

Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne post-2020: analyses et recommandations de Coordination SUD

Janvier 2018

Introduction

Dans un contexte de déstabilisation durable de nombreuses zones du monde par l'exacerbation des inégalités, les conséquences du changement climatique et les conflits armés, l'aide publique au développement reste un levier majeur pour avancer vers un développement durable et inclusif, en agissant dans des secteurs indispensables : accès à la santé et à l'éducation, promotion de l'agriculture familiale, accès à l'eau et à l'assainissement, développement des activités économiques et infrastructures ou encore promotion de l'état de droit. Ces fonds permettent aussi de répondre aux crises humanitaires, de réduire les inégalités entre les sexes et de lutter contre le changement climatique.

L'Union européenne et ses Etats membres sont les premiers pourvoyeurs d'aide publique au développement au monde. L'APD de l'UE a été chiffrée à 75,5 milliards d'euros en 2016, ce qui équivaut à 0,51 % du revenu national brut (RNB) de l'UE.¹ Ce taux reste toutefois inférieur à l'engagement collectif de consacrer 0,7% du RNB à l'APD, bien qu'une progression à la hausse depuis quatre années soit à saluer. Dans son discours à la Sorbonne le 26 septembre dernier, Emmanuel Macron, qui a renouvelé son engagement pour une augmentation de l'aide publique au développement française – qui se situe à 0,38% du RNB en 2016, s'est positionné comme un leader résolu dans le rétablissement d'une Europe forte dans la scène internationale, et a rehaussé les ambitions pour l'APD européenne.

Pour concrétiser ces engagements, il est tout d'abord nécessaire de définir une trajectoire pour atteindre le 0.55% du RNB dédiés à l'APD à l'horizon 2022, comme promis par le président français, et afin de se rapprocher vers l'objectif des 0.7%. Il faut ensuite consolider la position française dans les négociations du Cadre Financier Pluriannuel (CFP) de l'Union européenne post 2020, dans le sens de la préservation de l'aide publique au développement européenne. Il s'agit de consolider la place de l'UE comme leader dans la lutte contre les changements climatiques et les inégalités, et pour la réalisation des ambitions de l'Agenda 2030.

1. La qualité de l'aide publique au développement dans le prochain CFP

Le CFP doit **préserver l'intégrité des mandats de l'aide au développement et de l'aide humanitaire, dans le respect des principes d'efficacité de l'aide**, du traité de Lisbonne et du Consensus européen pour le développement. En ce qui concerne la coopération au développement, cela implique de garantir que l'APD sera orientée vers la réalisation d'objectifs qui permettent d'éliminer durablement la pauvreté, réduire les inégalités, améliorer la bonne gouvernance et promouvoir le respect des droits humains et un développement inclusif, comme prévu par le traité de l'UE (art. 21 et 208).

L'Agenda 2030 offre un cadre pour explorer les opportunités de convergence, d'enrichissement mutuel (*cross-fertilisation*) et de co-financement, en particulier entre/au sein des secteurs qui ont pour but de gérer les biens publics mondiaux et répondre à des enjeux communs tels que les inégalités, le changement climatique et la croissance et la production durables. Dans le cadre de la coopération au développement, Coordination SUD soutient le renforcement des synergies entre politiques intérieure et extérieure de l'UE afin de mettre en œuvre les objectifs de développement durable. C'est précisément l'objectif du principe de cohérence des politiques pour le

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-916_fr.htm?locale=FR

développement, qui doit servir de cadre à cet effet et prémunir contre une dérive de l'APD vers des intérêts ou des objectifs autres que ceux du développement dans les pays partenaires.

a. Migration et développement

La dialectique entre migrations et développement est complexe, et il convient de souligner que le développement n'est en rien un frein aux migrations² : les études contemporaines et l'histoire montrent que le développement socio-économique tend à court et moyen termes à stimuler les migrations internationales, car un meilleur accès aux ressources rend la mobilité envisageable. La réduction de la pauvreté, qui doit rester un objectif prioritaire (ODD1), ne se traduit pas automatiquement par une baisse de la migration.

Préserver l'intégrité de la politique de développement, implique qu'elle soit dissociée d'une logique de gestion des migrations. Les dépenses relatives à l'accueil des réfugié.e.s et demandeurs.euses d'asile dans les pays donateurs, à la délocalisation de l'examen des demandes d'asile en dehors des frontières de l'UE ainsi que celles liées au retour et à la réadmission des migrant.e.s dans un pays d'origine ou de transit, ne devraient en aucun cas être comptabilisées comme APD.

Par contre, l'APD peut jouer un rôle positif dans les dynamiques migratoires, par exemple en désamorçant certains facteurs de déplacement forcés, comme les injustices économiques et sociales, la pauvreté, la dégradation de l'environnement, les problèmes de gouvernance et les violations des droits humains. Par ailleurs, la mobilité demeure un droit fondamental, et l'APD doit servir à créer les conditions de vie satisfaisantes, respectueuses des droits fondamentaux, permettant aux femmes et aux hommes d'avoir le choix de rester ou de partir de chez eux.

Finalement, les migrations internationales sont d'une importance majeure pour le développement des pays et des territoires aussi bien d'origine, de transit et de destination. Ainsi, la politique d'aide au développement peut agir en maximisant les bénéfices des migrations à travers l'appui aux organisations des diasporas et des migrant.e.s et à la création de voies légales de migration, avec une approche centrée sur la protection des personnes migrantes. Le respect des principes humanitaires et des droits fondamentaux doit prévaloir sur toute considération relative au statut administratif des personnes déplacées, et le secours et la protection doivent être assurés sur la base de la vulnérabilité et des besoins des migrant.e.s.

Dans tous les cas, l'aide publique au développement doit être attribuée sur base des besoins des pays partenaires en matière de développement et être alignée sur leurs plans nationaux de développement, ce qui signifie que la coopération en matière de migration ne doit pas venir s'ajouter aux critères d'octroi de l'aide. Cela risquerait notamment de dévier l'aide des régions les plus pauvres vers celles qui sont sur la route migratoire.

b. Sécurité et développement

S'il est vrai que la sécurité sert le développement (et vice-versa), cela n'implique pas que l'ensemble des mesures de sécurité dans les pays tiers doivent être financées via l'APD. Si des mesures liées à la paix et à la sécurité sont financées via l'APD, la sécurité humaine et la protection des civils doivent être priorisées sur la sécurité étatique. Le principe de sécurité humaine encourage l'application de mesures centrées sur l'être humain, globales, adaptées à chaque contexte et préventives, cherchant à réduire le risque de conflits, à aider à surmonter les obstacles au développement, ainsi qu'à promouvoir les droits humains pour tous et toutes (UN Trust Fund for Human Security). L'APD étant une ressource limitée, elle devrait avant tout être utilisée pour financer les actions les plus efficaces en matière de réduction de la pauvreté.

Par ailleurs, la tendance à la « sécurisation » du développement, soit la dérive de la sécurité humaine vers la sécurité étatique, reconnu dans la révision à mi-parcours de l'Instrument contribuant à la paix et à la stabilité, fait peser des risques sur les priorités transversales de l'UE (notamment les droits humains, la démocratie et l'état de droit³).

² Cf. Kit de fiches de la Campagne 10 mythes sur Migration et Développement (FORIM, 2016) et Guide des 5 idées reçues sur Migration et Développement (Grdr, 2016).

³ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/draft-eval-icsp-report_en_0.pdf

En synthèse, la mise en œuvre de réponses efficaces à des crises complexes prend du temps, et ne doit pas être soumise à des pressions politiques visant à produire des résultats visibles à court terme. Les intérêts de l'UE en matière de sécurité et de migration ne doivent en aucun cas déterminer l'agenda de la politique de développement de l'UE. Les principes d'efficacité de l'aide doivent être pleinement respectés et mis en œuvre.

2. Les recommandations de Coordination SUD

a. Principes directeurs du CFP

Coordination SUD soutient les principes suivants dans le prochain CFP :

- Distinction claire entre les activités conformes aux critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE et les autres.
- Préservation des mandats de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire, via des dispositions appropriées dans les bases légales des instruments.
- Mise en œuvre du principe de cohérence des politiques pour le développement afin d'assurer la cohérence entre et au sein des programmes et rubriques du CFP, et en tant que fondement des synergies possibles entre politiques intérieures et extérieures.
- Renforcement - et extension à l'ensemble des instruments - du pouvoir de contrôle démocratique du Parlement européen afin d'assurer plus de transparence et de redevabilité.
- Mise en œuvre et harmonisation dans l'ensemble des instruments des engagements pris par l'UE, qui constituent un socle minimum à atteindre selon les règles suivantes :
 - 20% de l'APD est alloué développement humain
 - 0.2% du RNB est accordé à l'APD pour les PMA,
 - 50% des financements ont des bénéfices positifs sur le climat,
 - 85% des projets financés sont sensibles au genre et compatibles avec le marqueur G-1 de l'OCDE (et 20% avec le marqueur G-2).
- Mise en place d'un mécanisme adapté et cohérent de redevabilité et de reddition des comptes qui permette un marquage à 100% de l'aide publique au développement selon le prisme du genre.
- Prise en compte des enjeux climatique dans l'ensemble du budget de l'UE : les flux financiers de l'UE doivent être zéro carbone et permettre le développement d'énergies propres – dans le respect des engagements pris lors de l'Accord de Paris et selon le principe de ne pas nuire (« do not harm »).
- Elargissement des critères d'attribution de l'aide au développement humain, aux droits humains et au niveau des inégalités.
- Renforcement de la programmation conjointe et de la cohérence et de la complémentarité entre les différents instruments de politique extérieure.

b. Montant des ressources allouées à l'APD

Coordination SUD appelle à une augmentation des ressources totales de l'APD dans le prochain CFP (par rapport au budget actuel, FED compris) afin de permettre à l'UE d'honorer son engagement collectif d'allouer 0.7% de son RNB à l'APD et de répondre aux enjeux majeurs que constituent le nombre record de personnes victimes de déplacements forcés, le changement climatique, le renforcement des inégalités et la prolifération des épidémies. La budgétisation du FED ne peut être réalisée qu'à condition qu'il n'y ait pas de réduction du montant total de l'APD.

c. Rôle de la société civile

Coordination SUD plaide pour un renforcement des financements à destination de la société civile, afin de soutenir leur rôle d'acteurs du développement et de l'aide humanitaire, de *watchdog*, de défenseurs des droits humains et de promoteurs de la démocratie. Tant les OSC locales qu'euroennes devraient être impliquées dans les dialogues multi-acteurs sur les politiques européennes de développement, commerciales, d'investissement et relatives aux relations avec les pays tiers, ainsi que dans la programmation de l'ensemble des instruments extérieurs.

d. Flexibilité versus prédictibilité

La recherche d'une flexibilité accrue ne peut se faire au détriment de la prédictibilité de l'aide ou aller à l'encontre du mandat de la coopération au développement. Dans la même ligne, la flexibilité doit avoir pour objectif de répondre à des changements imprévus dans les pays partenaires, et non au changement de priorités politiques de l'UE. Répondre à des besoins exceptionnels, sans ponctionner le budget des instruments de développement, pourrait prendre plusieurs formes, par exemple :

- En augmentant le budget de l'instrument de flexibilité, et des marges globales;
- En créant des réserves d'urgence propres à chaque instrument, réserves auxquelles seraient versés les fonds non alloués les années précédentes.

e. Instruments

En ce qui concerne l'architecture du CFP, Coordination SUD propose la création :

- D'un instrument 100% conforme aux critères du CAD de l'OCDE, axé sur l'éradication de la pauvreté et la mise en œuvre de l'ensemble des ODD dans tous les pays en voie de développement, quel que soit leur niveau de RNB, et accessible aux organisations de la société civile. Au travers de sa base légale, cet instrument :
 - Inclurait un volet thématique et géographique;
 - Reflèterait les engagements de l'UE listés plus haut (par ex. être sensible au genre, à l'environnement, aux droits humains ; allouer une partie des fonds aux PMA);
 - Pourrait cadenciser des financements par zone géographique, notamment à destination des pays ACP (notamment pour préserver les allocations nationales, régionales et intra-ACP, et une réserve à hauteur de celle du 11^{ème} FED);
 - Prévoirait – dans ses volets thématique et géographique - un programme visant à soutenir la société civile (sans accord préalable des pays partenaires).
- D'un instrument pour l'aide humanitaire, avec une base légale et un règlement propre.
- D'un instrument dédié aux droits humains et à la démocratie, avec une base légale et un règlement propre.
- D'un instrument dédié à la prévention des conflits et à la construction de la paix, axé sur la sécurité humaine et l'action civile.

f. Enjeux transversaux

Le nouveau budget européen doit également permettre de mettre l'accent sur des thématiques clés telles que la lutte contre le changement climatique ou l'égalité de genre. Ces deux thématiques transversales doivent avoir une importance majeure dans le prochain CFP en étant intégrées de manière transversale dans l'ensemble du budget mais également en ayant des lignes budgétaires dédiées.

1. Climat

Les Objectifs du Développement Durable et l'Accord de Paris engagent l'Union Européenne à faire du climat une thématique transversale mais également à dédier des financements spécifiques à la lutte contre le changement climatique. Coordination SUD recommande ainsi que :

- L'ensemble du budget de l'UE soit sensible au climat et le prenne en compte : les flux financiers de l'UE doivent être zéro carbone et permettre le développement d'énergies propres – dans le respect des engagements pris lors de l'Accord de Paris et selon le principe de ne pas nuire « do not harm ».
- 50% des financements de l'Union Européenne aient des co-bénéfices climat, s'alignant ainsi sur l'objectif français porté par l'AFD.
- Au moins la moitié des financements climats soient alloués à l'adaptation et s'assurer que ces financements vont permettre d'atteindre les populations les plus vulnérables face au changement climatique.
- Une liste noire de projets incompatibles avec l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris soit établie afin de ne pas les financer

2. Genre

Le genre est également une priorité transversale et sectorielle de l'Union Européenne comme en témoigne le plan d'action genre (Gender Action Plan - GAP) qui engage la Commission européenne, le service européen pour l'action extérieure et les États membres à placer l'égalité de genre au cœur de leurs actions à l'international. Coordination SUD demande que la transversalisation du genre dans le budget européen s'accompagne d'initiatives dédiés aux droits des femmes. Dans le cadre du prochain CFP, Coordination SUD demande que :

- Le genre reste une priorité dans le prochain budget : le GAP II se terminant en 2020 comme l'actuel CFP, il est nécessaire qu'il soit renouvelé
- L'ensemble du budget soit analysé sous l'angle du genre via les marqueurs genre (100% des projets marqués)
- Au minimum 85% des projets financés soient sensibles au genre et/ou dédiés au genre et compatibles avec les marqueurs G-1 et G-2 de l'OCDE
- 20% des projets financés soient dédiés aux droits des femmes et à l'égalité de genre (selon le marqueur G-2).