



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DECLARATION

Déclaration sur le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

adoptée le 15 octobre 2020

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) rappelle régulièrement dans ses travaux³ que le droit au développement, pleinement consacré par la Déclaration de 1986², fait partie intégrante des droits de l'homme et doit être respecté et mis en œuvre au même titre que tous les autres droits, en vertu des principes d'indivisibilité et d'interdépendance. Cette déclaration consacre l'idée d'un développement centré sur l'humain « participant actif et bénéficiaire », d'une conception multidimensionnelle, comprenant au moins l'égalité des chances, l'accès aux ressources, à l'éducation, à la santé, à l'alimentation, au logement et à l'emploi, à une répartition équitable du revenu. Un niveau insuffisant de développement peut entraîner des atteintes aux droits de l'homme, que ce soit les droits économiques, sociaux et culturels, ou les droits civils et politiques. En outre, la situation de pauvreté rend complexe l'accès au droit. Or, pour la première fois depuis 1998, la Banque mondiale prédit une hausse de la pauvreté et selon ses estimations, entre 40 à 60 millions de personnes supplémentaires basculeront dans l'extrême pauvreté en 2020 à la suite de la crise engendrée par la pandémie de la Covid-19³. Cette crise sanitaire vient par ailleurs rappeler l'interdépendance mondiale des États et des populations, et il convient de prendre la mesure de ses effets multiples et d'en tirer les enseignements. La CNCNDH estime dès lors que le projet de loi *relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales*, qui devrait être prochainement présenté en conseil des ministres, et dont l'objectif central est la lutte contre la pauvreté et les inégalités mondiales⁴, doit impérativement poser les objectifs de développement durable au cœur de son action. La politique française de solidarité internationale doit clairement s'inscrire dans une dynamique d'accès universel aux droits fondamentaux et aux biens communs, et non dans une seule logique d'assistance.

I - Replacer les droits de l'Homme au cœur de la politique de coopération au développement

Coopération au développement et droits de l'homme

La politique étrangère de la France ne peut pas être l'unique cadre structurant de l'aide au développement. En s'inscrivant résolument dans la réalisation de l'Agenda 2030, le projet de loi devrait davantage démarquer la politique étrangère de la France (diplomatie, commerce, migration) de la politique de solidarité internationale.

La CNCNDH déplore par ailleurs l'absence dans le projet de loi de dispositions cadrant les priorités, objectifs et principes d'action de la politique de solidarité internationale de la France. Les différentes priorités transversales d'une part (par exemple élimination de la pauvreté ou égalité femmes-hommes) et sectorielles / géographiques d'autre part (santé-nutrition, priorité donnée au continent africain...) devraient être mieux distinguées et articulées entre elles.

Intégration de l'approche fondée sur les droits de l'homme (AFDH) dans la politique de coopération

La CNCNDH regrette que le projet de loi ne s'approprie pas pleinement la stratégie « droits humains et développement »⁵, dont la France s'est dotée en 2019 et qui vise expressément à intégrer l'AFDH dans la coopération au développement, dans la même dynamique qu'un certain nombre d'États membres de l'UE, pour favoriser la gouvernance démocratique, la transparence et la participation citoyenne comme moyens d'atteindre les Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030. Malgré l'existence de cette stratégie, si l'AFDH est mentionnée dans le cadre du partenariat global adossé au projet de loi, elle n'est pas mentionnée dans le projet de loi. La CNCNDH estime qu'il devrait être fait mention de l'AFDH dans l'exposé des motifs.

La participation, un des principes de l'AFDH, est la pierre angulaire d'une gouvernance démocratique supposant la conception, la mise en œuvre des décisions ainsi que le contrôle de leur réalisation s'élaborent avec toutes les parties prenantes dont particulièrement les bénéficiaires et

les organisations de la société civile. L'accès à l'éducation, à la formation, à la culture et le croisement des savoirs avec les populations les plus pauvres doivent être facilités en intégrant leur participation aux décisions qui les concernent. De ce point de vue, le projet de loi donne peu d'éléments de clarification concernant le pilotage politique et stratégique de l'aide publique au développement (APD).

Le respect, la promotion et la protection des droits de l'homme, et tout particulièrement des droits économiques, sociaux et culturels, doivent guider la politique française de coopération au développement inclusif des sociétés du Sud. A cet égard, si le projet de loi vise à « lutter contre la pauvreté et les inégalités mondiales »⁶, il doit clairement identifier les droits de l'homme comme un objectif transversal structurant. Plus particulièrement, l'Objectif de Développement Durable n°1 ainsi que les Principes Directeurs des Nations unies sur « extrême pauvreté et Droits de l'Homme » doivent figurer explicitement dans le projet de loi. Ces Principes directeurs permettent de réaffirmer que l'extrême pauvreté constitue une grave violation de l'ensemble des droits humains, ils mettent en évidence les obstacles concrets auxquels font face les personnes vivant dans la pauvreté et formule des propositions pour y remédier⁷.

La CNCDH recommande :

1. que l'approche fondée sur les droits de l'homme (AFDH) soit pleinement intégrée à la politique de développement solidaire de la France, et que, par conséquent, l'exposé des motifs du projet de loi devrait clairement y faire référence ;

2. que les Principes Directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme soient également intégrés dans le projet de loi et servent d'éléments structurants ;

3. que la participation des populations concernées soit explicitement inscrite dans le projet de loi en veillant à donner les moyens effectifs de la participation - y compris pour l'évaluation - aux plus pauvres d'entre eux, en portant une attention particulière aux femmes et aux jeunes, mais aussi aux minorités, qu'elles soient ethniques, religieuses, ou liées à l'orientation sexuelle ;

4. qu'une disposition spécifique du projet de loi donne toute leur place aux acteurs de la société civile pour la politique française de solidarité internationale.

2 - Replacer la question du financement au cœur de l'aide publique au développement

Revoir à la hausse le pourcentage du revenu national brut

Le projet de loi établit une programmation des crédits budgétaires concourant à la politique de développement, cette programmation constitue une avancée notable conformément aux engagements pris de longue date par la France. Toutefois, le projet ne précise pas que l'objectif de 0,7 % du RNB consacré à l'aide publique au développement doit être atteint dans le cadre temporel prévu à l'article 1^{er},

soit avant 2025. La CNCDH rappelle que cela fait 50 ans, que la France ne tient pas cet engagement pris à la l'Assemblée Générale des Nations Unies le 24 octobre 1970. 0,7 % du RNB (alors que cette part se montait en 2018 pour la France à 10,3 milliards de dollars, soit 0,43 % du RNB) s'avère pourtant une participation plancher indispensable, et un engagement de la France, aux côtés des autres pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), plusieurs fois réaffirmé par le Président de la République Emmanuel Macron⁸.

De plus, depuis la pandémie de la Covid-19, la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced) a estimé que 2 500 milliards de dollars supplémentaires étaient nécessaires pour « permettre aux pays en développement de faire face à la situation dans les mois à venir »⁹. Un surendettement additionnel de ces États ne peut être la solution. Dans ce nouveau contexte, l'objectif des 0,7 % semble déjà obsolète et devrait être considéré comme une étape intermédiaire afin de répondre de manière efficace et cohérente aux effets de la pandémie sur les États bénéficiaires de l'APD. Plusieurs États (Suède, Danemark, Luxembourg, Norvège) vont déjà au-delà des 0,7%.

Par ailleurs, le projet de loi devrait prioriser les dons comme l'outil indispensable des financements de l'APD française et diminuer d'autant les endettements insolubles. En ce sens, la France doit, d'une part, atteindre la moyenne des autres pays donateurs de l'OCDE en allouant au moins 81% de son APD sous forme de dons. D'autre part, pour garantir une APD juste et qui permette de lutter efficacement contre les inégalités, la France doit également allouer au moins la moitié de son APD aux pays les moins avancés (PMA). Il importe aussi que l'APD bénéficie prioritairement aux services sociaux de base tels que la santé, l'alimentation, la protection sociale, l'éducation, l'accès à l'eau, l'hygiène et l'assainissement. Le projet de loi devrait introduire le principe du financement direct aux organisations de la société civile des pays concernés. En effet, le « grand bargain », lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire (Congrès d'Istanbul en 2016) consistait à dire qu'à terme 25% de l'APD devraient financer des organisations non gouvernementales dites du « Sud ». Ce principe essentiel est loin d'être concrétisé.

La lutte contre les flux financiers illicites

L'APD française, ayant l'ambition de dépasser une approche caritative, se doit de contribuer à la mise en place de conditions financières favorables et nécessaires à un développement économique autonome pour les pays auxquels elle porte assistance.

La mise en œuvre d'une politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales efficace ne peut faire l'économie d'une véritable lutte contre les flux financiers illicites, qui bénéficient en majorité aux pays les plus développés au détriment des pays moins avancés. Dans cet objectif l'ONU a créé en janvier 2020 un groupe d'experts de haut niveau sur la responsabilité, la transparence et l'intégrité financières comme initiative pour mieux lutter contre les flux financiers illégaux, la corruption, le blanchiment de capitaux et l'évasion fiscale dans le cadre de l'Agenda 2030. La France devrait soutenir activement les travaux de ce groupe d'experts, et veiller à ce qu'y soit intégré une réflexion sur l'optimisation fiscale

agressive et une autre sur l'appropriation par quelques-uns des richesses naturelles du pays. Il apparaît également nécessaire de prévoir le retour aux populations spoliées des avoirs saisis sur des biens mal acquis en France¹⁰.

La CNCDH recommande :

5. d'acter dans la loi l'objectif d'atteinte des 0,7 % du RNB consacré à l'APD et ce d'ici 2025 au plus tard ;

6. de revoir à la hausse le pourcentage d'aide au développement en réponse à la crise sanitaire mondiale et privilégier la part des dons dans l'APD ;

7. d'intégrer la lutte contre les flux financiers illicites dans la politique de solidarité internationale et dans le processus d'attribution des aides au développement. La CNCDH rappelle qu'il revient à l'Etat de veiller à l'effectivité des dispositifs et procédures qui seront mis en œuvre en la matière.

*Déclaration adoptée lors de l'Assemblée plénière
du 15 octobre 2020 (D - 2020 - 6)
(Adoption : 40 voix « pour » et 2 abstentions)*

Notes de fin

1. Voir notamment : CNCDH, *Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale*, 30 janvier 2014, JORF n°0038 du 14 février 2014 texte n° 104.

<http://www.cncdh.fr/fr/publications/politique-de-developpement-et-solidarite-internationale-le-gouvernement-doit-revoir-sa>

CNCDH, *Avis sur le Développement, l'environnement et les Droits de l'homme*, 16 avril 2015, JORF n°0119 du 24 mai 2015 texte n° 50

<http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-developpement-l'environnement-et-les-droits-de-l'homme>

2. Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

« Article 1^{er} : Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. »

3. <https://www.banquemondiale.org/fr/topic/poverty/overview>

4. Cf. exposé des motifs du projet de loi.

5. Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, Droits humains et Développement. Une approche de la coopération au développement fondée sur les droits humains, 2019. Accessible en ligne : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/do_droits_humains_et_developpement_cle8a3b5d.pdf

6. Cf. exposé des motifs du projet de loi.

7. (A/HRC/21/39) Adopté par le Conseil des droits de l'homme dans sa résolution 21/11 en septembre 2012. Les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme consacrent l'approche par les droits pour penser la pauvreté et les politiques pour l'éradiquer.

8. Rappelons qu'en 2018 l'aide publique au développement de l'OCDE était de 153 milliards de dollars, bien inférieure au montant total de transferts d'épargne de migrants vers les « pays du sud » qui se montait cette année là à 529 milliards de dollars ; voir : <http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm> et <https://www.knomad.org/sites/default/files/2019-04/Migrationanddevelopmentbrief31.pdf>

9. La Cnuced estime que 500 milliards de dollars supplémentaires « devraient être affectés aux services de santé d'urgence et aux programmes d'aide sociale connexes », auxquels elle ajoute 2 000 milliards de dollars en apport de liquidités et annulations de dettes. Voir : ONU Info, Impact du Covid19 : l'ONU demande 2500 milliards de dollars pour les pays en développement, 30 mars 2020. Accessible en ligne : <https://news.un.org/fr/story/2020/03/1065422>

10. A ce sujet, il est regrettable qu'une proposition de loi relative à l'affectation des avoirs issus de la corruption transnationale adoptée le 2 mai 2019 par le Sénat, n'ait toujours pas pu être débattue, en première lecture, par l'Assemblée nationale.

