



COORDINATION SUD

RASSEMBLER & AGIR
POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE



EUROPE

NOTE D'ANALYSE

GROUPE DE SUIVI EUROPE

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027

Mise à jour – Octobre 2024

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

Association loi 1901 fondée en 1994, Coordination SUD rassemble, aujourd'hui, 184 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.

Pour le secteur associatif de droit français de la solidarité internationale, Coordination SUD, avec ses organisations membres, assure quatre missions : la promotion et la défense d'un environnement favorable à l'action et l'expression des organisations de la société civile (OSC), l'appui et le renforcement de ces mêmes OSC, la construction et la représentation de positions communes auprès des institutions publiques et privées, en France, en Europe et dans le monde sur les politiques de solidarité internationale ; et enfin, la veille et la prospective sur la solidarité internationale et son secteur associatif, leurs évolutions et enjeux.

Coordination SUD, Rassembler et Agir pour la Solidarité Internationale

Les Enjeux Europe au sein de Coordination SUD

Le groupe de suivi Enjeux Europe travaille en lien avec les 3 principaux espaces pour décliner au niveau européen les objectifs d'accès aux financements et d'inclusion des OSC dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques européennes de solidarité internationale. Il assure le suivi et la coordination du portage des positions et messages de Coordination SUD auprès des plateformes alliées (CONCORD, Voice, etc.) et des cibles institutionnelles au niveau de l'Union européenne. Il se concentre actuellement sur l'influence du prochain cadre financier pluriannuel de l'UE. Il vient également en soutien aux mandatures de Coordination SUD auprès de son réseau d'appartenance Concord Europe.

Contact :

Nicolas Paris, Chargé de mission Analyse & Plaidoyer

paris@coordinationsud.org

Direction de la publication

Jérôme Fauré, Coordination SUD

Coordination rédactionnelle

Catherine Giboin, Médecins du Monde

Nicolas Paris, Coordination SUD

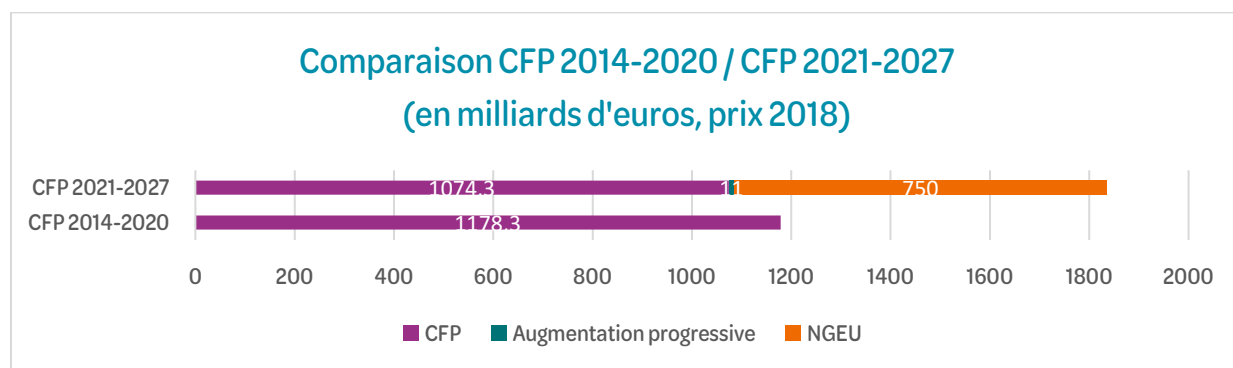
SOMMAIRE

1.	Le nouveau Cadre financier pluriannuel.....	4
2.	Rubrique 6 - voisinage et monde	5
3.	Le NDICI-GE	6
	Objectifs transversaux du NDICI -----	7
	Composition -----	8
4.	La programmation du NDICI-GE.....	12
	Responsabilité dans le processus de programmation -----	12
	Les programmes indicatifs pluriannuels -----	13
	Les plans d'action et mesures -----	16
	Les plans d'action et les mesures (article 21 du règlement) sont adoptés au moyen d'actes d'exécution, ou "implementing acts" de la Commission européenne, qui décide seule pour : -	16
	Implication des OSC dans la programmation-----	16
	Tendance de l'accès des OSC aux financements en 2021-2023-----	18
5.	Instrumentalisation des migrations.....	19
	Vers une instrumentalisation de l'aide : L'UE et le détournement des fonds pour la gestion migratoire -----	19
	Les risques présentés par l'instrumentalisation de l'APD au profit des enjeux migratoires ---	21
6.	La place du secteur privé lucratif.....	23
	Constat global : la place croissante du secteur privé dans l'aide au développement européenne -----	23
	Définitions -----	24
	Le système d'agencement européen des instruments du secteur privé : EFSD +-----	27
	La stratégie Global GateWay-----	29
	Analyse des défis du financement mixte et du secteur privé dans l'aide au développement ---	31
7.	Révision à mi-parcours du Cadre financier pluriannuel 2021-2027.....	34
	Révision du Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027 -----	34
	Principaux constats de la modification du CFP 2021-2027 : la prépondérance des questions migratoires -----	36

Le Cadre financier pluriannuel (CFP) est l’outil dont dispose l’Union européenne pour gérer ses finances sur une période de sept ans. Son adoption pour la période 2021-2027 a suscité de nombreuses négociations menant à un accord conclu *in extremis* le 17 décembre 2020, pour une entrée en vigueur le 14 juin 2021. L’Europe de la solidarité internationale, grande perdante du compromis final, se retrouve avec une marge de manœuvre extrêmement réduite pour être à la hauteur de l’Agenda 2030 et des crises liées à la pandémie de covid-19. Si la rubrique « Voisinage et le monde » représentait 6,15% du précédent CFP, elle est tombée à 5,39% du CFP 2021-2027¹ (auquel s’ajoute le NGEU)².

1. LE NOUVEAU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Le CFP 2021-2027 est inédit dans sa structure et représente 1074,3 milliards d’euros³, soit 8,8% de moins que le précédent⁴ (1 778,3 milliards d’euros⁵), graduellement complétés par 11 milliards d’euros pour 10 programmes de l’Union européenne (incluant les instruments d’aide humanitaire et d’action extérieure)⁶. Entre 2021 et 2023, ont été ajoutés au CFP 750 milliards d’euros pour l’instrument de relance post-covid, le *Next Generation EU* (NGEU)⁷.



*Comparaison avec les [crédits d'engagement](#), prix 2011 actualisés en prix 2018.

¹ Vincent Lequeux (2022), [Le budget de l'Union européenne](#), *Toute l'Europe*, mars.

² Imaginé dès avril 2020, le NGEU est l'instrument temporaire de relance destiné à parer aux conséquences économiques et sociales liées à la pandémie de covid-19.

³ Les chiffres sont calculés à prix constant 2018.

⁴ Commission européenne (2014), [Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2014 de l'UE](#), *Synthèse chiffrée*, Office des publications de l'Union européenne.

⁵ Ce nombre fait référence aux crédits d'engagement. Source : Commission Européenne (2021), [Multiannual financial framework 2021-2027 \(in commitments – 2018 prices\)](#), avril.

⁶ Parlement européen (2020), [Le Parlement approuve le budget à long terme de l'UE pour 2021-2027](#), Strasbourg, décembre.

⁷ Le NGEU est l'instrument temporaire de relance destiné à parer aux conséquences économiques et sociales liées à la pandémie de COVID-19. Doté de 750 milliards d'euros sous forme de dons et de prêts à destination des Etats membres de l'UE.

Les priorités politiques du CFP de l'UE sont reflétées dans 7 grands domaines de dépenses, également appelés rubriques. Elles ont évolué pour ce nouveau CFP, ainsi que les plafonds de financement qui leur sont attribués⁸. Si l'on prend également en compte *Next Generation EU* (en prix de 2018), les rubriques, ou « titres » sont réparties telles que suit :

1. Marché unique, innovation et numérique (Horizon Europe, InvestEU, etc.) : 143,4 milliards d'euros (8%),
2. Cohésion, résilience et valeurs (FEDER, Fonds de Cohésion, etc.) : 1 099,7 milliards d'euros (60%),
3. Ressources naturelles et environnement (PAC, FEAGA, Feader) : 373,9 milliards d'euros (20%),
4. Migration et gestion des frontières⁹ (Frontex, EASO, etc.) : 22,7 milliards d'euros (1%),
5. Sécurité et défense (FEDef, Fonds pour la sécurité intérieure, etc.) : 13,2 milliards d'euros (1%),
6. Voisinage et monde (NDICI, Aide humanitaire, etc.) : 98,4 milliards d'euros (5%),
7. Administration publique européenne : 73,1 milliards d'euros (4%).

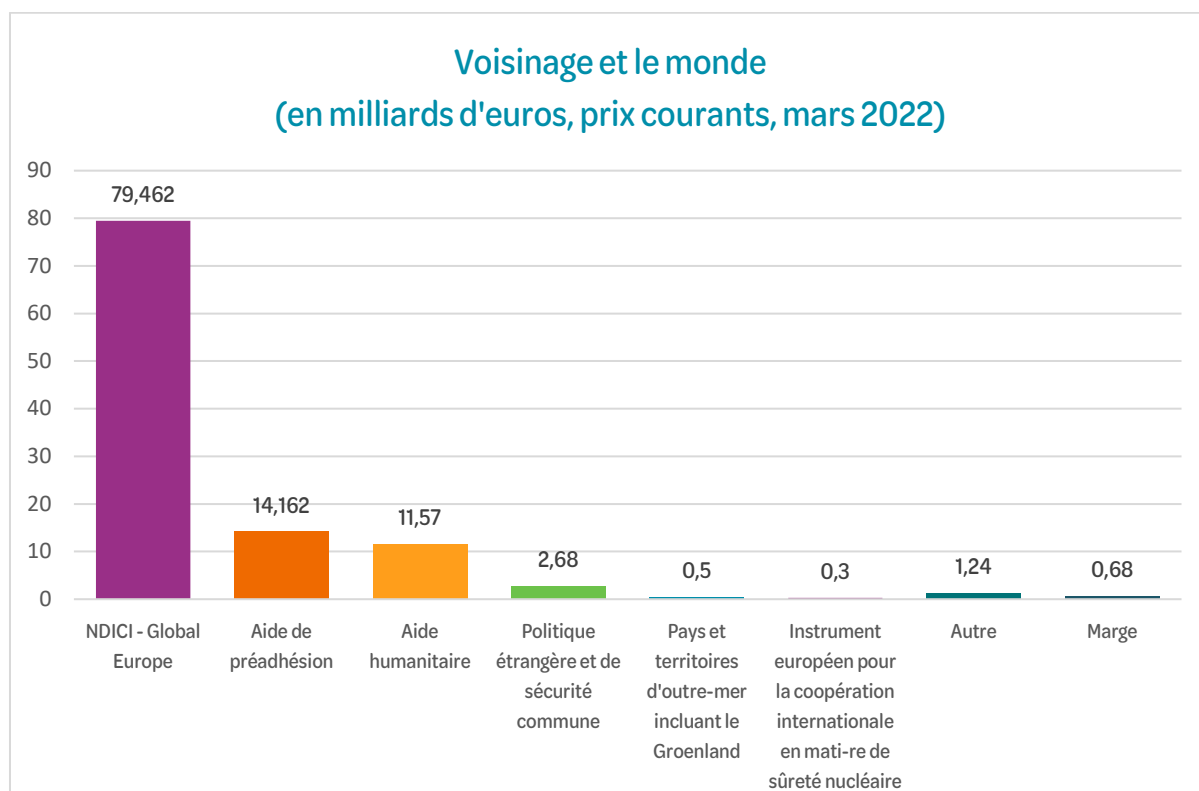
2. RUBRIQUE 6 - VOISINAGE ET MONDE

Dans le CFP adopté en décembre 2020, l'action extérieure est couverte par la rubrique 6 : Voisinage et monde.

Cette rubrique 6 s'accompagne d'une légère augmentation du budget et de modifications structurelles. Des instruments de financement extérieur auparavant indépendants ont été regroupés en une seule entité, l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale : « IVCDCI – Europe dans le monde » en français, ou NDICI – Global Europe en anglais (voir section suivante).

⁸ Conseil de l'Union européenne (2021), [Infographie – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Next Generation EU](#), Union européenne, avril.

⁹ European Migration Law (2021), [Migration et gestion des frontières – Cadre financier pluriannuel 2021-2027](#), avril.



Source: Réunion avec la Commission européenne (INTPA/D3), NDICI-Global Europe. The new instrument for the EU's international cooperation policy, Mars 2022.

3. LE NDICI - GLOBAL EUROPE

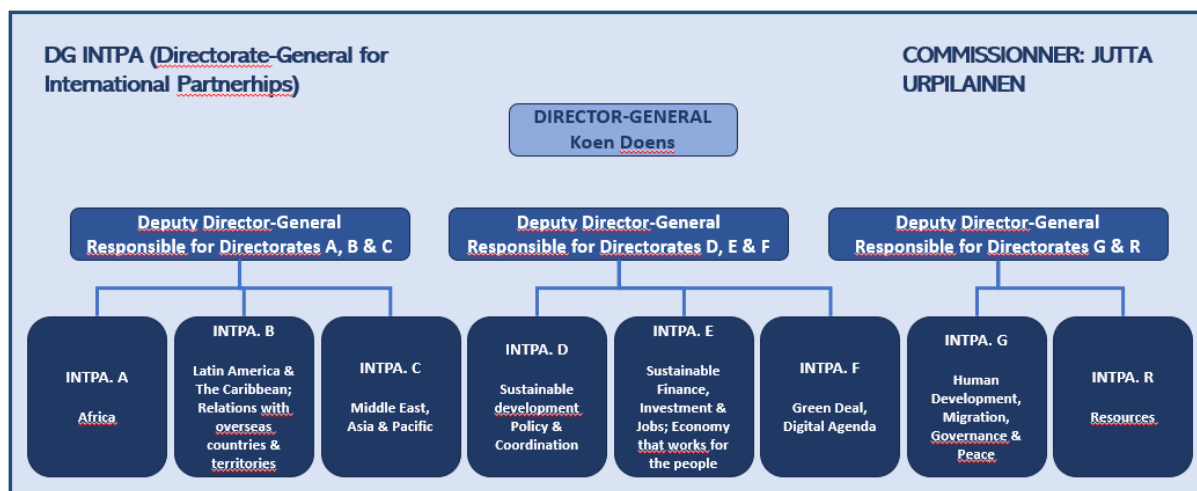
L'instrument de voisinage, développement et coopération internationale (IVDCI ; par facilité d'usage, cette note y fera référence par l'acronyme en anglais : NDICI), également appelé Global Europe (GE), **fusionne divers instruments d'action extérieure**. À travers sa création, la Commission européenne entend « *renforcer la cohérence entre ces instruments, exploiter les économies d'échelle et les synergies entre les programmes et simplifier les processus* »¹⁰.

Avec ce nouvel instrument a également été créée une nouvelle direction générale au sein de la Commission européenne en remplacement de l'ancienne DG DEVCO¹¹ : **la DG INTPA**¹², pour les partenariats internationaux.

¹⁰ Commission européenne (2018), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions*, Bruxelles, mai.

¹¹ Directorate-General for Development Cooperation

¹² Directorate-General for International Partnerships



Version simplifiée organigramme DG INTPA, Conception propre à partir de [l'organigramme complet](#).

1. Objectifs transversaux du NDICI

Les objectifs du NDICI visent à renforcer les priorités de l'UE à travers l'allocation des ressources du NDICI selon certains critères. Ces critères peuvent se croiser au sein des mêmes projets. Un projet peut par exemple entrer dans l'aide publique au développement, avoir comme objectif significatif l'égalité de genre et contribuer à la lutte contre le changement climatique.¹³ Leur mise en œuvre repose sur :

- 93% en aide publique au développement (APD),¹⁴
- 20 % minimum des dépenses d'APD consacrées au développement humain et à l'inclusion sociale,¹⁵
- 85 % des nouvelles actions doivent avoir l'égalité de genre comme objectif principal ou significatif dont au moins 5 % de ces actions doivent avoir pour objectif principal l'égalité de genre et les droits et l'autonomisation des femmes et des filles,¹⁶
- 30 % pour les objectifs en matière de changement climatique,¹⁷
- 10 % à titre indicatif pour soutenir la "gestion et la gouvernance des migrations et des déplacements forcés, ainsi que pour s'attaquer aux causes profondes des migrations

¹³ Selon les critères du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

¹⁴ "Au moins 93 % des dépenses prévues au titre de l'instrument remplissent les critères de APD, tels qu'ils sont établis par le comité d'aide au développement de l'OCDE, contribuant ainsi au respect des engagements collectifs en matière d'APD, y compris en faveur des PMA. La spécificité des dépenses liées aux pays et territoires partenaires énumérés à l'annexe I est prise en compte." Article 3.4, Règlement 2021/947 établissant le NDICI.

¹⁵ « les actions menées au titre de l'instrument devraient contribuer à ce qu'un montant représentant au moins 20 % de l'APD financée au titre de l'instrument soit consacré à l'inclusion sociale et au développement humain, y compris aux services sociaux de base, tels que la santé, l'éducation, la nutrition, l'accès à l'eau, l'assainissement et l'hygiène, et à la protection sociale, en particulier pour les personnes les plus marginalisées. » (22), "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

¹⁶ (44), Règlement 2021/947 établissant le NDICI

¹⁷ Plus de détails sur les engagements chiffrés du CFP pour la lutte contre le changement climatique, voir la section (49) du "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

irrégulières et des déplacements forcés lorsqu'ils visent directement des défis migratoires spécifiques”.¹⁸

2. Composition

Le NDICI-GE comprend **3 piliers** (géographique, thématique et réponse rapide), **ainsi qu’une réserve pour les priorités et défis émergents** (« **cushion** »)¹⁹.

Enveloppe financière allouée au NDICI – GE (période 2021-2027)

	Enveloppe financière (millions d’euros)	Part du budget total consacré à l’IVCDCI – Europe dans le monde
Programmes géographiques	60 388	76 %
Afrique subsaharienne	Au moins 29 181	37 %
Voisinage	Au moins 19 323	24 %
Asie et Pacifique	8 489	11 %
Amériques et Caraïbes	3 395	4 %
Programmes thématiques	6 358	8 %
Droits de l’homme et démocratie	1 362	2 %
Organisations de la société civile	1 362	2 %
Paix, stabilité et prévention des conflits	908	1 %
Défis mondiaux	2 726	3 %
Opérations de réaction rapide	3 182	4 %
Réserve pour les priorités et défis émergents	9 534	12 %
TOTAL pour l’IVCDCI – Europe dans le monde	79 462	100 %

Source: [Cour des comptes européennes](#), d’après le Règlement (UE) 2021/947.

¹⁸ Voir section (51) du Règlement 2021/947 établissant le NDICI

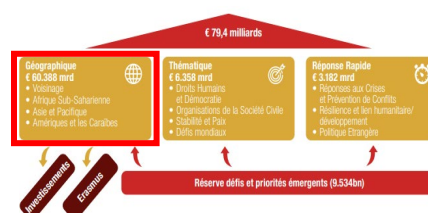
¹⁹ Article 4, Champ d’application et définitions, “Règlement (UE) 2021/947 Du Parlement Européen et Du Conseil Du 9 Juin 2021 Établissant l’instrument de Voisinage, de Coopération Au Développement et de Coopération Internationale — Europe Dans Le Monde,” Juin 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0947&qid=1692121398340#d1e40-1-1>.



Pilier géographique (60.38 Mds€*)

Ce pilier est le cœur du NDICI et centralise la plus grande partie des fonds.²⁰ Il vise à soutenir le dialogue et la coopération avec les pays et régions tiers sur 4 régions principales²¹.

- Voisinage (au moins 19,32 Mds €)
- Afrique sub-saharienne (au moins 29,18 Mds €)
- Asie et Pacifique (au moins €8.49 Mds €)
- Amériques et Caraïbes (au moins €3.39 Mds €)



L'architecture de la rubrique 6 du CFP vise à ce que les actions individuelles financées ne portent pas sur une question distincte mais sur plusieurs enjeux simultanément ²²:

- a) bonne gouvernance, démocratie, état de droit et droits de l'homme, y compris l'égalité de genre;
- b) éradication de la pauvreté, lutte contre les inégalités et la discrimination et promotion du développement humain;
- c) migration, déplacements forcés et mobilité;
- d) environnement et changement climatique;
- e) croissance économique inclusive et durable et emploi décent;
- f) paix, stabilité et prévention des conflits;
- g) partenariat

²⁰ « Les actions au titre de l'instrument sont essentiellement mises en œuvre au moyen de programmes géographiques. » Article 4.5, "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

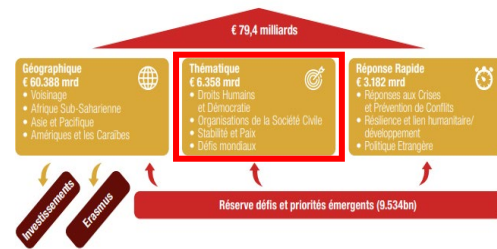
²¹ Article 4.2, Règlement 2021/947 établissant le NDICI

²² Article 10, Règlement 2021/947 établissant le NDICI

Pilier thématique (6.3 Mds€*)

Ce pilier vient en complément du pilier géographique et se concentre sur²³ :

- des actions internationales / transnationales ou sensibles ;
- les thématiques suivantes :
 - Les droits humains et la démocratie;
 - les organisations de la société civile
 - l'aide, la stabilité et la prévention des conflits
 - les défis mondiaux (tels que la santé, l'éducation, l'autonomisation des femmes et des enfants, les migrations et les déplacements forcés, la croissance inclusive, le travail décent, la protection sociale, la sécurité alimentaire et les autorités locales)



Selon le règlement du NDICI (article 4.5), « Une action mise en œuvre au moyen d'un programme thématique peut également être entreprise:

- a) en l'absence de programme géographique;
- b) en cas de suspension d'un programme géographique;
- c) en l'absence d'accord sur l'action en question avec le pays partenaire concerné; ou
- d) lorsque l'action ne peut s'inscrire de manière adéquate dans des programmes géographiques. »

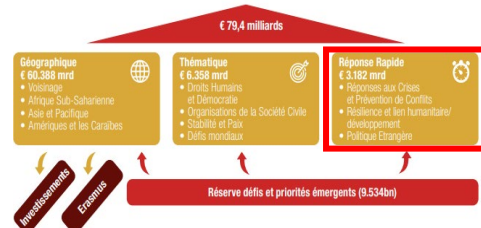
Un montant de 6,3 milliard d'euros a été alloué aux programmes thématiques²⁴, dont:

- 1,3 milliard d'euros pour les droits de l'homme et la démocratie,
- 1,3 milliard d'euros pour les organisations de la société civile,
- 908 millions d'euros pour la paix, la stabilité et la prévention des conflits,
- 2,7 milliards d'euros pour les défis mondiaux.

Pilier de réponse/réaction rapide (3,1 Mds€*)

Les opérations de réaction rapide complètent les programmes géographiques et thématiques, ce pilier soutient les actions d'urgence visant à²⁵ :

- la prévention des conflits dans les situations d'urgence, de crise émergente, de crise et de post-crise,



²³ Article 11, Règlement 2021/947 établissant le NDICI

²⁴ Article 6.2 b), Règlement 2021/947 établissant le NDICI

²⁵ Article 4.4, "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

- à renforcer la résilience des États, des sociétés, des communautés et des individus et à l'articulation de l'aide humanitaire et de l'action de développement,²⁶
- répondre aux besoins et aux priorités de la politique étrangère de l'UE.

Les actions de réaction rapide sont conçues pour permettre à l'Union de réagir plus efficacement aux situations exceptionnelles et imprévues suivantes²⁷ :

- Une situation d'urgence, de crise, de crise émergente ou de catastrophe naturelle,
- Une situation constituant une menace pour la démocratie, l'ordre public, la protection des droits humains et des libertés fondamentales, ou la sécurité et la sûreté des personnes, notamment celles exposées à la violence fondée sur le genre dans des situations d'instabilité,
- Une situation menaçant de dégénérer en conflit armé ou de déstabiliser gravement le ou les pays tiers concernés.

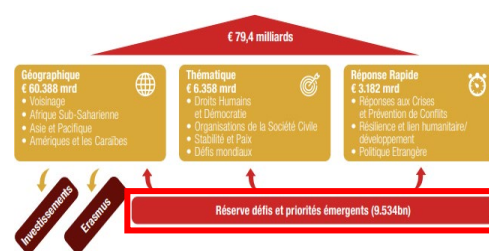
Selon le règlement du NDICI, **aucune programmation n'est nécessaire dans le cadre de ce pilier**²⁸. La mise en œuvre prend la forme d'une adoption directe de mesures d'aide exceptionnelle, de plans d'action et de mesures particulières.²⁹ La Commission, en lien avec le Service européen d'action extérieure (SEAE), peut adopter des mesures d'aide exceptionnelle.³⁰

En 2021, un montant de 3,1 millions d'euros a été alloué aux opérations de réaction rapide.³¹ Si les actions financées ne dépassent pas 10 millions d'euros, la Commission européenne doit simplement communiquer auprès du Parlement européen et des États membres. Ceux-ci doivent cependant adopter la mesure si ce montant est dépassé.³²

Réserve (« cushion ») défis et priorités émergentes (1 Md€*)

Selon le règlement du NDICI,³³ le montant de ce pilier est utilisé entre autres pour :

- assurer une réponse appropriée de l'Union en cas de circonstances imprévues ;
- répondre à des besoins nouveaux ou à des défis émergents, tels que ceux qui se posent aux frontières de l'Union ou de ses voisins, liés à des situations de crise et d'après-crise ou à la pression migratoire ;



²⁶ La totalité des financements correspondant à cet axe ont déjà été attribués dans le cadre de l'appui aux États et OSC travaillant autour de la crise en Syrie.

²⁷ Voir les domaines d'interventions pour les opérations de réaction rapide, Annexe IV du "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

²⁸ Article 12.1, "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

²⁹ Article 23.5, "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

³⁰ Article 23.6, "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

³¹ Article 6, "Règlement 2021/947 Établissant Le NDICI."

³² Article 25, Règlement 2021/947 établissant le NDICI

³³ Article 17, Règlement 2021/947 établissant le NDICI

- promouvoir de nouvelles initiatives ou priorités dirigées par l'Union ou internationales.

« Ces fonds peuvent être utilisés en complément de n'importe quel programme géographique ou thématique et du mécanisme de réaction rapide, pour faire face à des circonstances imprévues, à de nouveaux besoins ou à des défis émergents et pour promouvoir de nouvelles priorités »³⁴. Plus spécifiquement, 1 milliard d'euros est prévu par le règlement pour compléter trois programmes thématiques :

- 200 millions pour les droits humains et la démocratie,
- 200 millions pour les organisations de la société civile,
- 600 millions pour les défis mondiaux.³⁵

Des fonds de ce type ont déjà été mobilisés pour l'approvisionnement en vaccins, la fabrication de vaccins en Afrique, les réfugiés syriens, les migrations en Afrique du Nord et le partenariat mondial pour l'éducation.

**en milliards, prix de juin 2021.*

4. LA PROGRAMMATION DU NDICI-GE

La programmation est le processus par lequel l'UE définit ses priorités de coopération internationale à moyen et long terme. La programmation du NDICI-GE s'est achevée en décembre 2021 après l'adoption par la Commission européenne (CE) de programmes indicatifs pluriannuels nationaux, régionaux, ERASMUS+ et thématiques.

1. **Responsabilité dans le processus de programmation**

Le processus de programmation du NDICI – GE consiste en l'élaboration et l'adoption de documents de programmation : les **programmes indicatifs pluriannuels** (PIP – dans cette note nous utiliserons l'acronyme en anglais plus usité - **MIPs**³⁶).

Les délégations de l'UE conçoivent les MIPs nationaux, en coopération avec la CE – en particulier la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) et le service des instruments de politique étrangère (FPI) – ainsi qu'avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

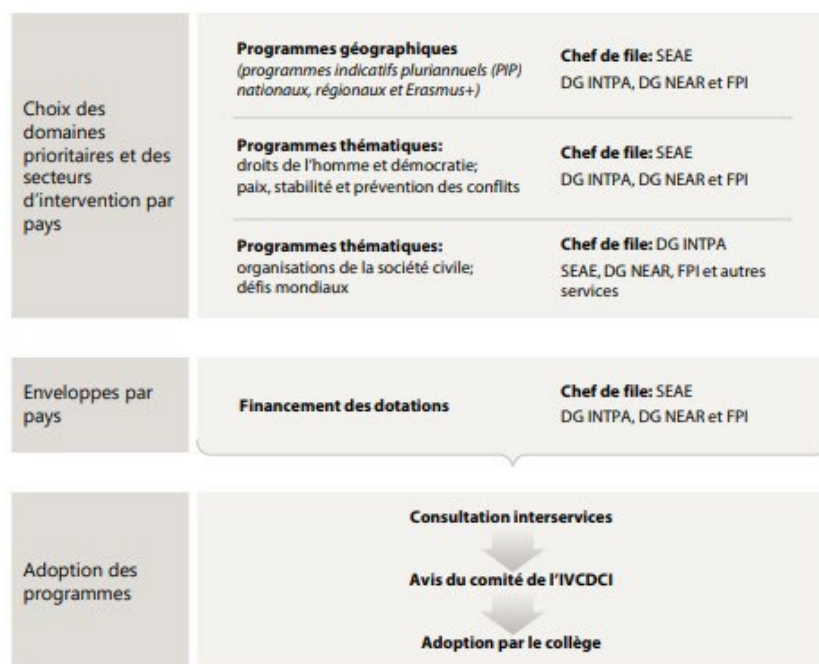
³⁴ CONCORD Europe (2022), [Guide to Global Europe Funding 2021-2027: For civil society organisations](#), Bruxelles, février.

³⁵ Règlement 2021/947 établissant le NDICI

³⁶ Multi-annual Indicative Programmes (MIP)

La Commission et le SEAE établissent aussi les programmes régionaux et thématiques, à la suite de consultations avec les délégations de l'UE concernées et avec les autres services de la Commission compétents. Les États membres font part de leurs opinions au sein du comité de l'IVCDI – Europe dans le monde. La décision finale est prise par le collège des commissaires de la Commission. La figure ci-dessous montre la répartition des responsabilités³⁷.

Responsabilités dans le processus de programmation



Source : [Cour des comptes européenne](#), sur la base de documents internes de la Commission européenne

2. Les programmes indicatifs pluriannuels



Les [programmes indicatifs pluriannuels](#) (MIPs) sont préparés par les délégations de l'UE (DUE) puis validés par la Commission, avant d'être finalement approuvés par les États membres de l'UE.

Les MIPs sont des programmes indicatifs définissant les priorités de l'UE en matière de coopération et les enveloppes financières globales pour chaque pays partenaire pour la période

³⁷ Cour des comptes européenne (2023), [Rapport spécial 14/2023: Programmation de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde – Des programmes exhaustifs présentant des déficiences au niveau des méthodes d'allocation des fonds et de suivi de l'impact](#), 7 Juin.

2021-2027³⁸. Ils peuvent couvrir un pays, plusieurs pays, une région ou plusieurs régions.³⁹. Ils contiennent également des allocations financières indicatives ainsi que des éléments pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des actions (résultats attendus, objectifs, indicateurs et base de référence). Les MIPs se déclinent en deux piliers : géographiques et thématiques. Il est prévu qu'ils soient révisés en 2024, à mi-parcours du CFP.

En février 2024, 108 MIPs avaient été adoptés :

 PILIER GÉOGRAPHIQUE	 PILIER THÉMATIQUE
<p>Les MIPs sont issus d'un dialogue avec les pays partenaires, les États membres de l'UE, les organisations de la société civile, les organisations de femmes et de jeunes, les autorités locales, le secteur privé, les Nations unies et d'autres donateurs ainsi que les principales parties prenantes.</p>	
<p>Il existe un MIP par pays couvert par la DG INTPA et par la DG NEAR.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voisinage : 11 MIPs nationaux et 2 régionaux (Sud et Est), • Afrique subsaharienne : 46 MIPs nationaux et 1 régional, • Asie et Pacifique : 23 MIPs nationaux, 1 multi pays (couvrant 13 pays) et 1 régional, • Amériques et Caraïbes : 17 MIPs nationaux et 1 régional • + 1 ERASMUS+ 	<p>Les 4 programmes thématiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Droits humains et démocratie, • Organisations de la société civile, • Stabilité et paix, • Défis mondiaux

Parmi les cinq priorités de la Commission européenne, les plus présentes dans les MIPs analysés sont les domaines de **la gouvernance, de la paix, de la sécurité et de la stabilité** (avec l'inclusion du développement humain) et du **Green Deal**.

³⁸ Article 14 du Règlement 2021/947 établissant le NDICI « 1. Pour les programmes géographiques, la mise en œuvre de l'instrument s'effectue au moyen de programmes indicatifs pluriannuels nationaux et plurinationaux. 2. Les programmes indicatifs pluriannuels définissent les domaines d'action prioritaires retenus en vue d'un financement par l'Union, les objectifs spécifiques, les résultats escomptés, des indicateurs de performance clairs et spécifiques et les dotations financières indicatives, tant au niveau global que par domaine prioritaire et, le cas échéant, les modes d'exécution. 3. Les programmes indicatifs pluriannuels sont fondés sur les éléments suivants:

- a) une stratégie nationale ou régionale sous la forme d'un plan de développement ou d'un document similaire accepté par la Commission comme base pour le programme indicatif pluriannuel correspondant, au moment de l'adoption de ce dernier ;
- b) un document-cadre exposant la politique de l'Union vis-à-vis du ou des partenaires concernés, y compris un document conjoint de l'Union et des États membres;
- c) un document conjoint de l'Union et du ou des partenaires concernés exposant les priorités communes et les engagements mutuels.

Regulation - 2021/947 - EN - EUR-LEX. (s. d.). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>

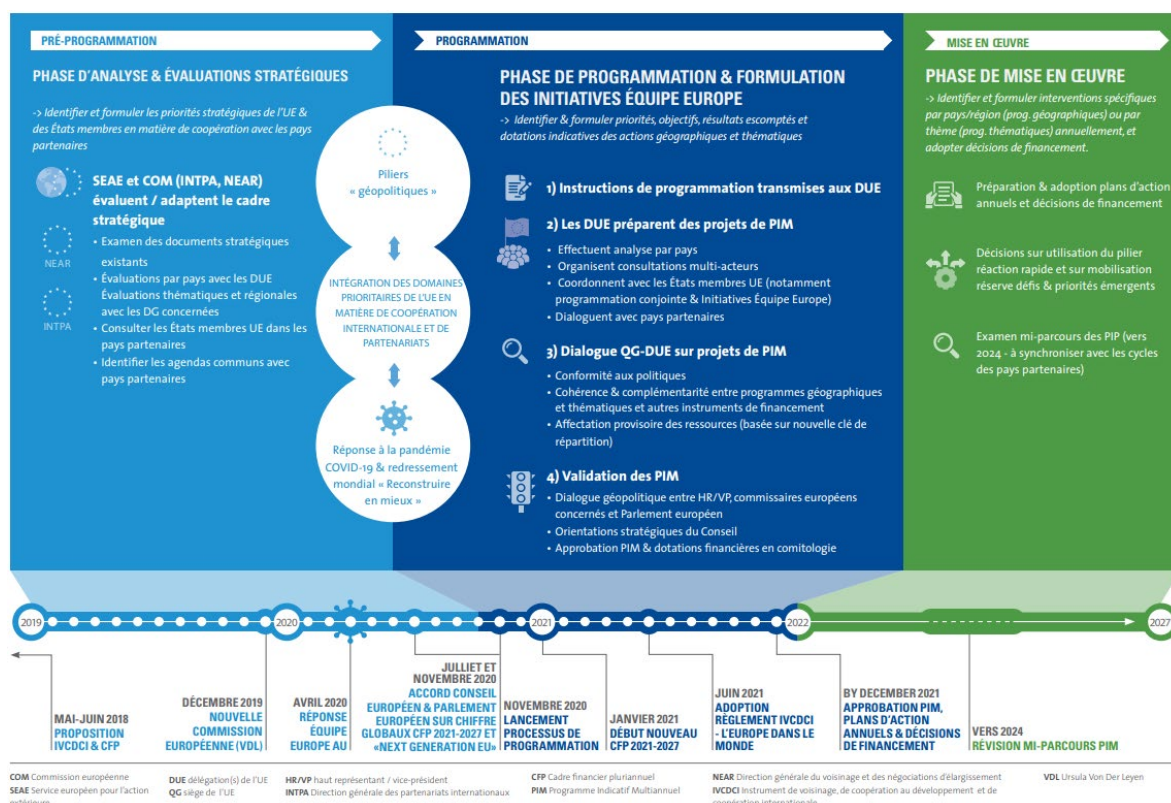
³⁹ Article 2.2 du Règlement 2021/947 établissant le NDICI

Regulation - 2021/947 - EN - EUR-LEX. (s. d.). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>

Les partenariats pour la migration et les technologies numériques et de données sont rarement déclinés dans les programmes indicatifs nationaux (bien que la migration représente jusqu'à 15% du programme indicatif régional pour l'Afrique subsaharienne).

Les MIPs sont suivis par l'adoption au niveau national de **plans d'action annuels** (PAA – ou Annual Action Plans en anglais, AAP) **et de décisions de financement**, étape qui marque la fin d'un premier cycle de programmation. Les AAP contiennent notamment des informations sur les domaines prioritaires au niveau national, ainsi que des informations sectorielles relatives au budget, à la gestion et à l'exécution des actions que les délégations de l'UE vont mettre en œuvre dans un pays donné. A noter que la majorité des AAP sont annuels, mais certains peuvent être pluriannuels. Par ailleurs, les AAP de certains pays (par exemple : Afghanistan, Myanmar) sont remplacés par des documents dits "Special Measures" afin de continuer à soutenir les populations d'un pays où il est impossible de convenir d'un programme indicatif pluriannuel avec les autorités en place.

Premier processus de programmation du NDICI – Global Europe

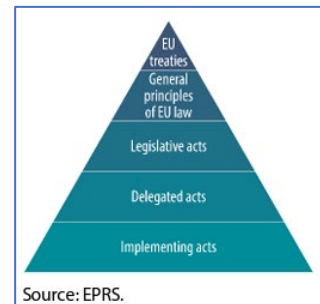


Source: K. Sergejeff, E. Domingo, A. Jones (2022), *L'Europe dans le monde ? Le nouvel instrument financier de l'UE en 15 questions - réponse*, ECDPM, février.

3. Les plans d'action et mesures

Les plans d'action et les mesures (article 21 du règlement) sont adoptés au moyen d'actes d'exécution, ou "implementing acts"⁴⁰ de la Commission européenne⁴¹, qui décide seule pour :

- Les plans d'action, les mesures individuelles et les mesures de soutien, pour lesquels le financement de l'Union ne dépasse pas 10 millions d'euros ;
- Les mesures spéciales ainsi que les plans d'action et les mesures adoptés afin de mettre en œuvre des actions de réaction rapide, pour lesquels le financement de l'Union ne dépasse pas 20 millions d'euros ;
- Les modifications techniques, à condition que ces modifications n'affectent pas de manière substantielle les objectifs du plan d'action ou de la mesure concernée



Hiérarchie des sources du droit européen

Avant l'adoption ou la prolongation des mesures d'aide exceptionnelle n'excédant pas 20 millions d'euros, la Commission informe le Conseil et le Parlement avant d'apporter des modifications substantielles importantes aux mesures d'aide exceptionnelle déjà adoptées.

En cas de crises (catastrophes naturelles ou d'origine humaine, menaces immédiates pour la démocratie, l'État de droit, les droits humains ou les libertés fondamentales), la Commission peut adopter des plans d'action et des mesures ou des modifications des plans d'action et des mesures existants, en tant qu'actes d'exécution immédiatement applicables.

4. Implication des OSC dans la programmation

Le règlement du NDICI-GE requiert un dialogue ouvert, transparent et régulier avec la société civile et l'instrument vise entre autres à renforcer le Forum politique pour le développement (FPD),⁴² ⁴³ l'un des organes de concertation entre la société civile et les institutions européennes au niveau international. Il reste cependant indispensable pour les OSC de créer des relations bilatérales avec les institutions et les États membres à Bruxelles et en délégations afin d'obtenir des informations pertinentes, contribuer à l'orientation de la programmation

⁴⁰ Dans les domaines où des conditions de mise en œuvre uniformes sont nécessaires (fiscalité, agriculture, marché intérieur, santé et sécurité alimentaire, etc.), la Commission adopte des actes d'exécution, ou "implementing acts". Actes non législatifs, ils sont souvent de nature administrative ou technique et peuvent prendre diverses formes, telles que des décisions de financement individuelles, des décisions d'autorisation de mise sur le marché de certains produits ou des modèles de certificats requis par le droit communautaire. Sur le plan de la procédure, les actes d'exécution sont adoptés par la Commission après qu'elle ait consulté des comités composés d'experts techniques des États membres de l'UE. Le Parlement européen et le Conseil sont tenus informés pendant la préparation des actes d'exécution et ont un droit de regard, mais ne peuvent pas bloquer l'adoption des actes d'exécution.

⁴¹ Commission européenne (2018), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, EUR-lex, , juin.

⁴² Policy forum for development (PFD)

⁴³ CONCORD Europe (2022), *Guide to Global Europe Funding 2021-2027: For civil society organisations*, February

(notamment via les AAP, dont les OSC peuvent influencer le contenu de par leurs connaissances terrain) et mener un plaidoyer efficace.

Les InfoPoints sont également pertinents. Il s'agit de conférences qui abordent les thématiques couvertes par les OSC, permettent une mise en relation avec les chef.fes d'unité INTPA/NEAR, permettent des interventions de la part d'OSC, ce sur place ou en ligne⁴⁴.

Au niveau local, et pour chaque pays destinataire de l'aide, les DUE ont mis à jour des [feuilles de route](#) concernant leur engagement avec la société civile en lien avec les programmes thématiques société civile et droits humains.

Afin de créer un meilleur dialogue au niveau local, il a été conseillé de privilégier une prise de contact avec :

- Le ou la référente société civile des DUE, dont le contact doit être indiqué sur le site web de chacune d'entre elles,
- Les ambassades des pays chargées des projets et/ou Team Europe Initiatives (cf. partie 3),
- Les délégations des agences de développement des pays chargées des projets et/ou Team Europe Initiatives (TEI).

Concernant les TEI spécifiquement, si la programmation d'une partie d'entre elles est trop avancée pour participer à leur élaboration, il est possible de s'engager à l'échelon local pour les initiatives en étant à leurs débuts.

APPELS À PROJETS POUR LE FINANCEMENT DES OSC : OÙ CHERCHER ?

Les appels à propositions de la Commission européenne sont publiés sur le site *Funding & tender opportunities*⁴⁵ et/ou sur les sites des délégations de l'Union européenne (en effet, certains appels ne sont publiés que sur les pages des délégations).

Une organisation qui postule pour la première fois devra s'enregistrer sur e-Calls PADOR (pour les organisations déjà enregistrées, le compte doit être mis à jour annuellement), puis postuler via e-Calls PROSPECT.

Selon des informations recueillies par Coordination SUD lors d'échanges avec le MEAE, le montant de chaque subvention est de 400 000 euros minimum, privilégiant ainsi les grandes ONG internationales. L'attribution aux ONG locales passe par des financements en cascade, dont le montant maximum est de 60 000 euros via le mécanisme de soutien financier à des tiers⁴⁶.

*Les appels d'offres (contrats de service), qui concernent plus rarement les ONG, sont également publiés sur le site *Funding & tender opportunities*.*

⁴⁴ DG INTPA (page web), [International Partnerships InfoPoint](#), Consulté le 2 novembre 2024.

⁴⁵ *EU Funding & Tenders Portal*. (s. d.). <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-search?programmePart=>

⁴⁶ tacsoeditor. (s. d.). *Frequently Asked Questions on Financial Support to Third Parties (FSTP) within EU Cooperation – update June 2023*. <https://library.tacso.eu/frequently-asked-questions-on-financial-support-to-third-parties-fstp-within-eu-cooperation-update-june-2023/>

TENDANCE DE L'ACCÈS DES OSC AUX FINANCEMENTS EN 2021-2023

Selon CONCORD⁴⁷, l'architecture et la programmation du CFP 2021-2027 apporte d'une part une flexibilité bienvenue grâce aux attributions directes (via le gré-à-gré ou en cas de situations exceptionnelles pour assurer une réponse rapide), mais réduit d'autre part ces attributions directes aux OSC au bénéfice des "pillar-assessed entities"⁴⁸. En effet, 59% du pilier géographique transitent effectivement par ces entités par le biais d'une gestion indirecte, alors que le pilier géographique est celui par lequel les OSC sont censées pouvoir obtenir le plus de financements via les délégations de l'UE. Certains facteurs ne sont pas nouveaux, d'autres sont émergents :

- De moins en moins de points d'accès aux financements pour les OSC (avec la fusion des instruments dans le NDICI-GE, il y a moins de diversités de programmes et moins d'appels à projets) doublé d'une forte compétitivité entre les OSC et d'autres parties prenantes dans le cadre des appels à projets (seuls 30% sont exclusivement réservés aux OSC) ;
- Manque de capacité de gestion administrative de la Commission et des Délégations de l'UE (DUE) malgré la décentralisation de la gestion des enveloppes (aucune augmentation de personnel constatée dans les DUE)
- Concentration des financements vers les organisations internationales et agences de développements (qui servent parfois d'intermédiaires dans la ventilation des financements vers le terrain, notamment en externalisant des tâches et projets aux OSC)
- Concentration des fonds vers les grandes ONG internationales et les réseaux (capables de gérer de plus grandes enveloppes et couvrir un plus grand territoire), au détriment des plus petites associations ;
- De plus en plus de programmes privilégiant des thématiques « consensuelles » vis-à-vis des gouvernements des pays d'intervention, au détriment des OSC qui sont majoritairement axées vers des thématiques pouvant remettre en question la position du gouvernement (notamment sur les droits humains) ;
- Très peu de programmes allouant aux OSC des fonds pour leur fonctionnement hors projet (« core funding »)

Peu ou pas de participation significative des OSC dans la définition des TEI et Global Gateway, bien qu'elles reçoivent une part substantielle des fonds géographiques.

⁴⁷ CONCORD Europe (2023), *Who holds the lion's share? A closer look at Global Europe Funds for CSOs*, 13 Octobre

⁴⁸ Les « pillar-assessed entities » englobent une série d'institutions dont les capacités financières ont été évaluées et certifiées. [Termes de référence de la CE pour l'évaluation des piliers.](#)

5. UNE TENDANCE CENTRALE : L'INSTRUMENTALISATION DE L'APD VERS LA GESTION DES MIGRATIONS

Aux côtés de CONCORD et d'autres réseaux européens, Coordination SUD s'est toujours fermement opposée à une utilisation de l'aide au développement pour la gestion des migrations, dans la mesure où l'UE rechercherait davantage un contrôle des mobilités qu'une réduction de la pauvreté et des inégalités. À travers ce ciblage conséquent sur les migrations, l'UE choisit d'entretenir une confusion entre ses objectifs internes et externes, et in fine, de détourner l'APD des besoins réels des populations et de son objectif principal, tel que défini dans le Traité de fonctionnement de l'UE, dit Traité de Lisbonne, qui affirme que : « *L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté* »⁴⁹. Pour définir ce phénomène protéiforme, Coordination SUD parle d'instrumentalisation de l'aide publique au développement.

1. Vers une instrumentalisation de l'aide : L'UE et le détournement des fonds pour la gestion migratoire

En 2021, le CFP s'est doté pour la première fois d'une rubrique dédiée aux migrations et à la gestion des frontières à l'intérieur de l'Union européenne. L'instrument d'action extérieure est directement impacté avec l'allocation par le règlement NDICI/Global Europe de 10% « à titre indicatif » aux activités liées aux migrations, notamment les actions « en faveur de la gestion et la gouvernance de la migration et des déplacements forcés » et « qui s'attaquent aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés »⁵⁰ (soit près de 8 milliards d'euros sur sept ans). Ces actions sont détaillées dans les champs d'application et les domaines de coopérations des piliers géographiques⁵¹ et thématiques.⁵² Elles sont également spécifiquement mentionnées pour le voisinage (y compris les dialogues autour des visas et des

⁴⁹ EUR-LEX - 12007L/TXT - EN - EUR-LEX. (s. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>

⁵⁰ (51) et (64) du Règlement 2021/947 établissant le NDICI

Regulation - 2021/947 - EN - EUR-LEX. (s. d.). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>

⁵¹ Pilier géographique, voir notamment article 10 et annexe II, 3 Migrations, déplacements forcés et mobilité du Règlement 2021/947 établissant le NDICI.

⁵² Pilier thématique, voir notamment article 11 et annexe III, A.5 Migrations, déplacements forcés et mobilité du Règlement 2021/947 établissant le NDICI.

partenariats de mobilité)⁵³ et le FEDD+ / EFSD+.⁵⁴ Le règlement du NDICI ne définit pas ces actions et fait plutôt référence à une approche et des synergies entre différents politiques et acteurs pour arriver à cet objectif vague.⁵⁵ Selon le *European Policy Centre (EPC)*, « les migrations sont considérées comme l'un des domaines prioritaires du NDICI-GE, mis en œuvre par le biais de programmes nationaux et régionaux. Malgré ses tentatives de traiter la question des migrations de manière globale, le programme révèle une prépondérance des objectifs de contrôle des migrations, puisqu'une seule des quatre priorités vise explicitement à faciliter la migration légale »⁵⁶.

En effet, dans ce règlement, l'UE va encore plus loin en définissant une stratégie qui « associera tous les outils appropriés et les leviers nécessaires grâce à une approche incitative souple avec, le cas échéant, des changements possibles dans l'allocation des fonds liés aux migrations ». Pour les pays du « voisinage », le message est encore plus clair étant donné que l'APD sera octroyée à ces États selon « les progrès réalisés, entre autres, en matière de coopération sur les migrations »⁵⁷. Cette approche incitative est pour le moins contestable, tant au niveau légal qu'en termes d'efficacité. Tout d'abord, elle contredit les principes d'efficacité de l'aide consignés dans la Déclaration de Paris (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan (2011). En outre, il n'est démontré nulle part que le développement freine les migrations et inversement. Les études contemporaines et l'Histoire montrent plutôt que le développement socio-économique tend, à court et moyen termes, à stimuler les migrations⁵⁸.

Récemment, cette tendance à l'instrumentalisation s'est considérablement renforcée dans le cadre de la révision du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, entérinée par le Conseil européen le 1^{er} février 2024 et par le Parlement européen le 27 février 2024⁵⁹ (cf Partie : « Révision à mi-parcours du Cadre Financier pluriannuel 2021-2027 »).

⁵³ Article 18 f) « Conformément aux articles 3 et 4, les objectifs spécifiques du soutien de l'Union au titre de l'instrument dans le voisinage sont de : (...) renforcer les partenariats en matière de migration et de mobilité bien gérées et sûres et, le cas échéant et pour autant que les conditions d'une mobilité bien gérée et sûre soient réunies, soutenir la mise en œuvre des régimes d'exemption de visa existants, conformément au mécanisme révisé de suspension de l'exemption de visa, des dialogues sur la libéralisation du régime des visas et des accords et arrangements bilatéraux ou régionaux avec des pays tiers, y compris les partenariats pour la mobilité; »

⁵⁴ Annexe V, Domaines d'action prioritaires des opérations FEDD+ couvertes par la garantie pour l'action extérieure, Règlement 2021/947 établissant le NDICI

⁵⁵ Par exemple, dans l'article 8.10 listant les principes généraux : « Une approche plus coordonnée, holistique et structurée de la migration est suivie avec les partenaires, en tenant compte de l'importance qu'il y a à s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés. Cette approche optimise les synergies et vise à établir des partenariats globaux, tout en accordant une attention particulière aux pays d'origine et de transit. Elle combine tous les instruments appropriés et l'effet de levier nécessaire grâce à une approche incitative flexible et, selon ce qu'il convient dans ce contexte, de possibles changements d'affectation de financements en lien avec la migration, conformément aux principes de programmation de l'instrument. Elle tient compte de la coopération effective et de la mise en œuvre des accords et dialogues de l'Union en matière de migration. Ces actions sont mises en œuvre dans le plein respect du droit international, y compris du droit international des droits de l'homme et des réfugiés, des compétences de l'Union et des compétences nationales. L'efficacité de cette approche est évaluée chaque année ou en tant que de besoin. Les actions liées à la migration au titre de l'instrument sont mises en œuvre à l'appui des objectifs de la politique migratoire de l'Union au moyen d'un mécanisme de financement flexible. » Règlement 2021/947 établissant le NDICI

⁵⁶ <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/>

⁵⁷ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.209.01.0001.01.FRA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A209%3ATOC

⁵⁸ Michael A. Clemens (2014), *Does Development Reduce Migration ?*, Institute for the Study of Labor, octobre.

⁵⁹ <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2024/02/01/>

Enfin, cette orientation sécuritaire du ciblage migration du NDICI est confirmée par une étude récente d'Oxfam EU sur plusieurs projets et programmes mis en œuvre depuis 2021 au Niger, en Tunisie et en Libye. Malgré un accès à l'information compliqué et des données encore parcellaires sur le NDICI, l'ONG conclut que « l'UE accorde donc actuellement la priorité aux actions en lien avec les questions migratoires identifiées par l'OCDE comme présentant un risque particulier pour l'intégrité de l'APD » et que le NDICI « devient plutôt un outil permettant de faire passer le contrôle de la migration de l'UE pour de l'aide au développement »⁶⁰.

2. Les risques présentés par l'instrumentalisation de l'APD au profit des enjeux migratoires

Cette conditionnalité de l'aide confirme une vision politique consistant à contraindre les pays de transit ainsi que les pays de départ à coopérer pour contrôler davantage les migrations par le biais d'un système d'incitations positives ou négatives. Ce fonctionnement est à l'opposé de la volonté affichée par l'UE de revoir sa coopération avec les pays tiers sur une base plus égalitaire, en prônant une approche partenariale. A travers la priorisation de ses propres objectifs migratoires, l'Union européenne impose ses conditions dans ces partenariats. Comme l'exprime le *European Council on Foreign Relations*, « Cette approche nuit aux relations de l'UE et de ses États membres avec leur voisinage méridional. Elle les empêche également de poursuivre leurs intérêts stratégiques dans la région et nuit à la réputation de l'UE en tant que puissance fondée sur des valeurs⁶¹.

Par le choix qu'elle fait d'orienter l'APD vers le contrôle des mouvements migratoires, l'UE détourne donc cette même APD de son objectif principal, tel que défini dans le traité de fonctionnement de l'UE. Ce détournement de l'APD peut affecter directement les populations et accroître leurs vulnérabilités, en grevant des financements qui auraient pu être destinés à la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

En outre, l'utilisation d'une grande partie des fonds européens pour le contrôle des frontières peut nuire à l'objectif de l'UE d'adopter une approche holistique de la migration et, par conséquent, être en contradiction avec ses engagements dans le cadre de traités internationaux, tels que le Pacte mondial pour les migrations des Nations unies⁶². En particulier, l'un des principaux engagements consistant à « élargir et diversifier les filières de migration sûre, ordonnée et régulière, en tenant compte des besoins particuliers des migrants en situation de vulnérabilité » n'est pas pris en compte au moment de mettre en place ces

⁶⁰ *EU Spending to Build Fortress Europe Risks Breaking Aid Rules* | Oxfam International. (2023, 20 septembre). Oxfam International. <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu-spending-build-fortress-europe-risks-breaking-aid-rules>

⁶¹ Tenev, M., & Tenev, M. (2023, 20 décembre). *Road to nowhere : Why Europe's border externalisation is a dead end*. ECFR. <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/>

⁶² OHCHR, *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, consulté le 2 novembre 2024. <https://www.ohchr.org/fr/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>

conditions. L'impératif de défense des droits humains contenus dans ce pacte est également mis en péril par les pratiques de l'UE.

L'octroi d'une aide financière aux pays tiers pour empêcher les départs est en effet en désaccord avec l'engagement de l'UE de protéger les droits humains. L'utilisation de fonds pour atteindre des objectifs de contrôle des migrations peut avoir une incidence significative sur l'État de droit et des répercussions négatives sur les droits fondamentaux des personnes migrantes, à l'instar d'inquiétudes exprimées maintes fois par le Parlement européen⁶³.

Ce risque concerne plusieurs partenaires de l'UE, mais il est peut-être le plus emblématiquement illustré par les violations graves et persistantes des droits humains des personnes migrantes perpétrées par les autorités libyennes dans le contexte d'un soutien financier accru visant à empêcher les départs du pays⁶⁴. Selon le dernier rapport de la mission d'enquête indépendante des Nations unies sur la Libye, le soutien apporté par l'UE aux "gardes-côtes libyens" a conduit de manière avérée à des violations des droits humains, rendant ainsi l'UE complice de ces actes⁶⁵. Ce risque est également relevé par la Médiatrice de l'Union européenne dans le cadre du « Mémoire d'entente » signé entre l'UE et la Tunisie en juillet 2023. La Médiatrice a en effet ouvert une enquête d'initiative en vue d'interroger la Commission européenne sur la manière dont elle entend garantir le respect des droits humains dans le cadre de cet accord. La Médiatrice a émis des inquiétudes, notamment au regard de « l'absence d'une analyse d'impact préalable sur les droits de l'homme, notamment en ce qui concerne le pilier "Migration et mobilité" du protocole d'accord »⁶⁶. Pour le European Policy Centre, « cela soulève de sérieuses inquiétudes quant à la responsabilité de l'UE pour les fonds versés à ses partenaires, en particulier les pays dont le bilan en matière de droits humains est très inquiétant »⁶⁷.

Ces mesures se révèlent en général inefficaces. Selon l'EPC, « L'externalisation des frontières n'a pas permis d'empêcher une nouvelle augmentation de la migration irrégulière sur la route de la Méditerranée centrale depuis 2020. En fait, les politiques européennes d'externalisation ont probablement contribué à cette nouvelle crise. »⁶⁸

Enfin, subordonner la coopération politique et économique à des objectifs de contrôle des migrations augmente le risque que les pays tiers utilisent les migrations comme levier pour obtenir des gains politiques ou financiers. En négociant y compris avec des Etats autoritaires,

⁶³ *Texts adopted - Implementation report on the EU Trust Funds and the Facility for Refugees in Turkey - Thursday, 7 October 2021.* (s. d.). © European Union, 2021 - Source : European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0411_EN.html

⁶⁴ Complaint to the European Court of Auditors Concerning the Mismanagement of EU Funds by the EU Trust Fund for Africa's 'Support to Integrated Border and Migration Management in Libya' (IBM) <https://sciabacaoruka.asgi.it/wp-content/uploads/2020/04/GLAN-ASGI-ARCI-ECA-Libya-complaint-expert-opinion.pdf>

⁶⁵ *Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya (A/HRC/52/83) (Advance Edited Version) [EN/AR] - Libya.* (2023, 27 mars). ReliefWeb. <https://reliefweb.int/report/libya/report-independent-fact-finding-mission-libya-ahrc5283-advance-edited-version-enar>

⁶⁶ *European Ombudsman.* (s. d.). <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/news-document/fr/175203>

⁶⁷ *Funding the EU's external migration policy : 'Same old' or potential for sustainable collaboration ?* (s. d.). <https://epc.eu/en/publications/Funding-the-EUs-external-migration-policy-Same-old-or-potential-fo-4fb44c>

⁶⁸ Tenev, M., & Tenev, M. (2023b, décembre 20). *Road to nowhere : Why Europe's border externalisation is a dead end.* ECFR. <https://ecfr.eu/publication/road-to-nowhere-why-europes-border-externalisation-is-a-dead-end/>

l'Union européenne crée les conditions de sa propre vulnérabilité. Le récent "mémoire d'entente" avec la Tunisie illustre cette dynamique : l'Union européenne choisit de prioriser des enjeux migratoires en termes de gestion des frontières, d'interception en mer et de réadmission des personnes migrantes, en échange d'aide budgétaire à un régime autoritaire violant de manière avérée et persistante les droits humains. Elle se rend ainsi dépendante du bon vouloir de la Tunisie en matière migratoire, qui n'a qu'à utiliser les personnes migrantes comme arme de pression pour obtenir des avantages financiers⁶⁹. Un tel cas a d'ailleurs été documenté en 2020, lorsque les autorités turques ont affrété des bus afin de conduire des centaines de personnes migrantes vers la frontière grecque, dans le cadre d'un bras de fer politique avec l'UE⁷⁰.

6. LA PLACE DU SECTEUR PRIVÉ LUCRATIF

1. Constat global : la place croissante du secteur privé dans l'aide au développement européenne

Entre 2018 et 2021, l'utilisation des instruments du secteur privé (PSI, pour « private sector instruments », i.e prêts au secteur privé, garanties, etc.) pour acheminer l'Aide Publique au Développement a considérablement augmenté, dépassant même le soutien aux gouvernements des pays en développement. Face au manque de financements pour atteindre les objectifs de développement durable et de l'aide publique au développement, les bailleurs se tournent depuis plusieurs années vers des instruments visant à mobiliser d'autres sources de financement. Ainsi, ils visent, à travers ces PSIs, à mobiliser des flux privés en direction des pays en développement, à moindre coût pour leurs finances publiques des Etats dont ils dépendent.

Selon Eurodad, « entre 2018 et 2021, le montant de l'APD (brute) déclarée en tant qu'instruments du secteur privé (PSI) a augmenté [...] de 18 % »⁷¹, pour une part de 3,03% du total de l'APD pour ces 4 années. Plus précisément, entre 2018 et 2021 « certains grands donateurs ont considérablement accru l'utilisation des PSI pour acheminer l'APD ». Parmi eux, quatre membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se distinguent : le Japon, qui a augmenté l'APD des PSI de 440 % ; la France, qui a augmenté de 124 % ; l'Allemagne, qui a augmenté de 97,5 % ; et la Suède, qui a augmenté de 55 %⁷².

⁶⁹ Tunisia : No Safe Haven for Black African Migrants, Refugees. (2023, 19 juillet). *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2023/07/19/tunisia-no-safe-haven-black-african-migrants-refugees>

⁷⁰ *The instrumentalisation of migration – how should the EU*. (s. d.). Jacques Delors Centre. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/the-instrumentalisation-of-migration>

⁷¹ Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

⁷² Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

Encore selon Eurodad et sur la même période, « l'aide acheminée par le biais d'instruments du secteur privé a largement dépassé le soutien que les membres du CAD ont apporté aux gouvernements des pays en développement pour mettre en œuvre leurs plans de développement nationaux. Par exemple, la moyenne de 5,1 milliards de dollars US de l'APD utilisant les PSI représente presque trois fois plus que le montant moyen de l'APD consacré au soutien budgétaire général (1,8 milliard de dollars US) - un important instrument de coopération au développement qui renforce le rôle de l'État »⁷³

2. Définitions

Institutions de Financement du Développement (DFIs)

Les **institutions de financement du développement**, ou **institutions financières de développement** (IFD, ou DFI pour Development Finance Institutions) sont des banques ou des filiales spécialisées, qui ont été mises en place pour soutenir le développement du secteur privé dans les pays en développement. Le terme « DFI » inclut : les banques multilatérales de développement (BMD) ; d'autres institutions financières internationales et régionales ; les banques nationales de développement ; les organismes de crédit à l'exportation ; les prêteurs privés⁷⁴.

L'activité principale des DFI consiste à lever des fonds sur les marchés internationaux afin d'accorder des prêts à des acteurs privés qui doivent contribuer au développement dans les pays du Sud. Les Etats se portent garants pour ces Institutions, qui peuvent donc emprunter à faible taux sur les marchés et répercuter cet avantage sur les entreprises bénéficiaires.

L'objectif des DFI n'est pas de dégager des bénéfices mais elles doivent cependant être suffisamment rentables pour couvrir leurs frais de fonctionnement et se constituer un capital de ressources propres.

- Les **DFI bilatérales** sont :
 - Soit des institutions indépendantes, comme la Société de Financement du Développement des Pays-Bas (FMO) ;
 - Soit des filiales de banques bilatérales de développement plus importantes, comme la Société allemande d'Investissement et de Développement (DEG), qui fait partie de la banque de développement allemande KfW, ou Proparco, membre du Groupe Agence française de développement.

⁷³ Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

⁷⁴ OHCHR, *Institutions de financement du développement*, Consulté le 2 novembre 2024.

- Les **DFI multilatérales** sont les branches dédiées au secteur privé des Institutions Financières Internationales (IFI), à l'instar de la Banque Européenne d'investissement (BEI), de la Société financière internationale de la Banque Mondiale ou de la Banque africaine de développement. Elles ont généralement une plus grande capacité de financement que les banques de développement bilatérales⁷⁵.


Instruments du secteur privé (PSIs)

Les PSI sont des instruments de financement que les fournisseurs d'APD peuvent utiliser pour réaliser des investissements dans des entreprises privées ou dans des « véhicules de PSI », directement ou via des institutions de financement du développement dans les pays en développement.

Il s'agit de prêts officiels à des entités du secteur privé, de prises de participation, de financements mezzanine, de subventions remboursables et de garanties. Les apports de capitaux aux DFI sont également considérés comme des PSI, qu'ils soient fournis sous forme de subventions ou de prises de participation⁷⁶.

Les PSI ne doivent pas être confondues avec l'APD acheminée directement par l'intermédiaire d'institutions du secteur privé en tant que partenaires de projet ou avec le financement mixte :

- Les PSI sont utilisés par les fournisseurs d'APD pour investir dans des entités du secteur privé
- Dans le cadre du financement mixte, les fournisseurs d'APD (ou d'autres fournisseurs de financement concessionnel) investissent aux côtés d'entités ou d'investisseurs du secteur privé et peuvent ou non utiliser des PSI pour ce faire (par exemple, ils peuvent également utiliser des subventions ou une assistance technique, qui ne sont pas des PSI)⁷⁷.

Types d'instrument du secteur privé	 DÉFINITION ET FONCTIONNEMENT
<u>Prêts</u>	Consiste à prêter une somme d'argent à un taux préférentiel à des pays ou des porteurs de projets qui rencontrent des difficultés pour emprunter. Du fait de ce taux préférentiel, le prêt coûte quelque chose au prêteur, même une fois remboursé : c'est l'« équivalent-don », qui est comptabilisé dans l'aide publique au développement

⁷⁵ OECD temporary archive. (2024, 15 février). <https://web-archive.oecd.org/fr/temp/2024-02-15/237075-institutions-financieres-de-developpement-developpement-du-secteur-privé.htm>

⁷⁶ Eurodad (2022), *Under pressure : How private sector instruments are threatening the untying of aid*, April.

⁷⁷ Eurodad (2022), *Under pressure : How private sector instruments are threatening the untying of aid*, April.

Prises de participation	<p>La prise de participation signifie rentrer au capital d'une entreprise en achetant des titres émis par celle-ci.</p> <p>Pour être comptabilisables dans l'APD, les investissements sous forme de prises de participation doivent être conformes à la définition de l'APD, c'est-à-dire avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'aux critères énoncés dans les règles relatives à l'APD.</p>
Financements mezzanine	<p>Le financement mezzanine est un mécanisme de financement à 2 étages reposant sur l'emprunt. Le financement mezzanine permet à une entité ayant contracté un premier emprunt, la "dette senior", de contracter un second emprunt, la "dette junior". Ainsi, l'entité ne commencera à rembourser le second prêt, la dette junior, qu'à partir du moment où elle aura terminé le remboursement du premier prêt, la dette senior.</p> <p>L'intérêt d'un financement mezzanine est de permettre d'augmenter l'endettement d'une entreprise et d'attirer plus de capitaux, tout en lui permettant de se concentrer sur le remboursement de la dette bancaire, ou « dette senior ».</p>
Garanties	<p>Une garantie est un accord juridiquement contraignant en vertu duquel le garant accepte de payer une partie ou la totalité d'un montant dû au titre d'un prêt, d'une participation ou d'un autre instrument en cas de non-paiement par le débiteur. Ce n'est pas un paiement direct, et le fournisseur de la garantie ne subit une perte que s'il est fait appel à la garantie, par exemple en cas de défaillance.</p> <p>La garantie permet d'atténuer le risque lié aux activités et, en même temps, d'attirer des capitaux privés. La couverture d'une partie des risques facilite la participation des institutions financières européennes et, à son tour, augmente l'intérêt potentiel pour d'autres investisseurs. Le but est notamment d'attirer les capitaux dans des pays et contextes plus risqués.</p>
Financements mixtes ("blending")	<p>Combinaison de financements publics concessionnels (financements assortis de conditions plus généreuses que celles offertes par le marché) et de ressources privées ou publiques.</p> <p>Au niveau européen, les garanties sont mises en œuvre de deux manières : les guichets sectoriels de l'EFSD+ (European Fund For Sustainable Development +) et les partenariats avec la BEI (Banque européenne d'investissement)</p>

3. Le système d'agencement européen des instruments du secteur privé : EFSD +

L'UE considère le financement mixte et les garanties comme des approches de financement distinctes fonctionnant en tandem sous l'égide du EFSD+ (European Fund For Sustainable Development +).

Qu'est-ce que le EFSD+ ?

L'une des composantes majeures du CFP réside dans une nouvelle architecture financière destinée à attirer les investissements du secteur privé pour accroître l'accès au financement des pays partenaires. Elle est soutenue par deux instruments principaux : le **Fonds européen pour le développement durable plus (EFSD+⁷⁸)** et la **Garantie d'action extérieure (EAG⁷⁹, acronyme de « External Action Garantie »)**.

Le EFSD + est un « dispositif financier intégré octroyant des capacités de financement sous la forme de subventions, d'une assistance technique, d'instruments financiers, de garanties budgétaires et d'opérations de mixage [blending] »⁸⁰. Dans sa définition, il est également précisé qu'une « attention particulière est accordée aux pays considérés comme étant en situation de fragilité ou de conflit, aux PMA et aux pays pauvres très endettés »⁸¹.

L'EFSD+ est une composante financière clé du NDICI-GE et le principal instrument financier pour stimuler les investissements dans le cadre du Global Gateway. Selon le think tank du Parlement européen, cet instrument devrait représenter un investissement massif de 135 milliards d'euros pour la stratégie. Il fournit deux types de soutien, à savoir des garanties et du blending, ou financements mixtes⁸².

Le EFSD+ est « composé de plateformes régionales d'investissement » dans les zones des programmes géographiques du NDICI, et soutient, avec la EAG⁸³, des opérations de financement et d'investissements dans ces zones⁸⁴. L'actuel cadre de blending de l'UE comprend huit facilités régionales actives :

1. la plateforme d'investissement pour l'Afrique ;
2. la plateforme d'investissement pour l'Asie ;
3. la plateforme d'investissement pour les Caraïbes ;

⁷⁸ European Fund for Sustainable Development Plus (EFSD+)

⁷⁹ External Action Guarantee (EAG)

⁸⁰ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.-b). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0947#d1e3336-1-1>

⁸¹ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.-b). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0947#d1e3336-1-1>

⁸² *Global Gateway : Strategic governance and implementation | Think Tank | European Parliament.* (s. d.). [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2023\)702585](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2023)702585)

⁸³ Le EAG fusionne et remplace le EFSD Guarantee, le EFSD Guarantee Fund et le External Lending Mandate ; il soutient les opérations du EFSD+, l'assistance macrofinancière et les prêts aux pays tiers.

⁸⁴ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.-b). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0947#d1e3336-1-1>

4. la plateforme d'investissement pour les Balkans occidentaux ;
5. la plateforme d'investissement pour l'Asie centrale ;
6. la plateforme d'investissement pour le Pacifique ;
7. la plateforme d'investissement pour l'Amérique latine ;
8. la plateforme d'investissement pour le voisinage, qui couvre toutes les régions de coopération extérieure de l'UE.

A noter que l'EAG couvre non seulement les garanties émises dans le cadre du EFSD+, mais aussi les prêts d'assistance macrofinancière aux gouvernements, qui ne font pas partie du EFSD+, car il s'agit d'un instrument spécifique destiné à apporter un soutien financier au bilan d'un pays. De son côté, le EFSD+ va au-delà des garanties couvertes par l'EAG.

Montants utilisés

Les montants alloués aux fournitures de garanties ou aux financements mixtes proviennent des enveloppes allouées aux programmes géographiques du NDICI. Ces montants peuvent être utilisés dans le cadre de l'EFSD+ et de l'EAG⁸⁵.

Le règlement NDICI prévoit qu'un montant maximal de 10 milliards (sur les 60,38 milliards de l'enveloppe géographique) d'euros peut être alloué à partir du budget de l'UE pour approvisionner l'EAG, qui peut à son tour soutenir les opérations de garantie à un niveau maximal de 53,449 milliards d'euros entre le 1er janvier 2021 et le 31 décembre 2027. Contrairement aux opérations de garantie, le volume prévu de la contribution budgétaire de l'UE aux opérations de blending n'est pas précisé dans le règlement relatif au NDICI-Global Europe⁸⁶.

Le blending, ou financement mixte occupe une place importante dans le financement du développement de l'UE et est en grande partie destiné à des projets non bancaires, représentant environ 10 % de l'APD de l'UE. Le NDICI-GE, par l'intermédiaire de l'EFSD+ et du Fonds de garantie pour les actions extérieures (EAG), fournit les principaux mécanismes de financement mixte⁸⁷.

Gouvernance de l'EFSD +

La « gestion » de l'EFSD + est assurée par la Commission européenne, elle-même conseillée par un conseil stratégique du EFSD+, sauf exceptions. Le conseil stratégique « conseille la Commission sur l'orientation stratégique et les priorités des investissements au titre de la

⁸⁵ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.-b). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0947#d1e3336-1-1>

⁸⁶ German Institute of Development and Sustainability (IDOS). (s. d.). *The future of EU blended finance and guarantees : an assessment of cooperation strategies with least developed countries in Africa*. German Institute Of Development And Sustainability (IDOS). <https://www.idos-research.de/discussion-paper/article/the-future-of-eu-blended-finance-and-guarantees/>

⁸⁷ Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

garantie pour l'action extérieure [EAG] relevant du [EFSD+] » et aide la Commission « à fixer les grands objectifs d'investissement pour ce qui est du recours à la garantie pour l'action extérieure à l'appui des opérations FEDD+ ». ⁸⁸

Ce Conseil stratégique est composé de représentant.es de la Commission et du haut représentant, de tous les États membres et de la BEI. Le Parlement européen dispose du statut d'observateur. Les contributeurs, les contreparties éligibles, les pays partenaires, les organisations régionales concernées et les autres parties prenantes peuvent se voir accorder le statut d'observateur, s'il y a lieu⁸⁹.

4. La stratégie Global Gateway

Qu'est-ce que la stratégie « Global Gateway » ?

Lancée en 2021, la stratégie "Global Gateway" par la Commission européenne vise à promouvoir le développement dans les domaines du numérique, de l'énergie, des transports, de la santé, de l'éducation et de la recherche.

La stratégie "Global Gateway", sous l'égide de l'approche "Équipe Europe", se déploie à travers une coordination efficace à différents niveaux : au sein de l'Union européenne, dans ses États membres, et avec ses partenaires internationaux. Cette stratégie requiert une collaboration étroite entre la Commission européenne, les autorités nationales des États membres (englobant tous les ministères, agences de développement, institutions financières de développement et agences de crédit à l'exportation impliqués), ainsi que le secteur privé et ses soutiens. ⁹⁰

Les délégations de l'Union européenne, les ambassades des États membres et leurs agences, ainsi que les institutions de financement du développement telles que la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), jouent un rôle central dans la mise en œuvre de cette stratégie en tâchant de concilier les priorités de l'UE et les besoins sur le terrain.

Les limites de cette stratégie et de son approche sous-jacente

La stratégie "Global Gateway" suscite aujourd'hui des inquiétudes et des incertitudes au sein d'autres organisations de l'UE, notamment le Parlement européen, ainsi que parmi les acteurs et actrices du développement. Ces dernières sont souvent exclues des processus décisionnels

⁸⁸ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.-c). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0947#d1e3336-1-1>

⁸⁹ Règlement - 2021/947 - EN - EUR-Lex. (s. d.-c). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32021R0947#d1e3336-1-1>

⁹⁰ EUR-LEX - 52023DC0299 - EN - EUR-LEX. (s. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0299>

et manquent d'informations pour surveiller les flux financiers qui en émanent. En outre, le secteur privé lucratif y est surreprésenté.

Tout d'abord, la stratégie consiste notamment à utiliser l'APD afin d'attirer les financements privés, notamment à travers la réduction des risques pour les investisseurs, le « blending ». Cependant, un rapport du Parlement européen publié en mai 2020, aligné avec de nombreuses conclusions similaires provenant de l'OCDE et de la société civile, questionne la capacité du blending à réellement impacter le développement des pays en bénéficiant.

En outre, la présence d'un Business Advisory Group (BAG) au sein de la structure de gouvernance de la Global Gateway⁹¹ soulève des préoccupations quant à la forte influence des intérêts du secteur privé lucratif européen sur les orientations de la Global Gateway. Ce secteur disposant donc d'un accès privilégié aux décideur.es politiques. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant que l'expérience montre que lorsque les financements pour le développement sont utilisés pour favoriser les investissements privés, ce sont en réalité les entreprises européennes qui sont le plus susceptibles de réaliser des bénéfices. Ce au détriment des entreprises locales qui contribuent le plus à la réduction de la pauvreté⁹². Transformer le budget de coopération internationale de l'UE en mécanisme de réduction des risques pour le secteur privé et en instrument de compétition géopolitique pourrait affaiblir davantage l'engagement de l'UE envers la réduction des inégalités et la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD). Ce dans un contexte de plus en plus marqué par la prégnance de la compétition sur la coopération au développement, comme l'a récemment illustré la fuite d'un document stratégique de la Commission⁹³. En outre, dans un contexte de stagnation et de diminution de l'APD, l'augmentation du montant de l'aide consacrée à stimuler les investissements privés pourrait entraîner une réduction des ressources allouées à des projets plus traditionnels, comme le soutien aux services publics⁹⁴.

⁹¹ Global Gateway Business Advisory Group. (s. d.). *International Partnerships*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/governance/global-gateway-business-advisory-group_en

⁹² Fox, B., Brachet, I., & Romero, M. J. (2018, 27 avril). *The EU must put poverty reduction before corporate profits when financing development*. [www.euractiv.com. https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/the-eu-must-put-poverty-reduction-before-corporate-profits-when-financing-development/](https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/the-eu-must-put-poverty-reduction-before-corporate-profits-when-financing-development/)

⁹³ Newsroom. (2024, 24 avril). *'A sell-out of international cooperation' : DG INTPA turns its back on commitments to put human development at the centre of its international cooperation in leaked briefing - CONCORD*. CONCORD. <https://concordeurope.org/2024/04/22/a-sell-out-of-international-cooperation-dg-intpa-turns-its-back-on-commitments-to-put-human-development-at-the-centre-of-its-international-cooperation-in-leaked-briefing/>

⁹⁴ *Les financements mixtes pour le développement : risques et opportunités* | Oxfam International. (2017, 21 avril). Oxfam International. <https://www.oxfam.org/fr/publications/les-financements-mixtes-pour-le-developpement-risques-et-opportunités>

5. Analyse des défis du financement mixte et du secteur privé dans l'aide au développement

Des problèmes majeurs en termes de suivi et d'évaluation du secteur privé

Une critique récurrente concernant l'implication du secteur privé dans l'aide au développement est notamment son manque de transparence, qui complique l'évaluation de son impact.

Ainsi, les OSC ont critiqué le rôle croissant que jouent les DFI dans le domaine de la coopération au développement. Les faits mettent en évidence un manque de responsabilité et de transparence. Une étude publiée par Eurodad en novembre 2023 portant sur 4 bailleurs majeurs (BII, EIB, KfW, DEG et Proparco, soit 91% du total de l'APD sous forme d'instrument du secteur privé du Comité d'aide au développement) affirme que, sur la période 2018-2021, seul 40% des investissements faisaient l'objet d'un reporting auprès du CAD⁹⁵. Cette tendance s'est également confirmée dans le cadre d'une étude portant sur 10 projets de partenariat public privé (PPP)⁹⁶.

Un impact mineur pour les PMA

Les financements mixtes et les garanties offrent un potentiel limité pour les PMA comparés aux pays à revenu intermédiaire. Les investissements privés favorisent les secteurs rentables, négligeant les services sociaux. Leur utilisation suscite des inquiétudes sur l'aide liée et l'évaluation de leur efficacité.

Tout d'abord, les financements mixtes et les garanties ne représentant qu'une petite fraction des investissements mobilisés dans les PMA. Les financements mixtes et les garanties offrent plusieurs avantages potentiels aux PMA, notamment l'augmentation des investissements⁹⁷. Cependant, les montants des investissements privés mobilisés dans ces pays restent bien en deçà de ceux des pays à revenu intermédiaire⁹⁸. Selon l'OCDE et l'UNCDF, seulement 6 % des investissements privés mobilisés par le financement public du développement entre 2012 et 2018 ont été alloués aux PMA. En contraste, une étude d'Eurodad en novembre 2023 révèle que la majorité des financements de l'APD sous forme de PSI sont destinés aux pays à revenu

⁹⁵ Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

⁹⁶ *L'histoire se réppète - Comment les partenariats public- privé échouent-ils*. (s. d.). Initiative Pour le Droit À L'éducation. <https://www.right-to-education.org/fr/resource/lhistoire-se-r-ppp-te-comment-les-partenariats-public-priv-choquent-ils>

⁹⁷ https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_2.2023.pdf

⁹⁸ Notamment car les financements mixtes dans les PMA ne peuvent pas résoudre à eux seuls les sources sous-jacentes de risques, telles que les limites du cadre institutionnel. Les difficultés d'investissement dans les PMA découlent de facteurs nationaux, notamment l'instabilité politique et l'endettement élevé, ainsi que de risques au niveau des projets, tels que les coûts élevés de préparation des projets. Ces contraintes rendent les PMA moins attrayants en tant que destinations pour les financements mixtes

intermédiaire, avec une moyenne de 59 % pour les UMIC et 37 % pour les LMIC entre 2018 et 2021. Les PMA n'ont en moyenne représenté que 4 % de l'APD sous forme de PSI⁹⁹.

Les investissements privés privilégient souvent des secteurs lucratifs comme l'énergie et la finance, négligeant ainsi les services sociaux de base, malgré leur importance pour les populations locales. En effet, ces investissements, concentrés principalement dans les secteurs de l'énergie, de la banque et des services financiers, laissent souvent de côté les secteurs essentiels des services sociaux de base, de la gouvernance et des droits humains, qui sont pourtant cruciaux pour répondre aux besoins des populations locales mais moins attrayants pour les investisseurs privés en raison de leur rentabilité moindre. Les données fournies par Eurodad révèlent que, entre 2018 et 2021, une part significative de l'APD sous forme de PSI a été dirigée vers des secteurs tels que les services bancaires et financiers (42%), l'industrie, l'exploitation minière et la construction (16%), ainsi que la production d'énergie (sources renouvelables) (14%)¹⁰⁰.

Enfin, l'utilisation de ces instruments soulève plusieurs problématiques pour les bailleurs et les pays destinataires. Tout d'abord, cela nécessite une vigilance accrue quant aux possibles dérives qui pourraient entraîner une augmentation de l'aide liée, d'autant plus que l'information sur les entreprises bénéficiaires est souvent limitée. De plus, dans le cas des instruments de prêt, ils sont également sensibles à l'évolution des taux d'intérêt, ce qui peut les rendre coûteux. Enfin, bien que l'OCDE ait officiellement adopté des règles de comptabilisation pour ces instruments dans l'APD, il est crucial de questionner la manière dont les bailleurs évaluent la valeur ajoutée de ces instruments et projets par rapport aux projets financés par des dons et d'autres acteurs.

Manque d'inclusion des pays partenaires et de leurs priorités

De nombreuses OSC et organisations mettent en gardent quant au manque d'inclusion des pays partenaires et des populations locales dans les projets impliquant des financements privés.

La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) a exprimé des réserves concernant l'expansion des financements mixtes dans les PMA. Elle s'inquiète notamment du degré d'accès des investisseurs des pays partenaires à ces financements, ainsi que du manque de cohérence entre les stratégies nationales de développement et les décisions de financement mixte. De plus, les contraintes de capacité institutionnelle dans les pays

⁹⁹ Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

¹⁰⁰ Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

partenaires entravent leur capacité à intégrer efficacement les financements mixtes dans leur planification nationale.¹⁰¹

Les États promouvant ces politiques exercent une forte influence. Notamment, la plupart des institutions de financement du développement sont largement contrôlées, voire directement dirigées (comme l'AFD), par les gouvernements des pays bailleurs, qui occupent des postes clés au sein de leurs conseils d'administration. Les pays en développement, même lorsqu'ils reçoivent des fonds, sont souvent des actionnaires minoritaires voire non représentés du tout¹⁰².

Le manque d'inclusion des organisations de la société civile (OSC), en particulier locales, soulève plusieurs risques. Selon le Partenariat de la société civile pour l'efficacité du développement (CSO), le fait de ne pas reconnaître et de ne pas autonomiser les OSC en tant que partenaires essentiels du développement peut contribuer à l'aggravation des violations des droits de l'homme liées aux interventions du secteur privé. Ces violations touchent particulièrement les secteurs marginalisés tels que les travailleurs, les populations autochtones, et les communautés rurales et pauvres des zones urbaines¹⁰³.

Des investissements qui vont parfois à l'encontre des intérêts des pays partenaires, en particulier dans les cas des partenariats public-privé

Plusieurs OSC ont mis en lumière des risques liés à la mobilisation du secteur privé en termes de soutenabilité pour les populations locales, en particulier dans le cas des partenariats publics privés (PPP).

Selon le Partenariat de la société civile pour l'efficacité du développement (CSO), la recherche du profit entre souvent en conflit avec les besoins de développement des populations et la durabilité environnementale. Par exemple, dans le domaine des infrastructures énergétiques, la déréglementation et l'augmentation des prix de l'énergie résultant de projets de partenariat public-privé (PPP) ont exacerbé l'insécurité alimentaire dans les pays en développement. La mobilisation de fonds privés pour de tels projets pose des problèmes profonds en raison de caractéristiques communes aux contrats de PPP, tels que l'orientation inévitable vers la maximisation des retours sur investissement privé, la répartition inégale des risques entre le gouvernement et le secteur public, et le manque de responsabilité des institutions étatiques

¹⁰¹ German Institute of Development and Sustainability (IDOS). (s. d.-b). *The future of EU blended finance and guarantees : an assessment of cooperation strategies with least developed countries in Africa*. German Institute Of Development And Sustainability (IDOS). <https://www.idos-research.de/discussion-paper/article/the-future-of-eu-blended-finance-and-guarantees/>

¹⁰² Eurodad (2023), *Aid under threat: The shadowy business of private sector instruments*, Novembre.

¹⁰³ CSO Partnerships for Development Effectiveness (2023), *Private Sector Watch. Global Synthesis Report 2023*. November 23.

qui utilisent les PPP pour masquer leur propre incapacité à fournir des biens et services de base.¹⁰⁴

Également selon le CSO, de nombreux projets d'infrastructure menés par le secteur privé ont été critiqués pour leurs effets néfastes sur les populations et l'environnement, tant au niveau national qu'infra-national. Par exemple, des rapports sur les barrages, les agro-industries, les infrastructures de transport et d'autres grands projets de construction aux Philippines et en Inde en 2023 ont souligné les mêmes problèmes de manque d'inclusivité, de transparence et de responsabilité que ceux relevés dans des études de cas similaires de ces pays en 2022.¹⁰⁵

Enfin, dans un rapport sur 10 projets de PPP¹⁰⁶, Eurodad soulignait que, au moins concernant ces projets, on pouvait observer un coût financier élevé pour les finances publiques, créant une charge pour les citoyen.nes, et une prise de risque plus importante pour les Etats que pour les entreprises privées, le premier étant tenu d'intervenir et d'assumer les coûts lorsque les choses tournent mal. Dans la moitié des cas, les PPP « ont eu un impact négatif sur la pauvreté et contribué à creuser le fossé entre riches et pauvres ». 30% d'entre eux enfin, « ont eu de graves répercussions sociales et environnementales ».

7. RÉVISION À MI-PAROURS DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027

1. Révision du Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027

Depuis 2021, les événements liés à la guerre en Ukraine ont eu un impact substantiel sur les dépenses du CFP. En raison du Covid-19, des urgences humanitaires et de l'inflation, le financement des programmes thématiques a été épuisé, et les fonds géographiques ont été réduits en 2021 et 2023. Certains engagements ont été couverts par des fonds programmés, tandis que d'autres ont nécessité des reports, des compléments ou des ressources nouvelles. Lorsque des fonds supplémentaires étaient nécessaires, ils ont été obtenus grâce au « coussin » du NDICI, à la marge de la rubrique 6 ou à l'instrument de flexibilité.

Une révision du CFP 2021-2027 s'est donc rapidement avérée nécessaire. Ainsi, la Commission européenne a proposé une nouvelle version du règlement du CFP en juin 2023¹⁰⁷.

¹⁰⁴ CSO Partnerships for Development Effectiveness (2023), *Private Sector Watch. Global Synthesis Report 2023*. November 23

¹⁰⁵ CSO Partnerships for Development Effectiveness (2023), *Private Sector Watch. Global Synthesis Report 2023*. November 23

¹⁰⁶ *L'histoire se réPPPète - Comment les partenariats public-privé échouent-ils.* (s. d.). Initiative Pour le Droit À L'éducation. <https://www.right-to-education.org/fr/resource/lhistoire-se-r-ppp-te-comment-les-partenariats-public-priv-choquent-ils>

¹⁰⁷ *Multianual financial framework 2021-2027.* (s. d.). European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/documents_en

Le 1^{er} février 2024, le Conseil européen a adopté des conclusions sur cette révision. Il est parvenu à un accord avec le Parlement européen le 6 février. Le [règlement révisé du CFP](#) a été publié le 29 février mais s'applique rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 2024. Les deux titres ayant subi les principales modifications sont le titre 4, Migrations et gestion des frontières, et le titre 6, Voisinage et le monde

COMPARAISON DES TITRES 4 ET 6 ENTRE LES VERSIONS DE DÉCEMBRE 2020 ET DE FÉVRIER 2024 DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

<i>(en millions d'euros, aux prix de 2018)</i>								
Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
4. Migration et gestion des frontières (version de décembre 2020)	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
4. Migration et gestion des frontières (version de février 2024)	1 687	3 104	3 454	3 569	4 083	4 145	4 701	24 793 (+ 2 122)
6. Voisinage et le monde (version de décembre 2020)	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
6. Voisinage et le monde (version de février 2024)	15 039	15 522	14 789	14 500	14 192	13 326	13 447	101 085 (+ 2 666)
Total des crédits de paiement (version de décembre 2020)	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
Total des crédits de paiement (version de février 2024)	107 885	166 070	165 443	165 905	164 377	154 071	155 772	1 079 523 (+5 223)

Sources : CFP 2021-2027 (version de décembre 2020)¹⁰⁸ et CFP 2021-2027 (version de février 2024)¹⁰⁹

¹⁰⁸ Regulation - 2020/2093 - EN - EUR-LEX. (s. d.). <https://eur-lex.europa.eu/cli/reg/2020/2093/oj>

¹⁰⁹ Regulation - EU - 2024/765 - EN - EUR-LEX. (s. d.). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202400765

2. Principaux constats de la modification du CFP 2021-2027 : la prépondérance des questions migratoires

La révision du CFP 2021 a été fortement marquée par la croissance des budgets attribués aux migrations. Au sein du titre 6, 3,1 milliards d'euros (en prix courant de février 2024) ont été ajoutés et 4,5 milliards ont été « dégagés et redéployés », c'est-à-dire déplacés d'une ligne budgétaire à une autre au sein du titre 6. En observant plus attentivement l'affectation de cet argent, on constate que tous ces moyens doivent être affectés (d'après les conclusions du Conseil européen du 1^{er} février 2024¹¹⁰) à des priorités liées aux migrations, soit :

- Réfugiés syriens (Syrie, Jordanie, Liban) : 1,6 milliards
- Réfugiés syriens (Turquie) : 2 milliards
- Voisinage méridional : 2 milliards
- Balkans occidentaux : 2 milliards

À travers ce ciblage conséquent sur les migrations, l'UE choisit de détourner l'APD des besoins réels des populations et de son objectif principal, tel que défini dans le Traité de fonctionnement de l'UE.

¹¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/69882/20240201-special-euco-conclusions-fr.pdf>



**Rassembler et agir
pour la Solidarité internationale**

14, Passage Dubail 75010 Paris
Tél. : + 33 1 44 72 93 72
www.coordinationsud.org