

**DIRECTION DE LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT
COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT**

Clarifier les règles d'éligibilité à l'APD des activités dans le domaine des migrations

Les principes et critères d'évaluation de l'éligibilité à l'APD des activités dans le domaine de la migration ont été approuvés par le CAD le 6 décembre 2022 (ad referendum pour un membre jusqu'au 21 décembre 2022).

Cette version finale est déclassifiée.

Personnes à contacter : Julia Benn – julia.benn@oecd.org ;
Valérie Gaveau – valerie.gaveau@oecd.org.

JT03516126

Clarifier les règles d'éligibilité à l'APD des activités dans le domaine des migrations

1. Le 6 décembre 2022, le CAD a adopté des principes et des critères pour clarifier l'éligibilité à l'APD des activités liées à la migration (ad referendum pour un membre jusqu'au 21 décembre 2022). Ces principes et critères seront incorporés dans les Directives sur les rapports statistiques. Les membres sont encouragés à les appliquer dans leurs rapports sur l'APD 2023 (APD 2024 au plus tard).

Principes généraux pour guider la notification de l'APD concernant les activités dans le domaine des migrations

On se référera également aux règles d'éligibilité à l'APD du coût des réfugiés dans le pays donneur ainsi que des activités liées à la paix et à la sécurité (Directives convergées [DCD/DAC/STAT(2020)44/FINAL], respectivement paragraphes 98-108 et paragraphes 110-133)¹

Préambule : La migration est un phénomène d'ampleur mondiale qui relie des régions et/ou pays différents. Sous l'angle de l'éligibilité à l'APD, le défi posé par le domaine des migrations tient à ce qu'il n'est pas toujours possible de déterminer de façon claire si un programme vise principalement à promouvoir le développement ou bien à répondre aux intérêts nationaux des donateurs. En effet, si nombre d'activités de coopération pour le développement en lien avec les migrations sont axées sur des objectifs de développement, d'autres semblent servir en même temps le développement et les objectifs nationaux des pays donateurs. En outre, il est important de noter que le respect des accords ou normes internationaux ne suffit pas, en soi, à ce qu'un programme soit comptabilisable dans l'APD. À l'inverse, le fait qu'un programme ne soit peut-être pas comptabilisable dans l'APD n'implique pas qu'il est illégitime. Les principes exposés ci-après ont vocation à guider la notification de l'APD dans ces situations, avec pour objectif de préserver l'intégrité de l'APD.

Principe 1. Comme pour tous les apports d'APD, la comptabilisation des activités dans le domaine des migrations repose sur la règle générale selon laquelle le but essentiel de l'APD est de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement. Il convient par conséquent de tenir compte de ce but essentiel pour déterminer si des activités relevant du domaine des migrations sont comptabilisables dans l'APD.

Principe 2. L'APD ne doit en aucun cas être détournée en faveur des intérêts immédiats des pays donateurs en matière de migrations aux dépens du développement durable à long terme. Lorsque différents ministères (ex. : migrations et développement) interviennent dans la programmation des activités en lien avec les migrations, afin d'éviter le détournement des ressources d'APD, les autorités responsables de la notification des données relatives à l'APD doivent vérifier l'objectif principal des programmes concernés.

Principe 3. Si les avantages retirés par les pays donateurs n'excluent pas la comptabilisation dans l'APD, la coopération pour le développement ne doit pas servir la réalisation de l'agenda national du donneur en matière de migrations. La promotion du développement économique et de l'amélioration du niveau de vie d'un pays en développement doit passer avant tout autre objectif². Il incombe aux membres de présenter des justifications claires pour la comptabilisation dans l'APD.

Principe 4. Les activités dans le domaine des migrations comptabilisées dans l'APD doivent être conformes aux objectifs et principes dans les domaines du développement et des droits de la personne, et d'ordre humanitaire, notamment les Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030. De façon générale, elles doivent être conformes aux priorités des pays partenaires et à leur stratégie globale à l'appui du développement. Les activités qui négligent les droits des personnes déplacées de force et des migrants ne sont pas éligibles à l'APD.

Principe 5. Les activités qui favorisent l'instauration de voies migratoires sûres et régulières ou qui traitent la question des migrations irrégulières et dangereuses en bénéficiant en premier lieu à des pays ou organisations éligibles à l'APD sans œuvrer à la réalisation de l'agenda national du pays donneur en matière de migrations, et qui protègent la vie des individus et les droits de la personne sont éligibles à l'APD³.

Principe 6. Les activités qui visent à intercepter et renvoyer les migrants avec pour objectif principal de restreindre les migrations vers les pays donateurs sont exclues de l'APD.

Note 1 : Certains aspects de l'éligibilité à l'APD des activités dans le domaine des migrations ont été définis lors de l'élaboration du code-objet « Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable ». Voir DCD/DAC/STAT(2018)23/REV3.

Note 2 : Un objectif principal peut être défini comme étant fondamental dans la conception et l'impact attendu de l'activité, et constituant un but explicite de l'activité. Un objectif peut être considéré comme principal dès lors que la réponse à la question « L'activité aurait-elle été réalisée sans cet objectif ? » est négative. En cas de doute sur l'objectif principal (intérêt national dans le domaine des migrations ou bien objectif de développement) d'une activité donnée, les membres sont encouragés à consulter le Secrétariat ou alors à ne pas comptabiliser cette activité dans l'APD.

Note 3 : Les règles relatives au coût des réfugiés dans le pays donneur font mention d'exclusions pertinentes dans ce contexte.

Critères pour l'évaluation de l'éligibilité à l'APD des activités dans le domaine des migrations

Lors de l'établissement des rapports statistiques dans le Système de notification des pays créanciers, les activités en lien avec les migrations devraient être décrites de façon claire, avec le niveau de détail nécessaire, les descriptifs des projets étant essentiels pour vérifier l'éligibilité à l'APD des dépenses relevant du domaine des migrations. Une attention particulière doit être portée à la description des résultats attendus des activités dans le domaine des migrations qui supposent une coopération avec la police ou les forces armées. Comme pour tous les rapports statistiques relatifs à l'APD, le Secrétariat a un rôle à jouer pour vérifier l'éligibilité à l'APD et, en cas de doute, peut demander des informations complémentaires aux pays fournisseurs concernés.

Critère 1. Les projets non conformes au droit international applicable et aux cadres internationaux applicables pour les migrants et les réfugiés, tels que le Pacte mondial pour les migrations et le Pacte mondial pour les réfugiés (le cas échéant), ainsi que les Objectifs de développement durable (ODD), ne sont pas éligibles.

Critère 2. Les programmes de coopération pour le développement peuvent s'inscrire dans le cadre d'un dialogue plus large avec le pays bénéficiaire sur les politiques à suivre, notamment dans le domaine des migrations. Les fonds à l'appui du développement peuvent par exemple avoir pour effet de renforcer la disposition des pays en développement à coopérer aux programmes de retour et de réadmission des demandeurs d'asile déboutés et des migrants en situation irrégulière. Cependant, si la mise à disposition de fonds en lien avec une activité est subordonnée à l'imposition de conditions spécifiques pour atteindre des résultats en matière de migration, les fonds ne sont pas comptabilisables dans l'APD, à moins de pouvoir démontrer que les conditions imposées contribuent principalement à la promotion du développement économique et de l'amélioration du niveau de vie des pays en développement et non aux intérêts nationaux du donneur dans le domaine des migrations^{1 2}.

Critère 3. Afin d'aider à déterminer l'objectif principal – et donc à faciliter l'évaluation de l'éligibilité à l'APD – des projets présentant des avantages mutuels pour le pays donneur et le pays bénéficiaire, il convient de prendre en compte les résultats attendus des interventions en matière de renforcement du développement ainsi que les objectifs des projets et leurs indicateurs de résultats associés. Ces aspects peuvent révéler dans quelle mesure les projets sont au service d'intérêts nationaux dans le domaine des migrations. Le cadre général ainsi que les justifications, au niveau du programme qui sous-tend le projet, doivent également faire l'objet de vérifications, y compris, si possible, au regard des questions spécifiques visant à confirmer l'éligibilité. Exemples de questions³ :

- Les justifications mentionnent-elles tout particulièrement les intérêts nationaux du pays fournisseur dans le domaine des migrations, des « pressions migratoires » ou la « crise des réfugiés » ? (Dans quelle mesure ? Par exemple : principalement, exclusivement ?)

- L'intervention vise-t-elle à restreindre les migrations ? (Toute forme de migration ? Au moyen de mesures coercitives ?)
- L'intervention apporte-t-elle uniquement une réponse à court terme face à des tendances migratoires et des intérêts temporaires, sans ambition aucune de contribuer au développement durable ?

Critère 4. Traiter la question des migrations irrégulières implique d'instaurer une coopération en matière de gestion des frontières entre les pays donateurs et les pays en développement, de façon mutuellement avantageuse. Toutefois, la motivation première de cette coopération peut être floue. La distinction entre les activités relatives à la gestion des frontières qui sont éligibles à l'APD et celles qui ne le sont pas est déterminée en fonction de l'objectif principal qu'elles poursuivent (voir aussi le principe 3)⁴.

- Types d'activités éligibles à l'APD :
 - Les activités civiles de renforcement des capacités des pays en développement visant à améliorer l'application des mesures relatives à la circulation des personnes et des biens (stratégie et élaboration des politiques, mais aussi développement des services juridiques et judiciaires, y compris l'organisation des systèmes de gestion des frontières) lorsque l'objectif principal est la promotion du développement économique et de l'amélioration du niveau de vie des pays en développement, en particulier :
 - Les activités visant l'adoption des bonnes pratiques internationales en matière de gouvernance (ex. : gestion de l'identité, vérification des documents, lutte contre la corruption).
 - Les activités destinées à protéger les droits humains des migrants.
 - Les activités favorisant l'établissement et la mise en œuvre de procédures et de processus à l'appui de migrations sûres, ordonnées et régulières dans l'intérêt des migrants et de leur bien-être (activités centrées sur une mobilité plus sûre, sur la sécurité humaine, sur des campagnes de sensibilisation, sur les services sociaux et médicaux, sur la mise en sécurité des migrants et/ou l'aide humanitaire ou médicale à leur endroit).
 - Les activités de renforcement des capacités ayant vocation à décourager, prévenir ou combattre le trafic illicite de migrants ou la traite des êtres humains lorsqu'elles visent à protéger les migrants contre les pratiques abusives.
 - La collaboration/le renforcement des capacités entre le pays donneur et le pays en développement dans les domaines susmentionnés.
 - Les opérations de sauvetage de migrants dans le cadre d'interventions dédiées. Seuls les surcoûts liés à ces interventions peuvent être comptabilisés⁵.
- Exclusions spécifiques de l'APD :
 - Les activités de soutien aux autorités de gestion des frontières des pays en développement ou développés, dont l'objectif principal est de restreindre les migrations vers le pays donneur.
 - Les projets de contrôle des frontières, c.-à-d. les activités de contrôles aux frontières et de surveillance des frontières visant à limiter les migrations (ex. construction d'un mur, installation d'une clôture barbelée, autres projets de contrôle des frontières ayant pour objectif principal d'intercepter ou de renvoyer des migrants) ou qui sont directement liées à des interventions des forces armées ou des forces de sécurité usant de la force létale, ou qui impliquent une surveillance de type militaire des frontières et des territoires (drones armés ou activités de patrouille cinétiques, par exemple).
 - Les formations destinées aux garde-frontières et le renforcement des capacités de l'administration chargée des patrouilles aux frontières, sauf si ces activités viennent à l'appui des types d'activités éligibles à l'APD mentionnés plus haut.

Critère 5. L'aide au retour forcé est exclue de l'APD. Pour les autres types de retours, l'éligibilité dépend du pays de départ (voir le Graphique 1) :

- L'aide apportée aux migrants pour leur retour volontaire et éclairé, dans des conditions sûres et en toute dignité, vers leur pays d'origine est éligible lorsque le pays de départ est un autre pays en développement.
- Pour ce qui est des coûts liés au retour à partir des pays donateurs ainsi que des dépenses engagées dans les pays donateurs pour le retour et la réintégration (aide fournie avant le départ), les règles

relatives au coût des réfugiés dans le pays donneur s'appliquent (Directives convergées pour l'établissement des rapports statistiques, à partir du paragraphe 98).

Critère 6. Les programmes de réintégration durable⁶ sont comptabilisables dans l'APD s'ils ciblent principalement le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement. Les activités de réintégration menées dans les pays d'origine sont en principe éligibles à l'APD, quel que soit le statut des personnes de retour dans leur pays (retour forcé ou volontaire). L'aide à la réintégration ciblant exclusivement des personnes de retour du pays donneur peut être considérée comme éligible uniquement s'il est démontré qu'elle permet une réintégration durable et ne vise pas principalement à répondre aux intérêts nationaux du donneur dans le domaine des migrations⁷. (Voir le Graphique 1).

*Place réservée pour le Critère 7.*¹

Critère 8. Les activités d'engagement auprès de la diaspora dans les pays fournisseurs qui ne poursuivent pas un objectif clair de développement ou d'aide humanitaire bénéficiant essentiellement au pays d'origine, et/ou qui œuvrent à la réalisation de l'agenda national du pays donneur en matière de migrations ne sont pas éligibles.

Note 1 : Les membres ont l'obligation, à la demande du Secrétariat, de décrire les caractéristiques de l'aide qu'ils allouent à ces activités dans leur notification au SNPC, notamment les conditions imposées, et de fournir une évaluation de l'éligibilité à l'APD.

Note 2 : En lien avec le critère 2 sur la conditionnalité, les membres s'engagent à inclure dans le Recueil des exemples – APD et non-APD – illustrant le traitement des activités soumises à des conditions pour ce qui est de l'exécution future des accords de réadmission ou d'autres mesures spécifiques relatives aux migrations ou aux frontières.

Note 3 : Une réponse positive à l'une de ces questions doit inciter à examiner davantage l'objectif principal de l'activité, afin de confirmer son éligibilité à l'APD.

Note 4 : Des exclusions spécifiques s'appliquent à la formation du personnel militaire des pays partenaires. Ces dépenses ne sont généralement pas éligibles, même lorsque la formation porte sur des sujets sans lien avec la défense, sauf en ce qui concerne les formations dispensées dans un petit nombre de domaines sous supervision civile et assorties d'un objectif clair en matière de développement bénéficiant à la population civile ; voir le paragraphe 112 des Directives convergées.

Note 5: Afin de déterminer l'éligibilité des opérations de sauvetage en mer, il convient de prendre en compte l'objectif principal de chaque intervention. Si l'objectif principal des patrouilles maritimes des navires officiels est de protéger les frontières, les dépenses liées aux opérations de sauvetage en mer ne doivent pas être comptabilisées au titre de l'APD, car le sauvetage n'est alors qu'une activité secondaire (qui relève quoi qu'il arrive des obligations des États côtiers). Si l'objectif principal des patrouilles est de repérer les besoins éventuels de sauvetage des réfugiés en mer, les surcoûts peuvent être comptabilisés dans l'APD. Voir le paragraphe 31 de l'annexe 18 des Directives convergées.

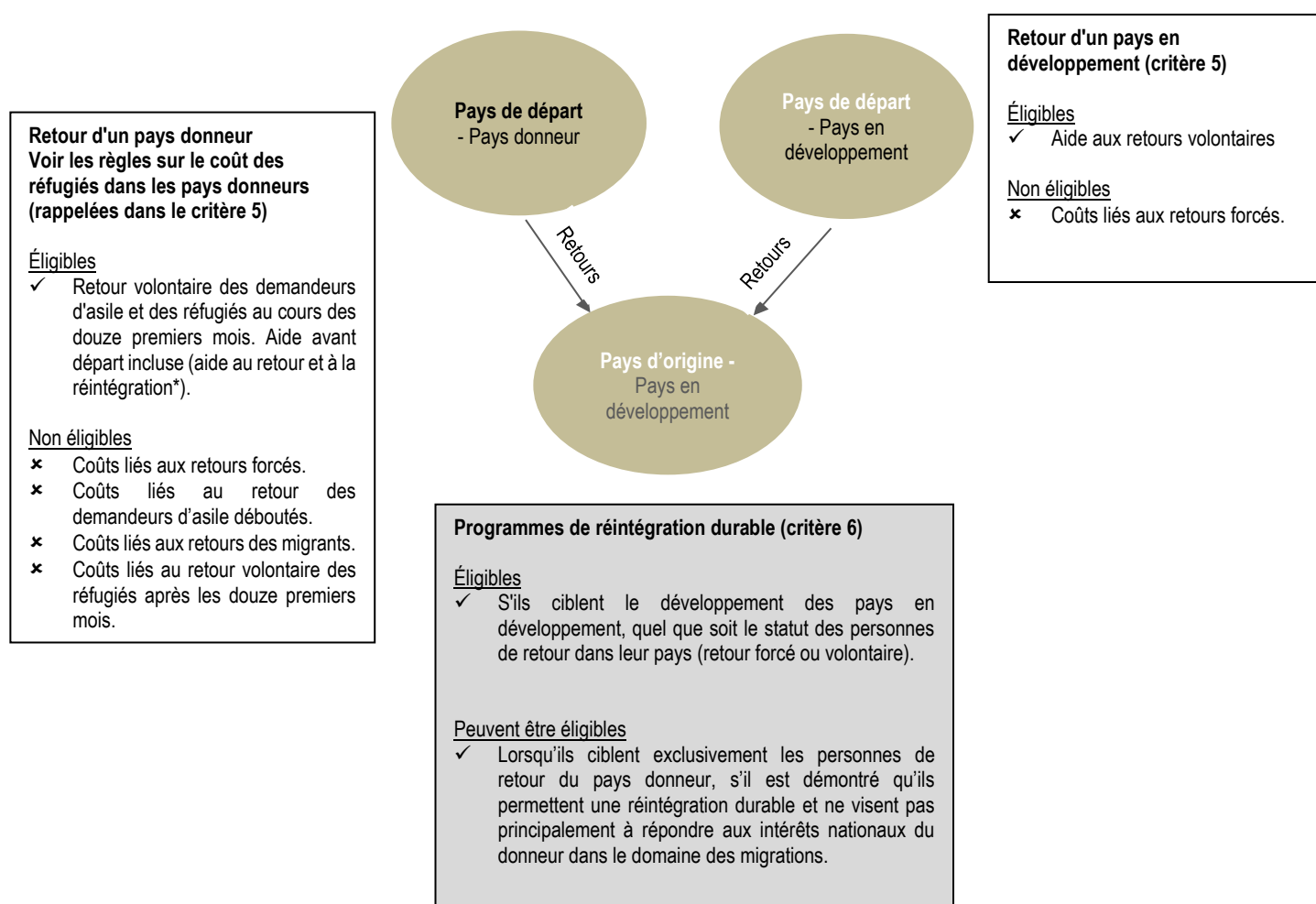
Le concept de « surcoût » est expliqué au paragraphe 112 des Directives convergées. La non prise en compte des coûts ordinaires tient à la reconnaissance du fait que la raison d'être et par conséquent l'objectif principal des garde-côtes n'est pas le sauvetage en mer. Dans ce contexte, seuls les surcoûts, ou les coûts supplémentaires liés à une activité éligible à l'APD, sont comptabilisables dans l'APD.

¹ Le critère 7 sur la mobilité de la main-d'œuvre est encore en cours de finalisation. Il sera incorporé dans les Directives sur les rapports statistiques à un stade ultérieur, lorsque le CAD l'aura approuvé.

Note 6 : Voir les normes globales de programmation et de mesure de l'OIM pour des programmes intégrés et pluridimensionnels de réintégration durable.

Note 7 : En lien avec le critère 6 sur la réintégration, les membres s'engagent à inclure dans le Recueil des exemples - APD et non-APD - illustrant le traitement des versements ou de l'accès à des programmes spécifiquement proposés à certaines catégories de personnes afin de les inciter à quitter le pays donneur : migrants, personnes retournant dans leur pays dans le cadre d'un retour forcé, demandeurs d'asile déboutés ou réfugiés après la période des douze premiers mois.

Graphique 1. Illustration des règles d'éligibilité à l'APD des programmes de retour et de réintégration, en fonction du pays dans lequel les dépenses sont effectuées



* Le soutien à la réintégration fourni dans un pays donneur en lien avec le retour depuis ce pays donneur (aide avant le départ) n'est pas éligible dans le cas des retours forcés, des demandeurs d'asile déboutés, des migrants et des réfugiés après les douze premiers mois.

Source : Directives convergées, complétées par le Secrétariat sur la base des critères approuvés.