



Quel après-2015 pour le développement durable ?

2015 est célébrée comme l'Année du développement par l'UE. C'est une première. Les Journées européennes du développement qui se sont tenues à Bruxelles les 3 et 4 juin lui ont été consacrées. En 2015 se dérouleront en effet trois événements majeurs, qui représentent autant d'échéances importantes sur les questions du développement et de l'avenir de la planète. Il s'agit de la conférence d'Addis Abeba en juillet sur le financement du développement, du Sommet de New York de septembre qui doit définir l'Agenda international du développement durable qui succèdera aux Objectifs du millénaire pour le développement et, à la fin de l'année, de la Conférence des parties à la Convention des Nations Unies sur le climat (COP 21) qui se déroulera à Paris.

Ces échéances, qui promettent d'intenses négociations, sont préparées de longue date par de nombreuses contributions nationales et internationales. Celles-ci ont été soumises en particulier via le Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable (CIEFDD) et Groupe de travail ouvert (GTO) sur les objectifs de développement durable. Sur la base des rapports produits par ces deux groupes, une synthèse du Secrétaire général des NU sur le programme pour l'après-2015 intitulé "La route vers la dignité d'ici à 2030: Mettre fin à la pauvreté, transformer toutes les vies et protéger la planète". Début 2015, les discussions ont pris un tournant plus politique, avec l'ouverture de négociations intergouvernementales.

La Commission européenne se prépare à ces échéances. Elle a publié au début mai son *Rapport européen sur le développement* (Cf. résumé sur <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2015-European-Report-on-Development-Résumé-French.pdf>) Dans ses conclusions intitulées « Un nouveau partenariat mondial pour l'éradication de la pauvreté et pour le développement durable après 2015, le Conseil des Affaires étrangères du 26 mai 2015 a rappelé l'importance de ces 3 échéances à venir.

Face aux enjeux de l'après-2015, quelle peut être la position de l'Union européenne ?

1) **L'UE est le 1er contributeur mondial à l'aide publique au développement (APD)**, elle compte pour plus de 50 % de l'effort des pays riches représentés au sein du Comité d'aide au développement (CAD). De quoi peser sur les débats.

Mais l'UE, qui ne parle pas d'une seule voix puisque l'aide au développement est une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres, **est confrontée à des défis redoutables**: budget contraint; faiblesse de la coordination avec les Etats membres (que la programmation conjointe tente de surmonter); environnement international qui s'accorde mal à des plans fixés à long terme (multiplication des crises, des conflits). Et surtout, l'Europe est confrontée, comme les autres donneurs industrialisés, à une perte d'importance relative de l'APD qui ne représente aujourd'hui qu'une partie réduite des ressources dont disposent de nombreux pays en développement¹ compte tenu de l'apparition de nouveaux financeurs, pays émergents, secteur privé, fondations... , de la hausse du cours des hydrocarbures (jusqu'en 2014) et de l'importance croissante de la mobilisation des ressources domestiques des pays du Sud (question des rentrées fiscales mais également du contrôle des ressources nées de l'exploitation des matières premières et des sorties de capitaux.) Enfin, les pays en développement sont demandeurs de contributions qui ne se limitent pas aux financements; ils veulent des technologies, des savoirs et savoir-faire, bref, de l'expertise.

Bref, le monde change et l'avantage tiré d'être le premier apporteur d'aide s'érode. Comment l'UE peut-elle encore faire entendre sa voix ?

Bref rappel : le paradigme de la politique européenne a été défini en 2005, il y a tout juste dix ans, dans *Le Consensus européen pour le développement*, document qui présentait pour la première fois les valeurs, objectifs et principes communs à l'Union et aux Etats membres. L'élimination de la pauvreté, dans le cadre d'un développement durable, en est le principal objectif. 2005, c'est également l'année où fut adoptée la Déclaration de Paris fixant les grands principes de l'efficacité de l'aide, dont les conditions de mise en œuvre ont été précisées en 2008 à Accra et en 2011 à Pusan au sein du forum à haut niveau sur l'efficacité de l'aide.

Acteur majeur de ce forum, l'Union européenne a adopté cette même année 2011 un *Agenda pour le changement* révisant sa politique de coopération pour l'établir autour d'un axe : la concentration géographique et sectorielle. Voulant apporter une aide « plus stratégique, ciblée et axée sur les résultats », déclarant les 48 pays les moins avancés (PMA) comme prioritaires, une l'UE cherchait déjà à donner le meilleur effet de levier à son budget, en arrêtant la dilution et en combinant les apports financiers avec les autres dimensions de la coopération internationale (Commerce, Recherche...). L'accroissement de l'efficacité de l'aide passe également par la fixation d'objectifs de résultats avec indicateurs spécifiques (inclusion sociale, soutien aux services de base, changement climatique). Lors du Conseil des Affaires étrangères de fin mai, les Européens ont réaffirmé le double engagement collectif de consacrer 0,7 % du à l'APD de leurs Revenu National Brut et 0,15 % à 0,20 % du RNB aux pays les moins avancés (PMA). Néanmoins, l'atteinte du premier objectif datant de 1970, est repoussée « dans le délai fixé par le programme pour l'après-2015 », ce qui en théorie signifie 2030. Formule timide issue d'un impossible compromis entre les Britanniques et les Scandinaves, qui respectent déjà les 0,7 % et les autres Etats membres, France, Allemagne en tête.

Gérant la rareté, l'UE est désormais consciente qu'elle pèse peu face à l'offre dont dispose les pays émergents, capables de financer leur développement mais qui ont en revanche besoin d'expertise pour accompagner leurs projets et leurs réformes et qu'elle ne peut ignorer la concurrence que ces mêmes émergents, du moins ceux qui ont une politique de puissance, tels que la Chine, l'Inde et le Brésil, exercent dans les pays les plus pauvres. L'Europe reste la principale source de financement extérieur des Pays les Moins Avancés mais le risque de perte d'influence est avéré. Dès lors, il s'agit moins pour elle de se battre sur le volume de l'aide que sur son utilité. Ainsi, le *Rapport européen sur le développement* souligne que, dans l'après-2015, ce n'est pas un manque global de fonds qui sera le facteur contraignant dans la réalisation d'un programme de développement mais la façon dont le financement est mobilisé et utilisé. La thèse du rapport, c'est que chaque catégorie de financement a des caractéristiques spécifiques qui doivent correspondre à des politiques déterminées et que les différents flux de financement doivent être combinés le plus efficacement possible. Autrement dit, la Commission combinera plus encore qu'aujourd'hui ses dons avec des prêts d'institutions internationales ou d'agences bilatérales. Le mixage don/prêt a de beaux jours. La combinaison de financements multiples - on parlera à Addis des financements innovants- , suppose la mise en place par les bénéficiaires de cadres nationaux de politiques et de financement, fixant sur le moyen terme leurs priorités, les dépenses qui en résultent et les ressources qui permettent de les couvrir. Elle suppose également que les différents bailleurs se concertent. Le premier point offre de belles perspectives à l'assistance technique et donc à l'expertise ; le second n'est pas nouveau et, pour être souhaitable, est constamment battu en brèche dans la pratique.

2) Les 3 grands rendez-vous de 2015 promettent d'intenses débats et offrent de belles perspectives à l'expertise

Addis Abeba (3^{ème} conférence sur le financement du développement) débattre du niveau et des modalités de l'aide. Une fois de plus, l'engagement des 0,7 % sera rappelé sans que l'on mesure en quoi ce rappel lui donnera plus de poids, d'autant qu'il est probable qu'aucun calendrier pour l'atteindre ne sera fixé, en dépit des attentes et des pressions exercées par le G77, qui regroupe les Etats en développement. Une percée est en revanche attendue à l'égard des pays les moins avancés (PMA), l'UE ayant pour objectif de faire adopter un engagement de 0,15 % (soit un peu plus de 20 % de l'objectif général) avec une date ; la Commission propose un calendrier resserré, 2020.

Les débats promettent d'être animés. Outre le bras de fer sur la formulation d'un très éventuel calendrier sur le niveau de l'aide, on essaiera d'avancer sur la gouvernance en matière de maîtrise des richesses nationales, de la lutte contre les trafics financiers, les fraudes et l'évasion fiscale, les orientations des

Etats en matière d'incitations à l'égard des investisseurs étrangers mais également sur l'exploitation des ressources énergétiques, la réduction des subventions aux énergies fossiles...

C'est à **New York**, qu'on traitera du contenu des politiques. Le Sommet doit adopter les Objectifs du Développement durable (ODD) qui succèdent aux OMD qui arrivent à échéance cette année. Il s'agit de fixer la ligne pour les prochaines années, le post-2015. Les ODD sont universels et concernent chacun des Etats. Il n'y a plus le Nord et le Sud, séparés par une barrière infranchissable, de chaque côté de laquelle certains auraient des devoirs et d'autres des droits, il y a la reconnaissance de l'appartenance à un même monde, soumis aux mêmes enjeux et aux mêmes périls mais où il sera reconnu – c'est tout l'enjeu des négociations- que les Etats ne sont pas placés dans une situation analogue.

17 ODD devraient être adoptés avec 6 sous-objectifs chacun. Leur formulation sera générale et la question est de pouvoir les appréhender et les mesurer de manière précise.

Il sera toujours question de lutter contre la pauvreté, la faim, d'assurer la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable, la santé et le bien-être, l'éducation, l'égalité entre les sexes et l'émancipation des femmes. Il sera question d'eau et d'assainissement, d'énergie. A ces thèmes classiques s'ajouteront de nouveaux objectifs tels que le développement urbain durable, la croissance inclusive et durable, l'emploi et un travail décent, les infrastructures, l'industrialisation durable et l'innovation, la réduction des inégalités, les modes de consommation et de production durables, le changement climatique, les océans, les mers et les ressources marines, les écosystèmes terrestres, les forêts, la désertification, la dégradation des sols et la biodiversité, des sociétés pacifiques et inclusives, l'accès à la justice et des institutions responsables.

Une fois les ODD définis, tout reposera sur la capacité à les mettre en oeuvre, à prendre des mesures, à collecter les données, à surveiller les résultats et en tirer les conclusions. Un formidable besoin de projets de renforcement des capacités et d'assistance technique va voir le jour. L'Union européenne a indiqué sa disponibilité à prendre sa part pour répondre à ce besoin au sein d'un partenariat global, réunissant différents partenaires, indiquant qu'elle va renforcer son action dans le domaine des statistiques et du monitoring des projetsⁱⁱ.

La mise en oeuvre effective des ODD suppose l'adoption d'un cadre clair et concis par l'ensemble des gouvernements et parties prenantes. Le suivi reposera sur des rapports annuels (revues nationales) établis par les gouvernements, les acteurs non gouvernementaux et les agences onusiennes. Ces rapports seront examinés sous la responsabilité d'un Forum Politique de Haut Niveau (HLPN) qui se réunira chaque année au niveau des ministres et tous les quatre ans à celui des chefs d'Etat à l'Assemblée générale des Nations Unies. Nul doute que les représentants de la société civile veilleront, dans les mois qui suivront New York, à ce que les textes comportent des modalités de contrôle et d'évaluation intégrant la divulgation d'informations sur les actions engagées et leurs résultats. Cette échéance de l'automne veut contribuer à responsabiliser l'ensemble des gouvernements. Cela peut sembler un vœu pieu mais les mouvements sociaux ne font pas qu'attendre les miracles...

Paris, enfin, où l'on traitera du climat, enjeu global majeur. On tentera enfin, après l'échec de Copenhague, d'atteindre un accord universel et contraignant pouvant entrer en vigueur dès 2020. C'est sans doute l'échéance la plus périlleuse parce que la seule contraignante, la plus complexe, la plus novatrice, mêlant les deux enjeux transversaux que sont les dérèglements climatiques et le développement durable.

Il sera en effet question du financement du développement en tant que tel puisque la conférence ne sera réussie que si un accord est également conclu pour organiser la mobilisation de 100 milliards de dollars par an, de source publique et privée, à partir de 2020 à destination des pays en développement de lutter contre le dérèglement climatique tout en favorisant un développement durable et juste. L'additionnalité de ces promesses au regard de celles prises à Addis fera l'objet d'âpres débats. Une partie de ces financements transitera par le Fonds vert pour le climat, dont la première capitalisation a atteint 10,2 milliards de dollars.

Les engagements pris n'auront de sens et les accords n'auront de portée que si les financements sont promis puis libérés. Et l'expertise auprès des Etats, des collectivités et des institutions internationales

demeure le facteur indispensable pour que les projets financés atteignent leurs objectifs et, contribuant à la diffusion des expériences et des savoirs, participe à atteindre les enjeux du post-2015.
Mai 2015

www.idefie.org

ⁱ 25 % en moyenne, 70 % pour les PMA, selon l'OCDE. Cf Demain, l'aide ... ?

http://www.francophonie.org/IMG/pdf/demain_l_aide.pdf

ⁱⁱ Conclusions du Conseil européen, 4 mars 2015