

ExPost

Synthèse

JUIN
2023
N° 95

Évaluation
de l'AFD

Auteurs Camille Hennion, Soheir Dani,
Anne-Gaëlle Muths (Technopolis)



Évaluation de l'action de l'Agence française de développement (AFD) en matière de migrations (2016-2021)

Le rapport complet de l'évaluation
est téléchargeable sur le site de l'AFD :
<https://www.afd.fr/fr/ressources-accueil>

Sous la coordination de

Matthieu Buratti, Laura Gelb, Guénolé Oudry,
Bruno de Reviers (AFD)

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées
sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas
nécessairement le point de vue officiel de l'Agence française de
développement ou des institutions partenaires.

Photo de couverture

DIZA-EST (Tchad)
© HANAÏ Vidéo & Média

Sommaire

Éditorial	p. 4	3. Principaux constats de l'évaluation	p. 12
1. Contexte de l'évaluation	p. 5	3.1 Niveau d'appropriation de la stratégie « Migrations » en interne	p. 12
1.1 Les migrations dans le monde aujourd'hui	p. 5	3.2 Apport de l'AFD à la politique « Migrations internationales et développement » aux niveaux national, européen et dans le dialogue avec les pays d'intervention de l'Agence	p. 13
1.2 La stratégie française	p. 6	3.3 Appréciation des opérations « Migrations » de l'AFD	p. 16
1.3 Positionnement stratégique et pilotage de la thématique à l'AFD	p. 7		
2. Démarche évaluative	p. 10	4. Conclusions et recommandations	p. 23
2.1 Objectifs et champ de l'évaluation	p. 10		
2.2 Méthodologie et limites de l'évaluation	p. 11	Annexe – Liste des sigles et abréviations	p. 25

Éditorial

*Par Gilles Kleitz, directeur exécutif des
« Solutions de développement durable »
(SDD) de l'AFD*

L'Agence française de développement (AFD) est historiquement investie sur les enjeux liés aux migrations, tant sur le plan de la recherche que sur celui des opérations.

Intervenant de longue date sur le sujet des migrations, l'offre de l'AFD a été significativement renforcée à la faveur de la mise en œuvre du plan d'action « Migrations internationales et développement » adopté par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) en 2018. L'AFD agit ainsi de manière équilibrée pour faire des migrations un facteur de développement des territoires tout en luttant contre les causes des migrations contraintes. Début 2023, plus de 120 projets sont en cours d'exécution dans le domaine des migrations, tous secteurs confondus ; parmi eux, une vingtaine de projets traitent l'enjeu spécifique de la gouvernance des migrations, représentant un encours de plus de 70 M EUR.

L'importance de ces enjeux et de ce portefeuille d'interventions pour l'AFD nous invite à tirer les enseignements de notre positionnement et de nos actions en matière de migrations.

Ces dernières années ont été marquées par une forte mobilisation des équipes de l'AFD autour des enjeux de migrations, au sein de divisions techniques en charge de financer des projets, au sein du dispositif Initiatives-OSC en charge d'accompagner l'action des organisations de la société civile (OSC) françaises et du Sud, au sein de l'équipe en charge de nos partenariats avec les collectivités françaises actives sur cette thématique et enfin au sein de notre direction exécutive « Innovation, Stratégie et Recherche » (ISR). Cela s'est traduit par une hausse continue des financements de l'AFD dans le secteur. Afin d'améliorer notre offre de service, notre positionnement et nos pratiques opérationnelles, il est apparu nécessaire d'identifier les succès mais aussi les insuffisances de l'AFD en matière migratoire, en posant les questions suivantes :

(i) quel est le niveau d'appropriation de la thématique au sein du Groupe AFD, au siège comme dans le réseau ?

(ii) quel est l'apport de l'AFD aux stratégies française et européenne en matière de migrations et de développement ?
(iii) quels sont les enseignements à tirer des opérations financées par l'AFD dans le domaine ?

Cette évaluation s'inscrit dans un contexte d'exigence accrue en matière de transparence sur l'aide publique au développement (APD). Elle participe ainsi au renforcement du suivi-évaluation de nos projets, à la définition d'indicateurs plus pertinents et à l'amélioration de la redevabilité externe de l'AFD sur les enjeux de migrations, qui sont par nature fortement politisés.

Cette évaluation doit poser les fondements d'une ambition renouvelée en matière de migrations et de développement.

L'évaluation souligne que l'AFD a su se positionner efficacement sur les enjeux migratoires, en développant une valeur ajoutée, en sécurisant des partenariats durables et en créant un portefeuille d'opérations diversifié et solide. Il s'agit d'une vraie reconnaissance du travail effectué en interne ces dernières années.

Néanmoins, nous devons aussi être alertés par les faiblesses qu'elle identifie, notamment en matière de volume d'investissements, d'optimisation des ressources disponibles et d'intégration transversale de la thématique. Il est donc à souhaiter que cet exercice puisse conduire à un renforcement de notre action en matière de migrations et de développement dans les années à venir, à la fois en termes de diffusion du sujet au sein de l'AFD, de positionnement dans l'écosystème français et international et de financement de projets.

1. Contexte de l'évaluation

1.1 Les migrations dans le monde aujourd'hui

Selon l'Organisation des Nations unies (ONU), en 2020, il y avait 281 millions de migrants internationaux dans le monde, soit 60 millions de plus qu'en 2010. La carte 1 présente la répartition des migrants par continent. Ainsi, environ 31 % des migrants internationaux résident en Asie, 30 % en Europe, 26 % sur le continent américain, 10 % en Afrique et 3 % en Océanie.

Les migrations sont un phénomène qui recouvre des réalités très variées à l'échelle du globe. Ainsi, bien que de nombreux individus fassent le choix d'émigrer, selon diverses configurations, d'autres n'ont pas le choix. En 2021, le

Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estime le nombre de déplacés internes à 49 millions, en plus de 21 millions de réfugiés et de 4,4 millions de demandeurs d'asile^[1]. Les déplacements forcés sont en forte augmentation, du fait notamment de la multiplication des situations de conflits violents et prolongés.

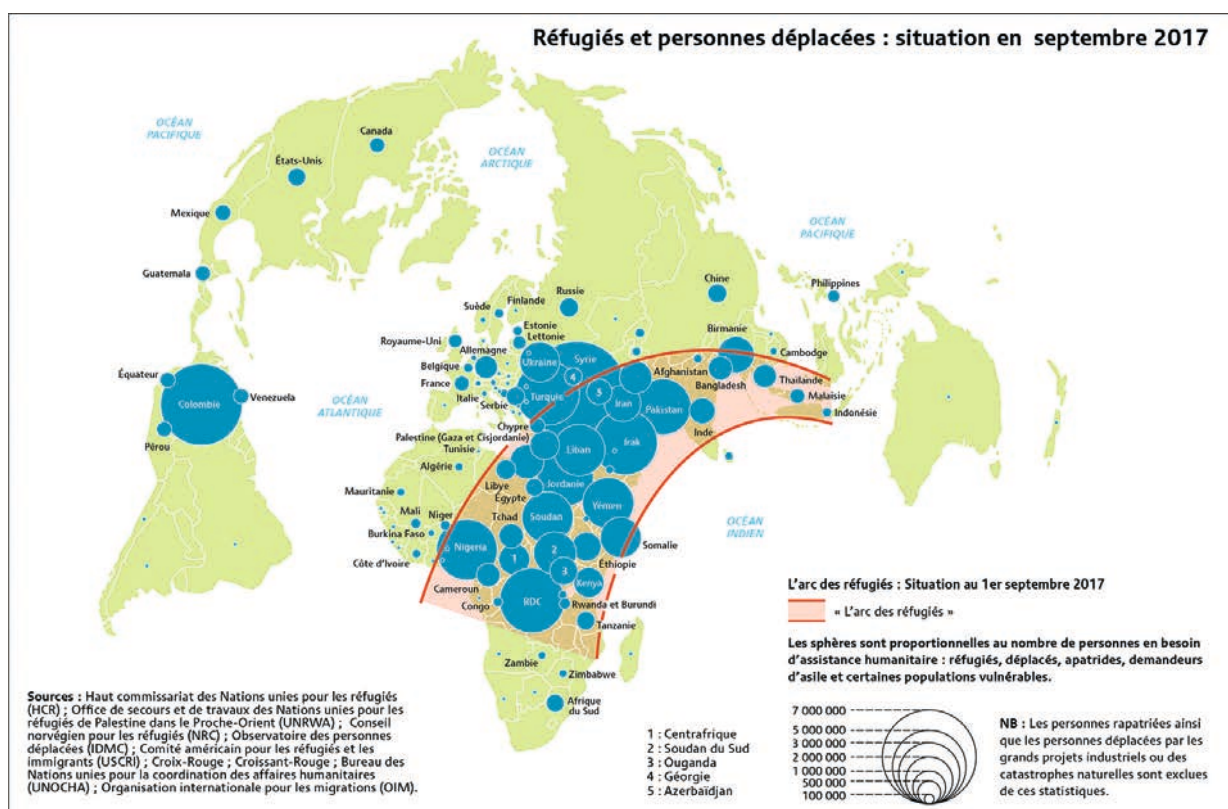
Étant donné la complexité du phénomène migratoire, la littérature scientifique sur le sujet est très riche et impossible à résumer ici. Cependant, il est important de rappeler quelques constats scientifiques pertinents pour analyser l'action de l'AFD sur la thématique, notamment :

- la grande majorité des migrations se fait à l'intérieur d'un même continent, d'une même région ou d'un même pays : les mobilités régionales sont ainsi bien plus nombreuses que les mouvements intercontinentaux. 71 % des migrations subsahariennes ont lieu sur le continent africain^[2], et la moitié des réfugiés

[1] Nations unies, Migrations : <https://www.unhcr.org/fr>

[2] Héran F. (2018), L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes, *Population & Sociétés*, n° 558.

Carte 1 – Répartition de l'accueil des réfugiés et personnes déplacées dans le monde en 2017



Auteur : Philippe Rakecewicz – <https://visionscarto.net/l-arc-des-refugies>

La carte a fait l'objet d'une présentation par le pôle « Migrations » de l'AFD et d'échanges nourris à l'occasion d'un séminaire.

se retrouvent dans dix pays d'accueil voisins des grands conflits actuels. 85 % des réfugiés vivent dans des pays en développement (PED) ou émergents (correspondant aux pays d'intervention de l'AFD). L'échelle de bassins régionaux de migrations est donc une clé de lecture pertinente du phénomène migratoire ;

- la relation entre migrations et développement est très complexe : les déterminants et causes de la migration sont nombreux et interconnectés, et leurs effets sont difficiles à analyser. Par exemple, la question, qui a été centrale pour l'AFD, de la relation entre développement et migrations n'appelle pas de réponse simple. Le consensus scientifique, à ce stade, montre que, dans une perspective de long terme, la croissance et le développement ont plutôt tendance à augmenter la migration avant de la réduire. Dans une dynamique de court terme, les effets du développement sur les mobilités sont complexes et variés^[3] ;
- les rapatriements de fonds des migrants (aussi appelés remises migratoires) représentent une source de financement et d'aide aux PED très nettement supérieure à l'APD. Ces transferts sont « le lien le plus direct et connu entre migration et développement »^[4]. Après une somme record de 554 Mds USD atteinte en 2019, les transferts de fonds des migrants sont restés importants en 2020 malgré la crise sanitaire engendrée par la pandémie de la COVID-19, fléchissant beaucoup moins que prévu avec un repli limité de 1,6 %, selon les estimations de la Banque mondiale^[5].

[3] Présentation interne AFD/ISR/ECO sur les migrations (2017).

[4] Source : portail sur les données migratoires du Global Migration Data Analysis Centre de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), <https://www.migrationdataportal.org/fr/themes/rapatriements-de-fonds>

[5] « Déjouant les prévisions, les remises migratoires ont plutôt bien résisté à la crise de la COVID-19 », communiqué de presse de la Banque mondiale, mai 2021, <https://www.banquemondiales.org/fr/news/press-release/2021/05/12/defying-predictions-remittance-flows-remain-strong-during-covid-19-crisis>

1.2 La stratégie française

La France a pris en compte les interactions entre migrations et développement dans sa stratégie nationale. Elle considère, dans les conclusions du CICID du 30 novembre 2016, que « *des mouvements migratoires légaux peuvent être bénéfiques pour les pays d'origine comme pour les pays d'accueil, y compris par les contributions des diasporas, et qu'il convient de traiter les causes profondes des migrations contraintes, de contribuer au renforcement de capacités de gestion des frontières et d'accueil des personnes en besoin de protection, ainsi que de lutter contre le trafic des migrants et la traite des êtres humains* »^[6]. Ce même CICID confie à l'AFD, en 2016, le mandat du financement des projets bilatéraux de gouvernance, dont ceux ayant trait aux migrations.

S'ensuit l'élaboration d'un plan d'action « Migrations internationales et développement », dynamique menée notamment par l'AFD sur la base d'un effort important de concertation et de dialogue avec les ministères concernés (ministère de l'Europe et des Affaires étrangères [MEAE] et ministère de l'Intérieur), les principaux opérateurs pertinents (AFD, Expertise France^[7], OFII^[8]), les collectivités territoriales et la société civile. Le plan d'action (ci-après nommé PA-CICID), « multi-acteurs » et partenarial, a été adopté par le CICID en février 2018 et l'AFD en assure le suivi. Celui-ci « positionne les migrations comme un facteur de développement », concerne l'ensemble des mouvements migratoires (régionaux ou internationaux) des pays entrant dans le champ de l'APD française, que ces migrations soient régulières ou irrégulières, et doit cibler en priorité les régions d'Afrique subsaharienne, d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, ainsi que certains territoires ultramarins (Guyane, Mayotte).

Ce plan décline l'action de la France pour la période 2018-2022 en cinq objectifs :

- améliorer la gouvernance des migrations pour la sécurité des personnes et le développement ;
- valoriser les apports des migrations pour le développement ;
- intégrer la dimension migratoire aux politiques de développement ;

[6] Cf. relevé de décisions du CICID du 30 novembre 2016.

[7] Groupe AFD.

[8] Office français de l'immigration et de l'intégration.

- garantir le respect des droits fondamentaux et protéger les personnes migrantes ;
- promouvoir un discours responsable sur les migrations et le lien migrations-développement.

Trente actions prioritaires ont été identifiées pour atteindre ces objectifs.

L'AFD, acteur central de la mise en œuvre du plan, en assure également le suivi depuis 2018 en comptabilisant notamment les projets « Migrations » pilotés par l'AFD et les autres institutions françaises (MEAE, ministère de l'Intérieur, Expertise France, OFII). L'Agence assure notamment la gestion de la base de données *Pamigdev* qui permet de comptabiliser les projets « Migrations » au niveau de l'Équipe France, sur la base de trois critères établis par le Comité national de suivi du PA-CICID : les acteurs du projet, les territoires ciblés, les actions du projet.

1.3 Positionnement stratégique et pilotage de la thématique à l'AFD

Le positionnement de l'AFD sur les migrations et les axes prioritaires de son action sont précisés dans son Plan d'orientation stratégique (POS) 2018-2022, où l'approche de l'AFD sur les migrations est décrite ainsi : « *Il s'agit donc, par une compréhension fine de la réalité et par des actions concrètes dans les territoires d'origine, de première destination et d'arrivée, de faire des migrations un facteur de développement, tout en luttant contre les causes des migrations contraintes et en améliorant la sécurité et la protection des personnes migrantes* »^[9].

Le POS identifie six « *priorités opérationnelles* »^[10] que l'AFD entend poursuivre pour répondre aux enjeux migratoires :

- accompagner les mobilités régionales Sud-Sud en développant les zones d'attractivité économiques et en facilitant les coopérations transfrontalières ;
- valoriser et renforcer les apports économiques, sociaux, culturels et humains des diasporas, sur les territoires d'origine, de première destination et d'accueil, lorsque ces derniers sont eux-mêmes des PED ;
- promouvoir une meilleure gouvernance des migrations à travers l'appui aux politiques publiques migratoires des États et territoires partenaires, pour permettre une gestion concertée des migrations et l'accès aux droits

pour les migrants et leur intégration dans les sociétés d'accueil ;

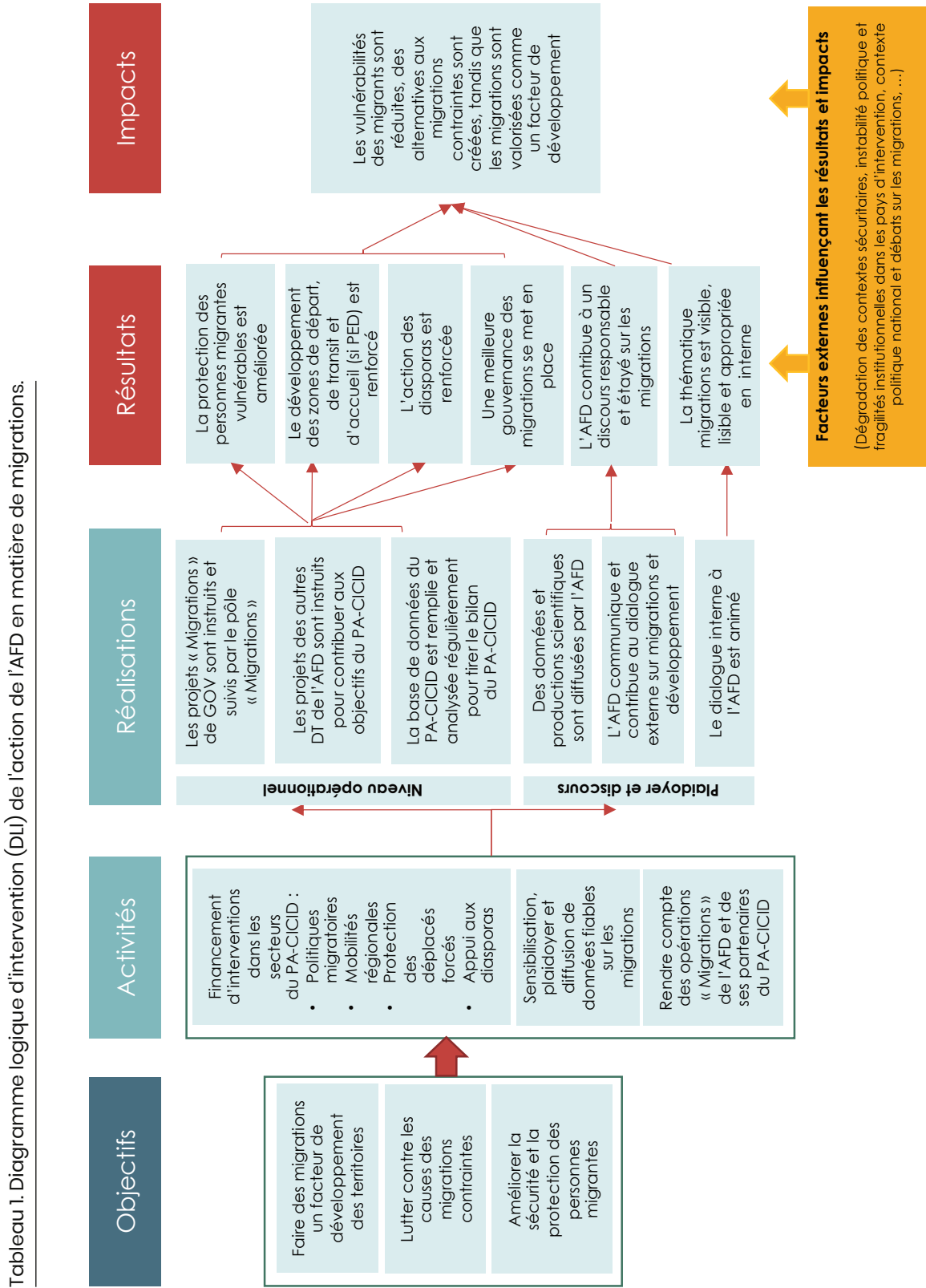
- faire face aux crises migratoires en garantissant l'accès aux biens et services essentiels des migrants et des populations hôtes dans les PED qui sont les principaux pays d'accueil de migrants ;
- développer les zones d'origine et offrir des opportunités alternatives aux migrations contraintes, à travers notamment le soutien au secteur privé et à la création d'emplois et la promotion de la gouvernance dans les pays d'origine et de destination ;
- produire des connaissances et contribuer à la diffusion d'un discours étayé sur les réalités des phénomènes migratoires, dans le cadre du mandat de l'AFD en matière d'éducation au développement et à la solidarité internationale^[11].

[9] Cf. POS 2018-2022, p. 9.

[10] Parfois nommées leviers d'action ou objectifs, selon les documents.

[11] Cf. AFD, POS 2018-2022 : Pour un monde en commun, p. 30.

Sur la base des documents stratégiques et des entretiens menés dans le cadre de l'évaluation, la logique d'intervention synthétisant l'action de l'AFD en matière de migrations peut être représentée comme suit (Tableau 1) :



Source : Technopolis.

Au moment des investigations pour cette évaluation, la thématique « Migrations » était portée en interne par le pôle « Migrations » qui se trouvait au sein de la division Gouvernance (GOV)^[12] du département Transition politique et citoyenne (CIT) de la direction des Opérations (DOE)^[13] à l'AFD. L'évaluation a en effet débuté en septembre 2021, soit avant la réorganisation de l'AFD devenue effective en avril 2022. Depuis la réorganisation, la division GOV est désormais logée au sein de la direction SDD.

Sur la période d'évaluation, le pôle « Migrations » a été composé de deux responsables projets, épaulés à partir de 2019 par un poste sous la forme d'un contrat à durée déterminée (CDD). Malgré son positionnement au sein d'une division technique ayant principalement des objectifs opérationnels, le pôle « Migrations » se voit confier des missions qui vont au-delà des projets, incluant :

- la responsabilité sur l'instruction et la mise en œuvre des projets et opérations spécifiques sur les migrations de GOV (2 projets en 2018, 14 projets en 2022) ;
- la formulation interne de la stratégie et du discours de l'AFD sur les migrations et la communication interne et externe sur son action ;
- l'animation des partenariats, au premier rang desquels l'animation de la concertation et du suivi du PA-CICID ;
- l'appui technique aux départements géographiques et divisions techniques.

Enfin, le pôle est régulièrement amené à produire des notes internes (ou externes), des éléments de langage et des réponses à des sollicitations externes sur le sujet, très visible, des migrations, telles que par exemple la réponse à des questions parlementaires. L'AFD s'appuie également sur un référent spécifique Migrations au niveau de la direction générale de l'AFD, chargé de porter le discours et la position de l'AFD sur la thématique « Migrations internationales et développement » en externe et au niveau politique.

[12] La division Gouvernance (GOV) instruit et supervise des projets sur les thématiques suivantes : la réforme de l'État et l'État de droit, la gouvernance économique et financière, la justice, les processus démocratiques et les médias, les migrations.

[13] La DOE regroupait notamment les divisions techniques sectorielles de l'AFD, lesquelles instruisent et supervisent les projets financés par l'AFD.

2. Démarche évaluative

2.1 Objectifs et champ de l'évaluation

Cinq ans après le transfert du mandat gouvernance du MEAE à l'AFD, cette évaluation vise, dans une optique rétrospective, à établir un bilan stratégique et opérationnel de l'action de l'AFD en matière de migrations et à évaluer l'appropriation de la thématique en interne. Elle a également une dimension prospective pour aboutir à des recommandations à l'échelle stratégique et opérationnelle. Enfin, l'évaluation s'inscrit dans une réflexion sur la redevabilité du mandat de l'AFD en matière de migrations.

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉVALUATION	
Objectifs clés	• Dresser un bilan d'action de l'AFD dans le domaine des migrations au niveau stratégique et opérationnel en faisant ressortir les caractéristiques des projets financés. • Identifier les axes de progrès et capitaliser sur les enseignements de l'évaluation, dans une logique de co-construction avec l'AFD et ses partenaires. • Formuler des recommandations émanant des enseignements étayés de l'évaluation et de la réflexion collective sur l'action de l'AFD en matière de migrations.
Périmètre	• Temporel : l'évaluation couvre la période 2016-2021, soit depuis le transfert du mandat gouvernance incluant les migrations à l'AFD. • Géographique : l'évaluation couvre les pays où sont déployés les projets du portefeuille « Migrations ». • Niveau d'analyse : le niveau stratégique et le positionnement de l'AFD par rapport aux autres acteurs de l'Équipe France sont inclus dans le champ de l'évaluation, tout comme, au niveau des opérations, le portefeuille de 103 projets « Migrations » de l'AFD identifiés dans la base de données <i>Pamigdev</i>.
Questions évaluatives	• Quel est le niveau d'appropriation de la stratégie « Migrations » de l'AFD en interne ? • Quelle appréciation de l'apport de l'AFD à la politique « Migrations internationales et développement » au niveau national, européen et dans le dialogue politique avec les pays d'intervention de l'Agence ? • Quelle appréciation des opérations « Migrations » de l'AFD ?

2.2 Méthodologie et limites de l'évaluation

Schéma 1. Outils mobilisés pour l'évaluation

Outils mobilisés



Limites de la méthodologie

- L'analyse du portefeuille des opérations migrations de l'AFD a été conduite sur la base des données disponibles sur *Pamigdev*. Cette base de données ne permet d'agréger des données que sur un petit nombre de variables, les données y sont très imparfaitement remplies et sont très parcellaires quant aux résultats, ce qui limite l'analyse d'ensemble du portefeuille.
- Nous n'avons pas pu obtenir d'entretiens ou de documentation pour l'analyse prévue du projet OCDE/base de données diaspora. Celui-ci n'est donc pas inclus dans l'analyse présentée ci-après.

3.

Principaux constats de l'évaluation

3.1 Niveau d'appropriation de la stratégie « Migrations » en interne

3.1.1 – Une connaissance de la stratégie de l'AFD en matière de migrations limitée au-delà d'un cercle assez restreint de « familiers » et une faible intégration transversale

La connaissance et l'appropriation transversales des objectifs stratégiques de l'AFD en matière de migrations restent limitées à ce stade, malgré un important travail de diffusion entrepris par le pôle « Migrations » :

- un cercle, assez restreint, d'« initiés », familiers de la thématique – majoritairement constitués d'agents associés de près aux consultations menées lors de l'intégration du mandat migrations dans l'action de l'AFD et de personnes ayant travaillé sur ces questions avant même le transfert du mandat – ont une connaissance pointue non seulement de la stratégie de l'AFD, mais également des enjeux et débats ayant mené à la « ligne de crête » que représente la formulation du POS ;
- au-delà, on observe une connaissance assez superficielle au sein des divisions techniques et transversales ainsi que des départements géographiques quant au positionnement et aux priorités de l'AFD en matière de migrations ;
- dans le réseau de l'AFD, cette appropriation limitée se retrouve au niveau des agences locales. On y constate en effet une connaissance très parcellaire des objectifs et modes de faire de l'AFD sur la thématique « Migrations » et peu de volonté de s'engager plus profondément sur le sujet, même si le travail de sensibilisation réalisé par le pôle « Migrations » auprès des agences – lesquelles doivent porter sur le terrain certains des projets identifiés par la division GOV – permet à un petit nombre d'agents de se familiariser avec la problématique et l'approche de l'AFD. On observe en revanche, à partir de 2020-2021, une intégration plus prometteuse des enjeux liés aux migrations au niveau des directions régionales de l'AFD^[14], nouvel échelon mis en place en

[14] L'AFD compte 17 directions régionales (DR), dont 6 DR se trouvent en Afrique.

2019 dans le réseau AFD pour déconcentrer des fonctions opérationnelles.

3.1.2 – Un important travail de co-construction et de diffusion pourtant mené en début de période

Un important travail de diffusion est pourtant à mettre au crédit du pôle « Migrations », illustrant l'importance de l'investissement nécessaire et les difficultés pour ancrer des logiques d'appropriation à l'échelle de l'Agence.

Une forte impulsion a été donnée par la direction générale (DG) de l'AFD en début de période, en lien avec la commande politique liée au transfert de mandat et à la préparation parallèlement du PA-CICID et du POS. Cela a nourri une réelle dynamique/mobilisation interne, sur laquelle le pôle a su s'appuyer. En effet, le transfert de mandat du MEAE à l'AFD s'est accompagné d'une réelle « effervescence » interne et d'un important travail de consultation et de co-construction en interne pour définir le positionnement et la stratégie de l'AFD sur le sujet et ce jusqu'en 2019.

3.1.3 – Un portage resté limité sur la thématique

Une fois l'impulsion initiale donnée de 2016 à 2018, le portage de la thématique par la DG de l'AFD est perçu, en interne et en externe, comme limité, ce qui contribue sans doute à la faiblesse de l'appropriation et de l'intégration. Ce constat est quelque peu paradoxal car le pôle « Migrations » est par ailleurs sollicité très fréquemment par la DG de l'AFD et ses tutelles pour produire des notes ou des éléments de langage sur un thème évidemment très médiatique, notamment autour de l'engagement des diasporas depuis le discours de Ouagadougou du président Macron (28 novembre 2017), renouvelé à l'occasion du Sommet Afrique-France qui s'est tenu à Montpellier le 8 novembre 2021. Ce portage limité traduit une ambition de l'AFD sur la thématique des migrations qui reste mesurée, voire qui s'est affaiblie sur la période étudiée, avec un positionnement sur la thématique qui se révèle ainsi beaucoup moins visible que celui mis en avant par d'autres agences de développement européennes. Cette ambition limitée apparaît pourtant en dissonance avec le fort engagement de l'AFD, affiché à un niveau stratégique dans le POS 2018-2022, et confirmé plus récemment dans le cadre de la formulation des

Team Europe Initiatives sur lesquelles la France a pris le leadership.

3.1.4 – Un pilotage et une opérationnalisation par la division GOV qui peinent à ancrer la thématique « Migrations » dans les interventions de l'AFD

Malgré l'important travail de co-construction et de diffusion, on peut souligner que le sujet « Migrations » peine à s'ancrer dans les activités de l'AFD. Plusieurs facteurs explicatifs sont à citer ici, le premier d'entre eux étant la question des ressources humaines, des moyens qui sont à hauteur d'une ambition mesurée, mais paraissent trop limités pour un sujet aussi exposé, qui « monte politiquement » et qui doit « délivrer » des projets. L'AFD dispose ainsi d'une équipe réduite à deux personnes (un agent en contrat à durée indéterminée [CDI] + un appui externalisé qui s'est par la suite pérennisé) dédiées à la thématique « Migrations » (le pôle « Migrations »), équipe rattachée à la division GOV. L'ensemble des investigations permettent de souligner la forte expertise des membres du pôle, leurs connaissances des acteurs et capacités à les mobiliser, leur expertise sur les enjeux spécifiques aux questions de migrations, tout comme leur forte implication sur les projets et sur des activités plus larges. On observe toutefois une implication qui décroît sur la période du fait de l'augmentation du nombre de projets à suivre, du développement des activités hors projets (tâches de pilotage, de diffusion et de réponse à la commande politique) et d'un certain essoufflement de l'effort de communication interne, une fois le périmètre d'action sur les migrations validé par le conseil d'administration de l'AFD en 2019.

Le pôle « Migrations » a par ailleurs un positionnement « atypique » au sein de l'AFD, plus précisément au sein d'une division technique opérationnelle, dont la mission première est d'instruire et de superviser des projets – et non comme une division transversale telles les divisions Climat (CL)^[15] et Fragilités, Crises et Conflits (CCC), lesquelles ont un double rôle (i) d'appui aux équipes projets, et (ii) de pilotage de la stratégie de l'AFD sur leur propre sujet – ce qui permet à l'équipe de garder des responsabilités de chefferie de projets « Migrations ». Ce choix reflète la volonté initiale de l'AFD de prioriser l'instruction de projets concrets sur la thématique par rapport à son intégration transversale. Ce

choix a effectivement permis la constitution d'un portefeuille de projets « Migrations » sur lesquels asseoir l'action de l'AFD. Il permet au pôle d'interagir plus facilement avec les divisions techniques ayant la même « culture opérationnelle ». En revanche, ce positionnement a eu des répercussions claires sur l'appropriation et le niveau de visibilité de la thématique au sein de l'AFD, qui reste peu identifiée et comprise. D'autres facteurs ont entravé l'ancrage transversal du sujet au sein de l'AFD :

- l'absence de document stratégique stabilisé synthétisant le positionnement et les objectifs de l'AFD sur la thématique, permettant une réelle diffusion interne ;
- une certaine méfiance de certaines équipes vis-à-vis de la thématique et réticence à s'engager sur ce sujet, politiquement sensible ;
- la nature transversale du sujet « Migrations », dans un contexte de superposition des sujets transversaux dans la stratégie de l'AFD, qui complique le travail des équipes opérationnelles ;
- la taille des projets « Migrations » (généralement des projets aux budgets limités) très majoritairement en subventions, longs à instruire, riches de complexité et offrant moins d'intérêt en termes de plan d'affaires pour les équipes et les agences sur place ;
- une part non négligeable de ces projets « Migrations » sont des projets multi-pays ou des projets portés par la société civile^[16], pour lesquels l'implication et l'appropriation par les agences locales de l'AFD s'avèrent plus limitées.

3.2 Apport de l'AFD à la politique « Migrations internationales et développement » aux niveaux national, européen et dans le dialogue avec les pays d'intervention de l'Agence

3.2.1 – Une coordination pluri-acteurs et un travail de suivi du PA-CICID mené par l'AFD de qualité, mais qui perd en intensité sur la période étudiée

L'AFD a un rôle important dans la mise en œuvre de la politique « Migrations internationales et développement » de la France. L'AFD a conduit un premier travail d'opérationnalisation du PA-CICID en 2018, lequel a inclus :

- la réalisation d'un état des lieux des projets et des initiatives politiques et diplomatiques de l'ensemble des acteurs français contribuant

[15] À noter que suite à la réorganisation des services centraux de l'AFD intervenue début 2022, la division Climat (CL) a été rebaptisée Climat et Nature (CLN).

[16] Organisations de la société civile (OSC).

à la mise en œuvre du plan d'action. Cette analyse a mis en exergue les géographies et les champs d'action déjà investis par les acteurs de l'Équipe France et ceux devant être renforcés ;

- la définition d'orientations thématiques, partenariales et géographiques pour la mise en œuvre du plan d'action ;
- la mise en place de la plateforme *Pamigdev* qui permet de suivre plus facilement les financements des différents acteurs parties prenantes à la mise en œuvre du PA-CICID, outil utile pour appuyer les discussions au sein du Cadre national de suivi, de coordination et de concertation (CNS). On note toutefois que le curseur « Migration » est difficile à positionner et que les opérations comptabilisées comprennent un grand nombre de projets de développement comportant une dimension migration, mais très peu de projets spécifiques aux enjeux « Migrations » avec des objectifs explicites en la matière. Dissocier ces deux catégories de projets « Migrations » apporterait plus de lisibilité sur les contributions au PA-CICID^[17].

Sur cette période 2018-2019, le travail de coordination et de suivi du PA-CICID effectué par l'AFD a été très positif. Un calendrier fixant deux réunions annuelles du CNS et des activités sur des sujets prédéfinis a été validé. À titre d'exemple, un groupe de travail du CNS spécifique à l'objectif 5 concernant le discours responsable sur les migrations a été mis en place pour progresser vers l'atteinte de cet objectif. Les travaux du groupe pour alimenter un discours responsable et des prises de position dans les médias ont été jugés comme utiles et positifs par un grand nombre de parties prenantes du PA-CICID et notamment par les OSC. Les activités du CNS se sont ralenties en 2020-2021 avec la crise sanitaire résultant de la pandémie COVID-19, ayant eu pour effet de mobiliser les acteurs sur d'autres priorités. Le taux de participation et la fréquence des réunions du CNS ont ainsi fortement diminué. Deux autres groupes de travail étaient prévus et n'ont malheureusement pas vu le jour : il s'agit de « Climat et migrations » et « Réinsertion et développement ».

3.2.2 – Une coordination au CNS qui n'est pas assez axée sur l'opérationnel, entraînant quelques incohérences au sein de l'Équipe France

Les travaux du CNS se sont concentrés sur un diagnostic du positionnement et des financements des acteurs vis-à-vis des objectifs du PA-CICID mettant en exergue les axes insuffisamment couverts par les acteurs et incitant ces derniers à s'en saisir. Toutefois les travaux du CNS n'ont pas pris une dimension suffisamment opérationnelle, c'est-à-dire inscrite dans les projets. Les échanges sont devenus plus verticaux avec les prises de parole de l'ambassadeur chargé des migrations et du directeur général adjoint de l'AFD. Les membres de l'Équipe France souhaiteraient être consultés en amont, lors de la phase de définition des projets, afin d'apporter leur vision sur les priorités et les enjeux à prendre en compte et d'identifier de possibles complémentarités.

Le positionnement des acteurs de l'Équipe France sur le PA-CICID est encore à consolider. La relation AFD – ministère de l'Intérieur et MEAE reste complexe avec des mandats et des visions très divergents des enjeux liés aux migrations. On note cependant que malgré les divergences parfois marquées, ces acteurs ont réussi à collaborer pour concevoir conjointement le PA-CICID et, plus récemment, les deux Initiatives Équipe Europe (IEE) sur les routes migratoires méditerranéennes (Ouest et centrale). La vision de l'AFD valorisant l'apport positif des migrations y est intégrée. En pratique, quelques chevauchements et, parfois, des logiques de compétition sont observés dans le « Qui fait quoi ? », comme sur la question du leadership du projet Meet Africa 2 entre l'AFD et Expertise France. Malgré des publics cibles et des logiques d'intervention différentes, l'OFII souhaite renforcer sa collaboration avec l'AFD dans le but d'atteindre les objectifs du CICID en s'appuyant sur la complémentarité de leurs mandats respectifs, une vision avec laquelle le MEAE s'aligne plutôt.

La valeur ajoutée de l'AFD dans le dialogue migratoire national reste limitée. En tant qu'institution financière, l'AFD n'a que peu de légitimité à investir ce dialogue migratoire. Quelques financements ont permis de mettre en œuvre des activités liées à l'éducation aux enjeux de migration et des prises de paroles, par exemple dans le cadre de la Journée internationale des migrants (JIM). Les avis divergent sur le rôle que devrait jouer l'AFD sur ce plan. Investir ce dialogue sur le plan national présente des risques, compte tenu de la dimension très politique du sujet. Cependant, l'Équipe France perçoit une forte valeur ajoutée de l'AFD dans sa capacité à mobiliser les diasporas.

[17] Réflexions découlant d'entretiens avec des membres du CNS.

3.2.3 – Un engagement fort et efficace du pôle « Migrations » au niveau européen, qui appelle des traductions opérationnelles et nécessite d'être reflété au niveau des agences locales de l'AFD

Au niveau européen, le pôle « Migrations » s'est engagé de façon significative pour porter la voix de l'AFD sur le sujet des migrations et saisir les opportunités offertes par la Commission européenne. L'AFD s'est positionnée comme un opérateur important du Fonds fiduciaire d'urgence (FFU), notamment sur la fenêtre « Sahel et Lac Tchad », sans toutefois que l'AFD endosse officiellement et pleinement le cadre stratégique de l'Union européenne (UE) sur les migrations. En 2020, le pôle « Migrations » estimait que plus de 30 % de ses financements étaient des fonds délégués du FFU^[18]. C'est également le cas dans le cadre de la conception des IEE^[19], pour lesquelles le pôle s'est fortement investi, aux côtés des partenaires clés de l'Équipe France (MEAE, ministère de l'Intérieur, OFII et Expertise France)^[20]. Grâce à cet engagement du pôle, chacune des deux IEE sur lesquelles la France a un leadership comporte un pilier « Migrations et développement » qui reflète la vision de l'AFD sur le sujet et l'équilibre trouvé en Équipe France, au prix d'un important dialogue pour trouver les points d'accord. En retour, cette implication forte et visible (aux yeux de la Commission européenne notamment) de l'AFD sur cette thématique appelle ensuite une traduction opérationnelle au sein de ces deux IEE, c'est-à-dire, concrètement, des engagements financiers et l'instruction de projets.

Si l'AFD est active et écoutée au niveau européen, elle n'a pas, pour autant, la visibilité d'autres agences sur la thématique « Migrations ». La GIZ^[21], en premier lieu, du fait de la taille de ses financements, de sa force de frappe en termes de ressources humaines et de son implication ancienne sur le sujet, est très présente sur cette thématique. ENABEL, l'agence de développement du gouvernement fédéral belge, est également très visible sur le sujet au niveau européen, du

fait d'une forte connexion avec la Commission européenne.

Cet engagement dans le dialogue avec le niveau européen reste cependant limité au siège de l'Agence. Au niveau des agences locales, il ressort des entretiens menés avec les délégations de l'Union européenne (DUE) en Tunisie, au Sénégal et au Cameroun une faible visibilité des agences sur le sujet « Migrations » au-delà des quelques projets financés. Cela s'explique tant par la faible appropriation du sujet évoquée plus haut que par le fait que les agences ne sont pas incitées à s'emparer de ces questions et à investir le dialogue avec les DUE sur cette thématique « Migrations ».

3.2.4 – Une entrée « par le projet » qui ne permet pas d'établir un positionnement clair et un dialogue stratégique avec les partenaires dans les pays d'intervention de l'AFD

Compte tenu de sa transversalité, le sujet migrations est porté par plusieurs institutions nationales (ministères ou directions en charge de l'emploi, de la jeunesse, ministères de l'Intérieur, ministères des Affaires étrangères, ministères de la Santé, etc.). Par conséquent, les contreparties nationales sont souvent très peu structurées sur les enjeux de migration et peu demandeuses d'appui de l'AFD sur ce sujet. Les agences locales sont donc peu investies dans le dialogue avec les contreparties nationales sur la thématique « Migrations ». Les agences interrogées admettent ainsi être peu proactives sur le sujet.

Les missions de terrain ont mis en exergue un problème de ressources humaines consacrées aux enjeux migrations au niveau des agences. Les projets « Migrations » sont souvent portés par des personnels relevant d'un niveau junior. Cette question du manque de ressources humaines dédiées à la thématique a pour conséquence une faiblesse de l'approche stratégique des agences sur ledit sujet. La thématique « Migrations » est intégrée *via* les projets, sans articulation formellement établie avec les cadres d'intervention pays (CIP). Elle l'est cependant au niveau des stratégies régionales, niveau pertinent pour cette question par nature multi-pays. Cette situation, couplée au fait que les migrations sont un sujet éminemment politique, sensible et complexe à appréhender avec les contreparties, ne permet pas un engagement continu et transverse sur le sujet et n'est pas favorable au développement d'un dialogue, que ce soit

[18] La base de données Pamigdev ne permet pas à ce stade un calcul plus précis et mis à jour de ces financements délégués.

[19] Outil de programmation élaboré par la Commission européenne pour la programmation IVCDI 2021-2027.

[20] *Comprehensive migration approach in the Maghreb, Sahel and West African countries in the Atlantic / Western Mediterranean route and Central Mediterranean Migration Route.*

[21] *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (agence de coopération internationale allemande pour le développement).

avec les contreparties nationales ou avec les partenaires techniques et financiers (PTF).

Ainsi, en dehors des projets qu'elle finance, l'AFD reste peu visible et peu lisible par les partenaires dans ses pays d'intervention. Le dialogue sur les questions migratoires est dominé par les ambassades et relayé par l'OFII ou Expertise France. L'AFD s'y aventure donc peu.

3.3 Appréciation des opérations « Migrations » de l'AFD

L'analyse du portefeuille des opérations « Migrations » doit se faire à deux niveaux :

- au niveau de l'ensemble des opérations AFD identifiées comme contribuant aux objectifs du PA-CICID et recensées dans la base de données *Pamigdev* ;
- au niveau plus spécifique des projets portés par le pôle « Migrations » de GOV, conçus directement pour répondre aux priorités de l'AFD sur les migrations.

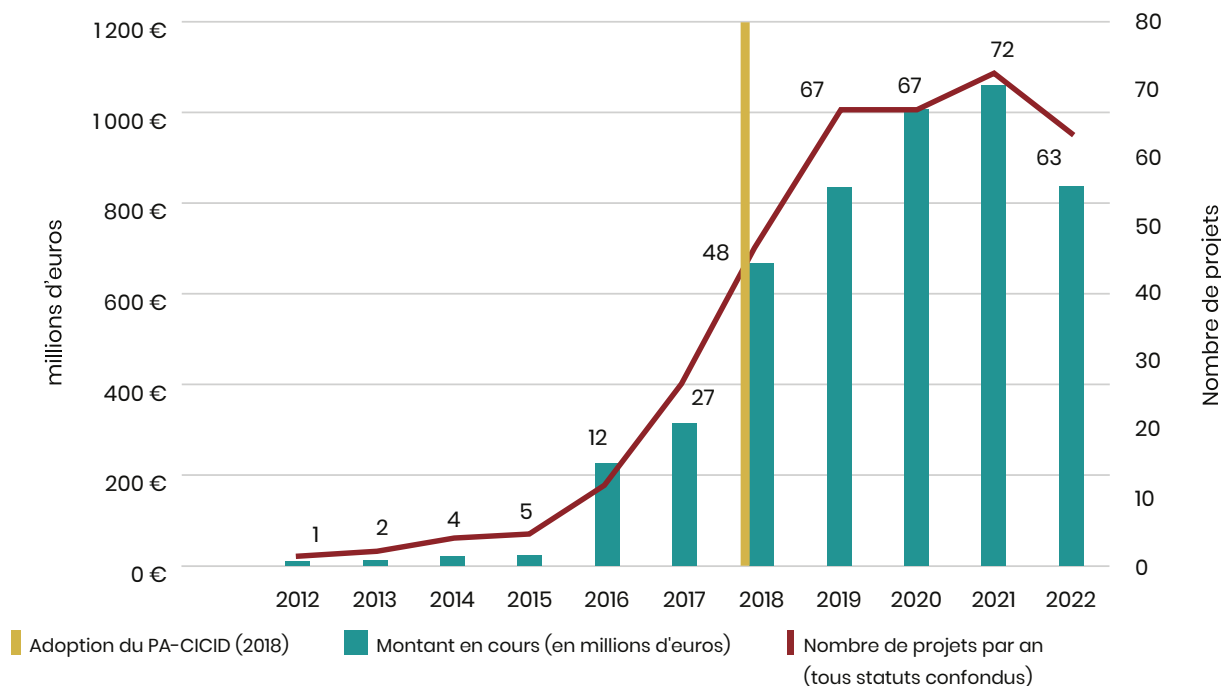
3.3.1 – Un portefeuille global de l'AFD sur les migrations en croissance rapide mais très hétérogène en termes de liens avec les migrations

Le nombre de projets portés par l'AFD et les montants associés ont augmenté considérablement et rapidement à partir de la prise de mandat en 2016 jusqu'en 2021, passant de 12 projets en cours pour un montant total de 226 MEUR en 2016 à 72 projets en cours pour 1,1 Md EUR en 2021 (graphique 1). On note un ralentissement du nombre de nouveaux projets ouverts en 2020, du fait notamment de l'impact de la pandémie de la COVID-19 sur l'instruction des projets.

L'ensemble des projets financés par l'AFD se répartissent entre dix entités au siège (divisions techniques ou départements) ayant la chefferie de projet^[22]. Comme l'illustre le graphique 2,

[22] Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB) ; Organisations de la société civile (OSC) ; Éducation, Formation professionnelle et Emploi (EDU) ; Gouvernance (GOV) ; Eau et Assainissement (EAA) ; Santé et Protection sociale (SAN) ; Systèmes financiers (SYF) ; Diagnostics économiques et Politiques publiques (ECO) ; Développement urbain, Aménagement et Logement (VIL) ; Communication (CMN).

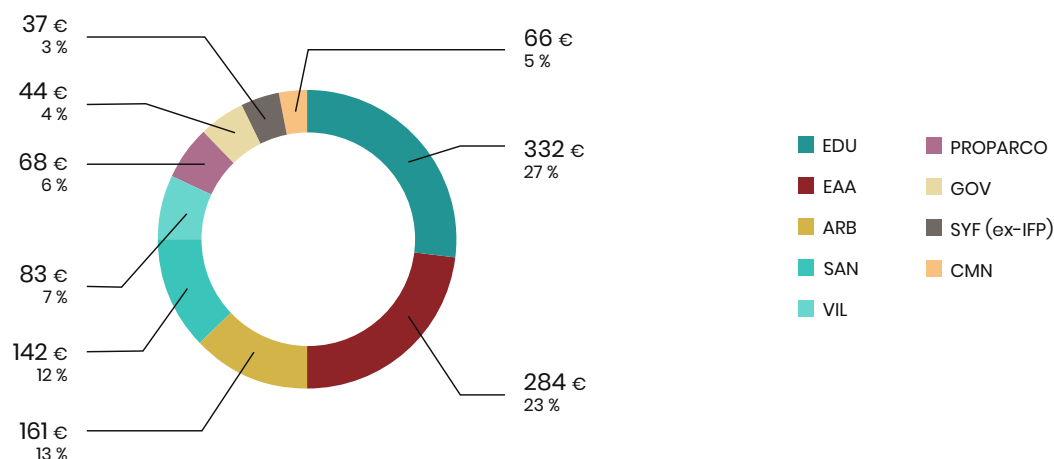
Graphique 1. Nombre de projets contribuant au PA-CICID portés par l'AFD et montants associés en M EUR par année sur la période 2006-2022 (n = 103)^[23]



Source : base de données *pamigdev.fr*, extraction au 25/11/2021, traitement Technopolis. NB : pour chaque année, l'ensemble des projets portés par l'AFD sont pris en compte, sans distinction vis-à-vis de leur statut d'avancement au 25/11/2021.

[23] Le PA-CICID a été adopté en 2018, mais des projets antérieurs ou déjà commencés ont pu être entrés dans la base *Pamigdev*.

Graphique 2. Répartition des montants (en M EUR) associés aux projets portés par l'AFD pour chaque structure pilote



Source : base de données pamigdev.fr, extraction au 25/11/2021, traitement Technopolis.

la majeure partie des projets financés par l'AFD (47 %) se répartissent entre les divisions Éducation, Formation professionnelle et Emploi (EDU), et Organisations de la société civile (OSC), qui représentent respectivement 25 et 24 projets financés par l'AFD. Le pôle « Migrations » de la division Gouvernance (GOV) a instruit et suivi l'exécution de 14 projets sur la période considérée. Toutefois, le nombre de projets n'est pas en lien direct avec le volume de financement. Ainsi, les divisions Eau et Assainissement (EAA), Éducation, Formation professionnelle et Emploi (EDU) et Agriculture, Développement rural et Biodiversité (ARB) pilotent des projets dont les volumes de financement sont plus importants. En revanche, la division OSC^[24], la plus investie en termes de nombre de projets sur l'ensemble de la période étudiée, ne représente en fait que 3 % du volume de financement total. De la même façon, le portefeuille de projets gérés par la division GOV représente 5 % du volume de financement total, soit 66 M EUR sous forme entièrement de subventions.

En termes de répartition des financements par objectif (graphique 3), les politiques sectorielles ainsi que les droits et la protection des personnes migrantes et déplacées sont les deux objectifs principaux, avec respectivement 45,6 % des financements (637 M EUR) et 37,2 % (519 M EUR). L'objectif d'accompagnement d'une meilleure gouvernance des

migrations représente 12,5 % des financements (174 M EUR). L'objectif de discours responsable ne représente quant à lui que 0,8 % des financements, soit 11 M EUR, et les projets sur l'apport des migrations (notamment l'appui aux diasporas) ne représentent que 4 % du volume de financement total de l'AFD sur la thématique^[25]. Étant donné la nature des projets, cette répartition n'est pas surprenante. Les financements soutenant les objectifs d'intégration de la dimension migratoire dans les politiques sectorielles et de soutien au respect des droits fondamentaux et à la protection des personnes migrantes incluent notamment de larges projets d'infrastructures, aux volumes financiers incomparables avec les projets portés par les OSC, visant l'objectif de changer le discours sur les migrations.

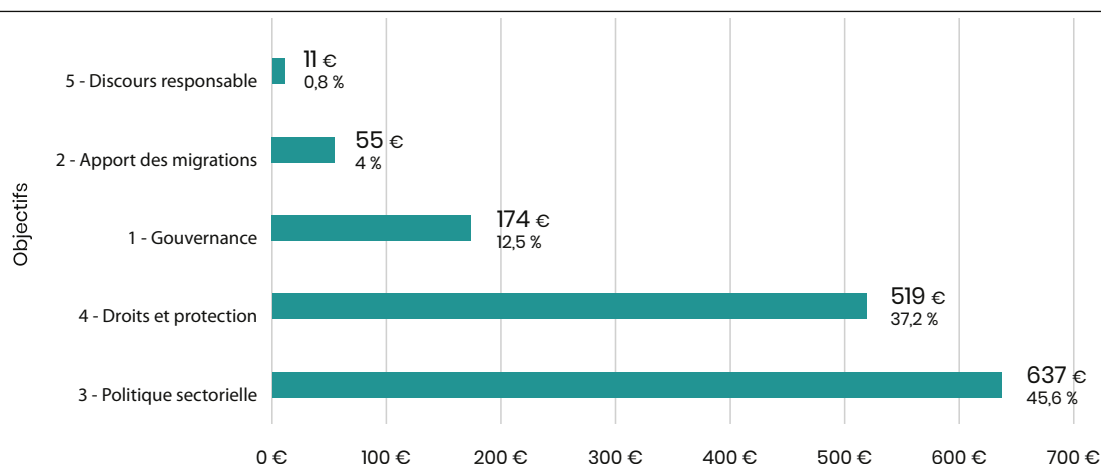
Parmi les 30 actions prioritaires identifiées par le PA-CICID, 26 actions sont couvertes par des projets AFD. Cependant, on observe une très forte concentration des financements AFD sur quelques actions clés du PA-CICID : près de 60 % des financements axés sur deux actions, celles visant à « favoriser la disponibilité et l'accès aux services de base pour les communautés hôtes et les personnes migrantes » et à « favoriser l'employabilité dans les pays d'origine et de destination ».

En termes de répartition géographique du portefeuille de projets « Migrations », les projets sont majoritairement situés en Afrique

[24] La division OSC est notamment en charge de gérer le dispositif de financement des initiatives émanant des OSC françaises.

[25] Il est à noter que la somme des répartitions des financements présentés dans le graphique 3 dépasse le montant total des projets portés par l'AFD, certains projets étant comptabilisés pour plusieurs objectifs.

Graphique 3. Répartition des financements AFD (montants en MEUR) par objectif du PA-CICID



Source : base de données pamigdev.fr, extraction au 25/11/2021, traitement Technopolis.

francophone (Sahel et Golfe de Guinée), avec notamment 20 projets au Mali, 16 au Sénégal et 11 au Cameroun. En termes de volume de financement, le Moyen-Orient est également bien représenté, conséquence logique de l'importance de la crise syrienne et de ses répercussions sur les pays de la région. Ainsi, les cinq pays les plus importants en termes de volume de financement total investi sont le Niger (234 M EUR), la Côte d'Ivoire (232 M EUR), le Liban (193 M EUR), la Turquie (190 M EUR) et le Sénégal (177 M EUR). Malgré la concentration des financements sur ces deux zones géographiques (Afrique subsaharienne et Proche-Orient), on note que les financements sur la thématique « Migrations » couvrent également l'Amérique latine et l'Asie du Sud-Est, même si cela reste pour des volumes s'avérant bien moindres.

Au-delà des données de financement, on constate que le portefeuille des opérations AFD « labellisées » migrations recouvre des degrés de connexion très variés avec la thématique « Migrations », ce qui limite sa cohérence d'ensemble. Outre les projets portés par le pôle « Migrations » de GOV et ceux instruits par OSC, conçus pour contribuer directement aux objectifs de l'AFD en matière de migrations, on trouve un ensemble de projets liés notamment à l'intégration des dynamiques migratoires dans les politiques sectorielles (eau et assainissement, développement rural, éducation et formation professionnelle, santé, développement urbain...) pour lesquels la dimension migration est prise en compte à des degrés très divers, voire n'est parfois qu'une dimension relativement accessoire du

projet, identifiée *a posteriori*. Pour objectiver ces constats issus des entretiens, nous avons mené une analyse lexicale sur la base de la description des projets pour estimer le degré de centralité des enjeux migratoires dans les projets recensés dans la base *Pamigdev* (graphique 4).

Bien qu'imparfaite^[26], cette analyse montre que :

- l'AFD comptabilise dans le même portefeuille « Migrations » des opérations avec un lien très direct aux migrations et des projets de divisions autres que GOV ou OSC pour lesquels les liens avec les migrations sont plus ou moins indirects, voire parfois pas du tout théorisés lors de l'instruction des projets ;
- à ce stade, plus qu'une intégration substantielle des enjeux migratoires dans la conception des projets, les autres divisions se cantonnent assez largement à un recensement « *a posteriori* » des projets qui leur paraissent pertinents, en fin d'année. On note cependant certaines exceptions telles que les projets Minka^[27]. Ceux-ci, du fait de l'appui offert par la division Fragilités, Crises et Conflits (CCC) pour la prise

[26] Nous nous sommes basés sur une analyse lexicale des fiches projets. L'indicateur est construit comme suit : 1 - Il n'existe pas de mention de mots ou notions connexes aux migrations sur la fiche projet ; 2 - La fiche projet mentionne des mots et notions connexes aux migrations, mais cela reste au second plan par rapport aux objectifs primaires du projet ; 3 - La fiche projet met en avant une forte composante du projet ayant trait aux migrations, notamment dans les objectifs du projet. La construction de cet indicateur s'appuie sur les descriptions de projet telles que disponibles sur la base *Pamigdev* ou sur le site de l'AFD.

[27] Lancé en 2017, le Fonds Paix et résilience Minka est l'outil de l'AFD dédié à la consolidation de la paix, dans le cadre de la stratégie française « Prévention, résilience et paix durable ».

en compte des vulnérabilités en amont des projets, tendent à être conçus en prenant plus finement en compte les enjeux migratoires, qui sont une des composantes clés des vulnérabilités des populations bénéficiaires.

3.3.2 – Un portefeuille de la division Gouvernance (GOV) qui croît et se diversifie sur la période, tout en opérant un recentrage sur les diasporas et la protection des personnes déplacées

L'analyse du portefeuille de projets portés par le pôle « Migrations » de GOV montre le succès de celui-ci à faire croître son portefeuille et à le diversifier, tant d'un point de vue géographique que des thématiques couvertes. La diversification des modes de financement, autre objectif que s'était fixé le pôle, demeure inachevée : le portefeuille reste principalement financé sur des subventions et des fonds européens délégués à l'AFD. Aujourd'hui, le portefeuille de GOV est dominé par deux grandes catégories d'intervention :

- les projets visant à valoriser l'apport des migrations en s'appuyant sur la mobilisation des diasporas^[28] qui représentent 57 % des

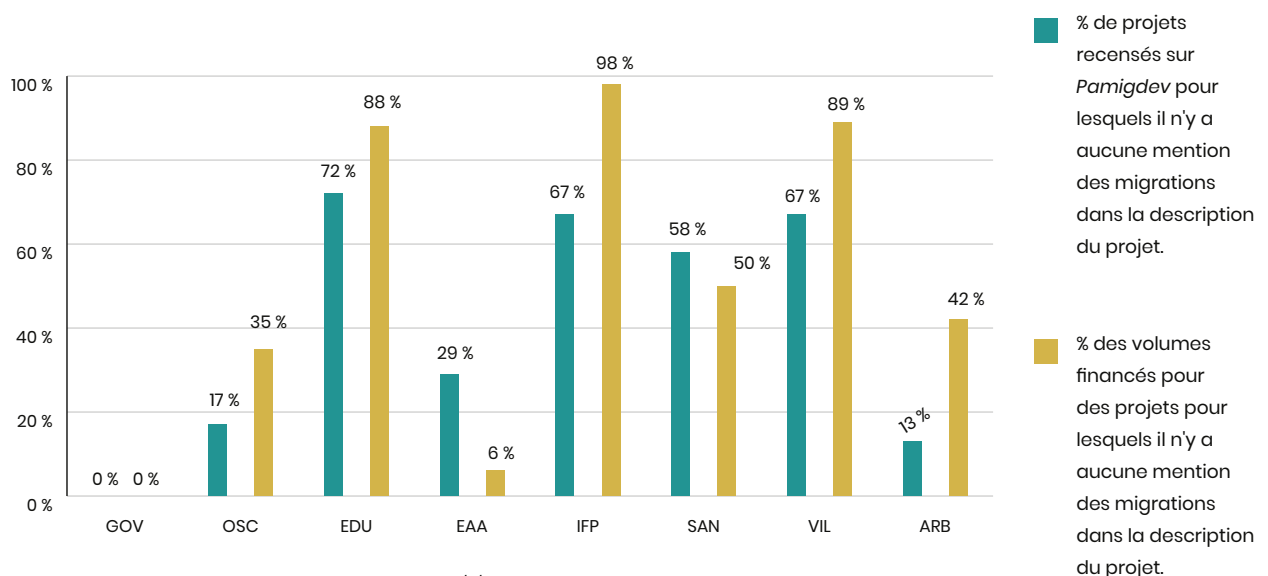
[28] Tels le Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (PAISD) au Sénégal, le projet Gestion locale des migrations dans quatre gouvernorats tunisiens, ou encore le projet MEET Africa (Mobilisation européenne pour l'entrepreneuriat en Afrique), par exemple.

financements (37 M EUR). Sur ce sujet, on note la multiplication des projets, centrés sur une vision entrepreneuriale et sur la mobilisation de l'investissement productif des diasporas. Si cela paraît peu étonnant, au vu des orientations politiques fortes sur le sujet^[29], les interlocuteurs interrogés aux sièges et dans les pays de mission soulignent le risque de chevauchement entre les différents dispositifs en place, sans réelle articulation entre eux et ce d'autant plus que d'autres acteurs internationaux sont très actifs sur ce segment d'intervention ;

- les projets portant sur la protection des personnes déplacées à travers le renforcement de la gouvernance locale des migrations, projets qui représentent près de 40 % des financements (26 M EUR). Sur cette thématique, on note que l'approche par le droit prônée par l'AFD permet d'inclure des projets quel que soit le statut des personnes bénéficiaires (réfugiés, personnes déplacées internes, personnes migrantes). Si cela est tout à fait pertinent, cela demande une meilleure compréhension des agences locales quant à cette approche et aux distinctions entre les différentes catégories de bénéficiaires (lesquels n'ont ni les mêmes droits, ni les mêmes besoins).

[29] En lien avec le discours de Ouagadougou du président Macron en 2017, avec la création du Conseil présidentiel pour l'Afrique (CPA) ou la mise en avant des diasporas lors du Sommet Afrique-France tenu à Montpellier en octobre 2021.

Graphique 4. Part des projets recensés dans la base *Pamigdev* et n'affichant aucune mention des migrations dans leur description



Source : base de données pamigdev.fr, extraction au 25/11/2021, traitement Technopolis^[30].

[30] IFP correspond à l'ancienne division Institutions financières, devenue Systèmes financiers (SYF) suite à la réorganisation des services centraux de l'AFD rendue effective à partir d'avril 2022.

Si l'on regarde le développement du portefeuille de projets de GOV par rapport aux priorités opérationnelles identifiées par le POS de 2018, on constate que la plupart des axes d'intervention ont été couverts à des degrés très divers, étant donné la nature et la taille de projets très différentes de par l'axe d'intervention. La seule priorité opérationnelle non investie par GOV est la priorité 5 (développement des zones d'origine), ce qui est logique, puisque c'est la principale priorité investie par les autres divisions techniques de l'AFD. En ceci, les actions du pôle « Migrations » de GOV sont bien complémentaires de celles des autres divisions techniques et de la division OSC pour répondre aux priorités opérationnelles établies par le POS. On constate enfin que l'accent mis sur les dynamiques régionales à un niveau stratégique s'est matérialisé par l'instruction d'un projet multi-pays sur les migrations régionales et les diasporas, portant sur un budget total de 50 M EUR (en cours d'octroi, lors de la conclusion de la présente évaluation, en juin 2022).

3.3.3 – Des projets pertinents, qui s'appuient sur des logiques partenariales souvent innovantes, mais dont les effets sont peu mesurés

La plupart des projets analysés sont pertinents et ambitieux et contribuent directement aux objectifs du PA-CICID, quand ils sont conçus dès le départ comme des projets « Migrations ».

- Certains projets reprennent des expériences passées concluantes pour les approfondir et les faire passer à l'échelle, comme dans le cas du PAISD au Sénégal ou des projets de La Cimade.
- D'autres projets s'appuient sur des opportunités liées aux contextes pour tester des approches innovantes : c'est le cas, par exemple, (i) du projet Isolt, projet d'appui à l'inclusion sociale des populations affectées par les déplacements forcés et à la gouvernance locale, à la frontière du Cameroun et du Nigéria, projet mis en place à la suite de l'Accord tripartite signé entre le Cameroun, le Nigéria et le HCR, ou (ii) du projet Gestion locale des migrations dans quatre gouvernorats tunisiens. Ce dernier a été conçu pour saisir l'occasion d'un nouveau contexte de décentralisation en Tunisie, donnant de nouvelles compétences aux communes en matière de développement de leur territoire.

- Pour les projets analysés portés par des divisions techniques de la direction SDD – et non par GOV, la direction Innovation, Stratégie et Recherche (ISR) ou par OSC – on observe la distinction décrite plus haut entre les projets contribuant directement aux objectifs de l'AFD sur les migrations et ceux dont la contribution est indirecte, selon le niveau de prise en compte des dynamiques migratoires durant la conception de ces autres projets.
- Autre caractéristique des projets « Migrations » analysés : ceux-ci s'appuient souvent sur des logiques partenariales relativement nouvelles et innovantes pour l'AFD. Cette logique de partenariats et de mise en réseau des acteurs est au cœur de l'approche portée par le pôle Migrations de GOV, notamment sur son pendant diaspora, ce qui se reflète dans les projets. Même si cette logique de partenariats innovants est parfois risquée et nécessite un apprentissage conjoint, elle s'avère souvent très intéressante et fructueuse pour les projets (PAISD, NRC^[31], IRMC^[32], OCDE^[33]).
- Enfin, on observe des réalisations et des résultats intéressants en lien avec les migrations, mais les résultats restent inégalement mesurés à ce stade et peu disséminés dans une perspective de « portefeuille Migrations », ce qui limite la possibilité de capitaliser sur les approches innovantes souvent mises en œuvre. On notera ainsi que, si des évaluations sont prévues mais pas encore effectuées pour certains des projets, nous n'avons pu trouver trace que d'une évaluation finale pour les projets analysés (pour La Cimade) et celle-ci porte plus sur des logiques organisationnelles que sur une analyse des effets et résultats du projet concerné. Aussi, c'est trop peu pour permettre de faire ressortir des effets spécifiques croisés des projets migrations, d'autant plus que ceux-ci sont complexes à apprécier.

Le tableau 2 synthétise les facteurs de succès et les facteurs de blocage identifiés pour les projets « Migrations » analysés. Les facteurs spécifiques aux projets « Migrations » sont distingués des facteurs de succès et de frein ou blocage plus généraux, que l'on rencontre sur d'autres projets de l'AFD.

[31] Norwegian Refugee Council.

[32] Institut de recherche sur le Maghreb contemporain.

[33] Organisation de coopération et de développement économiques.

Tableau 2. Facteurs de succès et de blocage sur les projets « Migrations »

FACTEURS DE SUCCÈS SPÉCIFIQUES	FACTEURS DE BLOCAGE SPÉCIFIQUES
• Intégration de la dimension migration dès la conception du projet et dans sa logique d'intervention (PAISD) : les enjeux spécifiques liés aux migrations dans le contexte d'intervention sont (i) analysés, (ii) pris en compte dans la définition des objectifs du projet ou couverts par une composante spécifique, (iii) le cadre de suivi inclut des résultats en lien avec les migrations, (iv) les interactions entre le projet et les dynamiques liées aux migrations sont suivies lors de la mise en œuvre • Mise en œuvre d'une approche « double espace » dans les territoires où les diasporas sont mobilisables et bien perçues localement (Gestion locale des migrations), i.e. valorisation de la double appartenance (ici et là-bas) et renforcement des liens entre les territoires d'origine et ceux d'accueil^[34] • Bonne structuration de la diaspora visée et échanges préexistants avec le territoire d'origine, intérêt démontré pour son développement • Expertise des maîtrises d'ouvrage (MOA) des projets sur la question des migrations, de la prise en compte des vulnérabilités et du ciblage des bénéficiaires (Isolt, EAA Jordanie) • Analyse fine du contexte, des dynamiques politiques locales et des enjeux liés aux migrations (Gestion locale des migrations) • Gestion de proximité du projet par les partenaires nationaux (PAISD – composante 1) • Liens avec le Fonds Paix et résilience Minka : appui de CCC sur la prise en compte des vulnérabilités et de l'approche « Ne pas nuire » pour les projets financés par le Fonds Minka (EAA Jordanie, Isolt) et dans la mise en œuvre des projets (missions croisées GOV/CCC, capitalisation) (Isolt)	• Portage limité au niveau des agences locales : – suivi local confié à des postes de volontaire international (VI), ce qui entraîne un important turnover au niveau des projets et limite la capacité à porter les projets à un niveau plus stratégique ; – projets souvent considérés comme marginaux dans le portefeuille des agences locales ; – temps limité des responsables d'équipe projet (REP)^[35] dans la mise en œuvre ; – caractère politique du sujet qui n'incite pas les agences à s'en emparer ; – réticences des ambassades, en général, à voir l'AFD intervenir sur ces questions (considérées comme régaliennes). • Peu d'intérêt des contreparties nationales pour la thématique, du fait (i) du portage institutionnel sur le sujet (souvent complexe et interministériel), et (ii) du peu d'appétence à s'emparer d'un sujet sensible politiquement • Pour les projets visant la mobilisation des diasporas : – analyse insuffisante des contextes politiques locaux et des relations avec les diasporas ; – capacités et niveau de structuration insuffisants des associations de diaspora, poids des procédures AFD pour des associations de ce type ; – disparités entre les territoires sur l'accès/la mobilisation possible de diasporas (PAISD) ; – manque de dispositifs de financement d'amorçage pour les projets d'entrepreneurs issus des diasporas (PAISD) ; – degré insuffisant d'intégration des diasporas dans l'ensemble des composantes du projet (pas uniquement pour des consultations ponctuelles) ; – multiplication des dispositifs en lien avec les diasporas avec des chevauchements qui apparaissent ; – conception de la mobilisation des diasporas trop centrée sur l'investissement financier.

[34] Voir par exemple https://www.grdr.org/IMG/pdf/paicodeles_-_double_espace.pdf

[35] Les responsables d'équipe projet (REP) pilotent l'instruction et la supervision des projets au sein de l'AFD et coordonnent l'équipe mobilisée sur chaque projet, en lien avec les maîtrises d'ouvrage (MOA) des projets et les agences AFD sur le terrain.

FACTEURS DE SUCCÈS GÉNÉRAUX	FACTEURS DE BLOCAGE GÉNÉRAUX
• Projets s'appuyant sur les leçons tirées d'expériences concluantes (La Cimade, PAISD III) • Qualité et implication des partenaires locaux (PAISD – composante 1 ; la direction de la Coopération technique [DCT] a co-conçu le projet en 2005 et a été très engagée dans la mise en œuvre des composantes 1 et 4 du projet) • Intégration des MOA publiques dans une logique de renforcement de leurs capacités (exemple : ministère des Relations extérieures [MINREX] du Cameroun pour Dias'Invest) • Expérience préalable des MOA sur les contextes d'intervention	• Pour les projets visant la protection des droits : – difficultés d'accès et contextes sécuritaires ; – impact du blocage sur le filtrage des bénéficiaires pour le volet « transferts monétaires ». • Pas d'indicateurs de suivi et de résultats sur les aspects migration • Montages de projets trop complexes, partenariats non testés et risqués (PAISD – composantes 2 et 3, Gestion locale des migrations) • Appropriation limitée des projets régionaux au niveau des agences • Impact de la pandémie de la COVID-19 sur le déroulement des activités des projets (objectif 4 du projet DES) • Relations parfois tendues entre les organisations non gouvernementales (ONG) en charge de la mise en œuvre des projets et les autorités locales (Isolt, EAA Jordanie)

4. Conclusions et recommandations

En conclusion, il nous paraît important de souligner les points suivants :

- L'AFD est attendue sur la thématique des migrations, du fait de la valeur ajoutée qu'elle peut apporter, que ce soit à travers sa capacité de financement, en mobilisant les acteurs des diasporas et en assurant des mises en réseaux durables, de par son expertise du dialogue de politiques publiques ou encore de par sa prise en compte croissante des vulnérabilités liées aux crises et aux enjeux de protection des personnes déplacées. Le pôle « Migrations » de la division GOV de l'Agence, grâce aux fortes compétences et à une implication très importante de son équipe mobilisée sur ce segment, a mené de front de nombreux chantiers en cinq ans pour faire avancer l'AFD sur ladite thématique, réussissant notamment à faire croître et à diversifier son portefeuille de projets. Cependant, beaucoup reste encore à réaliser pour que l'Agence se mette à la hauteur des enjeux, présents et à venir, et des attentes sur cette thématique. Cinq ans après le transfert de mandat, on ne peut que constater un décalage entre les ambitions stratégiques affichées en 2018 et l'investissement et le portage beaucoup plus limités qui se sont ensuivis.
- L'appropriation de la thématique à l'échelle de l'Agence et dans l'ensemble de son réseau reste un chantier largement en cours. Malgré un remarquable travail de consultation et de mobilisation interne en début de période sur la formulation du positionnement stratégique de l'AFD sur les migrations, on constate aujourd'hui que cet effort s'est largement essoufflé et n'a pas permis d'assurer une intégration transversale suffisante. En cause principalement, une ambition et un portage limités de l'AFD sur la thématique, lesquels se sont traduits par un manque de ressources humaines investies et par le choix d'une « entrée opérationnelle par le projet » qui n'a pas permis de construire une compréhension commune d'une thématique qui peut paraître difficile, ni d'opérer son intégration transversale au niveau des projets.
- L'AFD, en partenariat avec les autres membres de l'Équipe France et la société civile, a contribué

à animer un dialogue de qualité qui a mené au PA-CICID, à une répartition relativement claire et cohérente des différentes contributions de chaque institution à la politique « Migrations internationales et développement » de la France, ainsi qu'à la mise en place d'un système de suivi commun qui commence à porter ses fruits. Si l'intention de départ était bien de faire de cette instance un comité de suivi, il s'avère qu'à l'usage, il est apparu que le dialogue au niveau du CNS restait à un niveau assez « macro » et s'était verticalisé. Le CNS n'a pas permis d'établir un dialogue opérationnel entre les membres de l'Équipe France et une coordination sur les interventions financées, ce que souhaiteraient les partenaires de l'AFD. En revanche, au niveau européen, l'AFD a montré un engagement intéressant et stratégique dans le dialogue, renforcé à l'occasion de la conception des IEE.

- Le portefeuille d'opérations de l'AFD sur les migrations est à l'image des forces et des faiblesses décrites ci-devant : à l'échelle de l'AFD, il est hétérogène et intègre des projets avec un degré très varié de liens avec la thématique « Migrations ». Il mêle des projets conçus spécifiquement pour répondre à des enjeux migratoires, dont certains ont des effets intéressants (sur la mobilisation des diasporas ou sur l'accès aux services pour les personnes déplacées) et des projets « labellisés » migrations mais sans intégration du sujet dans la conception des projets. Les effets de ces projets sur les migrations ne sont pas systématiquement analysés et suivis. À l'échelle de GOV, le portefeuille a grossi et s'est diversifié. Il compte aujourd'hui des projets pertinents et souvent innovants, visant tant la mobilisation des diasporas pour le développement que la protection des personnes déplacées. Les projets ont cependant pâti de leur manque de portage au niveau des agences locales de l'AFD et de la réduction du temps disponible des REP, surtout pour des projets au montage complexe et, parfois, risqués.

Recommandations

Afin de pallier les manques identifiés, et dans l'optique de permettre une réponse plus efficace de l'AFD sur la politique « Migrations internationales et développement », nous proposons les recommandations suivantes,

lesquelles ont été co-construites avec les membres du groupe de référence de l'évaluation.

Dans un contexte de réorganisation de l'AFD, les recommandations qui suivent partent des constats présentés pour renforcer les atouts et les perspectives opérationnelles prometteuses dans lesquelles s'est engagé le pôle « Migrations », tout en prenant en compte les contraintes actuelles sur les ressources disponibles pour porter la thématique en question. Les recommandations que nous formulons portent donc d'abord, à un niveau stratégique, sur le recentrage de l'action du pôle sur son cœur de métier opérationnel (recommandation n°1). Nous présentons ensuite des modalités organisationnelles possibles pour optimiser les ressources disponibles au sein de l'AFD et pour favoriser une meilleure intégration transversale de la thématique (recommandation n° 2), puis des évolutions opérationnelles (recommandation n° 3) et partenariales (recommandation n°4) pour renforcer la valeur ajoutée de l'AFD sur ladite thématique.

Recommandation n° 1 : dans un contexte où le discours sur les apports positifs des migrations est difficile à porter, privilégier une approche de la thématique « par le projet », en continuant à faire la preuve de la valeur ajoutée de l'AFD à travers les opérations

Objectifs de la recommandation

- Adopter un positionnement pragmatique par rapport à la thématique, aligné avec le niveau d'ambitions que l'AFD est prête à mettre sur ce sujet.
- Prioriser l'activité du pôle sur l'identification, l'instruction et le suivi des opérations liées aux migrations, dans un contexte où les attentes sont importantes, notamment au niveau européen.

Recommandation n° 2 : dans un contexte de réorganisation et de ressources humaines contraintes, optimiser les ressources disponibles et mobiliser les autres divisions pour permettre une meilleure contribution de l'AFD sur la thématique et renforcer son intégration transversale

Objectifs de la recommandation

- Repenser le dispositif organisationnel pour continuer à faire croître le portefeuille de projets, tout en assurant une meilleure intégration interne.

- Renforcer l'appropriation interne sur la thématique.

Recommandation n° 3 : valoriser les apports de l'AFD et du pôle à la thématique « Migrations » (i) en structurant davantage le portefeuille de projets et en le concentrant sur des interventions à forte valeur ajoutée, et (ii) en capitalisant sur les résultats des projets afin de renforcer l'efficacité des projets à venir et de faire émerger une réelle « approche AFD » sur les migrations internationales et le développement

Objectifs de la recommandation

- Structurer un portefeuille de projets qui se concentrent sur les axes d'intervention sur lesquels l'AFD a une réelle valeur ajoutée.
- Renforcer l'efficacité des projets.
- Permettre une amélioration continue du portefeuille et l'émergence d'une « approche AFD » sur les migrations internationales et le développement.

Recommandation n° 4 : capitaliser sur l'approche partenariale portée par le pôle « Migrations », en l'ancrant dans une logique plus opérationnelle au niveau du siège et en la renforçant dans le réseau de l'AFD (agences locales)

Objectifs de la recommandation

- Ajouter une dimension plus opérationnelle au dialogue en format Équipe France au siège.
- Renforcer l'engagement de l'AFD dans le dialogue sur les migrations dans les pays d'intervention.

Liste des signes et abréviations

AFD	Agence française de développement (l'Agence)
APD	Aide publique au développement
ARB	Agriculture, Développement rural et Biodiversité (division de l'AFD)
CCC	Fragilités, Crises et Conflits (division de l'AFD)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIP	Cadre d'intervention pays (AFD)
CIT	Transition politique et citoyenne (ancien département de l'AFD)
CLI	Climat (ancienne appellation de cette division de l'AFD)
CLN	Climat et Nature (nouvelle appellation de la division CLI)
CMN	Communication (département de l'AFD)
CNS	Cadre national de suivi, de coordination et de concertation du PA-CICID
CPA	Conseil présidentiel pour l'Afrique
DG	Direction générale (AFD)
DLI	Diagramme logique d'intervention
DOE	Opérations (ancienne direction de l'AFD)
DR	Direction régionale (AFD)
DT	Divisions techniques de l'AFD
DUE	Délégation de l'Union européenne
EAA	Eau et Assainissement (division de l'AFD)
ECO	Diagnostics économiques et Politiques publiques (département de l'AFD)
EDU	Éducation, Formation professionnelle et Emploi (division de l'AFD)
EUR	Euro
FFU	Fonds fiduciaire d'urgence (UE)
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (agence de coopération internationale allemande pour le développement)
GOV	Gouvernance (division de l'AFD)
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IEE	Initiatives Équipe Europe
IRMC	Institut de recherche sur le Maghreb contemporain
ISR	Innovation, Stratégie et Recherche (direction exécutive de l'AFD)
IVCDCI	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (UE)
JIM	Journée internationale des migrants

M	Million(s)
Md(s)	Milliard(s)
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MOA	Maîtrise d'ouvrage
NRC	<i>Norwegian Refugee Council</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisations de la société civile (division de l'AFD)
PA-CICID	Plan d'action du CICID
PAISD	Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement (Sénégal)
PED	Pays en développement
POS	Plan d'orientation stratégique (AFD)
PTF	Partenaires techniques et financiers
REP	Responsable d'équipe projet (AFD)
SAN	Santé et Protection sociale (division de l'AFD)
SDD	Solutions de développement durable (nouvelle direction exécutive de l'AFD)
SYF	Systèmes financiers (division de l'AFD)
UE	Union européenne
USD	<i>United States Dollar</i> (dollar états-unien)
VI	Volontariat/Volontaire international
VIL	Développement urbain, Aménagement et Logement (division de l'AFD)

Agence française
de développement
5, rue Roland Barthes
75012 Paris | France
www.afd.fr

Direction Innovation,
Stratégie et Recherche.
Département Évaluation
et Apprentissage (EVA)

Les Éditions Agence française de développement (AFD) publient des travaux d'évaluation et de recherche sur le développement durable. Réalisées avec de nombreux partenaires du Nord et du Sud, ces études contribuent à l'analyse des défis auxquels la planète est confrontée, afin de mieux comprendre, prévoir et agir, en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Avec un catalogue de plus de 1000 titres, et 80 nouvelles œuvres publiées en moyenne chaque année, les Éditions Agence française de développement favorisent la diffusion des savoirs et des expertises, à travers leurs collections propres et des partenariats phares. Retrouvez-les toutes en libre accès sur editions.afd.fr. Pour un monde en commun.

Directeur de la publication Rémy Rioux
Directrice de la rédaction Nathalie Le Denmat
Création graphique MeMo, Juliegilles, D. Cazeils
Conception et réalisation Comme un Arbre !

Dépôt légal 2^e trimestre 2023

ISSN 2425-7087

Imprimé par le service de reprographie de l'AFD

Pour consulter les autres publications de la collection ExPost :
www.afd.fr/fr/collection/evaluations-ex-post

Crédits et autorisations

License Creative Commons
Attribution - Pas de commercialisation
- Pas de modification
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

