

Paris, le 6 décembre 2013

**Éléments d'information sur le droit de l'Union européenne
applicable ou en cours d'élaboration**

(en application de l'article 86, paragraphe 7 du Règlement)

**Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la
politique de développement et de solidarité internationale n° 1627**

Un projet de loi en cohérence avec la politique européenne de développement

Pour la première fois, la France va se doter d'une loi de programmation fixant les objectifs généraux en matière de politique d'aide au développement. Ce projet de loi se situe à deux ans de la date butoir pour la réalisation des **objectifs du millénaire pour le développement (OMD)** et s'inscrit dans la nécessité d'assurer **la convergence de ces OMD avec les objectifs du développement durable (ODD)**.

Seuls trois États européens – Belgique¹, Danemark² et Royaume Uni³ – se sont dotés jusqu'à présent d'une telle loi cadre.

Ce texte s'articule largement avec les objectifs posés par la politique de développement de l'Union européenne.

La politique de développement est une **compétence partagée entre l'Union et les États membres** en application de l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union qui dispose que « *La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. L'Union et les États membres respectent les*

¹ Loi relative à la coopération au développement du 19 mars 2013.

² Loi sur la coopération internationale pour le développement de 1971.

³ Loi sur l'aide publique au développement de 2002.

engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes ».

Selon l'article 209, le Parlement et le Conseil « *statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement* ».

A) Les objectifs de la politique européenne de développement

L'approche européenne de la politique de développement s'appuie et partage les objectifs de l'ONU. Ainsi, les huit OMD adoptés en 2000- éradication de l'extrême pauvreté et de la faim, accès à l'éducation primaire pour tous, promotion de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes, amélioration de l'accès à la santé maternelle et réduction de la mortalité infantile, respect de l'environnement, lutte contre la pandémie de VIH/Sida et mise en œuvre d'un partenariat mondial pour le développement- ont servi de lignes directrices pour la définition et la mise en œuvre des politiques de développement des États et de l'Union européenne notamment dans le Consensus européen défini en 2005. En 2011, l'Union européenne a engagé une réforme de fond de sa politique de développement dans le cadre du programme pour le changement afin de prendre en compte les nouvelles configurations de l'aide et des défis plus globaux, particulièrement la lutte contre le changement climatique, le développement durable et la sécurité alimentaire . Dans une approche post 2015, l'ONU appuie **une convergence des problématiques du développement (OMD) et celles des objectifs de développement durable (ODD).**L'enjeu est actuellement l'élaboration de l'agenda onusien et l'Union européenne en a posé, lors du **Conseil européen du 25 juin 2013**, ses propres orientations.

Le « **Consensus européen en matière de politique de développement** »⁴ de 2005 était une déclaration de politique générale définissant un ensemble de principes et de valeurs destinés à guider la coopération au développement des institutions de l'Union et de ses États membres. Il indiquait les principaux objectifs à poursuivre : la **réduction de la pauvreté**, dans la lignée des OMD et la **promotion des valeurs démocratiques européennes** dans le monde. Le consensus posait également aux pays en développement le principe de leurs responsabilités dans leur propre développement par **l'appropriation par ces pays des stratégies de développement**. Les principaux domaines d'action étaient le commerce et l'intégration régionale ; l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, les

⁴ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le Consensus européen » (2006/C 46/01).

infrastructures, les communications et les transports ; le développement rural, l'aménagement du territoire, l'agriculture et la sécurité alimentaire ; la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme et l'appui aux réformes économiques et institutionnelles ; la prévention des conflits et de la fragilité des États ; le développement humain ; la cohésion sociale et l'emploi ; la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, les droits de l'enfant et des peuples indigènes ; l'égalité des sexes ; la durabilité environnementale ; la lutte contre le VIH/Sida.

En 2011, le « **programme pour le changement** »⁵ a engagé une réforme de l'aide au développement en posant une approche différenciée visant à faire en sorte que l'aide aille là où elle est le plus nécessaire et où elle peut avoir des effets les plus importants sur la réduction de la pauvreté. Ce programme engage à une concentration sur trois secteurs par pays au maximum, un accent plus marqué sur la bonne gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme ainsi que sur une croissance inclusive et durable, un recours accru aux financements novateurs, une plus grande cohérence des politiques ainsi qu'un renforcement de la coordination et des actions menées conjointement avec les États membres.

Ce programme pour le changement est en cours de mise en œuvre. Plusieurs communications se sont concentrées sur des aspects spécifiques tels que « La protection sociale dans la coopération au développement de l'Union européenne »⁶, « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures »⁷ et « L'approche de l'Union européenne sur la résilience : tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire »⁸.

L'Union fait chaque année un rapport annuel sur les politiques en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre⁹.

La communication « **Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable** »¹⁰ de février 2013, dans la perspective de la réunion des Nations unies organisée à l'automne 2013 pour dresser un bilan des efforts déployés pour

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne : un programme pour le changement », COM(2011) 637 final du 13/10/2011.

⁶ COM(2012) 446 final du 20/08/2012.

⁷ COM(2012) 492 final du 12/09/2012.

⁸ COM(2012) 586 final du 3/10/2012.

⁹ Rapport annuel sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2012, rapport de 2013.

¹⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une vie décente pour tous : éradiquer la pauvreté et offrir au monde un avenir durable », COM(2013) 92 final du 27 février 2013.

atteindre les OMD, présente une approche afin de réfléchir aux moyens d'accélérer le rythme des progrès dans leur réalisation jusqu'en 2015 et poser un **nouvel agenda pour l'avenir**.

Elle recense les **principaux défis globaux** : profondes modifications de l'équilibre économique et politique mondial, augmentation du commerce international, changement climatique et appauvrissement des ressources naturelles, mutations technologiques, crises économiques et financières, accroissement de la consommation de denrées alimentaires et de la volatilité des prix, augmentation de la consommation énergétique, évolutions démographiques et migration, violence et conflits armés, catastrophes naturelles et d'origine humaine, accroissement des inégalités, émergence de nouveaux acteurs, notamment privés.

Cette communication rappelle notamment que, selon des données scientifiques extrêmement concordantes et un vaste consensus, l'exploitation irresponsable des ressources naturelles représente une des plus graves menaces à long terme pour l'humanité. **La dégradation de l'environnement et du changement climatique a déjà des effets bien visibles, qui menacent de réduire à néant une grande partie des progrès déjà réalisés en matière d'éradication de la pauvreté** et il en va de même des catastrophes naturelles. L'humanité n'est pas en bonne voie pour faire en sorte que la température mondiale ne dépasse pas les niveaux préindustriels de plus de 2° C, seuil au-delà duquel il existe un risque nettement plus élevé de conséquences catastrophiques pour les ressources naturelles, mettant en péril l'agriculture, la fourniture de denrées alimentaires et d'eau et les acquis en matière de développement de ces dernières années. Au niveau mondial, le défi consistera à s'adapter et à atténuer ces conséquences, notamment en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Le changement climatique, l'épuisement des ressources naturelles et la dégradation des écosystèmes ont d'ores et déjà des conséquences sensibles sur les moyens de subsistance, du fait par exemple de l'accroissement du nombre et de la violence des catastrophes naturelles ainsi que de l'appauvrissement du capital et des infrastructures naturelles. Depuis 1992, le bilan des catastrophes naturelles s'élève à 750 milliards d'euros de dommages et à 1,3 million de victimes. Les conséquences des modes actuels non viables de développement économique restent en grande partie imputables aux pays développés et de plus en plus aux économies émergentes, tandis que les pays les plus pauvres sont touchés de façon disproportionnée et sont les moins bien armés pour faire face à ces retombées négatives. Ces mêmes pays sont souvent particulièrement tributaires des ressources naturelles, en particulier pour des secteurs tels que l'agriculture, la forêt, l'énergie et le tourisme, ce qui les expose d'autant plus à la dégradation et à l'appauvrissement de ces ressources.

S'agissant de la **sécurité alimentaire**, pour répondre à l'accroissement de la demande, la production agricole mondiale devra en 2050, selon les estimations, augmenter de 60 % par rapport aux niveaux de 2005, ce qui sollicitera encore des ressources naturelles déjà rares, en particulier les terres, les forêts, l'eau et les océans. Parallèlement, il semblerait que jusqu'à la moitié de la production alimentaire mondiale soit gaspillée. Compte tenu de l'urbanisation et de la croissance démographique, la consommation d'eau devrait augmenter de 50 % d'ici 2025, date à laquelle environ 5,5 milliards de personnes, soit les deux tiers de la population mondiale prévue, vivront dans des régions où séviront des pénuries d'eau de gravité moyenne à aiguë.

Le Conseil de l'Union européenne du 25 juin 2013 soutient **les lignes directrices de l'agenda onusien pour l'avenir qui repose sur une meilleure articulation des OMD et des ODD, la démonstration claire de l'engagement de l'Union européenne et des États membres d'éradiquer la pauvreté et la référence aux financements innovants selon le programme pour le changement**. Le futur cadre onusien devra définir la voie à suivre pour éradiquer la pauvreté et parvenir à la prospérité et au bien-être pour tous, en mettant l'accent sur les principaux moteurs de la croissance inclusive et durable, dans les limites des ressources de la planète. **Il devrait donc rapprocher les trois dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale) et responsabiliser tous les pays**. L'objectif sous-jacent de ce nouveau cadre général devrait être de parvenir, d'ici à 2030, à « une vie décente pour tous ». Cet objectif est en pleine conformité avec l'article 1^{er} du projet de loi qui dispose que « *la France met en œuvre une politique de développement et de solidarité internationale qui a pour objectif général de promouvoir un développement durable dans les pays en développement, dans ses trois composantes économique, sociale et environnementale* ».

Les priorités déclinées dans le rapport annexé au projet de loi reprennent cette approche en termes de développement durable

Y contribueront les objectifs généraux : promotion de la paix, des droits de l'homme et de l'égalité entre les hommes et les femmes ; équité, justice sociale et développement humain ; développement économique durable et riche en emplois ; préservation de l'environnement et des biens mondiaux. S'agissant des **priorités transversales**, deux axes sont retenus. Le premier est **l'engagement des femmes comme acteurs majeurs du développement** et l'adoption de la stratégie « Genre et développement » pour la période 2013-2017 témoigne de leur rôle essentiel. La deuxième priorité transversale, la **lutte contre le changement climatique**, est un défi majeur car il affecte tous les efforts visant à l'éradication de la pauvreté, s'ajoutant aux difficultés

économiques et sociales existantes. Eradication de la pauvreté, lutte contre les inégalités et lutte contre les dégradations environnementales sont des combats indissociables.

Participeront aussi à la réalisation des ODD, les **priorités sectorielles** : santé et protection sociale, agriculture et sécurité alimentaire et nutritionnelle, éducation et formation, promotion de la **responsabilité sociale et environnementale** qui fait l'objet d'un article spécifique (article 5) dans le projet de loi, le développement des territoires, l'environnement et l'énergie, l'eau et l'assainissement, la gouvernance et la lutte contre la corruption, la mobilité et les migrations, le commerce et l'intégration régionale. La sécurité alimentaire passe par une **consolidation de l'agriculture vivrière et familiale**, avec une valorisation du rôle des femmes et la promotion de l'agroécologie comme modèle de production.

La position du Parlement européen

Dans sa résolution du 13 juin 2013(2012/2289(INI), le Parlement européen demande à l'Union européenne d'adopter une position commune, efficace et ambitieuse, inscrite dans un cadre unique, complet et intégré, sur les principes et les objectifs qui devraient faire partie du nouveau cadre de développement pour l'après 2015. Il demande à l'Union européenne d'assumer son **rôle d'acteur clé**. Sur l'éradication de la pauvreté, il appelle à ancrer le programme pour l'après OMD dans la déclaration de 1986 sur **le droit au développement qui traite le développement comme un processus**. Le Parlement européen préconise d'intégrer **les politiques d'égalité des genres** dans une approche orientée sur la croissance et d'inclure l'égalité des genres dans tous les programmes de l'Union européenne et dans l'ensemble du cadre après 2015.

Concernant le financement du développement, le Parlement rappelle **l'engagement pris d'allouer 0,7 % du RNB** à l'aide publique au développement et s'engage en faveur de **financements innovants**, de partenariats public et privé et de mixages prêts et subventions.

B) Les financements de la politique européenne de développement

Si l'aide publique de la France au développement est majoritairement bilatérale (à hauteur de 65 %), près de 20 % de cette aide et plus de la moitié de l'aide multilatérale passe par le canal européen. Avec une clé de contribution en légère baisse (de 19,55% pour le 10^e FED et 17,81 % pour le 11^e FED), la France sera le deuxième contributeur du FED pour la période 2014-2020. La France contribue par ailleurs à hauteur de 16,6 % au budget de l'Union européenne qui finance les autres programmes d'aide thématiques et géographiques de l'Union.

L'article 3 du projet de loi et les points 2.2 et 2.3 du rapport rappelle l'impératif de l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, la prise en compte de leur diversité et d'une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds. Les articles 13 et 14 mettent en place un système renouvelé d'évaluation de l'aide. Ce faisant, le texte est dans la ligne des engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide mentionnés ci-dessous.

1. L'aide européenne en recul et la nécessité de mobiliser d'autres flux de financement

Dans le cadre du Consensus de Monterrey, l'Union européenne a souscrit à **l'engagement structurant de consacrer collectivement 0,7 % de son revenu national brut au développement d'ici 2015**. Par ailleurs, elle s'est impliquée dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris(2005) et du Programme d'action d'Accra (2008) relatifs à l'efficacité de l'aide. Elle promeut aussi l'appropriation par les pays bénéficiaires et la responsabilisation collective et la coordination avec les États membres.

Si les flux d'aide au développement européenne sont en augmentation (plus de 50 % depuis 2004), l'Union européenne n'a pas atteint l'objectif intermédiaire prévu à Monterey de 0,56 % en 2010. Le contexte est marqué par un **recul de l'aide européenne**, à la fois pour les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (Groupe UE-15) et pour l'ensemble des États membres. Le niveau d'aide a baissé pour la première fois en 2011 (53,1 milliards d'euros) mais a remonté en 2012 (55,2 milliards d'euros en 2012). **Le financement manquant est estimé à 45 milliards d'euros**. La situation est contrastée entre les pays. Les pays européens dont l'aide est la plus touchée sont l'Espagne (moins 50 %), l'Italie (moins 35 %), la Grèce (moins 17 %) et le Portugal (moins 13 %). Seuls quatre pays ont augmenté leur aide et huit l'ont maintenu dont la France tandis que les quinze autres ont diminué leur niveau de financement. **Aucun élément chiffré, même indicatif, ne figure dans le projet de loi**. Cette absence doit être relevée car alors que l'aide de la France avait atteint 0,50 % du RNB en 2010 (proche de l'objectif intermédiaire européen de 0,51 %), l'aide française était redescendue à 0,46 % en 2011 et 2012. Même si la loi de finances visait un objectif stabilisé de 0,48 % du RNB dans les trois prochaines années, il est certain que l'objectif fixé pour 2015 par la Communauté internationale ne pourra pas être atteint.

Compte tenu de ce contexte économique et financier difficile, **le programme pour le changement insiste sur la nécessité de différencier les partenariats en fonction des revenus et de l'impact de l'aide**. La ressource en **dons** devrait se concentrer sur les pays en ayant le plus besoin et sur le soutien à la bonne gouvernance et aux secteurs porteurs d'une croissance durable et inclusive ne pouvant être financés par d'autres types d'instruments (protection sociale, santé, éducation, développement d'un environnement favorable aux entreprises, agriculture et énergie durable). Les **prêts** seront préférés pour les secteurs susceptibles de rentabilité économique et des mécanismes permettant de combiner prêts et dons seront promus, dans le cadre notamment de la « Plate-forme européenne de mixage prêts et dons » créée en 2012. L'aide publique au développement ne pouvant satisfaire aux besoins de financement, **d'autres flux doivent être mobilisés : ressources domestiques, transferts de fonds des migrantes, investissements directs, allègements de la dette et financements innovants** comme la taxe sur les billets d'avion. Le projet de loi dans son rapport annexé appuie cette démarche visant à développer les **financements innovants**, en s'appuyant principalement sur des activités liées à la mondialisation, et notamment la taxe sur les transactions financières introduite au niveau national. La France soutient l'instauration de cette taxe au niveau européen mais d'autres mécanismes de financement crédibles doivent être mis en place. Les conclusions du Conseil européen du 25 juin 2013 considère nécessaire un plus large recours à toutes les sources de financement et notamment aux mécanismes innovants et leur extension au domaine de l'agriculture, de la sécurité alimentaire.

Enfin, la **programmation conjointe de l'aide** des États membres et de l'Union européenne constitue un chantier à venir en application de l'article 210 du TFUE qui prévoit que l'Union européenne et ses États membres se concertent sur leurs programmes d'aide. Cette programmation conjointe correspond à une nécessité politique (meilleure visibilité de l'aide, plus grande cohérence des actions) et une nécessité financière (optimisation des ressources, lutte contre la fragmentation et la redondance). L'objectif est de parvenir à un document unique portant à la fois sur les aides bilatérales et l'aide européenne.

2. Les instruments financiers de l'aide au développement

L'Union européenne, depuis le cadre financier 2007-2013, a remplacé les trente programmes de l'ancien cadre par huit instruments de développement qui sont gérés par le Service européen d'action extérieure. Les règlements encadrant les instruments financiers pour le cadre financier 2014-2020 déclinent les principes du programme pour le changement. Ainsi, un nouvel instrument dit de partenariat est applicable à compter de 2014 pour les pays

industrialisés émergents qui ne s'inscrit plus dans une logique d'aide mais de discussion sur les enjeux globaux (climat, migration) et de promotion des intérêts européens.

Parmi ces instruments, l'instrument de coopération au développement (ICD) et le Fonds européen pour le développement (FED) sont les plus importants, politiquement et financièrement. Au sein de ces deux instruments, l'application du **principe de différenciation** et d'adaptation des objectifs et des instruments en fonction des niveaux de développement constitue un enjeu particulièrement important qui aura des conséquences sur les allocations financières et sur les relations que l'Union européenne entretient avec les pays partenaires. De la sorte, les critères retenus pour faire ses choix seront déterminants. Certains pays sont favorables à une application stricte de la différenciation autour de critères macroéconomiques (RNB par habitant), contrairement aux tenants d'une approche « multicritères » plus souple, prenant en compte la vulnérabilité et le développement humain. La France est partisane de cette approche plus souple. Le **Parlement européen** dans sa résolution présentée par M. Patrick Tirolien sur la préparation du cadre financier pluriannuel concernant le financement de la coopération de l'UE en faveur des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et des pays et territoires d'outre-mer pour la période 2014-2020 (11^e Fonds européen de développement)(2012/2222 (INI)) est favorable à cette approche pragmatique, souhaitant introduire un indice de vulnérabilité. La mise en œuvre du programme pour le changement en Afrique subsaharienne sera donc un enjeu pour l'application de tels critères.

L'ICD est consacré à l'aide aux pays en développement autres que les pays ACP. Dotés de 19 milliards d'euros pour la période 2014-2020, il met l'accent sur le développement humain, en particulier la santé et l'éducation, et sur le développement durable. L'ICD comprend des **programmes géographiques** (environ 12 milliards d'euros) afin de soutenir la coopération bilatérale et régionale dans les différents domaines (droits de l'homme, démocratie, bonne gouvernance, croissance durable pour le développement humain) et des **programmes thématiques** (environ 7 milliards d'euros). Ceux-ci sont divisés en deux catégories. Le premier programme relatif aux **biens publics mondiaux et les défis** (à hauteur de 5 milliards d'euros) vise le changement climatique, l'environnement, l'énergie, le développement humain, la sécurité alimentaire et les migrations en assurant une cohérence avec l'objectif de réduction de la pauvreté. 27 % de ce programme sera alloué au changement climatique et aux objectifs environnementaux et au moins 25 % devra soutenir l'inclusion sociale et le développement humain. Le deuxième relatif aux organisations de la société civile et les autorités locales (un milliard d'euros) fournira une aide plus importante à ces acteurs en les encourageant à jouer un rôle plus actif dans les stratégies de développement.

Le **FED** applicable aux pays ACP ne relève pas du budget de l'Union et est alimenté par des contributions des États membres. Au vu des difficultés de mise en œuvre des programmes régionaux du 10^e FED restés largement sous utilisés, l'approche européenne pour la programmation régionale a été révisée. Le nouveau modèle d'allocation des ressources attribuera 80 % du montant de l'aide aux pays les moins avancés(PMA) contre 76 % dans le 10^e FED et la hausse de la part allouée aux pays fragiles (11 %). La part des financements nationaux et régionaux devront rester au bénéfice des zones les plus pauvres en particulier au Sahel. Une proposition de la Commission européenne vise à la **budgetisation** du FED à compter de 2020, date qui marque la fin des accords de Cotonou. La budgetisation du FED permettrait d'améliorer la sécurité financière pour les destinataires de l'aide ainsi que la cohérence des politiques. Par ailleurs, le Fonds se verrait soumis à un processus d'approbation, la codécision qui requiert l'aval du Parlement et implique donc un plus grand contrôle démocratique. La France y est favorable et le Parlement européen a adopté le 12 mars 2013 un rapport d'initiative de M. Patrick Tirolien précité validant les orientations prises pour le 11^e FED. Y est aussi réaffirmé le souhait de voir les budgets européens de l'aide au développement augmentés grâce à un mécanisme de flexibilité, condition posée par le Parlement pour approuver le cadre pluriannuel 2014-2020.

*

* *

2015 sera une année charnière pour le développement. Il s'agit de l'année butoir pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de l'année au cours de laquelle des décisions cruciales seront prises au niveau international pour déterminer le nouveau cadre qui succédera aux OMD. **La proclamation par l'Europe de 2015 « Année du développement »** est donc particulièrement opportune.

2015 sera aussi l'année de la Conférence de Paris dont l'objectif est d'élaborer un cadre contraignant de lutte contre les effets du changement climatique. L'Union européenne devra œuvrer pour que le financement pour les pays en développement englobe à la fois la prise en charge des pertes et dommages causés par le changement climatique et la lutte contre le changement climatique.