à la gestion des frontières, et notamment à leur contrôle, mais aucun d’entre eux ne dispose d’un indicateur de résultat permettant de déterminer le nombre de personnes sauvées ou arrêtées ou l’impact sur les flux migratoires. D’une manière générale, les données disponibles sont insuffisantes pour démontrer l’impact du soutien octroyé par le FFU pour l’Afrique, notamment en matière de réduction du nombre de migrants qui empruntent la route de la Méditerranée centrale (voir [l’encadré 11](#) pour un exemple issu de l’un des trois projets).

Encadré 11

Malgré certaines améliorations, les données restent insuffisantes pour établir clairement un lien entre le soutien du FFU pour l’Afrique et les capacités des autorités libyennes en matière de gestion des frontières et des migrations

Depuis 2018, l’administration générale libyenne de la sécurité côtière a bénéficié de formations et reçu des équipements, notamment des bateaux remis en état, mais son rôle en matière de recherche et de sauvetage est bien plus limité que celui des garde-côtes libyens. Les principaux acteurs en mer sont les garde-côtes libyens, qui ont reçu leur premier bateau financé par le FFU pour l’Afrique en juin 2023.

Sauf en 2019 et 2020, le nombre officiel de personnes renvoyées en Libye est resté supérieur à celui enregistré en 2016. En Libye, le taux de rapatriement par rapport au nombre de départs a commencé à baisser en 2019, alors que le nombre de personnes parvenant en Europe par la route de la Méditerranée centrale augmente progressivement depuis cette année-là. Cela dit, le nombre de migrants qui partent de Libye et celui des arrivées en Italie restent bien en deçà de leur niveau de 2016.

Enfin, la Libye ne dispose pas d’un centre national de coordination des opérations de recherche et de sauvetage, et son centre de coordination du sauvetage maritime n’est pas encore opérationnel, malgré la livraison, en décembre 2021, des équipements financés par le FFU pour l’Afrique (voir [photo 4](#)).

Photo 4 – Conteneurs verrouillés et inutilisés destinés au futur centre de coordination du sauvetage maritime à Tripoli



Source: Cour des comptes européenne.

Selon les rapports de suivi du respect des droits de l'homme produits pour la Commission (voir point 54), les autorités côtières libyennes ne répondent pas toujours aux urgences en mer, et elles n'informent pas non plus systématiquement les organisations humanitaires susceptibles de fournir une aide au débarquement. Ces rapports attirent également l'attention sur une conduite des opérations de recherche et de sauvetage en mer potentiellement contraire au droit international.

72 Dans notre échantillon figurent cinq projets visant à offrir une protection aux réfugiés et aux migrants. Deux projets en Éthiopie et un autre en Gambie ont soutenu des activités visant à améliorer la réintégration des migrants de retour dans leur pays et à renforcer les structures nationales compétentes en la matière. Malgré un soutien logistique et matériel utile, l'organisme gambien de coordination nationale de la migration s'est rarement réuni, mais a élaboré un plan d'action pour les années 2023 et 2024, tandis que le réseau des centres d'information sur les migrations a cessé ses activités lorsque le financement a été interrompu. Les projets éthiopiens et le projet gambien prévoyaient tous un mécanisme d'orientation devant permettre de partager les informations sur les migrants avec d'autres partenaires afin qu'ils leur fournissent une aide supplémentaire. Nous avons constaté que la plateforme en ligne n'était pas systématiquement utilisée par tous les donateurs en Gambie, et que l'orientation vers d'autres partenaires reposait sur des échanges ponctuels (par courriel ou téléphone), avec le risque que les aides fassent double emploi (voir [encadré 12](#)). En Éthiopie, la plateforme n'était pas du tout opérationnelle.

Encadré 12

Exemple de duplication de l'aide du FFU pour l'Afrique, pour un résultat nul

En 2018, un bénéficiaire en Gambie a reçu une formation et une subvention pour créer une entreprise dans le secteur de la volaille au titre du soutien à la réintégration octroyé par un projet du FFU pour l'Afrique. Il a ainsi reçu des poulets, des aliments, des médicaments et du matériel.

En 2022, il a bénéficié du même soutien qu'en 2018, alors qu'il avait confirmé oralement ne pas avoir eu d'activité auparavant.

En 2023, lorsque nous nous sommes rendus chez lui, il avait vendu tous ses animaux, et ce second projet financé par l'UE ne correspondait plus à aucune activité.

73 Un projet en Libye fournit une assistance multisectorielle à des migrants et à des réfugiés en différents lieux. Or les organisations humanitaires ont un accès très limité à ces endroits, ce qui réduit leurs possibilités d'aider les personnes qui en ont besoin. Certaines personnes rapatriées avec lesquelles nous sommes entretenus avaient reçu des produits non alimentaires (brosses à dents, dentifrice et savon) inutilisables du fait de l'absence d'accès à l'eau, mais aussi d'autres qu'elles appréciaient, tels que des vêtements et des couvertures. Les rapports de suivi du respect des droits de l'homme financés par le FFU pour l'Afrique faisaient état de détournements de l'assistance matérielle. Les autorités libyennes en charge de la gestion des centres de rétention officiels, qui ont fermé plusieurs de ceux-ci, n'ont pas été en mesure de nous dire qui est à présent responsable des bâtiments ayant bénéficié du soutien du FFU pour l'Afrique. Nous n'avons pu visiter aucun des centres de rétention financés par le FFU pour l'Afrique, les autorités libyennes nous en ayant refusé l'accès. Selon les rapports de suivi du respect des droits de l'homme, les conditions de vie dans les centres de rétention se sont légèrement améliorées lorsque des travaux ont été réalisés, mais le traitement réservé aux personnes placées en rétention n'a pas changé.

74 Dix des projets de notre échantillon comportaient des activités visant à créer des emplois et des débouchés économiques. Les rapports de projet indiquent que les bénéficiaires des aides ont vu leurs revenus augmenter. Nous avons rencontré des bénéficiaires des 10 projets en question, qui étaient généralement satisfaits du soutien reçu, bien que certains aient déploré le fait qu'il ne répondait pas totalement à leurs besoins.

75 Huit d'entre eux ont fait état de la création d'emplois, dont le nombre s'élève au total à 14 028. Toutefois, les documents relatifs aux projets de notre échantillon montrent que ce chiffre a été considérablement gonflé. Il ressort de nos visites sur place que de nombreuses activités et, partant, les emplois correspondants déclarés n'étaient pas durables (voir [encadré 13](#)). Il est difficile de répondre aux besoins à long terme dans un délai aussi court que la durée d'un projet. Les bénéficiaires ont reçu peu de soutien, ainsi que des orientations et un accompagnement insuffisants pour élaborer un plan d'entreprise crédible, réaliser des études de marché et acquérir les bases de la comptabilité. Dans un document d'action figurant dans notre échantillon, on peut lire que la formation et le soutien aux fins d'activités de subsistance ne débouchent pas toujours sur un emploi ou sur une plus grande autosuffisance. Ce risque n'a toutefois pas été souligné pour les autres projets visant à mettre en œuvre des activités similaires.

Encadré 13

Exemples de résultats non durables

Les emplois créés dans le cadre d'un projet en Éthiopie n'étaient pas durables

Un projet visant à prévenir la migration irrégulière en stimulant l'emploi en Éthiopie a permis de réduire le taux de chômage de 0,32 % seulement (soit uniquement 3,61 % de la valeur cible fixée) dans cinq régions exposées à l'émigration. En 2021, le nombre d'emplois toujours existants après 3 mois de travail était estimé à 3 335 sur 5 422. Toutefois, en 2023, au moment de notre audit, aucune donnée de suivi n'était disponible sur les emplois créés. Il est donc difficile de déterminer si les emplois étaient durables et dans quelle mesure le projet a permis de dissuader les personnes rapatriées de tenter de repartir.

Abattoir et bâtiment avicole à l'arrêt car non viables économiquement

Un projet du volet Sahel et lac Tchad a financé en 2021 une ferme de production avicole, comprenant un bâtiment d'élevage alimenté à l'énergie solaire pouvant accueillir 1 000 oiseaux, un abattoir en conteneur, un bureau de gestion, un entrepôt, des toilettes publiques et un générateur d'une puissance de 60 kVA. Il a également financé les locaux de l'association de jeunesse chargée d'exploiter la ferme.

Au moment de notre visite d'audit, le bénéficiaire a expliqué qu'il n'était pas économiquement viable de faire tourner l'entreprise. Les locaux étaient vides (voir [photo 5](#)) et l'association était en contact avec des investisseurs hors-UE désireux de signer un bail.

Photo 5 – Abattoir inutilisé



Source: Cour des comptes européenne.

76 Le soutien à des associations de villages, à des associations de crédit et à des activités rémunératrices peut compter comme de la création d'emplois. Or, selon la méthode, les chiffres ne devraient pas être présentés comme correspondant à des emplois avant que les résultats ne soient contrôlés au bout de six mois. Les taux de succès n'étant pas mesurés, il est impossible de savoir avec certitude combien de nouveaux emplois ont été créés. La méthode veut que les emplois créés en parallèle (indirects et «induits») soient généralement exclus du décompte. Or deux des 16 projets de notre échantillon ont également déclaré les emplois indirects ou induits.

77 Nous avons contrôlé 57 bénéficiaires auxquels un soutien économique à la création ou à l'extension d'une activité commerciale a été octroyé. Au moment de l'audit, trois des activités concernées n'étaient pas encore tout à fait établies, mais 42 autres étaient toujours totalement ou partiellement en place, même si la viabilité de 21 d'entre elles était compromise. Deux projets mis en œuvre en Éthiopie octroyaient des subventions à des bénéficiaires à la condition que ceux-ci partagent les risques financiers. Nous avons rendu visite à l'un de ces bénéficiaires de subventions d'un faible montant, qui avait apporté 40 % de l'investissement total et qui exploitait encore le commerce (voir [photo 6](#)).

Photo 6 – Magasin dans le camp de réfugiés de Kebribeyah en Éthiopie



Source: Cour des comptes européenne.

78 En Tunisie, un projet a soutenu avec succès la création de jeunes entreprises innovantes (*start-ups*) grâce à un accompagnement intensif financé par une subvention de 27 000 euros par *start-up*, tout en respectant les choix personnels des bénéficiaires. Par rapport aux autres projets, il a aussi ciblé un plus petit nombre de bénéficiaires et a moins dispersé l'aide fournie.

79 Le FFU pour l’Afrique opère dans des environnements fragiles et instables qui mettent à mal la durabilité du soutien. Au total, nous avons constaté que 33 des 115 investissements (entreprises, constructions et équipements) que nous avons examinés n’étaient plus en service au moment de notre visite, tandis que 66 autres risquaient de ne plus être viables. Plus de la moitié des personnes qui ont répondu à notre enquête estimaient que le FFU avait suffisamment mis l’accent sur les effets à long terme et sur la durabilité des projets. Toutefois, plus de 60 % d’entre elles étaient d’avis que les autorités nationales n’avaient pas systématiquement assuré le maintien des activités issues des projets ou repris celles-ci. Le rapport de 2021 sur les enseignements tirés fait également état de l’absence de stratégies de sortie, qui soulève des inquiétudes sur la durabilité des résultats du FFU pour l’Afrique¹⁹.

80 Selon les agents des organismes d’aide au développement des États membres et des délégations de l’UE, le FFU pour l’Afrique a aidé les États membres de l’UE à engager le dialogue sur les migrations avec les pays partenaires. Il a notamment permis d’ouvrir la porte à des acteurs autres que ceux du développement, tels que les ministères de l’intérieur et de la défense et les forces de sécurité. L’un des buts du FFU pour l’Afrique était de contribuer aux « dialogues » sur les migrations, notamment en Gambie et en Éthiopie. Au moment de l’audit, les dialogues sur les migrations étaient en cours. Ils avaient même repris en Éthiopie après la fin du conflit au Tigré.

¹⁹ Altai Consulting, *Learning Lessons from the EUTF – Phase 2*, 2021, p. 25 et 28.

Conclusion et recommandations

81 Durant ses huit années d'activité, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique a élaboré une nouvelle approche pour recueillir des informations sur les causes profondes de l'instabilité, de la migration et des déplacements de populations, pour détecter les risques pour les droits de l'homme dans un environnement instable et pour rendre compte des réalisations cumulées de ses actions. Les rapports des projets soutenus par le FFU pour l'Afrique indiquent que bon nombre de leurs réalisations prévues ont été livrées et qu'une partie de leurs objectifs ont été atteints. Néanmoins, le soutien financier du FFU pour l'Afrique est encore insuffisamment centré sur les priorités fixées. Par ailleurs, des problèmes se posent en matière de communication d'information, de durabilité des résultats et de protection des droits de l'homme.

82 Le FFU pour l'Afrique a contribué à maintenir la migration au premier rang des priorités politiques et de développement. Lors de notre précédent audit du FFU pour l'Afrique, nous avons conclu qu'il s'agissait d'un instrument souple, mais pas assez ciblé. Nous avons dès lors recommandé, entre autres, de s'appuyer sur les rapports des facilités pour la recherche et la production de données probantes pour mettre davantage l'accent les grands objectifs et priorités du FFU. Toutefois, sur le plan stratégique, la situation n'a pas beaucoup évolué et le soutien est resté insuffisamment ciblé. Le conseil d'administration a approuvé des priorités plus spécifiques en 2018, qui ont cependant eu peu d'incidence sur les choix stratégiques et la sélection des actions à financer (voir points **23** à **26** et **80**).

83 Tous les projets que nous avons examinés répondaient aux besoins, mais pas aux plus urgents d'entre eux. Les financements n'ont pas été alloués sur la base d'indicateurs spécifiques concernant les migrations. Les décisions du FFU pour l'Afrique ont pu être prises rapidement, mais il a continué à soutenir un large éventail de secteurs et d'actions et la passation des contrats a été plus lente (voir points **27** et **28**).

84 À la différence de l'aide au développement fournie jusque-là, le FFU pour l'Afrique visait à fonder son soutien sur des informations probantes. Il a financé la publication de plus d'une centaine de rapports d'étude pour faciliter la détermination des besoins. Cependant, la grande majorité de ces rapports ne sont devenus disponibles que lorsque les fonds du FFU avaient pratiquement été intégralement engagés. Ils se sont toutefois avérés utiles pour l'élaboration des plans d'action au titre de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde pour la période de programmation 2021-2027. Ils ont en outre fourni à la Commission des informations précieuses sur les moteurs et la dynamique des conflits, de la migration irrégulière et des déplacements de populations en Afrique (voir points [29](#) à [37](#)).

Recommandation n° 1 – Cibler davantage les zones géographiques et les bénéficiaires sur la base d'éléments probants

Afin de hiérarchiser et de concentrer à l'avenir ses mesures de soutien à la prévention et à la gestion de la migration irrégulière, la Commission devrait cibler les zones géographiques et les besoins les plus pertinents en s'appuyant sur des données spécifiques concernant les migrations et sur des informations issues de la recherche.

Quand? D'ici fin 2025.

85 Les documents d'action ne faisaient référence aux enseignements tirés que de manière succincte et en termes généraux, sans mettre en évidence les difficultés et écueils antérieurs ni les bonnes pratiques. Nous avons trouvé des activités de projets qui ne correspondaient pas aux besoins urgents dans le contexte des migrations et d'autres qui n'étaient pas durables. Le FFU pour l'Afrique a commandé deux rapports sur les enseignements tirés, mais ceux-ci n'ont été disponibles que peu de temps avant qu'il cesse de passer des accords de financement des opérations (voir points [34](#) à [39](#)).

Recommandation n° 2 – Conserver les documents du FFU pour l’Afrique dans un répertoire central afin d’éclairer les décisions concernant les futures actions et de diffuser les enseignements tirés de l’expérience acquise pour les documents d’action

En vue de ses futures actions de développement, y compris dans le cadre de l’instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde, la Commission devrait consigner les enseignements tirés des projets du FFU pour l’Afrique dans un répertoire et étoffer la section des documents d’action consacrée aux enseignements tirés en y incluant la liste des documents consultés et celles des écueils ou des bonnes pratiques observés dans le cadre d’activités similaires menées dans le pays concerné et ailleurs.

Quand? D’ici fin 2026.

86 Les projets du FFU pour l’Afrique sont exécutés dans des environnements difficiles dans lesquels l’aide peut être détournée à des fins non voulues. Dans ce contexte, les vérifications ex ante concernant l’incidence potentielle des projets sur les droits de l’homme n’étaient pas suffisamment approfondies. Les mesures d’atténuation relevées dans certains documents d’action ne se sont pas systématiquement traduites, au niveau des projets, par des activités ou des indicateurs spécifiques qui permettraient de confirmer qu’elles ont été correctement mises en œuvre (voir points [42](#) à [46](#)).

87 L’environnement instable dans lequel opère le FFU pour l’Afrique rend difficile le suivi des projets. Compte tenu des risques accrus en Libye, la Commission a opté pour un suivi par des tiers pour renforcer sa surveillance de l’incidence des activités soutenues par le FFU pour l’Afrique sur le respect des droits de l’homme dans ce pays. Il s’agissait d’une première. Cette pratique constitue une source d’informations utile sur les risques pour les droits de l’homme en Libye, mais il n’a pas été démontré que cela ne soit pas resté sans suites (voir points [52](#) à [57](#)).

88 La Commission estime que les clauses contractuelles qui permettent de suspendre une activité en cas de décision judiciaire ou de l'UE contribuent à offrir des garanties adéquates pour atténuer les risques de non-respect du principe consistant à ne pas nuire. La Commission ne dispose pas de procédures internes formelles de signalement, d'enregistrement et de suivi des cas présumés d'atteintes aux droits de l'homme en lien avec des projets du FFU. Quelle que soit la source des accusations d'atteintes aux droits de l'homme ou de violation du principe consistant à ne pas nuire, il n'existe pas de système qui permette de montrer que les informations de ce type sont dûment examinées et prises en considération pour décider s'il convient de poursuivre ou de suspendre le soutien de l'UE (voir points **58** à **60**).

Recommandation n° 3 – Renforcer la détection des risques pour les droits de l'homme et prendre des mesures pour les atténuer

Afin de renforcer le respect du principe consistant à ne pas nuire dans la prise de décision sur toute future action de développement, la Commission devrait:

- a) évaluer systématiquement le niveau particulier de risque pour les droits de l'homme lors de la phase de conception et de formulation, et traduire les mesures d'atténuation proposées en activités spécifiques ou en indicateurs de réalisation lorsqu'un projet présente un fort risque pour les droits de l'homme;
- b) élaborer et diffuser des procédures internes plus claires en ce qui concerne le signalement et le suivi des cas présumés d'atteintes aux droits de l'homme dans le contexte de projets financés par l'UE;
- c) analyser les informations relatives aux risques pour les droits de l'homme, qu'elles aient été obtenues au moyen d'un suivi par des tiers ou par d'autres moyens tels que des accusations; désigner l'entité chargée d'effectuer ces analyses; tenir un registre de toutes les mesures prises en réaction et des raisons qui ont motivé la décision de poursuivre ou de suspendre le soutien de l'UE.

Quand? D'ici fin 2025.

89 Les responsables de la mise en œuvre des projets de notre échantillon ont déclaré avoir livré la plupart des réalisations prévues et avoir atteint bon nombre de leurs objectifs, mais la durabilité était souvent incertaine. Toutefois, le FFU pour l’Afrique a facilité le dialogue sur les questions de migrations. Toutes les contributions au FFU pour l’Afrique ont été déclarées à l’OCDE comme relevant de l’aide au développement officielle. Nous avons constaté que certaines activités n’auraient pas dû être considérées comme telles (voir points [40](#) et [66 à 80](#)).

90 En sus du suivi au niveau des projets, la Commission a mis en place un système pour évaluer les réalisations collectives découlant de ses actions en agrégeant les résultats de tous les projets du FFU pour l’Afrique. Le système comporte près d’une quarantaine d’indicateurs de réalisation, mais il ne tient pas compte de la durabilité des réalisations et ne permet pas de savoir si les projets ont contribué à remédier aux causes profondes de l’instabilité, de la migration irrégulière et des déplacements de populations. Les données communiquées sur les réalisations des projets de notre échantillon n’étaient pas tout à fait exactes et surévaluaient souvent ces dernières, en partie à cause de faiblesses méthodologiques et du manque d’informations détaillées transmises par les responsables de la mise en œuvre des projets (voir points [61 à 64](#)).

Recommandation n° 4 – Améliorer l’exactitude des informations communiquées sur les réalisations

Afin d’améliorer l’exactitude des informations communiquées sur les réalisations, la Commission devrait:

- a) étudier les moyens de faire en sorte que les responsables de la mise en œuvre des projets fournissent des informations plus détaillées sur les données utilisées pour rendre compte des indicateurs communs, y compris les listes d’équipements, des informations sur les bénéficiaires finaux et sur la localisation des projets, ainsi que le montant du soutien octroyé, et ce pour toute future action de développement;
- b) pour toute future action de développement, prévoir, dans son suivi axé sur les résultats ou dans l’évaluation des projets, des vérifications de l’exactitude et de la durabilité des résultats déclarés fondées sur les indicateurs agrégés de l’IVDCI;
- c) déterminer quels sont les projets du FFU pour l’Afrique qui risquent d’avoir été considérés à tort comme relevant intégralement de l’APD et, le cas échéant, corriger les informations communiquées à l’OCDE concernant l’APD.

Quand? D’ici fin 2025.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 9 juillet 2024.

Par la Cour des comptes,

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Suivi des recommandations formulées dans notre rapport spécial 32/2018

Degré de mise en œuvre:  intégralement;  à pratiquement tous égards;  à certains égards;  non mise en œuvre.

Recommandation de la Cour	Acceptation de la recommandation par la Commission	Degré de mise en œuvre
Recommandation n° 1 La Commission devrait proposer au conseil d'administration du fonds fiduciaire pour l'Afrique de revoir les objectifs et priorités actuels du fonds afin de les rendre plus spécifiques et réalisables. Les objectifs révisés devraient tenir compte des difficultés spécifiques de chacun des trois volets et, dans la mesure du possible, être assortis de valeurs cibles et de données de référence. Pour ce faire, la Commission devrait s'appuyer en particulier sur:		
a) les réalisations des facilités pour la recherche et la production de données probantes;	acceptée	
b) les capacités de tous les donateurs;	acceptée	non mise en œuvre
c) un mécanisme permettant de tirer les enseignements de l'expérience acquise pour le fonds fiduciaire dans son ensemble.	acceptée	
Recommandation n° 2 La Commission devrait:		
a) établir des critères communs et clairs applicables aux trois volets et documenter toute évaluation de proposition de projet réalisée sur la base de ces critères;	rejetée	

Recommandation de la Cour	Acceptation de la recommandation par la Commission	Degré de mise en œuvre
b) fournir aux comités de gestion la liste des propositions reçues qui n'ont pas fait l'objet d'une fiche d'action, en indiquant les motifs de leur rejet par le gérant du fonds fiduciaire;	rejetée	
c) informer les comités de gestion de toute modification substantielle des projets déjà approuvés (concernant les objectifs, le budget ou la durée);	acceptée	
d) ajouter une section spécifique dans la fiche d'action pour démontrer l'avantage comparatif d'un financement du projet par le fonds fiduciaire pour l'Afrique plutôt que par d'autres formes d'aide de l'UE.	acceptée	
<p>Recommandation n° 3</p> <p>La Commission devrait recenser toutes les procédures accélérées pouvant s'appliquer au fonds fiduciaire pour l'Afrique et, le cas échéant, intensifier leur utilisation en consultation avec les partenaires de mise en œuvre potentiels.</p>	acceptée	
<p>Recommandation n° 4</p> <p>La Commission devrait:</p>		
a) rendre le système commun de suivi pleinement opérationnel;	acceptée	
b) inclure des objectifs SMART dans les cadres logiques des projets et améliorer la qualité des indicateurs en établissant des données de référence et des valeurs cibles quantifiées.	acceptée	

Annexe II – Projets figurant dans l'échantillon et appréciation de la Cour les concernant

N°	Intitulé du contrat	Volet du FFU	Pays concerné(s)	Pays couvert par l'audit	Montant engagé	Montant versé au 31 12 2023	Degré d'obtention des réalisations selon la Cour	Degré de production des effets selon la Cour	Durabilité des activités de l'échantillon
1	Programme pour une meilleure gestion de la migration	Corne de l'Afrique	Éthiopie, Kenya, Soudan et Somalie	Éthiopie	40 000 000	40 000 000			
2	<i>Omo Delta Project: Expanding the Rangeland to achieve Growth & Transformation in Turkana (Kenya) and South Omo (Ethiopia)</i>	Corne de l'Afrique	Éthiopie et Kenya	Éthiopie	12 000 000	11 807 731			
3	<i>Sustainable reintegration support to Ethiopian returnees from Europe and support to vulnerable displaced populations affected by COVID-19</i>	Corne de l'Afrique	Éthiopie	Éthiopie	15 000 000	13 500 000			
4	<i>Stemming Irregular Migration in Northern & Central Ethiopia-SINCE (IDC)</i>	Corne de l'Afrique	Éthiopie	Éthiopie	19 844 494	19 844 494			

N°	Intitulé du contrat	Volet du FFU	Pays concerné(s)	Pays couvert par l'audit	Montant engagé	Montant versé au 31 12 2023	Degré d'obtention des réalisations selon la Cour	Degré de production des effets selon la Cour	Durabilité des activités de l'échantillon
5	<i>Strengthened Socio-Economic Development and Better Employment Opportunities for Refugees and host communities in the Jigjiga Area</i>	Corne de l'Afrique	Éthiopie	Éthiopie	10 000 000	9 000 000			
6	Renforcement des capacités pour une meilleure gestion de la migration afin de protéger les enfants migrants contre l'exploitation et la traite	Sahel et lac Tchad	Mauritanie	Mauritanie	2 905 772	2 905 772			
7	GAR-SI SAHEL (Groupes d'action rapide – Surveillance et intervention au Sahel)	Sahel et lac Tchad	Niger, Mauritanie, Burkina Faso, Mali, Tchad et Sénégal	Mauritanie	17 986 073	17 383 993			

N°	Intitulé du contrat	Volet du FFU	Pays concerné(s)	Pays couvert par l'audit	Montant engagé	Montant versé au 31 12 2023	Degré d'obtention des réalisations selon la Cour	Degré de production des effets selon la Cour	Durabilité des activités de l'échantillon
8	Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées en interne des suites du conflit au Nord Mali	Sahel et lac Tchad	Mauritanie	Mauritanie	4 900 000	4 900 000			
9	<i>Strengthening the management and governance of migration and the sustainable reintegration of returning migrants in the Gambia</i>	Sahel et lac Tchad	Gambie	Gambie	3 900 000	3 900 000			
10	<i>Make it in The Gambia - Building a Future – Promoting agribusiness and strengthening social cohesion</i>	Sahel et lac Tchad	Gambie	Gambie	5 000 000	4 990 299			

N°	Intitulé du contrat	Volet du FFU	Pays concerné(s)	Pays couvert par l'audit	Montant engagé	Montant versé au 31 12 2023	Degré d'obtention des réalisations selon la Cour	Degré de production des effets selon la Cour	Durabilité des activités de l'échantillon
11	<i>Make it in The Gambia - Rural Infrastructure for Employment Creation in The Gambia (RIEC)</i>	Sahel et lac Tchad	Gambie	Gambie	7 000 000	7 000 000			
12	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 1)</i>	Afrique du Nord	Libye	Libye	42 223 927	27 279 629			
	<i>Support to Integrated border and migration management in Libya (phase 2)</i>	Afrique du Nord	Libye	Libye	16 800 000	15 632 088			
13	<i>Protecting vulnerable migrants and stabilizing communities</i>	Afrique du Nord	Libye	Libye	70 800 000	70 603 804			
14	<i>Strengthening Local Capacities for Resilience and Recovery</i>	Afrique du Nord	Libye	Libye	18 000 000	17 083 270			Une seule réalisation visitée
15	<i>Border Management Programme for the Maghreb region (BMP-Maghreb)</i>	Afrique du Nord	Tunisie	Tunisie	65 000 000	60 395 998			Pas de visite

N°	Intitulé du contrat	Volet du FFU	Pays concerné(s)	Pays couvert par l'audit	Montant engagé	Montant versé au 31 12 2023	Degré d'obtention des réalisations selon la Cour	Degré de production des effets selon la Cour	Durabilité des activités de l'échantillon
16	Développement des opportunités d'emploi et d'investissement à travers la mobilisation de la diaspora	Afrique du Nord	Tunisie	Tunisie	4 000 000	4 000 000			

Légende	Réalisations et effets	Durabilité
Obtenue(s)/produit(s)	Plus de 75 % des cibles prévues sont atteintes	Résultats durables et susceptibles de le rester pour la plupart des activités sélectionnées
Partiellement obtenue(s)/produit(s)	Plus de 50 % des cibles prévues sont atteintes	Résultats durables mais compromis pour la plupart des activités sélectionnées
Insuffisant(e)(s)	Moins de 50 % des cibles prévues sont atteintes	Résultats non durables au moment de la visite pour la plupart des activités sélectionnées
Impossible de tirer une conclusion à ce stade	Projet non terminé	Impossible de tirer une conclusion, car le projet n'a pas été visité

Annexe III – Échantillon constitué aux fins du suivi de la recommandation n° 2 du rapport spécial 32/2018

T05-EUTF-SAH-GM-04: <i>Digitalising The Gambia – Technical assistance to strengthen the ICT sector</i>
T05-EUTF-SAH-MR-09 - Partenariat opérationnel conjoint pour la Mauritanie
T05-EUTF-SAH-REG-25 Radio Jeunesse Sahel
T05-EUTF-SAH-REG-26 Contribution au financement du Secrétariat de la Coalition pour le Sahel
T05-EUTF-NOA-LY-11 <i>Managing mixed migration flows: protection, health assistance, resilience and community engagement</i>
T05-EUTF-NOA-TN-03 Action pour la protection des personnes migrantes en situation de vulnérabilité
T05-EUTF-NOA-REG-16 <i>Fast track emergency response to COVID-19 in NoA countries for the most vulnerable populations</i>
[T05-EUTF-REG-REG-14] <i>Durable solutions for Refugee Unaccompanied and Separated Children (Libya and Egypt) and Family Reunification</i>
T05-EUTF-HOA-ET-77 - <i>Stability and basic services Gambella</i>
T05-EUTF-HOA-REG-81 - <i>Enhancing protection, lifesaving assistance and sustainable solutions for evacuees from Libya through the Emergency Transit Mechanism (ETM) in Rwanda</i>
T05-EUTF-HOA-REG-67 - <i>CRRF Urban Development and Mobility</i>

Annexe IV – Échantillon d'indicateurs de réalisation du système de suivi et d'apprentissage

Indicateur du FFU pour l'Afrique
1.1 Nombre d'emplois directement créés ou soutenus dans le cadre de projets financés par le FFU
1.2 Nombre de micro-, petites et moyennes entreprises (MPME) créées ou soutenues
1.3 Nombre de personnes aidées dans la création d'activités rémunératrices
1.5 Nombre de zones industrielles et/ou d'infrastructures d'entreprises construites, étendues ou rénovées
2.1 bis Nombre d'infrastructures sociales construites et/ou rénovées
2.6 Nombre d'hectares de zones d'écosystèmes agricoles et pastoraux où des pratiques de gestion durable ont été introduites avec le soutien de l'UE
4.1 Nombre d'infrastructures soutenues en appui à la gouvernance
4.1 bis Nombre d'articles d'équipements fournis pour renforcer la gouvernance
4.2 Nombre de membres du personnel d'institutions gouvernementales, des forces de sécurité intérieure et de parties prenantes non étatiques concernées formés en matière de gouvernance, de prévention des conflits et de droits de l'homme
4.6 Nombre de stratégies, de lois, de politiques et de plans élaborés et/ou directement soutenus (au niveau national)
6.1 Nombre de fournitures livrées ou distribuées en lien avec la pandémie de COVID-19

Sigles, acronymes et abréviations

APD: aide publique au développement

DG ECHO: direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes

DG HOME: direction générale de la migration et des affaires intérieures

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

FFU pour l'Afrique: Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique

Frontex: Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

IVDCI: instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale

JRC: Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*)

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

ROM: Suivi axé sur les résultats (*Results-oriented monitoring*)

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

Glossaire

Cadre logique: outil de planification détaillé couvrant la mise en œuvre, la gestion, le suivi et l'évaluation d'un projet.

Effet: changements, immédiats ou à plus long terme, qui résultent de la mise en œuvre d'un projet et qui sont normalement liés aux objectifs de celui-ci (par exemple les avantages découlant du fait que la main-d'œuvre soit mieux formée).

Emploi induit: emploi généré par la consommation courante des ménages bénéficiant des emplois directs et indirects.

Fonds fiduciaire de l'UE: fonds administré par l'UE qui rassemble des liquidités provenant de différentes sources pour financer la réponse internationale à une urgence ou à une crise en cours, généralement dans les pays en développement.

Impact: conséquences globales à long terme d'un projet ou d'un programme achevés, tels que les avantages socio-économiques procurés à l'ensemble de la population.

Migrant en situation irrégulière: personne qui entre ou séjourne dans un pays sans disposer de l'autorisation requise.

Réalisation: ce qui est produit ou accompli dans le cadre d'un projet, comme l'organisation de formations ou la construction d'une route.

Suivi axé sur les résultats: examen, par des experts indépendants, des réalisations et des effets des projets en cours sur la base de critères tels que la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité.

Système d'orientation: processus de coopération entre plusieurs parties prenantes afin d'offrir une protection et des services d'aides aux migrants en situation de vulnérabilité.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-17>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-17>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a initialement été effectué sous la responsabilité de Hannu Takkula, Membre de la Cour, assisté de Turo Hentila, chef de cabinet, et Nita Tennila, attachée de cabinet.

Il a été achevé sous la responsabilité de Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: Katja Mattfolk, cheffe de cabinet; Michael Bain, manager principal; Aurelia Petliza, cheffe de mission; Loulla Puisais-Jauvin et Edwin van Veen, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Thomas Everett. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Giuliana Lucchese. Britta Middelberg a fourni une assistance méthodologique à l'organisation de l'enquête et Terje Teppan-Niesen et Ramunė Šarkauskienė, un appui administratif.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Michael Bain



Edwin van Veen



Giuliana Lucchese



Britta Middelberg



Terje Teppan-Niesen



Ramune Sarkauskiene

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Photo de l'encadré 8: © Responsables de la mise en œuvre du projet. Tous droits réservés.

Figures 11 et 12 ainsi qu'annexe I – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-2754-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/366831	QJ-02-24-016-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2788-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/517824	QJ-02-24-016-FR-N

En créant le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) de l'Union européenne pour l'Afrique en 2015, l'UE a voulu s'attaquer aux causes profondes de la migration, de l'instabilité et des déplacements internes de population sur ce continent.

Nous avons procédé au suivi de nos recommandations de 2018 et avons examiné si le FFU pour l'Afrique fournissait un soutien mieux ciblé tout en tenant dûment compte de la question des droits de l'homme. Nous avons constaté que les rapports relatifs aux projets soutenus indiquaient que de nombreux résultats avaient été obtenus. Toutefois, le soutien du FFU n'est toujours pas suffisamment centré sur les priorités fixées. En outre, nous avons relevé des insuffisances sur le plan de l'exactitude et de la durabilité des résultats déclarés, ainsi qu'un manque de procédures et de suivi concernant les cas présumés d'atteintes aux droits de l'homme.

Dans la perspective de la fin du FFU pour l'Afrique et/ou des futures actions de développement, nous formulons quatre recommandations.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors