

POUR LUTTER CONTRE LES RISQUES D'INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT



QUELS ENGAGEMENTS CLÉS POUR LES #EE24 ?

- 1** RENFORCER LE CONTRÔLE SUR LES PROJETS MIGRATOIRES AFIN DE LUTTER CONTRE L'INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE ET DE GARANTIR LE RESPECT DES DROITS HUMAINS
- 2** GARANTIR UNE ACTION HUMANITAIRE EXEMPTÉE DE POURSUITES, NEUTRE ET IMPARTIALE
- 3** GARANTIR UNE TRANSPARENCE ACCRUE POUR LUTTER CONTRE LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE AU PROFIT D'INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES PRIVÉS



CAP SUR LES RISQUES D'INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : UNE TENDANCE À L'OPPOSÉ DES ENGAGEMENTS DE L'UE ET DES OBJECTIFS DE L'APD

Au cours de ces dernières années, une tendance inquiétante consistant à instrumentaliser l'aide au développement a émergé dans les politiques de solidarité internationale de l'Union européenne (UE). Cette instrumentalisation consiste à subordonner et conditionner les politiques de solidarité internationale de l'UE à d'autres intérêts politiques, telles que les politiques migratoires, commerciales ou militaires.

Au sein de l'Union européenne, le Traité de fonctionnement de l'UE (dit traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009), définit l'objectif de l'aide publique au développement (APD) en précisant que : « *l'objectif principal de la politique de l'Union dans [le domaine de la coopération au développement] est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté¹* ». Le texte rappelle également que « *l'UE et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes²* ».

Or, comme cette note permettra de le constater, l'instrumentalisation de l'APD de l'UE entre en contradiction directe, aussi bien avec cette priorité de lutte contre la pauvreté qu'avec les engagements pris par l'Union auprès de ses partenaires et des autres organisations internationales. Afin de garantir le respect de ces principes et objectifs, l'APD ne doit pas être instrumentalisée à des fins qui ne sont pas les siennes.

C'est pourquoi cette note visera, à travers trois dossiers clés, à montrer comment s'illustrent ces contradictions, et comment proposer un modèle plus respectueux des valeurs et engagements européens.

1 | RENFORCER LE CONTRÔLE SUR LES PROJETS MIGRATOIRES AFIN DE LUTTER CONTRE L'INSTRUMENTALISATION DE L'AIDE ET DE GARANTIR LE RESPECT DES DROITS HUMAINS

L'instrumentalisation de l'aide au développement (APD) par l'Union européenne (UE) dans le contexte des migrations est devenue une tendance marquante depuis l'adoption du Plan d'action de La Valette en 2015. Pour la première fois, le contrôle des migrations est devenu un élément central de la stratégie de développement de l'UE, comme l'ont souligné la Commission européenne en 2016 et le Conseil de l'UE en 2021. Cette orientation s'est matérialisée par la création de fonds d'urgence, tels que le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU), doté de plus de 5 milliards d'euros sur six ans par l'UE et ses États membres en 2015.

Ces fonds, destinés à répondre aux défis des mouvements migratoires, ont été déployés pour contrôler et limiter les migrations dans les pays tiers. Des exemples, comme la déclaration UE-Turquie de 2016, démontrent que les financements destinés au développement sont parfois conditionnés à la coopération des pays en matière de retour et de réadmission.

Cette approche a été renforcée en 2021 par le Règlement du principal instrument de développement de l'UE, le NDICI-GE, qui prévoit que 10 % des financements soient attribués à des activités liées aux migrations, soit environ 7,9 milliards d'euros. Selon le *European Policy Centre*, le NDICI-GE donne la priorité aux actions liées aux migrations, avec une orientation claire vers le contrôle plutôt que la facilitation de la migration légale.

Une étude d'Oxfam EU sur des projets depuis 2021 au Niger, en Tunisie et en Libye confirme cette orientation sécuritaire, soulignant que l'UE accorde actuellement la priorité aux actions liées aux migrations, identifiées par l'OCDE comme présentant un risque pour l'intégrité de l'APD.

¹ Union européenne (2012), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Octobre, Journal Officiel de l'Union européenne, article 208.1

² Union européenne (2012), *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, Octobre, Journal Officiel de l'Union européenne, article 208.2

Cette utilisation de l'APD pour le contrôle des migrations soulève des inquiétudes quant à son impact sur les droits humains, la gestion des migrations et les relations avec les pays partenaires, éloignant l'UE de ses principes initiaux de coopération équitable. Ces tendances semblent renforcées par les débats autour de l'adoption du Pacte européen sur l'asile qui consacre entre autres la mise en place de « partenariats sur mesure » avec les pays tiers pour prévenir les départs et confirme les politiques de « chantage » à la coopération internationale, dont les politiques d'attribution des visas sont emblématiques.

2 | GARANTIR UNE ACTION HUMANITAIRE EXEMPTÉE DE POURSUITES, NEUTRE ET IMPARTIALE

Le consensus européen sur l'aide humanitaire de 2007 établit le cadre stratégique global, définissant la vision commune de l'Union européenne (UE) ainsi que les principes liés à la coopération humanitaire internationale, la préparation aux risques, la protection civile, et les relations entre la société civile et l'armée. Les quatre principes de l'aide humanitaire, à savoir l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance, sont réaffirmés, soutenus par l'Union européenne et 51 États tiers dans l'Appel à l'action. Ces principes visent à assurer une aide basée sur les besoins, sans discrimination, et à la préserver de considérations économiques, militaires, politiques ou autres.

Malgré ces principes, des déséquilibres de financement entre les crises sont constatés et s'expliquent notamment par les priorités données à certaines zones par les bailleurs, soulignant la nécessité d'une répartition basée sur les besoins, y compris pour les crises « oubliées ».

La lutte contre le financement du terrorisme par l'UE, bien que légitime, entraîne parfois des conséquences néfastes pour l'aide humanitaire. Les régimes de sanctions et les mesures restrictives créent des obstacles légaux, incitant les organisations à l'autocensure par crainte de poursuites pénales. Les travailleurs et travailleuses humanitaires sont également entravés dans leur action, notamment par des interdictions de dialogue avec certaines parties aux conflits. Intégrer une exemption humanitaire dans les régimes de sanction et le droit pénal est crucial pour préserver la spécificité de l'action humanitaire et garantir l'accès aux populations vulnérables.

La proposition de directive du Conseil de l'UE, tout en visant à définir les infractions pénales et les sanctions pour le non-respect des mesures restrictives de l'Union, doit maintenir l'article 3(6) qui prévoit une exemption humanitaire. L'UE souligne la nécessité de ne pas criminaliser la fourniture d'aide humanitaire, rappelant que les principes humanitaires exigent que les mesures restrictives n'entravent pas l'acheminement de l'aide. Renforcer le langage de l'article 3(6) est essentiel pour couvrir toutes les activités humanitaires et protéger efficacement les acteurs et actrices humanitaires.

3 | GARANTIR UNE TRANSPARENCE ACCRUE POUR LUTTER CONTRE LE DÉTOURNEMENT DE L'AIDE AU PROFIT D'INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES PRIVÉS

La politique d'aide publique au développement (APD) de l'Union européenne (UE) est fortement influencée par ses propres priorités politiques et économiques. Malgré l'engagement du Consensus européen pour le développement à diriger l'APD vers les pays les plus pauvres, les critères d'attribution restent parfois opaques, souvent guidés par les intérêts économiques de l'UE et de ses États membres. L'approche "*Team Europe*" et la stratégie "*Global Gateway*", qui mobilisent les outils financiers du Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2021-2027, notamment l'Instrument européen pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (IVDCI/NDICI), devraient s'accompagner d'un effort de transparence renouvelé.

Ces initiatives suscitent des préoccupations au sein du Parlement européen et des acteurs et actrices du développement, car elles brouillent les frontières entre intérêts géopolitiques et objectifs de développement. La stratégie "Global Gateway" est critiquée pour son manque de mandat clair en matière de développement, avec des ambitions parfois contradictoires, favorisant des intérêts commerciaux, financiers et de politique étrangère.

La stratégie "Global Gateway" cherche à mobiliser les financements privés pour le développement, mais l'approche de "blending" soulève des inquiétudes quant à son efficacité réelle. L'utilisation conditionnelle de l'APD pour attirer des investissements privés tend à orienter l'aide vers les pays à revenu intermédiaire au détriment des plus pauvres, concentrant les fonds sur des secteurs lucratifs plutôt que sur les services sociaux de base. Le rôle prééminent du *Business Advisory Group* (BAG) renforce les préoccupations quant à l'influence excessive du secteur privé européen, risquant de favoriser les entreprises européennes au détriment des acteurs et actrices locales et de la réduction de la pauvreté. Cette orientation pourrait affaiblir l'engagement de l'UE envers les Objectifs de Développement Durable (ODD) et entraîner une réduction des ressources allouées aux services publics, en dépit des besoins croissants.



SOCIÉTÉ CIVILE ET UE : MIEUX COOPÉRER

Les OSC (Organisations de la Société Civile) jouent un rôle essentiel dans l'enrichissement des politiques publiques en apportant une diversité d'expertises et d'opinions des sociétés civiles aux pouvoirs publics. Elles s'appuient sur leur expérience sur le terrain pour rendre ces opinions audibles. Il est crucial que les OSC soient informées et aient la possibilité d'influencer les politiques publiques, car elles sont en mesure de proposer des solutions concrètes aux problèmes soulevés. Elles soutiennent également le travail parlementaire en participant à des commissions, en contribuant à la rédaction d'amendements et en facilitant la communication entre les eurodéputé.es et les acteurs et actrices de terrain pertinents. C'est donc à travers leurs propres travaux, mais également en appuyant pour une plus grande participation des OSC dans les travaux du Conseil de l'Union européenne et de la Commission, que les eurodéputé.es peuvent contribuer à des politiques européennes ne laissant personne de côté.

Enfin, il convient de porter une attention particulière à l'inclusion des organisations de diasporas, des femmes, des enfants et des jeunes, de toute organisation représentative de groupes minoritaires et minorisés, et d'organisations de différentes tailles.



ALLER PLUS LOIN

Stephanie Pope, Zina Weisner (2023), Du développement à la dissuasion ? Dépenses en lien avec les questions migratoires dans le cadre de l'Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI) de l'UE, Oxfam International, septembre.

Parlement européen (2021), Résolution du Parlement européen du 7 octobre 2021 sur le rapport d'exécution sur les fonds fiduciaires de l'Union et la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, octobre.

A. Ndiaye, L. Gauthier, C. Gosselin, C. Queval, L. Salavert, J. Tropea (2023), « The risks we face are beyond human comprehension »: Advancing the protection of humanitarian and health workers, Médecins du Monde, Handicap International, Action Contre la Faim, août.

K. Bayliss, B. Bonizzi, O. Dimakou, C. Laskaridis, F. Sial, E. Van Waeyenberge (2020), The use of development funds for de-risking private investment: how effective is it in delivering development ?, Parlement européen, mai.

Oxfam France (2017), Les financements mixtes pour le développement. Risques et opportunités, février.

Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale (OSI).

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 182 ONG, adhérentes directes ou au travers de six collectifs (CLONG-Volontariat, Cnajep, Coordination Humanitaire et Développement, CRID, FORIM, Groupe initiatives). Agissant avec et en faveur des populations les plus laissées pour compte, ces organisations mènent des actions humanitaires d'urgence, de développement, de protection de l'environnement, de défense des droits humains, ou encore de plaidoyer et d'éducation à la citoyenneté et à la solidarité internationale.

La commission Europe de Coordination SUD rassemble les ONG membres menant des actions de plaidoyer sur des enjeux européens en matière de solidarité internationale, ainsi que les représentantes et représentants de Coordination SUD auprès de CONCORD Europe, la confédération européenne des ONG humanitaires et de développement dont est membre Coordination SUD.

Contact : Nicolas Paris, Chargé de mission Analyse et Plaidoyer paris@coordinationsud.org