

# Pleins feux sur la cohérence des politiques

Rapport 2009





Ce rapport est cofinancé par l'Union européenne. Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission européenne.

La version anglaise de ce rapport a été publiée en octobre 2009 sous le titre « Spotlight on Policy Coherence ». La version française a été éditée grâce à l'appui financier de Coordination Sud – Paris, du Centre national de la Coopération au Développement, CNCD – Bruxelles et du Cercle de Coopération des ONGD – Luxembourg.

Éditeur : O. Consolo, CONCORD, 10 sq. Ambiorix, B-1000 Bruxelles, Belgique. octobre 2009  
CONCORD a.i.s.b.l.: Square Ambiorix - 100 Bruxelles, Belgique - Tél : +32 2 743 87 60 - Fax : +32 2 732 19 34

Pour plus d'informations : <http://www.concordeurope.org> - [secretariat@concordeurope.org](mailto:secretariat@concordeurope.org)

# Remerciements

La rédaction du chapitre « Vue d'ensemble » a été coordonnée par Else Boonstra (Fondation Evert Vermeer) avec des contributions d'APRODEV et sous la direction du Comité de Rédaction.

La rédaction du chapitre « Changement Climatique » a été coordonnée par Sally Nicholson (WWF), avec les contributions de Marlene Grundstrom (APRODEV), Cliona Sharkey (Cidse) et Karine Sohet (APRODEV).

La rédaction du chapitre « Commerce » a été coordonnée par Karin Ulmer (APRODEV), avec des contributions d'Annelie Anderson (APRODEV), David Hachfeld (Oxfam), Andrea Maksimovic (Solidar) et Charly Poppe (Amis de la Terre Europe).

La rédaction du chapitre « Agriculture » a été coordonnée par Aurèle Destree (Glopolis), avec des contributions des membres du groupe de travail sur la Sécurité Alimentaire de CONCORD et de Virginie Pissoort (SOS FAIM Belgique)

La rédaction du chapitre « Migration » a été coordonnée par Blandine Bouniol (Caritas Europa), avec des contributions de Koen Detavernier (11.11.11), Katia Herrgott (Coordination Sud), Sonia Lokku (Cimade), Peter Verhaeghe (Caritas Europa) et Oumou Ze (CNCD).

La rédaction du chapitre « Finances » a été coordonnée par Petr Lebeda (Glopolis), avec des contributions de Denise Auclair (Cidse), Gaspard Denis (CNCD) et Marta Ruiz (Eurodad).

Les personnes et organisations suivantes ont contribué aux « profils nationaux » :

Wiske Jult (11.11.11) – Belgique

Ivan Lukáš et Petr Lebeda (Glopolis) et le Forum tchèque pour la coopération au développement - FoRS – République tchèque

Mijke Elbers (Fondation Evert Vermeer) – Pays-Bas

Maria Elowsson (Forum Syd) et CONCORD Suède – Suède

Ce rapport a été coordonné par Romain Philippe (CONCORD)

Pour plus d'informations sur ce rapport :

[romain.philippe@concordeurope.org](mailto:romain.philippe@concordeurope.org)

[www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

European NGO confederation  
for relief and development

**CONCORD**

Confédération européenne des ONG  
d'urgence et de développement



# Sommaire

<b>Acronymes</b> .....	<b>3</b>
<b>Avant-propos</b> .....	<b>4</b>
<b>Vue d'ensemble</b> .....	<b>5</b>
<b>Chapitres thématiques</b> .....	<b>9</b>
<b>Changement climatique</b>	
Comment l'UE réagit-elle face au plus grand défi du XXIème siècle en matière de développement ?.....	9
<b>Commerce</b>	
La compétitivité de l'UE au détriment du développement durable.....	15
<b>Agriculture</b>	
Au-delà de la cohérence des politiques : mettre en place des politiques alimentaires équitables.....	19
<b>Migration</b>	
Migration et développement : la prédominance des intérêts de l'UE sur les droits des migrants.....	25
<b>Finance</b>	
L'élément manquant dans l'agenda de la CPD : vers un système économique mondial au service des pauvres et une politique financière favorable au développement.....	31
<b>Profils nationaux</b> .....	<b>36</b>
Belgique : la nécessité d'une approche plus cohérente du développement .....	36
République tchèque : défis institutionnels pour un nouvel État membre .....	38
Les Pays-Bas : leaders de la CPD .....	40
Expériences suédoises de mise en œuvre de la cohérence des politiques pour le développement : une politique de développement global réformée .....	42

# Acronymes

AA : Accords d'Association	IAASTD : Évaluation internationale des connaissances, sciences et technologies agricoles pour le développement
ACR : Accords commerciaux régionaux	IDE : Investissement Direct à l'Étranger
ADPIC : Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce	IFI : Institutions Financières Internationales
AGCS : Accords Généraux sur le Commerce des Services	LARD : Lien entre l'Aide d'urgence, la Réhabilitation et le Développement
AID : Association Internationale de Développement	MDP : Mécanisme de Développement Propre
ALC : Amérique Latine et Caraïbes	OAA (FAO) : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
ALE : Accord de Libre-échange	OMC : Organisation Mondiale du Commerce
APD : Aide Publique au Développement	OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
APE : Accord de Partenariat Économique	ONGD : Organisations Non Gouvernementales de Développement
BRI : Banque des Règlements Internationaux	OSC : Organisations de la Société Civile
CCNUCC : Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques	PAC : Politique Agricole Commune
CE : Commission Européenne	PAM : Programme Alimentaire Mondial
CERS : Comité Européen du Risque Systémique	PAS : Programmes d'Ajustement Structurel
CERS : Conseil Européen du Risque Systémique (désormais appelé Comité Européen du Risque Systémique)	PIB : Produit Intérieur Brut
CMFI : Comité Monétaire et Financier International (du Conseil des Gouverneurs du Fonds Monétaire International)	PMA : Pays les Moins Avancés
CNCI : Conseil des Normes Comptables Internationales	PME : Petites et Moyennes Entreprises
CNUCED : Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement	PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
CPD : Cohérence des Politiques pour le Développement	RDO : Règles D'Origine
DFQFMA : Accès libre en franchise de droit de douane et de quota au marché de l'UE	REDD : Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts
DPI : Droits de Propriété Intellectuelle	RJF : Réseau pour la Justice Fiscale
DSP : Documents de Stratégie Pays	RNB : Revenu National Brut
EICDD : Évaluations de l'Impact du Commerce sur le Développement Durable	SDR : Stratégie de Développement Rural
É-U : États-Unis	SEC : Commission américaine de sécurité et des échanges
FLEGT : Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux	SEDE : Système d'Echange des Droits d'Emission
FSF : Forum de Stabilité Financière	SGP : Système Généralisé de Préférences
GAFI : Groupe d'Action Financière contre le blanchiment d'argent	TSA : Initiative Tout Sauf les Armes
GATT : Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce	UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
GES : Gaz à effet de serre	UNOPS : Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat	UNRWA : Office de secours et de travaux des Nations Unies
	UPOV : Convention Internationale (Union) pour la Protection des Obtentions Végétales



# Avant-propos

L'injonction « que votre main gauche ne sache pas ce que fait votre main droite » peut sembler noble dans le cadre d'œuvres charitables. Néanmoins, ce n'est pas un bon principe pour élaborer des politiques de façon efficace. Depuis déjà plusieurs décennies, les organisations non gouvernementales de développement interpellent les institutions européennes pour s'assurer que les objectifs de la politique de coopération au développement ne soient pas affectés par les politiques de l'UE appliquées dans d'autres domaines. Veiller à la cohérence des politiques pour le développement (CPD) est une simple question de bon sens, de bonne gouvernance et de crédibilité.

L'UE a réalisé des progrès au fil du temps. Le principe de cohérence a été intégré dans ses traités et, en 2005, la Commission a identifié la CPD comme un concept pionnier pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD). En outre, la Commission européenne a publié son premier rapport biennal sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la CPD en septembre 2007. Le second rapport est paru récemment (17 septembre 2009).

La communauté du développement en Europe reconnaît les efforts déployés par les institutions européennes en vue d'améliorer la cohérence entre ses diverses politiques. Néanmoins, nous avons également pleinement conscience qu'il reste encore beaucoup à faire. Bon nombre d'engagements pris n'ont pas encore donné lieu à des actions concrètes, en raison de la difficulté à appliquer le concept de CPD de façon satisfaisante, aussi bien au niveau de l'UE que des États membres. De plus, l'approche de l'UE vis-à-vis de la CPD reste strictement bidimensionnelle: les objectifs des politiques de développement sont évalués par rapport à chacun des douze (et uniques) domaines politiques de la CPD définis séparément. Cette approche ne tient pas compte de la grande interdépendance entre les différentes politiques à de nombreux égards.

En septembre 2009, quelques semaines à peine avant la publication de ce rapport, la Commission européenne a publié une communication qui envisage la CPD dans le cadre d'une approche « de toute l'Union ». Cette communication soutient que la CPD est un concept complexe et difficile à mettre en pratique. La Commission propose par conséquent de se concentrer sur cinq domaines prioritaires: le changement climatique, la sécurité alimentaire, la migration, les droits de propriété intellectuelle, et la sécurité et la consolidation de la paix. Étant donné qu'une grande partie du débat sur le manque de cohérence s'est cristallisé autour des politiques commerciales de l'UE, il est pour le moins surprenant que la question du commerce soit ostensiblement absente de la liste des questions prioritaires de la Commission. Il y a également un risque que la nouvelle approche « de toute l'Union » ne rende le concept de CPD confus, au lieu

de l'orienter vers les objectifs de la politique de développement en matière d'éradication de la pauvreté et de développement durable. La Commission semble s'éloigner de l'agenda de la CPD dans son ensemble pour se concentrer sur une série de priorités politiques qu'elle se sent plus à même de gérer.

*(Ndlr : en octobre 2009, le Conseil européen a adopté des Conclusions qui élargissent les cinq priorités proposées par la CE dans sa communication. La politique commerciale, de même que la politique financière, sont désormais incluses dans la liste des priorités devant guider la CPD).*

En outre, la Commission déclare qu'elle souhaiterait associer cette approche au concept d'« APD Plus », vaguement défini comme « l'utilisation de l'APD pour exploiter davantage de financements hors APD ». Ce concept pourrait facilement servir d'excuse pour ne pas augmenter les flux d'aide à l'avenir (« APD plus » signifierait que l'UE contribue davantage au développement qu'avec la « simple » APD). Il est également clair que le concept de « financement hors APD » implique que les fonds dégagés seront utilisés à des fins autres que le développement. Combiner les deux sources de financement risque de porter atteinte aux objectifs de développement.

Ce rapport a été réalisé par une coalition d'ONG travaillant dans divers domaines tels que la coopération au développement, l'environnement et les droits de l'Homme, sous l'égide de CONCORD. Notre rapport est destiné à être lu en parallèle du second rapport biennal de l'UE sur la CPD. Il examine le degré de cohérence des décisions de l'UE dans cinq domaines politiques : le changement climatique, le commerce, l'agriculture, la migration et les finances.

Notre ambition n'est pas de fournir au lecteur un rapport détaillé sur chacun des domaines politiques mais plutôt d'offrir un regard différent sur la cohérence des politiques, basé sur la réalité telle qu'elle est perçue par les pays en développement. En définitive, ce rapport doit servir de référence pour les futures analyses des impacts positifs et négatifs des politiques (in)cohérentes de l'UE sur le terrain. Il présente par conséquent une perspective radicalement différente du rapport de l'UE.

Nous sommes convaincus qu'une telle perspective est nécessaire pour mener à bien des politiques qui permettront d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, tout en étant en phase avec les objectifs d'éradication de la pauvreté et de développement durable.

**Justin Kilcullen**  
**Président de CONCORD**

# Vue d'ensemble

La cohérence consiste à faire en sorte que les impacts externes des politiques de l'UE ne nuisent pas à aux objectifs de sa politique de coopération au développement. La cohérence est une simple question de bon sens. Il est inutile que l'UE mène des politiques dans un but particulier si elle mène par ailleurs d'autres politiques qui vont à l'encontre de ce même but. Améliorer la cohérence c'est aussi garantir une utilisation efficace des ressources communautaires, veiller à la bonne gouvernance, et préserver la crédibilité de l'UE de manière générale.

Le principe de cohérence est garanti par les traités successifs de l'Union européenne et par le consensus européen pour le développement. La coopération au développement ne peut à elle seule satisfaire les besoins des pays en développement. C'est la raison pour laquelle, en 2005, l'UE a identifié la cohérence des politiques pour le développement comme un concept clé pour éradiquer la pauvreté et atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Néanmoins, l'UE n'est soumise à aucune obligation de veiller à ce que ses politiques n'affectent pas les pays du Sud. En pratique, elle a encore la possibilité de prendre une décision en faveur d'une politique en dépit de son impact indirect, involontaire et potentiellement négatif sur les pays en développement. En effet, malgré la prise de conscience croissante (et parfois même, la connaissance totale) des conséquences indirectes, l'UE n'est toujours soumise à aucune obligation d'intervenir en amont d'une prise de décision et d'anticiper, de rechercher et d'éviter toute incohérence.

En outre, il n'existe aucun mécanisme juridique solide qui contraigne l'UE à rendre des comptes sur les engagements qu'elle prend en matière de cohérence des politiques. Il n'existe pas non plus de procédure de réclamations ouverte aux gouvernements, organisations de la société civile et communautés locales affectés par les politiques de l'UE ou de ses États membres. Un tel mécanisme permettrait de mettre en place un processus de révision des dispositions nuisibles ainsi que des voies de recours pour leurs effets négatifs sur les populations défavorisées des pays en développement.

## Le fossé entre les intentions et la réalité

Depuis que la CPD a été identifiée comme un concept clé en 2005, la CE et les États membres de l'UE ont pris des engagements importants visant à améliorer la cohérence des politiques nationales et européennes. Cependant, malgré la prise de conscience croissante de l'impact externe potentiellement nuisible des politiques européennes sur les populations des pays en développement, ces politiques entrent trop souvent en contradiction avec les intérêts économiques, sociaux et politiques plus généraux et à long terme de

l'UE dans le monde. Il se peut que des politiques sans conséquence sur son propre territoire nuisent aux perspectives de développement à l'étranger.

De la même manière, mener des actions bénéfiques sur son propre territoire ne suffira pas à empêcher les effets contreproductifs - peut-être involontaires - des politiques intérieures sur les efforts de développement dans les pays en développement. Les subventions de l'UE à l'exportation de viande de bœuf et de porc et à celle de produits laitiers dans les années 90 et en 2009 en sont une bonne illustration. Avec sa main droite, l'UE a soutenu les exploitants et éleveurs de bétail du Sahel, tandis qu'avec sa main gauche, elle affaiblissait leur position en soutenant les fermiers européens et en créant une concurrence déloyale.

Récemment, l'UE a adopté des politiques telles que sa stratégie commerciale « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée »,<sup>1</sup> qui ne fait aucune mention des besoins des pays en développement ou de leur droit à leur propre développement. De nouvelles initiatives, telles que l'introduction de la « carte bleue » européenne, risquent d'encourager la fuite des cerveaux en provenance des pays en développement, tandis que les réglementations permissives relatives à la comptabilité des sociétés favorisent l'évasion fiscale dans les pays en développement. Ces exemples de politiques européennes irréfléchies ont un impact néfaste sur les politiques et les projets de développement sur le terrain.

Comment se fait-il que, malgré la prise de conscience de l'importance de la cohérence des politiques pour le développement – et les engagements, déclarations politiques, mécanismes et contrôles qui en résultent – les politiques européennes continuent à nuire au développement économique, social et humain des pays en développement ? La réponse réside peut-être dans la manière dont l'UE et les États membres ont abordé la cohérence des politiques pour le développement, en la limitant à la réalité restrictive et abstraite de l'élaboration des politiques européennes. C'est d'autant plus absurde qu'à l'origine, l'intégration européenne reposait sur le principe fondamental de la cohésion et la prospérité économique et sociale.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le manque de progrès réalisés en matière de cohérence des politiques sur le terrain. Premièrement, les objectifs de développement ont été relayés au second plan, au profit d'autres intérêts politiques. Les administrations nationales et européennes ont du mal à fixer le cadre politique de la CPD et ne se sont pas encore mises d'accord sur des mécanismes solides d'obligation redditionnelle en matière de CPD. Ce rapport se penche sur les expériences très différentes au sein des États membres face au défi de la mise en œuvre de la CPD.



Deuxièmement, l'UE ne définit pas les bonnes priorités. Les intérêts européens priment très clairement sur les besoins des pays en développement et les objectifs de développement de l'UE.

Troisièmement, l'approche de l'UE relative au concept et à la mise en œuvre de la CPD s'est faite de façon exclusivement unilatérale. Des efforts ont certes été déployés en vue d'améliorer la CPD mais les objectifs des politiques de développement ont été analysés dans chaque domaine politique séparément. L'interdépendance entre le développement et les politiques commerciales, par exemple, a été traitée séparément de l'interdépendance entre le développement et la migration. En réalité, les différents domaines politiques sont intimement liés, et la réalité est infiniment plus complexe. Pourtant, les interdépendances sont souvent évidentes, comme c'est le cas entre les impacts des phénomènes du changement climatique et de la migration et les politiques sanitaires, par exemple.

Ces raisons, entre autres, permettent de comprendre pourquoi les actions louables et les progrès accomplis par l'UE en matière de CPD depuis 2005 reposent sur un postulat erroné. Il faut se baser sur la réalité des pays en développement, et non sur les politiques ou intérêts européens, pour déterminer si les politiques de l'UE sont en accord avec ses engagements en matière de développement. L'Europe, selon sa stratégie « Europe dans le monde », doit se montrer à la hauteur de ses responsabilités en appliquant son principe fondateur de solidarité et de cohésion sociale et économique, au delà de son propre continent. Elle favoriserait ainsi un partage équitable des avantages et des difficultés afin de parvenir à un développement durable aussi bien à l'intérieur de ses frontières qu'en dehors.

## Une nouvelle approche de la cohérence des politiques pour le développement

La cohérence totale est impossible à atteindre. Il y aura toujours un certain degré d'incohérence et des compromis à faire entre des objectifs contradictoires. Dans la réalité, les compromis doivent se faire au cas par cas. Néanmoins, des efforts doivent être réalisés en matière de transparence et d'obligation de rendre des comptes. L'un des principaux problèmes réside dans le fait qu'aucun indicateur n'a été défini pour évaluer si, en cas de conflit d'intérêts, une priorité autre (économique ou politique) doit primer sur des objectifs de développement. Il sera difficile de démontrer les aspects néfastes d'une politique en particulier sur le développement, sans définir au préalable des critères permettant d'évaluer l'impact sur le développement. Or, si la « hiérarchie des valeurs » n'est pas clairement définie, les intérêts économiques de l'UE continueront de prévaloir.

Le développement durable et la défense des droits de l'Homme sont des objectifs importants de la coopération au développement de l'UE. En tant que tels, ces principes doivent être à la base de toute autre politique européenne susceptible d'affecter les pays en développement. Le développement durable ne pourra être atteint tant qu'une importante partie de la population mondiale

restera privée de ses droits au développement social et humain. L'UE est responsable auprès des citoyens du monde du respect de leur droit au développement et doit faire en sorte qu'il ne soit pas compromis.

Ce rapport propose une nouvelle approche de la CPD fondée sur les intérêts et les droits des populations des pays en développement.

## Pleins feux sur les politiques de l'UE les plus importantes pour le développement :

La majorité des domaines politiques ont un impact externe et sont étroitement liés entre eux. Ce rapport se concentre sur cinq domaines politiques qui sont stratégiques à l'heure actuelle. Tenant compte des agendas mondiaux et européens de l'année 2008 et 2009, et des crises qui affectent les différentes populations à travers le monde, il met l'accent sur l'interdépendance des politiques de l'UE dans les domaines du changement climatique, du commerce, de l'agriculture, de la migration et des finances.

Il est bien connu que dans différents pays et régions du monde, le **changement climatique** est à l'origine de la dégradation des terres, des pénuries d'eau et autres ressources, de la montée du niveau de la mer et de l'intensification des catastrophes naturelles. Et le phénomène s'accélère. Lorsque la sécurité alimentaire et la santé se détériorent, les groupes de population n'ont d'autre choix que de se déplacer vers un lieu plus sûr. En témoignent les déplacements internes qui se produisent déjà dans les pays affectés par la désertification. Dans un avenir proche, les schémas de **migration** des populations au sein d'une région ou à travers les continents risquent d'évoluer en raison de la vulnérabilité climatique, et on assistera à une augmentation drastique des migrations liées à des facteurs écologiques. Pourtant, si les conditions actuelles pour entrer légalement dans l'UE demeurent aussi restrictives qu'elles le sont à présent, ce qui n'est pas à exclure, les migrants climatiques ne recevront aucune protection en vertu du droit international, étant donné qu'ils n'appartiennent à aucune des catégories existantes.

Au vu des conséquences du changement climatique sur les ressources en terres et en eau, les aides de l'UE à l'**agriculture** et au développement rural dans le cadre de sa coopération au développement doivent tenir compte de l'évolution de la distribution des précipitations et de la productivité des sols, ainsi que des implications que cela peut avoir sur la sécurité alimentaire.

Les objectifs **commerciaux** de l'UE centrés sur l'accès aux matières premières et aux produits agricoles de base, selon sa stratégie « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée », ne tiennent pas compte des objectifs de développement de nombreux pays en développement qui doivent assurer leur propre production alimentaire pour faire face aux risques climatiques.

En effet, la demande croissante en intrants manufacturés destinés à l'industrie européenne implique l'extraction de ressources naturelles



et énergétiques rares provenant des pays en développement, et ce afin de maintenir la compétitivité économique, la sécurité énergétique et les habitudes de consommation de l'Europe. Le modèle de croissance et de production de l'UE basé sur les exportations favorise l'iniquité et la non-durabilité écologique, sociale et économique, qui menacent de détruire nos écosystèmes. Jusqu'à présent, les politiques européennes relatives à l'agriculture, au commerce et au changement climatique se sont avérées indéfendables et non propices à la transition nécessaire vers un modèle durable au XXIème siècle.

La réponse de l'UE face au déclin économique et **financier** révèle qu'elle n'a pas profité de la crise pour promouvoir une reprise plus écologique et éthique et pour modifier de façon significative ses modes de consommation, de production et d'utilisation de l'énergie. Le fait que le changement climatique soit à peine mentionné dans les conclusions du Conseil (*ndlr : le Conseil des affaires générales et des relations extérieures du Conseil de l'Union européenne*) de mai 2009 sur l'aide aux pays en développement pour surmonter la crise [financière]<sup>ii</sup> soulève de nombreuses questions quant à la façon dont l'UE perçoit la gravité des problèmes liés au changement climatique et au développement. L'absence de toute référence à la nécessité de soutenir les investissements dans les technologies à faible teneur en carbone est un exemple révélateur. Il y a une très faible probabilité pour que la reprise économique soit basée sur la création d'une économie de l'énergie propre, grâce à des politiques favorables aux programmes technologiques visant à réduire les émissions ainsi qu'à améliorer le rendement énergétique et la gestion durable des ressources naturelles.

Les conclusions ne reconnaissent pas non plus l'impact négatif des autres politiques de l'UE sur le développement, notamment celles qui favorisent la fuite des capitaux et les pratiques fiscales déloyales dans les pays en développement.

## Recommandations

La cohérence des politiques pour le développement est un outil important qui, s'il était mis en œuvre de façon efficace, pourrait avoir un effet bénéfique certain sur le développement durable, le respect des droits de l'Homme et la réduction de la pauvreté. Nous identifions ci-après certains des changements nécessaires en vue d'améliorer la cohérence entre les politiques européennes.

- La CPD doit impliquer une coordination active et une refonte des processus d'élaboration des politiques de façon à identifier et favoriser les synergies entre les politiques européennes susceptibles d'avoir un impact positif sur le développement durable et les droits de l'Homme.
- Les politiques en faveur des pauvres et du développement durable doivent prévaloir sur les intérêts européens à court terme, limités ou élitistes. Elles doivent servir de base à la politique de l'UE. Les processus d'élaboration des politiques doivent être transparents et soumis à une obligation de rendre des comptes. Un processus d'élaboration de politiques davantage participatif dès le départ permettrait d'éviter que la prise de décision au plus haut niveau

de l'UE – à la Commission, au Conseil et au Parlement européen – ne soit conditionnée par des droits acquis et de faire en sorte que les conséquences politiques dépendent moins d'une volonté et d'intérêts politiques inconstants.

- Pour parvenir à une cohérence des politiques en accord avec les droits des habitants des pays en développement, des consultations globales et des débats démocratiques doivent faire partie intégrante du processus d'élaboration des politiques.
- La CPD doit comporter des engagements contraignants sur l'anticipation et les répercussions d'un éventuel manque de cohérence. Un mécanisme de réclamations doit être introduit afin d'améliorer l'obligation de rendre des comptes et la cohérence.
- La CPD doit reposer davantage sur des données probantes et s'accompagner d'une recherche indépendante *ex ante* et *ex post* sur l'impact des politiques européennes sur la pauvreté dans les pays en développement. Les études d'impact sur le développement durable doivent être menées par des organismes indépendants de l'UE et du pays ou de la région concernée. Elles doivent être totalement transparentes et prendre en compte l'opinion des différents groupes impliqués et de leurs organismes représentatifs.
- La grande interdépendance entre les différents domaines politiques, qui constitue l'un des principaux défis pour la CPD, doit être rendue explicite afin de mieux comprendre la complexité des solutions politiques.
- De nouveaux outils de travail doivent être développés au moyen d'un budget alloué pour leur mise en place : des indicateurs en vue d'évaluer si une autre priorité ne nuit pas à un objectif de développement, un examen analytique fondé sur les enseignements de la création du GIEC, et des nouvelles directives pour la réalisation des études d'impact sur le développement durable qui non seulement tiennent compte de l'impact de la politique proposée mais qui montrent également l'interdépendance avec les autres domaines thématiques des politiques.
- Tous les niveaux opérationnels au sein de la Commission européenne et des États membres, des sièges et ministères aux délégations de la CE, ambassades et agences d'aide nationales, doivent être responsables de la mise en œuvre de la CPD et être convenablement formés à cet effet. Les chapitres relatifs à la CPD des Documents de stratégie pays de la CE doivent notamment être renforcés et mieux utilisés.
- La CPD doit être ouverte aux propositions relatives aux nouvelles questions qui n'entrent pas, à proprement parler, dans le cadre des 12 domaines prioritaires de la CPD couverts dans le deuxième rapport de la CE sur la CPD, tels que les matières premières. En limitant le domaine d'application de la CPD à cinq questions prioritaires, la « nouvelle » approche de la CE, telle qu'elle est définie dans sa communication sur la CPD<sup>iii</sup> qui accompagne le second rapport de l'UE sur la CPD, prend une direction diamétralement opposée.
- La Commission européenne et les États membres de l'UE doivent travailler ensemble à une meilleure sensibilisation, au renforcement de leurs effectifs et de leur capacité organisationnelle ainsi qu'à l'emploi de mécanismes de CPD plus efficaces et plus ambitieux.



### Rappel historique : les promesses répétées en vue d'une plus grande cohérence

Le concept de CPD est apparu pour la première fois dans la politique de l'UE dans les années 70 et a été défini dans le traité instituant l'Union européenne en 1993. Le traité de Maastricht a déterminé trois principes sur lesquels la politique de développement européenne doit reposer : la complémentarité, la coordination, et la cohérence entre l'ensemble des politiques communautaires. Selon l'Article 178 du traité de Rome, « la Communauté tient compte des objectifs [de développement] visés à l'article 177 dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. »

Le traité d'Amsterdam a ajouté un quatrième principe : la cohérence de l'ensemble des activités extérieures de l'UE. « L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement » (Article 3). Ce principe implique non seulement que les différentes politiques extérieures de l'UE ne doivent pas être en contradiction les unes avec les autres, mais également que toutes les politiques extérieures doivent être placées sur un pied d'égalité et qu'aucun domaine politique ne doit être envisagé au détriment d'un autre. Le principe de cohérence est par ailleurs inscrit dans le traité de Lisbonne, qui fournit une base juridique à la CPD.<sup>iv</sup>

En 1992, puis à nouveau en 1997, le Conseil a demandé à la CE de produire un rapport sur la cohérence, mais seul un document de consultation (document informel qui se limite à aborder la question) a été remis au Conseil en 1999.

Depuis 2005, des mesures visant à réviser et à améliorer les processus d'élaboration des politiques européennes ont été prises afin d'intégrer des considérations de développement dans les politiques qui ne sont pas centrées sur l'aide. Le Conseil a demandé à la CE de prêter une attention particulière à l'amélioration de la cohérence dans 12 domaines politiques prioritaires : le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, les migrations, la recherche et l'innovation, la société de l'information, les transports et l'énergie.

La CE a ensuite développé un programme de travail glissant, dans lequel elle a défini des propositions et un champ d'action pour soutenir ces engagements vis-à-vis de la CPD. Elle s'est en particulier penchée sur les mécanismes institutionnels mis en place pour faciliter les processus de cohérence des politiques dans la pratique. L'unité « Prospective et cohérence des politiques » de la DG Développement est responsable de la coordination des processus liés à la CPD.

Les États membres se sont engagés à améliorer la cohérence des politiques. À la fin 2007, un nombre croissant d'entre eux avait mis en place une série d'instruments et d'outils au sein de leurs procédures et de leurs structures institutionnelles, de façon à identifier et corriger les éventuelles incohérences.

Depuis les années 90, la société civile a joué un rôle essentiel dans la prise de conscience et l'acceptation du principe de CPD et a cherché à en faire une réalité, que ce soit en portant des cas d'incohérence à l'attention du public ou en menant des actions de plaidoyer auprès de l'UE et des États membres. En 2007, la CE et les États membres ont examiné les progrès accomplis depuis 2005 dans les 12 domaines politiques prioritaires. Les résultats de cet exercice ont été publiés dans le premier rapport biennal de l'UE sur la CPD.

Dans le second rapport biennal de l'UE sur la CPD, publié en septembre 2009,<sup>v</sup> la CE a globalement adopté la même approche : l'analyse repose sur une autoévaluation par les États membres et par la CE. Ce second rapport est toutefois complété par trois études de cas basées sur des évaluations menées dans un certain nombre de pays partenaires. Ces études de cas fournissent des données sur l'impact des politiques de l'UE sur la capacité des pays en développement à atteindre les OMD 1 et 6. La troisième étude de cas examine la pertinence de la stratégie commune Afrique-UE en tant que cadre pour l'amélioration de la cohérence dans les relations de l'UE avec le continent africain.

# Chapitres thématiques

## Comment l'UE réagit-elle face au plus grand défi du XXIème siècle en matière de développement ?

### Contexte

Au vu du changement climatique, les perspectives du développement mondial dépendront de la capacité de la communauté internationale à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et du soutien financier et technique qu'elle apportera aux pays en développement afin qu'ils puissent faire face au changement climatique et à ses conséquences. Dans son rapport sur la cohérence des politiques pour le développement, l'UE reconnaît le changement climatique comme l'un des plus grands défis du XXIème siècle en matière d'environnement et de développement ; pourtant ses politiques intérieures d'atténuation et ses réponses aux besoins d'aide indispensable des pays en développement vont à l'encontre de cette position.

Le rapport de la Commission de 2007 sur les progrès réalisés en matière de cohérence des politiques a identifié comme prioritaires les questions suivantes: l'évaluation de l'impact des politiques sur le climat et l'énergie, la prise en compte de considérations climatiques dans la coopération au développement, la déforestation et la dégradation des forêts, le rôle du système d'échange des droits d'émission (SEDE) de l'UE, et enfin les projets relatifs au mécanisme de développement propre (MDP).

*Les politiques de l'UE les plus récentes sur le changement climatique analysées dans ce chapitre sont les suivantes :*

*Action de lutte contre le changement climatique et paquet sur les énergies renouvelables, janvier 2008*

*Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité, décembre 2008*

*Vers un accord global en matière de changement climatique à Copenhague, janvier 2009*

*Effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de l'UE en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020<sup>i</sup>*

*Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen, avril 2009*

### Questions clés – concept

Le changement climatique n'est pas uniquement un problème écologique – il a également un impact sur la justice sociale, la pauvreté et les droits de l'Homme.

**L'impact du changement climatique sur les OMD :** Le changement climatique va représenter un véritable obstacle pour

atteindre les OMD et, dans de nombreux cas, entraîner davantage de personnes dans la pauvreté. La pénurie des ressources en eau, l'insécurité alimentaire, la diminution de la productivité agricole, les inondations et la disparition d'îles et des basses terres, les migrations forcées, la désertification, et la propagation des maladies à vecteurs : ce sont toutes les conséquences du changement climatique auxquelles il faut s'attendre et qui imposeront de nouvelles contraintes sur les populations les plus vulnérables. Les estimations du nombre de personnes susceptibles de se déplacer en raison de l'évolution de l'environnement varient, mais une étude des effets potentiels du changement climatique sur la migration humaine et le déplacement de populations estime à 200 millions le nombre de réfugiés climatiques d'ici 2050.<sup>vii</sup> L'impact de l'exposition aux chocs et aux contraintes climatiques dépendra des structures économiques, sociales et politiques qui régissent la vie des personnes, même si les plus exposées restent les femmes, les enfants, les populations autochtones et les groupes extrêmement pauvres et marginalisés.

**Les défis relatifs au climat et au développement sont étroitement liés :** La politique sur le climat a un lien évident avec le développement. Il n'existe cependant aucune garantie que les politiques sur le climat prendront pleinement en compte les aspects de développement et d'équité. Si l'on ne prend pas soin de répondre ensemble aux défis relatifs au climat et au développement, les efforts dans ces deux domaines risquent d'être voués à l'échec. Ces deux batailles doivent être menées en parallèle.

**Justice climatique et le droit au développement :** Les politiques d'atténuation doivent être élaborées de façon à ce que les droits de la population au développement (conformément à la convention sur le climat) soient respectés aujourd'hui et à l'avenir. Et ce, en partant du postulat que l'« espace carbone » est limité et qu'il doit être partagé équitablement. Les pays riches responsables d'une grande partie des émissions de CO2 doivent par conséquent réduire considérablement leur niveau de pollution afin d'éviter des contraintes supplémentaires aux pays qui cherchent déjà à sortir de la pauvreté et qui ont besoin d'espace pour se développer. Malgré les mesures nationales d'atténuation les plus ambitieuses menées par les pays de l'Annexe 1<sup>viii</sup> (c.-à-d., réductions de 45-50% d'ici 2020, et de 100% d'ici 2050), la « dette climatique » envers les pays pauvres continuerait de s'accumuler en raison des émissions par habitant élevées dans les pays industrialisés à l'heure actuelle. L'UE doit rendre des comptes sur cette appropriation injuste du faible espace climatique restant et payer sa dette par d'autres moyens, notamment en apportant un soutien financier et technologique aux investissements destinés à la préservation du climat.



### Témoignage du Kenya

Mon nom est Joseph Kones, je suis né il y a 57 ans dans le village de Kabaruso, dans le district de Bomet. Je vis dans cette région depuis que je suis né. Ma femme et moi avons huit enfants. Mon village a une population d'environ 10.000 personnes. La culture de maïs et de thé sont nos principales sources de revenus. Notre thé est vendu via une fabrique de thé locale. Nous cultivons également des haricots, des pois, des pommes de terre irlandaises et des tomates que nous vendons au marché local. Nous élevons des vaches laitières et des chèvres qui nous apportent du lait.

Lorsque j'étais jeune, nous avons l'habitude d'avoir des pluies régulières surtout en avril et en novembre. Maintenant, il pleut à n'importe quel moment de l'année. Pour nous, fermiers, il est devenu très difficile de planifier les plantations. Il doit y avoir quelque chose qui ne va pas quelque part. Ces changements ont débuté il y a environ 20 ans. Cette année-là, les pluies sont arrivées plus tard. Lorsqu'elles sont arrivées, elles étaient si abondantes que les terres ont été imprégnées d'eau. La production de nourriture dans la région a diminué. Les gens ne savent pas avec certitude quand planter et lorsqu'ils plantent, ils peuvent ne pas avoir de pluie au bon moment. Dans la région, nous ne cultivons pas uniquement pour notre nourriture, mais aussi pour assurer nos revenus. Quoiqu'il en soit, cette diminution de la production agricole affecte nos gagne-pain. Certaines personnes ont même dû faire appel aux dons de nourriture du gouvernement, ce qui ne c'était jamais produit depuis ma naissance. Il y a environ deux ans, nous avons dû faire face à une sécheresse importante, même la rivière toute proche s'est asséchée. C'était la première fois de ma vie que je voyais cette rivière à sec !

Lorsque j'étais jeune, nous n'avions jamais rien entendu de la malaria. Il était très rare pour nous d'apprendre que quelqu'un l'avait contractée. Nous ne savons pas comment elle s'est développée ici. Je pense qu'il fait aujourd'hui assez chaud pour que les moustiques qui portent la malaria survivent dans notre région. Nous avons l'habitude d'entendre que la malaria sévissait plutôt dans la région autour du lac [Victoria] où le climat est plus chaud que chez nous.

*Joseph Kones, Kenya, Témoin du Climat, WWF,  
<http://www.panda.org>*

De même, les politiques d'adaptation doivent s'appuyer sur la reconnaissance du fait que le droit au développement humain n'est pas respecté en raison des émissions passées et présentes des pays industrialisés. A l'heure actuelle, l'adaptation au changement climatique dans les pays en développement n'est pas une option mais une nécessité. Néanmoins, cette adaptation aura ses limites étant donné que certains écosystèmes vont entièrement disparaître et que certaines basses terres vont finir sous les eaux, impliquant des migrations et des réinstallations. Les pays industrialisés ont l'obligation de fournir une compensation pour les dommages causés par leurs émissions, afin de protéger le droit au développement des pays et des populations plus dévalorisés.

### Témoignage d'Inde

Je m'appelle Jamila Bibi. Je suis née sur l'île de Rajnagar. Il y a près de 30 ans, je me suis mariée et j'ai emménagé dans la maison de mon époux sur l'île de Mousuni. Nous nous sommes installés dans la partie ouest de l'île. La principale activité de mon mari était la récolte des ostracodes. À l'époque, ils étaient vendus à bon prix et il était facile de s'en procurer dans les eaux côtières. Mon mari était la seule source de revenu de notre famille mais désormais, il ne peut plus beaucoup travailler en raison de ses problèmes physiques. Nous dépendons entièrement de notre fils qui travaille à la journée.

Notre maison se trouvait derrière l'ancienne digue et nous n'aurions jamais pensé qu'elle céderait aussi facilement sous l'action régulière des marées. Je me rappelle encore du moment où nous avons perdu notre maison, nos chèvres et nos documents importants, lorsque la digue a cédé tout d'un coup et que nous avons tout perdu en l'espace de quelques instants. Ce fut pour nous un moment de panique et de terreur absolue.

Le niveau de la mer a monté au fil des années, de même que la température. Les vagues sont très hautes quand la marée monte. Le niveau de l'eau lors des inondations est également très élevé. C'est dangereux. Les cyclones amènent avec eux des pluies importantes qui dévastent de nombreux villages sur cette île. Je vois le climat changer depuis des années mais je ne sais absolument pas pourquoi il en est ainsi ou comment lutter contre. Mon beau-père racontait qu'à une époque, il y avait des forêts et beaucoup d'oiseaux dans cette région, mais tout a quasiment été détruit ou disparu.

*Jamila Bibi, Inde, Témoin du Climat, WWF,  
<http://www.panda.org>*

## Les politiques de l'UE en pratique

### Rendre des comptes et prendre les bonnes mesures

L'UE considère que l'augmentation de la température à la surface du globe doit être limitée à 2°C. Elle a donc proposé des objectifs nationaux et internationaux dans le but de respecter cette limite. Bien qu'il faille soutenir cette approche proactive, les objectifs de l'UE sont en contradiction avec les objectifs de ses propres politiques. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a indiqué dans son dernier rapport de 2007<sup>ix</sup> qu'il fallait réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre de 50 à 85% pour maintenir le réchauffement climatique en dessous de 2°C. Un nombre croissant de scientifiques estime que les gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère doivent être stabilisés à des niveaux inférieurs à ceux précédemment recommandés. Avec les objectifs actuels de l'UE en matière de réduction des émissions d'ici 2020 et 2050, il y a une forte (et inacceptable) probabilité pour que le seuil de 2°C soit dépassé.

Le Conseil européen a affirmé que les objectifs de réduction devaient reposer sur les données scientifiques disponibles les plus fiables. Néanmoins, malgré de telles déclarations, l'UE continue à proposer des objectifs de réduction insuffisamment élevés, ce qui dénote un sérieux manque d'engagement à lutter contre les pires conséquences du changement climatique et ses répercussions sur les populations des pays en développement. Aujourd'hui, certaines des basses terres les plus vulnérables se demandent même si la limite de 2°C n'est pas trop élevée pour garantir leur survie.

Le paquet énergie-climat de l'UE adopté en décembre 2008 permet aux États membres de l'UE d'utiliser les « compensations d'émissions » dans les pays hors UE pour réaliser jusqu'à 70% de leurs obligations nationales de réduction des émissions. On remarque ici plusieurs contradictions avec les objectifs des politiques de développement. Tout d'abord, un tel niveau de compensation met en doute la pertinence des objectifs de réduction et retarde l'évolution nécessaire vers une économie à faible teneur en carbone au sein de l'UE. Ensuite, il existe un risque que les mesures de réduction les moins coûteuses – qui peuvent être les plus facilement adoptées par les pays en développement dans leurs efforts de réduction de leurs émissions de carbone – soient revendiquées par les États membres de l'UE. L'UE a en outre indiqué qu'elle avait l'intention de comptabiliser les compensations en tant que « financements mesurables, notifiables et vérifiables » – un exemple flagrant de double comptabilisation et de manque de cohérence. Les compensations ne peuvent être considérées comme un investissement dans les mesures d'atténuation à la fois dans les pays de l'Annexe 1 et dans les pays en développement.

### Besoins financiers<sup>x</sup>

Selon les estimations de l'UE, les coûts annuels des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement (en plus de l'APD) varient entre 23 et 54 milliards d'euros<sup>xi</sup> et ceux des mesures d'atténuation s'élèveraient à 87,5 milliards d'euros<sup>xii</sup>. D'autres études publient des coûts considérablement plus élevés. Une étude récente<sup>xiii</sup> est notamment parvenue à la conclusion que les coûts réels des mesures d'adaptation pourraient être deux à trois fois supérieurs aux 40-170 milliards de dollars par an estimés par la CCNUCC.

Les pays en développement réclament entre 0,5% et 1% du PIB dans le cadre de la CCNUCC. La récente communication de la Commission européenne sur le financement de la lutte contre le changement climatique<sup>xiv</sup> est très loin de répondre aux besoins et aux attentes de nouveaux financements supplémentaires, garantis et prévisibles. Elle propose une contribution annuelle internationale et publique au financement de la lutte contre le changement climatique, à partir de 2020, qui couvrirait à la fois les coûts d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement, de 22-50 milliards d'euros, la part de l'UE se limitant à 2-15 milliards d'euros. Certaines des propositions les plus innovantes formulées par d'autres pays sur la manière de créer des sources de financement prévisibles sont totalement négligées. Le manque de financement n'est pas lié à un problème de ressources, comme l'ont récemment démontré

les sommes mobilisées par les pays riches pour sauver le système bancaire international, mais à une question de volonté politique et de priorités.

Les scientifiques et les économistes soulignent qu'il est nécessaire d'entreprendre des efforts d'atténuation ambitieux dès maintenant pour réduire les coûts humains, écologiques et économiques de demain. Il faut toutefois souligner que les coûts réels du changement climatique sont et seront principalement supportés par les habitants des pays en développement, qui s'avèrent être les premiers et les plus affectés par un problème auquel ils ont le moins contribué.

En 2008, l'UE a manqué l'occasion de rendre obligatoire l'utilisation du produit de la mise aux enchères des quotas d'émissions de CO2 pour des actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement. Une telle mesure aurait certainement contribué à fournir des ressources nécessaires d'urgence. Or, à ce jour, l'UE n'a donné aucune indication concrète sur les niveaux de financement qu'elle est disposée à apporter aux pays en développement, au delà de son engagement à assumer sa « juste part ».

### Besoins technologiques

L'absence de position européenne en matière de coopération technologique – en particulier vis-à-vis des pays les moins avancés – démontre un manque évident de cohérence dans les objectifs de développement. Jusqu'ici, toutes les négociations sur la coopération technologique se sont concentrées sur les projets de captage et de stockage du carbone en Chine, et non sur les technologies adaptées aux pays les moins avancés. De même, le soutien au renforcement des capacités institutionnelles n'est pas suffisamment abordé alors que le succès de la diffusion et du déploiement de technologies d'adaptation et d'atténuation essentielles dans les pays en développement en dépendra. La perspective de développement fait clairement défaut.

### Pour une APD qui s'adapte au changement climatique

En plus d'apporter aux pays en développement un soutien financier et technologique supplémentaire pour les mesures d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, l'UE doit également faire en sorte que ses programmes d'APD soient conçus pour résister au changement climatique et contribuent de façon significative au développement durable. À l'heure actuelle, la reconnaissance des impacts potentiels du changement climatique dans la programmation des documents et des profils environnementaux des pays est insatisfaisante. Il y a un risque réel de perpétuer la non-durabilité et la vulnérabilité en diminuant la résistance et la capacité d'adaptation des ressources naturelles et des écosystèmes, contraignant ainsi les pays à recourir aux infrastructures traditionnelles coûteuses sur le long terme. Le Livre Blanc de la Commission sur l'adaptation<sup>xv</sup> repose sur un nouveau plan visant à intégrer la dimension environnementale dans la coopération au développement de la CE, adopté en juin 2009.



### Impacts étroitement liés et la spirale de l'inégalité

Les mesures de lutte contre le changement climatique, notamment les mesures d'atténuation, doivent tenir compte de la vulnérabilité et la pauvreté, ainsi que les problèmes environnementaux au sens large. Les mesures (y compris celles qui concernent les sources d'énergie alternatives) qui ne tiennent pas compte des populations défavorisées ou de l'environnement risquent d'accroître la spirale de l'inégalité.

La prise de conscience du changement climatique au sein de l'UE a notamment entraîné une croissance de la demande en agrocarburants. Ils sont en effet considérés comme une alternative aux combustibles fossiles, pouvant contribuer de manière significative à atteindre l'objectif de l'UE (conformément au paquet énergie-climat) fixant à 10% la part des énergies renouvelables dans les transports d'ici à 2020. L'énergie provenant de la biomasse est un élément important du développement à faible teneur en carbone, aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés. Cependant, bon nombre de méthodes actuelles de production d'agrocarburants ne permettent pas d'atteindre les niveaux de réduction des émissions nécessaires pour en faire des sources d'énergie renouvelable viables. La demande croissante en agrocarburants pourrait, à l'aide de politiques appropriées, contribuer au développement local et à l'expansion des marchés nationaux des bioénergies. Toutefois, la demande et la valorisation croissantes des agrocarburants créent une concurrence entre la production alimentaire et la production de cultures destinées à l'énergie dans les pays en développement, avec des conséquences importantes sur le plan social et écologique. Des normes environnementales ont certes été incluses dans la directive de la CE, mais à l'heure actuelle, celle-ci ne définit aucun critère obligatoire de durabilité sociale. (Cf. chapitre Agriculture)

Il convient d'examiner tous les investissements publics ou privés de l'UE dans les pays en développement ainsi que l'ensemble des politiques et accords commerciaux et économiques de l'UE avec les pays en développement du point de vue de leur contribution au développement à faible teneur en carbone, et s'assurer qu'ils réduisent bien l'impact du changement climatique, et non l'inverse. Aujourd'hui, les objectifs commerciaux de l'UE, centrés sur un meilleur accès aux matières premières et aux produits agricoles de base, ne tiennent pas compte des objectifs de développement de nombreux pays qui doivent assurer leur propre production alimentaire pour faire face aux risques climatiques. On ne peut s'en tenir à la situation actuelle: l'importance que l'UE accorde à la croissance par les exportations et à la promotion de la surconsommation menace aussi bien la préservation des écosystèmes que l'équité mondiale. (Cf. chapitre Commerce)

### Etablir des liens cohérents

La proposition législative de la Commission visant à interdire l'importation de bois ou produits à base de bois d'origine illégale en Europe est un exemple positif de cohérence des politiques de développement, ayant trait à la fois aux politiques sur le changement climatique et sur l'exploitation des forêts. L'abattage illégal du bois

a de graves conséquences sur les moyens de subsistance des populations autochtones et des communautés locales, et représente une perte importante de revenus qui pourraient être utilisés autrement, dans une logique de développement. L'UE a reconnu l'impact négatif environnemental et social de la déforestation non contrôlée, ainsi que sa propre responsabilité en tant que consommateur majeur de bois tropicaux. Elle prend désormais les mesures nécessaires pour renforcer ses initiatives FLEGT (Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux) et REDD (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts)<sup>vi</sup>, à l'heure où près de 20% des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> proviennent de la déforestation.

## Recommandations

### Pour une position cohérente de l'UE à Copenhague

- Les politiques de l'UE sur le changement climatique et un nouvel accord au sein de la CCNUCC doivent explicitement reconnaître et protéger le droit au développement durable de la population des pays en développement. L'UE doit soutenir un futur régime climatique qui préserve et renforce les droits des populations pauvres et vulnérables. Ce régime climatique doit lutter contre la pauvreté énergétique en permettant à plusieurs milliards de personnes démunies d'accéder bien plus facilement à l'énergie propre et à un coût abordable ;
- Étant à la fois un pollueur majeur et un leader mondial dans la coopération au développement, l'UE doit reprendre le flambeau et montrer qu'elle est déterminée à faire en sorte que ses actions de lutte contre le changement climatique soient plus en accord avec ses objectifs et pratiques en matière de coopération au développement et répondent efficacement aux réalités et aux intérêts des pays les moins avancés dans le monde ;
- L'UE doit ouvrir la voie en prenant des mesures ambitieuses afin que les émissions mondiales atteignent leur niveau maximal bien avant 2020 et qu'elles réduisent de plus de 80% d'ici 2050. En d'autres termes, l'UE doit atteindre l'objectif de zéro émission de CO<sub>2</sub> d'ici 2050.

### Pour une meilleure cohérence des mesures de l'UE relatives au climat

- L'UE doit garantir la « pertinence » environnementale de ses propres objectifs de réduction des émissions CO<sub>2</sub> en s'engageant à atteindre la plupart d'entre eux à l'intérieur de ses frontières, tout en reconnaissant sa responsabilité historique en contribuant financièrement à la décarbonisation dans les pays en développement. Les mesures internes de l'UE qui encouragent l'utilisation des énergies renouvelables dans le secteur des transports doivent prévoir des normes environnementales et sociales rigoureuses qui protègent les écosystèmes, la biodiversité, les moyens de subsistance et la production alimentaire, aussi bien dans les pays en développement qu'en Europe ;

- L'UE doit impérativement veiller à la cohérence de ses politiques pour démontrer qu'elle est déterminée à atteindre ses objectifs et à faire face aux enjeux climatiques.
- Les politiques futures de l'UE, en particulier dans le domaine de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de l'accès à l'énergie durable, du commerce et de la migration devront prévoir des engagements à la fois en matière de changement climatique et de coopération au développement.

### **Pour des engagements de l'UE sur le financement climatique, au delà de l'APD**

- Dans la lignée du Plan d'action de Bali, l'UE doit reconnaître ses responsabilités historiques et juridiques et s'engager à apporter le soutien financier nécessaire aux mesures d'adaptation et d'atténuation dans les pays en développement. Cette aide financière doit représenter au moins un tiers des coûts estimés dans les pays en développement, être prévisible, accessible, équitable et à long terme. Elle doit être également additionnelle aux engagements en termes l'APD (atteindre 0,7% du RNB) (*ndlr: objectif de l'APD d'ici 2015*). Tous les financements destinés à l'adaptation, et la majeure partie de ceux destinés à l'atténuation, doivent être accordés sous forme de subventions ;
- L'aide de l'UE ne doit pas se faire au détriment des objectifs d'APD visant à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement relatifs à la réduction de la pauvreté, la santé, l'éducation et la sécurité alimentaire. Ces objectifs de développement sont en fait des conditions préalables à l'efficacité des financements climatiques supplémentaires;
- Dans une perspective de cohérence des politiques, il est important que les fonds de l'APD, déjà limités, ne se retrouvent pas menacés par la recherche de financements pour la lutte contre le changement climatique. Même s'il est parfois possible d'assurer conjointement la mise en œuvre des programmes de développement et d'adaptation au changement climatique sur le terrain, il est important de veiller à ce que les deux restent distincts et que leurs sources de financement soient facilement identifiables. En outre, il n'est pas contradictoire de veiller, à la fois, à ce que l'APD prenne totalement en compte les conséquences potentielles du changement climatique, notamment sur l'eau, la santé, la dégradation des terres, la production alimentaire et les infrastructures côtières, et à ce que les programmes pour le développement à faible teneur en carbone soient optimisés.



## La compétitivité de l'UE au détriment du développement durable

### Les politiques commerciales de l'UE et leurs enjeux en matière de développement

La politique commerciale de l'UE a des conséquences majeures sur les pays en développement du monde entier. La conjonction des crises alimentaire, financière et économique montre parfaitement à quel point les incitations actuelles du marché n'ont pas réussi à faire émerger un type de développement qui soit équitable ou durable sur le plan social, écologique et économique.

L'UE est actuellement en pourparlers avec des pays en développement sur un grand nombre d'accords bilatéraux et régionaux de libre-échange (ALE). Les négociations reposent sur la stratégie commerciale de l'UE, telle qu'elle est définie dans la communication de la CE « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée ».<sup>xvii</sup> Cette stratégie cherche à donner à des grandes entreprises, en particulier, un avantage concurrentiel dans une économie mondialisée en ouvrant progressivement des marchés dans les pays en développement qui représentent une source de gains de productivité, de croissance et de création d'emplois au sein de l'UE.

La communication identifie trois grands domaines prioritaires :

- i) *L'ouverture de marchés et l'établissement de règles plus rigoureuses* dans les nouveaux secteurs commerciaux qui sont importants sur le plan économique pour l'UE, notamment les services, les droits de propriété intellectuelle (DPI), l'investissement, les marchés publics et la concurrence.
- ii) *L'amélioration de l'accès aux ressources* telles que l'énergie, les métaux et les matières premières primaires, y compris certains produits agricoles. L'UE souhaite lever les restrictions à l'exportation de ressources des pays en développement, qui sont perçues comme un obstacle majeur à l'accès aux intrants pour les industries européennes, en particulier les industries de transformation secondaire.
- iii) *Les entraves appliquées après la frontière* : la réduction des tarifs douaniers est encore perçue comme un aspect important pour l'ouverture de marchés aux exportations industrielles et agricoles de l'Europe. Mais à mesure que les tarifs baissent, ce sont les barrières non tarifaires, telles que les règles et les normes, qui sont de plus en plus considérées comme les principaux obstacles.

L'un des objectifs, non inclus dans la stratégie pour « une Europe compétitive dans une économie mondialisée » (*ndlr* : pour une « Europe mondiale »), mais qui est souvent mentionné par l'UE comme un facteur incitatif lors des négociations régionales sur les ALE avec les pays en développement, est celui de la promotion de l'

« intégration régionale », c.-à-d. la création d'économies d'échelle. Il est ressorti comme l'objectif principal de l'UE dans ses négociations avec les pays de la zone Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) ainsi qu'avec les pays d'Amérique Centrale et des pays andins.

### Questions clés – les concepts du développement font défaut

La stratégie concentre ses efforts sur le renforcement de la compétitivité des entreprises européennes et accorde peu d'attention à la réduction de la pauvreté ou aux objectifs relatifs au développement durable des pays en développement. En ligne avec l'agenda de Lisbonne de l'UE, elle part du principe que les bénéficiaires des entreprises européennes finiront par profiter à tous, tout en négligeant les conséquences sociales et environnementales d'une compétitivité exacerbée. La stratégie n'est pas en accord avec les objectifs de développement dans trois domaines clés :

**L'espace politique** : Les accords commerciaux soutenus par l'UE comportent des engagements qui limitent l'espace politique dont les pays en développement disposent pour choisir leurs propres stratégies de développement. Elle restreint également leur capacité à répondre aux crises actuelles avec des réformes nationales appropriées au niveau réglementaire (par exemple par des mesures de discrimination positive), structurel ou macro-économique. Les accords bloquent les réformes politiques et économiques, et exposent les pays en développement à des risques liés à des échecs provenant d'autres économies du système économique mondial ; comme la récente crise financière l'a démontré.<sup>xviii</sup>

**La qualité de la croissance, son impact et sa distribution (sexo-)spécifique** : La croissance illimitée par les exportations demeure le paradigme dominant du régime commercial de l'UE encouragé dans les ALE avec les pays en développement. L'augmentation des exportations était considérée comme un facteur contribuant fortement au développement et à la réduction de la pauvreté. Néanmoins, de nombreux signes laissent à penser qu'en l'absence de politiques de redistribution appropriées et prenant en compte la différenciation hommes/femmes, la croissance et l'accumulation des bénéfices par les entreprises ne peuvent éradiquer la pauvreté ou l'inégalité. Le *Projet de document final pour la Conférence des Nations Unies sur la Crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement* (Cf. chapitre Finances) a souligné le fait que l'objectif de l'activité économique « ne doit pas être l'accumulation sans limite, sans fin et sans raison de richesses au sein d'une économie basée sur le profit, mais plutôt une économie au service de l'être humain qui garantit les besoins humains, les droits des Hommes et des femmes, et la sécurité humaine, et qui préserve la vie sur terre. » Comme il



fallait s'y attendre, le document final adopté par les gouvernements du G20 a modéré cette formulation et s'abstient de toute critique directe qui pourrait remettre en question le système économique purement fondé sur le profit.

**L'asymétrie dans les négociations commerciales bilatérales et régionales :** Bien que l'UE affirme son engagement envers le système commercial multilatéral, l'importance qu'elle accorde aux accords bilatéraux est évidente. Or, cette priorité accordée aux négociations bilatérales, dans lesquelles l'UE possède un avantage indéniable en tant que plus grand marché du monde, nuit à l'élaboration de politiques multilatérales, et affaiblit encore davantage les positions de négociation des pays en développement. À l'OMC, forts de leur pouvoir de négociation collectif, les pays en développement ont réussi à exclure du processus de libéralisation les questions telles que l'investissement, les marchés publics et la concurrence. Malgré cela, l'UE fait pression pour intégrer ces mêmes questions dans le cadre des négociations commerciales bilatérales qu'elle mène.

## Les politiques de l'UE en pratique

### L'ouverture du marché de l'UE aux pays en développement

L'un des aspects importants de la politique commerciale de l'UE est l'accès des pays en développement au marché européen. En plus des programmes commerciaux préférentiels existants, et en pleine expansion, du Système Généralisé de Préférences (SGP et SGP Plus) et de l'initiative *Tout Sauf les Armes* (TSA) auprès des pays les moins avancés (PMA), l'UE a pris des mesures qui ont permis aux pays ACP de bénéficier en 2007 d'un accès libre en franchise de droit de douane et de quota au marché de l'UE (DFQFMA).

Les limitations, incohérences et barrières empêchent globalement les pays en développement de tirer pleinement profit de l'accès au marché. Le SGP, par exemple, demeure un régime unilatéral, ce qui le rend imprévisible étant donné que l'UE peut décider de retirer les préférences accordées à tout moment.

En outre, l'initiative *Tout Sauf les Armes* est annulée lorsqu'un PMA appartenant au groupe ACP est contraint de choisir entre bénéficier du TSA à un niveau bilatéral et favoriser une intégration régionale en négociant un accord commercial régional : si le PMA choisit de négocier un accord de partenariat économique avec l'UE dans le cadre de sa configuration régionale, il se retrouvera contraint d'ouvrir son propre marché. Dans ce cas, l'UE annule *de facto* sa proposition de TSA et les PMA de la zone ACP n'ont d'autre possibilité que d'ouvrir leur marché en vertu des négociations commerciales de l'APE.

Les *Règles d'origine* (RDO) déterminent d'où un produit provient et s'il peut bénéficier ou non d'un accès libre en franchise de droit de douane. Les RDO demeurent toutefois très restrictives et continueront à limiter l'utilisation d'intrants et matières de base importés pour l'industrialisation des régions ou pays à faible revenu, de petite

taille ou géographiquement isolés. De plus, les différences entre les RDO accordées dans les différents APE et sous le régime du SGP compliquent l'utilisation par les pays ACP des intrants provenant de l'ensemble de la zone ACP pour leurs exportations vers l'Europe.

### Croissance axée sur l'exportation et exigeant beaucoup de ressources

Une autre limite des politiques et régimes qui régissent l'accès des pays en développement au marché de l'UE réside dans le fait qu'ils reposent sur l'hypothèse d'une croissance tirée par les exportations et n'envisagent pas que cela peut entraîner un sous-investissement sur les marchés nationaux et régionaux. Ce modèle de croissance augmente leur dépendance et leur vulnérabilité vis-à-vis des choix et chocs exogènes sur les marchés internationaux. Il s'avère en effet nuisible aux industries nationales ou aux secteurs non structurés qui sont en concurrence avec les importations, et prive les travailleurs pauvres, petits exploitants, petits commerçants et micro-entrepreneurs, en majorité des femmes, de leur droit à des moyens de subsistance durables.

### L'ouverture de nouveaux secteurs commerciaux et les règles commerciales importantes pour l'UE

Les nouveaux secteurs mis en avant par l'UE dans sa stratégie pour une « Europe compétitive dans une économie mondialisée », et encouragés dans des ALE bilatéraux, ont déjà été rejetés par la plupart des pays en développement au sein de l'OMC. Ils comprennent les marchés publics, l'investissement, la concurrence (les questions dites « de Singapour ») et des accords d'une plus grande envergure sur l'application et la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI).

### La propriété intellectuelle (PI)

Dans ses négociations, notamment avec les pays de la région andine, l'UE fait pression pour intégrer des dispositions relatives à la PI visant à renforcer la protection des brevets et l'exclusivité des informations. Ceci aura des conséquences sérieuses sur les dépenses publiques déjà limitées en matière de santé et d'accès aux médicaments, qui vont à l'encontre de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Au travers des ALE, l'UE fait pression pour que les pays signent la Convention UPOV 1991 (convention internationale pour la protection des obtentions végétales). La signature de cette Convention risque de diminuer la contribution de la communauté agricole à l'agro-diversité et de porter atteinte aux droits des agriculteurs (femmes) de préserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences paysannes. Elle risque également d'affaiblir les droits des communautés indigènes d'utiliser et de contrôler leurs ressources naturelles.

### Les marchés publics

Les pays en développement s'opposent au sein de l'OMC à la libéralisation des marchés publics. Au travers des ALE, l'UE fait pression pour que les pays en développement ouvrent leurs marchés publics aux sociétés étrangères. Dans les pays en développement, les marchés publics constituent un élément très important de l'économie et représentent entre 15 et 30% du PIB. La politique du



gouvernement relative à l'achat de biens et services peut constituer un outil de développement déterminant, par exemple en orientant la dépense vers les biens produits localement et vers les entreprises locales ou nationales. Elle est également essentielle pour la prise de mesure de discrimination positive, telle que la participation des femmes, les actions visant à atténuer les tensions entre différents groupes ethniques au niveau national, ou encore la promotion d'une économie verte et d'un travail décent. En temps de crise financière en particulier, les marchés publics peuvent représenter un outil essentiel de stimulus économique.

L'accord commercial entre l'UE et les pays des Caraïbes (APE UE-CARIFORUM) contient une disposition prévoyant l'accès des entreprises de l'UE aux marchés publics selon laquelle les gouvernements des Caraïbes ne peuvent pas faire de discrimination sur la base des conditions d'achat et de vente des biens et services.<sup>xxiii</sup> Dans les négociations avec l'Amérique Centrale, la Commission européenne a confirmé qu'en ce qui concernait les marchés publics, l'UE visait un accès au marché qui soit le plus large possible.<sup>xxiv</sup>

Ces nouvelles questions introduites par l'UE dans les ALE ont également entraîné une « inflation légale »<sup>xxv</sup> qui met à rude épreuve la capacité institutionnelle et réglementaire des pays en développement. Force est de constater que les pays en développement ne sont souvent pas en mesure de mettre en place les conditions adéquates pour s'assurer qu'ils profitent des accords de libre-échange ; par exemple en renforçant les capacités d'offre en fonction de l'ouverture du marché, de façon à atteindre les objectifs de développement souhaités, ou en s'assurant que les politiques intérieures sociales et économiques sont en mesure d'accompagner les réformes économiques et politiques requises dans le cadre des ALE de sorte qu'elles puissent limiter leurs effets négatifs. De plus, la capacité institutionnelle tant recherchée se trouve détournée des autres besoins urgents pour le développement.

*Les matières premières* : les ressources naturelles font partie des secteurs sur lesquels l'UE exerce une forte pression pour obtenir l'ouverture du marché. La stratégie européenne d'accès aux matières premières<sup>xxvi</sup> nie les droits souverains des pays tiers sur leurs propres ressources naturelles bien que la « souveraineté permanente » soit prévue dans de nombreuses résolutions de l'ONU. La stratégie de l'UE n'aborde pas les externalités liées à l'extraction et au commerce des matières premières, telles que la dégradation de l'environnement, et se concentre uniquement sur le court terme. De plus, elle remet injustement en question les politiques industrielles des pays en développement. Les pays en développement devraient légitimement être libres de mettre en place des politiques qui permettent de créer de la valeur ajoutée au niveau national. La création d'emplois « décents »<sup>xxvii</sup> est mise à mal dans la mesure où cela suppose une protection efficace des industries naissantes et des industries nationales de service qui sont essentielles au bien-être des citoyens. A l'inverse, la stratégie d'accès aux matières premières de l'UE maintient les pays en développement dans le système actuel, injuste, de la division internationale du travail, selon laquelle les pays en développement demeurent exportateurs de marchandises et de

matières premières primaires, en particulier.

L'ambition de l'UE d'utiliser les ALE pour supprimer ou interdire de nouvelles taxes à l'exportation – outil indispensable pour limiter la sortie non réglementée des ressources naturelles des pays en développement – ainsi que sa stratégie d'accès aux matières premières laissent à penser que l'Europe veuille se saisir du *droit* d'exploiter les ressources naturelles des autres nations. Ceci n'est pas conforme au Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, première partie, Article 1 et Article 2(i)(c). Conformément à l'article 2 : « Tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. »

### **Le manque de mesures de défense commerciale fragilise la sécurité alimentaire**

Le manque d'investissement dans l'agriculture des pays en développement, y compris dans les infrastructures, les informations et les services des marchés locaux et régionaux, a affaibli le secteur de l'agriculture familiale dans de nombreux pays. La libéralisation du commerce, qui a ouvert de façon trop rapide ou trop poussée les marchés des pays en développement à la concurrence internationale, a fragilisé encore davantage le secteur rural et les moyens de subsistance ruraux.<sup>xxviii</sup> (Cf. chapitre Agriculture)

Au cours des négociations sur les APE, par exemple, l'UE insiste sur l'interprétation stricte de l'expression « l'essentiel des échanges commerciaux » de l'article 24 de l'AGCS, soutenant qu'elle implique un taux de couverture d'au moins de 80% des programmes de libéralisation, sur une période de transition de 15 ans maximum. En d'autres termes, les pays ACP doivent faire des compromis entre les différents groupes d'intérêts sociaux et économiques sur la liste des produits exclus de la libéralisation qui ne doivent pas dépasser la limite des 20%; ce qui doit s'appliquer non seulement au niveau national mais également au niveau sous-régional dans des régions très hétérogènes. En outre, ils sont confrontés à la suppression totale des tarifs sur les 80% restants de leurs marchandises, ce qui implique non seulement une concurrence accrue, mais également une perte de recettes publiques considérable.

De plus, un certain nombre de dispositions contenues dans les ALE, APE et Accords d'Association (AA) de l'UE nuisent aux efforts des pays en développement visant à protéger, mettre en place et consolider les marchés alimentaires locaux et régionaux.

*Les mesures de sauvegarde essentielles à la protection des marchés vulnérables* sont plus restrictives dans les ALE de l'UE qu'à l'OMC. Les clauses de sauvegarde des APE doivent permettre aux pays d'invoquer une clause de sauvegarde en cas d'augmentation des volumes et prévoir la possibilité de réduire les prix afin d'empêcher le *dumping*. Aucune limite de temps ne doit être imposée et la collecte des preuves doit être simplifiée. La sauvegarde dans la clause actuelle sur les *industries naissantes* se limite au moment

où le préjudice s'est déjà produit ou risque de se produire. Une clause plus proactive pour les industries naissantes permettrait à un gouvernement d'imposer des droits de douane supplémentaires sur les biens importés qui entrent en concurrence avec ses propres industries naissantes, et ne comporterait aucune limite de temps. Dans certains accords, la *clause de standstill* impose aux pays en développement de geler leurs tarifs d'importation au niveau en cours, y compris pour les produits qui ne sont pas concernés par la libéralisation, ce qui limite leur capacité à protéger les produits sensibles et secteurs locaux en concurrence avec les importations. La suppression des taxes à l'exportation et l'interdiction d'en introduire de nouvelles diminuent les recettes publiques dans les pays en développement. Les taxes à l'exportation peuvent représenter plus de 20% des recettes publiques. Elles peuvent soutenir l'industrie nationale en lui offrant un accès privilégié aux ressources naturelles du pays et en limitant la sortie non contrôlée de ces ressources (comme l'a fait la Namibie avec succès dans les secteurs du bœuf et de la brasserie).<sup>xxx</sup>

Ces dispositions contentieuses ne reconnaissent pas la pertinence d'un traitement spécial et différentiel, ou restreignent des flexibilités déjà prévues par l'OMC, ce qui s'avère avoir un impact négatif sur les perspectives de développement des pays. De nombreux pays se sont retrouvés avec une capacité de production alimentaire nationale affaiblie, ce qui les rend plus vulnérables à la volatilité des prix et de l'offre des aliments au niveau international, tout en fragilisant leur sécurité alimentaire.

### Intégration régionale frustrante

Bien que l'UE soutienne que l'intégration régionale figure parmi les principaux objectifs lors des négociations commerciales avec les régions des pays en développement, dans de nombreux cas, les accords commerciaux promus par l'UE entravent les efforts d'intégration régionale et se sont avérés être un obstacle plutôt qu'un élément constructif.

Les *pays ACP* : Les APE intérimaires imposent des calendriers stricts, consolident des configurations régionales dynamiques et supplantent les plans et programmes d'intégration africains. Ils n'accordent pas aux pays africains la flexibilité nécessaire pour organiser l'ouverture des marchés de façon à respecter leur vision d'une Communauté économique africaine. De plus, les APE ne respectent pas l'élaboration collective des politiques et fragilisent la hiérarchisation de la capacité de l'offre qui permettrait d'élargir et de renforcer l'intégration intra-africaine avant l'ouverture des marchés à l'économie mondiale. La pression que subissent les pays ACP pour négocier et signer les APE intérimaires en dehors des processus régionaux a déjà entraîné des conflits et de nouvelles divergences au sein des processus d'intégration existants. L'UE a exploité les différences politiques entre les pays ACP et perpétue des relations commerciales qui recréent ou entretiennent des plaques tournantes dans la région, qui fournissent essentiellement les intrants et matières premières, tandis que le gros de la valeur ajoutée provenant de la transformation et de la fabrication se produit dans les pays de l'UE.<sup>xxxi</sup>

*La région andine* : Lors de ses négociations avec la région andine, l'UE a ignoré les inquiétudes soulevées par la Bolivie concernant l'impact négatif des ALE sur le développement. Au lieu de cela, l'UE a rapidement affiché sa volonté d'entrer dans des négociations bilatérales avec les autres pays de la Communauté andine, plaçant les objectifs d'« ouverture des marchés » et de « libre-échange » avant l'objectif d'intégration régionale.

## Recommandations

- L'UE doit s'engager dans un effort commun pour concevoir les mécanismes, stratégies et politiques qui permettent de rendre la politique commerciale internationale transparente et de la soumettre à une obligation de rendre des comptes sur ses objectifs en matière de développement durable. L'UE pourrait ainsi tenir ses engagements visant à promouvoir activement le développement durable à travers le monde et faire en sorte que ses propres politiques intérieures et extérieures soient compatibles avec le développement durable global et avec ses engagements internationaux.<sup>xxxiii</sup>
- Tous les accords de libre-échange de l'UE avec les pays en développement doivent être soumis à un audit indépendant afin d'évaluer leur impact sur le développement, puis révisés si ces audits identifient des dispositions qui pourraient affaiblir des objectifs de développement.
- L'UE doit soutenir la mise en place d'un mécanisme institutionnel de plaintes, ou d'une autorité telle qu'un médiateur, compétent pour recevoir et pour traiter des plaintes déposées par des citoyens ou des communautés affectés par les politiques commerciales de l'UE. En cas de preuves suffisantes de l'impact négatif d'un accord commercial particulier sur les engagements internationaux ou le respect des droits entraînerait alors la suspension ou l'amendement de la disposition identifiée dans l'accord commercial en question.
- La plainte pourrait également déboucher sur une étude comparative de l'impact des accords commerciaux sur le développement, qui commencerait par l'identification des dispositions les plus favorables ou les moins nuisibles au développement. Pour faciliter ce processus, une analyse comparative des accords commerciaux existants pourrait servir de référence.
- Les évaluations de l'impact du commerce sur le développement durable (EICDD) doivent être radicalement revisitées afin de s'assurer qu'elles ne favorisent pas la compétitivité aux dépens des objectifs de durabilité. Les EICDD doivent inclure une dimension ex ante et ex post (révision des accords commerciaux existants) ; au cœur de ces évaluations, doit figurer la participation des citoyens, des personnes et des communautés affectées, qui doivent être entièrement impliqués dans l'élaboration des politiques commerciales.



### **Comment les APE fragilisent la sécurité alimentaire et ruinent les marchés alimentaires locaux : l'industrie du poulet au Cameroun**

L'importation massive et non contrôlée de découpes de poulet congelées au Cameroun est passée de 978 tonnes en 1996 à plus de 24.000 tonnes en 2004, ruinant ainsi le secteur avicole national du Cameroun : les trois quarts de ces importations provenaient de l'UE. Le préjudice pour les propriétaires de petites exploitations, le plus souvent des femmes, a été particulièrement sévère, en raison des nombreux obstacles à surmonter pour se remettre de la faillite.

Chaque tonne de poulet congelé importée entraîne la suppression de trois emplois ruraux dans le secteur de l'élevage et de la culture du maïs, et deux emplois urbains dans le secteur de la plumerie et du marketing. Par ailleurs, les fermiers avicoles, les commerçants, les plumeurs, les distributeurs d'aliments pour animaux et les vétérinaires se trouvent tous confrontés à des pertes d'emplois.

L'importation de 24.000 tonnes de poulet congelé représente une perte d'environ 16 millions d'euros pour l'économie nationale, entraîne la perte de 110.000 emplois et affecte le niveau de vie de plus d'un million de citoyens. Elle représente la destruction complète de l'activité avicole du pays.

En réponse aux appels de l'Association citoyenne de défense des intérêts collectifs (ACDIC), les importations ont été provisoirement arrêtées en 2006, les droits de douane fixes ont été augmentés, et la TVA et la taxe vétérinaire ont été ajoutées. Ceci a eu pour effet de revitaliser la production avicole et d'encourager l'investissement public et national dans le secteur privé. Suite à la campagne réussie de l'ACDIC, le gouvernement camerounais a exclu la viande de volaille de ses engagements de libéralisation dans l'APE intérimaire signé en 2008. Toutefois, la clause de *standstill élargie* que l'UE a introduite dans l'accord signé interdit au Cameroun de faire usage de l'une des mesures mentionnées ci-dessus pour protéger ses marchés locaux de façon efficace.

Qui plus est, l'UE garde le silence suite aux allégations selon lesquelles des formes similaires de *dumping* portant sur des surplus de viande de volaille congelée en morceaux sont observées sur d'autres marchés d'Afrique occidentale et centrale.<sup>xxxiii</sup> À ce jour, l'UE a refusé de prendre la responsabilité au-delà de ses propres frontières. Tandis qu'elle continue d'améliorer les normes de sécurité alimentaire pour ses propres citoyens, elle ne fait rien pour empêcher que ses exportations alimentaires n'impliquent un risque sanitaire pour les citoyens de pays africains dont on connaît les insuffisances en matière de contrôles et de normes sanitaires relatives à la chaîne du froid dans l'industrie de la viande.

## Au-delà de la cohérence des politiques : mettre en place des politiques alimentaires équitables

### Contexte

Nourrir le monde est davantage un problème politique que technique. C'est la pauvreté et non le manque de nourriture qui est responsable du milliard de personnes qui souffrent de la faim dans le monde. La solution passe donc, dans un premier temps, par l'augmentation du pouvoir d'achat des populations qui souffrent de la faim et dont 80% sont impliquées dans une activité agricole.<sup>xxxiv</sup> Par conséquent, la principale question à laquelle doivent répondre les dirigeants n'est pas de savoir comment – mais qui devra produire davantage de nourriture pour satisfaire la demande future de la population mondiale croissante, ou encore, comment produire de façon plus responsable au vu des défis environnementaux induits par le changement climatique et de la préservation des ressources naturelles à l'échelle mondiale. La réponse à ces deux questions passe par le renforcement des petits exploitants. Apporter un soutien à ces derniers pour leur permettre de produire des denrées alimentaires de façon durable et de les vendre à un prix rémunérateur est également fondamental au développement d'économies locales viables dans les pays en développement.

Le renouvellement de l'engagement politique pris par les chefs d'États lors du Sommet de l'OAA en juin 2008, qui a remis l'aide à l'agriculture à l'ordre du jour de la communauté internationale, a constitué un pas positif dans cette direction. Les petits propriétaires agricoles sont notamment reconnus comme ayant un rôle important dans la réponse à la crise alimentaire actuelle. Pourtant, il faudra du temps pour rattraper la baisse du niveau de l'aide à l'agriculture depuis 1980, le soutien à l'agriculture étant passé de 16,8% de l'APD totale à seulement 3,4% en 2006.<sup>xxxv</sup> Au niveau européen, l'aide à l'agriculture de la Commission européenne est passée de 25% à 6% de l'aide totale entre 1980 et 2000, tandis que celle des 15 États membres de l'UE baissait de 7,4% à 6%, selon les chiffres de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE.<sup>xxxvi</sup>

Il reste cependant beaucoup à faire pour réparer les errements politiques répétées qui ont affecté la production, les marchés et le commerce agricoles et contribué à la crise sur les prix des denrées alimentaires. Les réformes des politiques agricoles mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, et à la suite des négociations sur le commerce agricole du GATT/OMC (libéralisation du commerce agricole, protection affaiblie, aides découplées, etc.), ont progressivement fait baisser le niveau des stocks. Dans les pays en développement, ces politiques ont été à l'origine d'un faible investissement dans l'agriculture locale et d'une dépendance accrue envers le marché mondial des aliments de base. Cette situation s'est aggravée en 2006-2008 quand la production d'agrocarburants a entraîné un conflit sur l'occupation des terres

disponibles entre les denrées alimentaires et les carburants. La spéculation financière a accentué encore davantage la flambée du prix des denrées alimentaires.

Les dirigeants, ainsi que l'ensemble des parties prenantes, doivent repenser le système alimentaire existant, qui n'est durable ni socialement, ni écologiquement. Non seulement les politiques agricole, commerciale et énergétique de l'UE menacent la sécurité alimentaire et le développement en faveur des populations pauvres du Sud, mais il n'est même pas certain qu'elles soient à même de garantir la sécurité alimentaire européenne à long terme.

### Questions clés

L'approche actuelle de l'UE en matière de denrées alimentaires reflète en grande partie sa stratégie commerciale pour une « Europe mondialisée », stratégie axée sur le renforcement de la compétitivité de l'UE sur le marché mondial (Cf. chapitre Commerce). Cette approche prédominante n'est pas propice à un système en faveur des pauvres, des personnes souffrant de la faim ni au respect de l'environnement. Les incohérences sont nombreuses, dans les domaines suivants :

#### Promotion, protection et réalisation du droit à l'alimentation

L'échelle des valeurs de l'UE en matière de politiques agricoles doit être inversée de façon à placer la protection du droit fondamental de l'Homme à l'alimentation avant tout autre intérêt potentiellement contradictoire. Les règles du commerce agricole doivent être conformes aux conventions de l'ONU, en particulier au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En ignorant la nature même des produits agricoles, et en les considérant comme une marchandise ordinaire, le régime commercial actuel ne permet pas de promouvoir, de protéger ni de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation. En outre, étant donné que la réalisation du droit à l'alimentation est principalement du ressort de l'État, les gouvernements doivent conserver l'espace politique nécessaire pour rectifier les erreurs et adapter le degré d'ouverture de leur économie au marché international.

#### Prix stables et rémunérateurs pour les petits propriétaires agricoles

Que les prix augmentent ou diminuent, c'est la volatilité en soi qui constitue un problème. La volatilité empêche les producteurs (ainsi que les États) d'avoir la garantie d'un revenu et de planifier leurs investissements agricoles. De par leur nature (demande inélastique, délais de production, chocs endogènes), les marchés agricoles ont tendance à être plus volatiles. Or, les politiques de libéralisation accentuent cette volatilité. La stabilité des marchés locaux, régionaux



et internationaux doit être encouragée à l'aide d'outils de gestion des marchés appropriés, qui s'avèrent moins coûteux que les fluctuations incontrôlables des prix. En outre, le système actuel affaiblit le pouvoir de négociation des agriculteurs. Renforcer leur pouvoir sur le marché est essentiel afin de leur garantir des prix rémunérateurs. De même, des prix plus élevés au départ de l'exploitation, à l'inverse de prix cassés par des pratiques déloyales (*dumping*), sont indispensables pour créer des économies locales plus fortes.

### Sauvegarde de la protection sociale

Mis à part l'impact de l'envolée des prix des denrées alimentaires en 2008, la crise alimentaire dans les pays en développement n'a rien de nouveau ; c'est un problème persistant qui décime 25.000 vies chaque jour.<sup>xxxvii</sup> Étant donné que 90% des personnes souffrant de la faim vivent également dans la pauvreté,<sup>xxxviii</sup> le lien entre les deux phénomènes est évident. Sans revenu régulier, les personnes qui vivent dans la pauvreté n'ont pas les moyens d'investir, de prendre des risques même modérés ou de planifier leur avenir. Bon nombre des personnes qui souffrent de la faim et de la pauvreté sont elles-mêmes des petits producteurs et consommateurs de denrées alimentaires. Leur manque de ressources se traduit directement par un sous-investissement dans la production alimentaire globale. En d'autres termes, la pauvreté alimente la faim, et vice-versa.

Investir dans la sécurité des revenus des petits producteurs agricoles, c'est leur offrir une opportunité de passer d'une agriculture de subsistance à faible risque et pour leurs propres besoins à l'utilisation de semences à fort rendement, d'engrais ou d'autres intrants afin d'évoluer vers une production excédentaire. Bien que le rôle de la sécurité sociale dans la lutte contre la pauvreté et le maintien de la stabilité économique soit reconnu par les gouvernements et les bailleurs internationaux, selon l'OIT, 80% de la population mondiale n'a pas accès à une sécurité sociale de base,<sup>xxxix</sup> ce qui la rend extrêmement vulnérable aux crises alimentaires et aux chocs futurs. Les pays qui ont investi dans des systèmes universels de subventions, ou dans des programmes-pilotes de transferts d'espèces, ont vu la pauvreté et la faim reculer, l'injection d'argent dans les communautés ayant permis d'améliorer la productivité économique et les marchés locaux.

### Durabilité environnementale

Les écosystèmes et les ressources naturelles sont à la base de l'agriculture. La promotion d'une production intensive reposant sur la monoculture menace ces éléments essentiels du fait de l'érosion et de l'appauvrissement des sols, de l'épuisement et de la pollution des eaux souterraines, et des émissions de GES, qui sont à l'origine du changement climatique. Les activités liées à la production de denrées alimentaires doivent préserver la durabilité environnementale en veillant à ne pas nuire aux écosystèmes ou à la capacité de régénération des ressources naturelles. Selon un rapport commun du PNUE-CNUCED, l'agriculture biologique renforcerait la sécurité alimentaire en Afrique au moins aussi bien, sinon mieux, que la plupart des systèmes conventionnels, et serait plus susceptible d'être durable à long terme,<sup>xl</sup> tout en assurant une meilleure productivité par hectare pour les cultures vivrières, de meilleurs revenus pour les fermiers, des avantages écologiques,

des produits de bonne qualité et une augmentation du capital humain. Ce constat est renforcé par une récente déclaration du Directeur général adjoint de l'OAA, Alexander Mueller, qui soutient que l'introduction de l'agriculture dans le futur accord mondial sur le changement climatique (Cf. chapitre Changement climatique) serait bénéfique pour la durabilité du secteur, sa productivité et sa résistance au changement climatique.<sup>xii</sup>

Le rapport 2009 de l'IAASTD (Évaluation internationale des connaissances, des sciences et des technologies agricoles pour le développement) fournit des données significatives sur la façon dont la petite exploitation et la biodiversité agricole permettent de renforcer la sécurité alimentaire et de réduire la pauvreté dans les pays en développement, mais il a jusqu'ici été largement ignoré par les responsables politiques européens et internationaux. L'UE doit appuyer les conclusions et les recommandations du rapport de l'IAASTD<sup>xiii</sup>.

## Les politiques de l'UE en pratique

### L'impact de la politique agricole commune sur les marchés agricoles mondiaux

L'UE a contribué à l'instabilité du marché agricole mondial en démantelant ses propres outils de gestion du marché agricole et en soutenant une approche globale de « non-intervention ». Depuis la réforme MacSharry en 1992, et plus tard avec la stratégie de Lisbonne, l'UE a principalement travaillé au renforcement de la compétitivité de l'agriculture. C'est la raison pour laquelle elle a progressivement abandonné certains outils tels que les quotas qui, selon la commissaire Mariann Fischer Boel, « ne renforcent pas la compétitivité ».<sup>xliii</sup>

L'importance que l'UE accorde à la compétitivité a pour but d'encourager les exportations agricoles. Certains produits de l'UE (blé, produits laitiers, sucre) sont principalement exportés vers les pays ACP.<sup>xliii</sup> Que ces exportations européennes bénéficient ou non d'un soutien, elles entrent la plupart du temps en concurrence avec la production nationale des pays importateurs. La PAC menace par conséquent la production locale de denrées alimentaires, que la politique de développement de l'UE tente par ailleurs de promouvoir.

De plus, la priorité que l'UE accorde aux exportations entraîne un énorme besoin d'importations (soja, agrocarburants, etc.). Ces importations de matières premières sont promues par le régime commercial de l'UE, qui taxe moins les matières premières que les produits transformés. Encourager les importations ne poserait pas un problème si cela ne favorisait pas la création dans un certain nombre de pays tiers de grandes plantations exclusivement destinées à l'exportation (vers l'UE). La promotion de ce modèle agricole est nuisible aux petits exploitants et à la souveraineté alimentaire.

### > La politique européenne relative aux produits laitiers : l'exploitation des pauvres

La politique européenne relative aux produits laitiers s'appuie sur la dernière réforme de la PAC datant de 2003, qui est axée sur le démantèlement des outils de gestion existants et sur la

mise en conformité avec les règles de l'OMC. Les mécanismes adoptés précédemment, pour le secteur des produits laitiers en particulier, tels que les quotas (seuils de production par pays et par exploitation), prix d'intervention (prix minimum garanti aux fermiers européens pour le lait et le beurre) et les subventions à l'exportation (subventions visant à rendre le lait européen compétitif sur le marché international), sont donc réexaminés.

D'après le calendrier actuel, les quotas doivent être supprimés d'ici 2015 (à moins d'un changement de la réglementation d'ici là) et les prix d'intervention doivent diminuer à mesure que sont supprimées les subventions à l'exportation, qui représentent la forme la plus flagrante de dumping vis-à-vis des pays tiers. De plus, la CE a introduit un plan destiné à généraliser le découplage des aides directes aux fermiers (c.-à-d. que les subventions ne sont plus liées à la production) et le régime de paiement unique. Une exception a néanmoins été prévue pour les primes à la vache allaitante, et les primes à la chèvre et à la brebis, qui étaient censées compenser les effets secondaires du démantèlement des outils de gestion de l'offre, en faveur des fermiers.

#### Production de lait menacée au Niger

Au Niger, l'insécurité alimentaire chronique touchait 58% de la population des zones rurales en 2007 (statistiques de 2007, avant la crise alimentaire). 80% la population sont des éleveurs de bétail, dont seuls 20% vivent de l'élevage, et le cheptel national total s'élève à 30 millions de têtes. Depuis les années 70, les importations ont été encouragées, et depuis 1996, les importations de produits laitiers ont quadruplé, pour atteindre 82.000 tonnes en 2006. La part des importations européennes est considérable (65%), bien qu'elle ait légèrement diminué depuis 2002 avec l'arrivée de nouveaux acteurs (l'Argentine et la Malaisie, par exemple).

En collaboration avec les institutions internationales, le gouvernement a élaboré une nouvelle stratégie de développement rural (SDR) qui vise à renforcer les organisations agricoles et les petits exploitants agropastoraux. Le programme indicatif national de la CE présente le développement rural au Niger comme l'un des deux objectifs prioritaires.

À cet égard, la Délégation de la CE à Niamey est le premier bailleur de fonds pour le développement rural dans le pays, avec une contribution de 4,5 millions d'euros pour la mise en œuvre de la SDR. Néanmoins, la CE à Bruxelles prenait en 2009 des décisions (augmentation de la production, subventions à l'exportation) qui vont certainement affecter le marché local émergent des produits laitiers...

*Iram et Gret, rapport commandité par le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) et SOS Faim Belgique et Luxembourg, Le secteur laitier dans la tourmente de la flambée des prix, juillet 2008, [http://www.sosfaim.be/pdf/fr/raie\\_de\\_la\\_carte/synthese\\_etudes%20lait\\_resume\\_final.pdf](http://www.sosfaim.be/pdf/fr/raie_de_la_carte/synthese_etudes%20lait_resume_final.pdf)*

Sous couvert du 'bilan de santé' de la PAC en 2008 et de la flambée des prix, la CE a décidé d'augmenter les quotas (0,5% +2%) sans effectuer de diagnostic sérieux au préalable, et en négligeant l'impact de l'augmentation de l'offre, aussi bien dans le Nord que dans le Sud. Même si les nouveaux seuils de production n'ont pas été totalement atteints, l'offre européenne est supérieure à la consommation, ce qui accroît la pression sur les prix pour les producteurs locaux tout en augmentant les exportations vers les pays tiers. Pourtant, au début de l'année 2009, la CE a réintroduit des subventions à l'exportation pour les produits laitiers, qui avaient été abandonnées pendant la période de flambée des prix. Encore une fois, cette mesure a été prise sans qu'aucune étude de l'impact potentiel n'ait été réalisée et sans prendre en considération les perturbations dans les pays tiers. De plus, profitant de la flambée des prix en 2007-2008, ces décisions de la CE ont été prises alors que les pays du Sud les plus affectés venaient tout juste de commencer à mettre en œuvre de nouveaux programmes pour relancer la production locale et les marchés locaux, profitant aux petits exploitants qui souffrent de la concurrence déloyale du lait en poudre importé depuis plus de 30 ans !

Etant donné que les marchés des pays pauvres ne sont ni réglementés ni protégés pour la plupart (taxe à l'importation de 5-10% pour le lait en poudre en Afrique occidentale), le prix du lait sur les marchés mondiaux détermine le prix pour les marchés locaux : bien que le marché international du lait et des produits laitiers ne représente que 7% du marché du lait total, son prix influence celui de tous les marchés locaux. L'extrême volatilité du prix du lait constatée ces dernières années requiert de mécanismes solides d'approvisionnement du marché. C'est le seul moyen viable pour limiter les perturbations sur les marchés en Europe et dans les pays tiers, et promouvoir le développement du secteur des produits laitiers dans les pays les plus pauvres.

#### Les agrocarburants comme exemple de l'incohérence des politiques de l'UE

La proposition de la CE d'adopter une directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables,<sup>xlv</sup> et en particulier la partie concernant les énergies renouvelables dans le secteur des transports, est l'illustration parfaite de l'incohérence des politiques de l'UE. La directive en question, finalement approuvée par le Parlement européen en décembre 2008,<sup>xlvi</sup> vise un objectif global de 20% pour la part des sources renouvelables dans la consommation énergétique d'ici 2020 (*ndlr : énergie produite et consommée au sein de l'UE*) et elle fixe un objectif contraignant de 10% d'énergies renouvelables, dont les agrocarburants, dans les transports. Ce dernier objectif entraîne déjà une augmentation de la consommation en agrocarburants que l'UE n'est pas en mesure de satisfaire sur le continent. À l'heure actuelle, la production des agrocarburants dans l'UE est largement subventionnée, sous forme de tarifs élevés à l'importation, de subventions à la production et de taxes préférentielles sur le carburant.

Les agrocarburants ne sont pas produits pour satisfaire les besoins énergétiques des pays en développement, mais en vue d'être



exportés. L'UE peut de moins en moins se suffire à ses propres terres. Par ailleurs, plusieurs pays en développement ont établi des politiques nationales sur les biocarburants assorties de mandats pour l'utilisation de l'éthanol et du biodiesel. L'Indonésie et la Malaisie ont rapidement augmenté leur production de biodiesel à partir de l'huile de palme et ces deux pays préparent des mesures pour à la fois répondre à la nécessité d'élever la part des agrocarburants dans les transports et aider l'UE à satisfaire ses besoins en énergies renouvelables.<sup>xvii</sup> Plusieurs gouvernements africains se sont engagés à réserver de grandes parcelles de terre pour la production d'agrocarburants. Le Mozambique s'est fixé l'objectif de consacrer 40% de ses terres à la production d'agrocarburants. Au Ghana, cette production est actuellement dopée par la demande extérieure, les intérêts économiques extérieurs encourageant la production de matières premières et de produits intermédiaires pour les marchés d'exportation vers l'Europe, et plus particulièrement la Norvège et la Suède.<sup>xviii</sup>

La pression ne va pas se relâcher. Selon les propres déclarations de la CE, l'UE va importer des quantités croissantes d'éthanol d'ici 2020. Les investisseurs européens se tournent par conséquent vers les pays en développement pour satisfaire la demande en énergie. L'engagement pris par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC), lors du Sommet UE-ALC à Lima en 2008, en vue de coopérer dans le développement des agrocarburants est révélateur, d'autant que certaines entreprises européennes se sont engagées à investir près d'un milliard de dollars dans l'expansion de la production de la canne à sucre rien qu'au Pérou. Néanmoins, les pays ACP – et en particulier les PMA, qui ont des relations commerciales privilégiées avec le marché européen – sont préférés par les investisseurs étrangers.

Les réformes du secteur du sucre imposées par l'UE aux pays ACP en 2006, impliquant un système de quotas pour les exportations de sucre vers l'Europe, fragilisent leur marché d'exportation du sucre et contraignent l'industrie à se repositionner dans la production énergétique pour survivre. En conséquence, l'anticipation de la demande en agrocarburants et les conditions commerciales préférentielles avec l'Europe ont servi de catalyseur aux investisseurs étrangers souhaitant exploiter le potentiel du bioéthanol et du biodiesel, en particulier en Afrique.<sup>iii</sup> La Tanzanie a récemment connu une invasion de producteurs européens d'agrocarburants. Il semblerait que ce soit également le cas au Mozambique, au Ghana et en Éthiopie.

### Les différentes formes de soutien européen à l'agriculture

Il y a un fossé entre d'une part l'impact attendu du soutien de l'UE au secteur agricole dans les pays en développement (dans le cadre de la communication 2007 visant à faire progresser l'agriculture africaine, de la « facilité alimentaire » d'un milliard d'euros et d'autres formes de soutien à l'agriculture à petite échelle et durable), et d'autre part la promotion européenne d'un modèle d'agriculture intensive tourné vers l'exportation, qui s'avère être la réalité sur le terrain...

### Dans les pays du Sud, l'accaparement des terres pour la production d'agrocarburants menace les petits propriétaires agricoles

Une course effrénée à l'accaparement de terres pour la production d'agrocarburants se déroule actuellement dans les pays du Sud. Celle-ci est en grande partie menée par des entreprises européennes pour satisfaire les besoins de l'UE. Les projets d'acquisition de terres locales des entreprises privées représentent une menace pour les petits propriétaires agricoles, qui risquent de perdre leurs terres et de se retrouver au chômage.

Dans le nord du Ghana, plus de 10.000 hectares, comprenant six zones d'habitation près de Kpachaa, sont actuellement défrichés en vue de créer une plantation de jatropha. Dans la même région, de grandes étendues de terre sont transformées pour la production d'éthanol à partir de canne à sucre. Dans certaines régions du Sénégal, comme Bigona, la destruction de la forêt pour faire place à la culture du jatropha entraîne une chute de 68% des revenus des ménages ruraux et réduit à néant tous les objectifs de réduction de la pauvreté. Les investisseurs internationaux négocient actuellement avec le gouvernement sénégalais des projets destinés à la production d'agrocarburants à partir de jatropha et de canne à sucre sur des surfaces allant de 50.000 à 200.000 hectares.<sup>xix</sup> En Tanzanie, 60% des terres fertiles de la région de Rufiji ayant un potentiel d'irrigation ont été affectées à la production d'agrocarburants.

L'expansion de la monoculture détourne les terres et l'eau, devenues rares, de la production de denrées alimentaires. Or, ce sont précisément les ressources auxquelles les petits propriétaires agricoles, particulièrement les femmes, ont le moins accès. Au Ghana, les arbres à karité – dont les noix, vendues sur les marchés locaux pour la production de produits cosmétiques et de savon, constituent une importante source de revenus complémentaires pour les femmes pauvres des zones rurales – ont été arrachés pour faire place à la production du jatropha destinée à la fabrication de biodiesel. Qui plus est, des fermiers ont déclaré que le jatropha était planté non pas sur des terres marginales mais sur les terres les plus propices aux cultures vivrières.<sup>ii</sup>

L'appropriation des terres est à l'origine non seulement du déplacement de la production locale de denrées alimentaires et des agriculteurs, mais également de conflits pour l'accès à la terre, à l'eau et aux autres ressources. Fait encore plus alarmant, des cas de violation des droits d'accès à la terre, dus à la pression exercée en vue de monopoliser les terres pour la production de biodiesel et d'éthanol, ont été rapportés, notamment au Guatemala.<sup>iii</sup>



### > La « facilité alimentaire » de l'UE : une réponse lente et complexe à une situation de crise

En décembre 2008, à l'initiative de la CE, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté un règlement qui établit une « facilité alimentaire »<sup>vi</sup> en réponse à la crise sur les prix des denrées alimentaires. Cet instrument prévoit un milliard d'euros de financement à dépenser sur une période de trois ans destiné à augmenter la capacité de production dans 50 pays cibles, et en particulier la production à petite échelle. Alors que la proposition initiale de la CE envisageait d'utiliser les fonds non dépensés de la PAC, le PE et le Conseil se sont opposés à cette solution. Finalement, la « facilité » provient de diverses sources (principalement de l'instrument de flexibilité, de la réserve d'aide d'urgence, et du redéploiement des fonds de l'instrument de stabilité (pour les relations extérieures) ) ; seuls les deux tiers environ, provenant du fonds d'urgence international de l'UE, sont des fonds nouveaux.

La majeure partie de la « facilité » sera dispensée par l'intermédiaire d'organisations internationales. La CE a donc signé, en mai 2009, un premier accord avec plusieurs partenaires de l'ONU pour un total de 212 millions d'euros. Des accords de contribution semblables devraient être conclus avec d'autres organisations internationales, telles que la Banque mondiale, l'IFAD, le PNUD et l'UNOPS, lors d'une seconde phase. Dans le cadre de la « facilité », un appel à propositions, doté d'un budget de 200 millions d'euros, sera ouvert aux acteurs non étatiques et aux agences de coopération nationales des États membres de l'UE afin d'encourager leur participation à la mise en œuvre du programme. Certains des fonds seront également alloués par l'intermédiaire d'organisations régionales, telles que la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Enfin, lors de la troisième phase, une partie du programme sera mise en œuvre par l'intermédiaire de l'aide budgétaire aux pays bénéficiaires.

La « facilité » a été créée pour permettre à l'UE de répondre rapidement à la crise alimentaire. Elle vise principalement à inciter les producteurs à augmenter leur offre, lutter directement contre les répercussions de la volatilité des prix des denrées alimentaires sur la population locale, augmenter la capacité de production alimentaire et améliorer les méthodes de gestion du secteur agricole sur le long terme. Les fonds ne sont cependant disponibles que sur une période de trois ans (2009-2011) et devront tous être déboursés et dépensés avant la fin de l'année 2011. Il est par conséquent difficile d'évaluer l'impact à long terme de la « facilité », qui s'avère être davantage une réponse d'urgence qu'une aide au développement à moyen ou long terme, comme l'avait initialement proposé la CE.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la « facilité » sur les pays en développement et affirmer qu'il s'agit d'une réponse appropriée à la crise alimentaire. Cependant, on craint que 1) les fonds ne parviennent pas aux petits propriétaires agricoles qui sont les plus exposés, et 2) qu'ils soient principalement utilisés

pour l'achat de semences et d'engrais et ne favorisent donc pas l'agriculture viable ou les solutions durables à la crise.

## Recommandations

### Recommandations générales

- L'UE doit travailler à la mise en place d'un système alimentaire mondial qui aide davantage les populations pauvres et qui souffrent de la faim, qui soutient le développement d'économies locales viables et qui est capable de répondre au défi du changement climatique.
- Pour cela, la CE doit améliorer sa cohérence (interne) en renforçant la coordination de son organisation interne, de son personnel, de ses politiques et de ses programmes en matière de sécurité alimentaire, d'agriculture, de changement climatique, de réduction des risques de catastrophe, de protection sociale, de nutrition, d'environnement, de gestion des ressources naturelles, d'urgences, de développement, de commerce et d'énergie. Elle peut, par exemple, mettre en place des programmes communs et créer des synergies entre les instruments de financement et les analyses. Les examens à mi-parcours des DSP devraient également permettre d'améliorer la cohérence des politiques sur le terrain.

### Promotion, protection et réalisation du droit à l'alimentation

- L'UE doit veiller à ce que ses différentes politiques agricoles et alimentaires soient en accord avec sa politique de promotion et de protection des droits de l'Homme, notamment avec le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui a été ratifié par chacun des 27 États membres et qui reconnaît le droit de toute personne à une nourriture suffisante (Art. 11) ; et à ce que les directives volontaires de la FAO relatives au droit à l'alimentation, que l'UE a adoptées à l'unanimité en novembre 2004 (y compris la directive 8B concernant l'accès à la terre), soient reconnues comme des principes directeurs fondamentaux pour la mise en œuvre de ces politiques et mécanismes de l'UE, à commencer par la « facilité alimentaire ».

### La politique agricole commune

- L'UE doit supprimer les subventions à l'exportation d'ici 2013, comme elle s'y est engagée lors de la conférence de Hong Kong en 2005, et des études de l'impact des exportations agricoles européennes sur l'économie des pays en développement doivent être systématiquement effectuées afin d'empêcher toute concurrence déloyale avec la production locale ;
- Les outils réglementaires tels que les prix d'intervention, les aides au stockage dans des secteurs stratégiques et les quotas doivent être maintenus de façon à recentrer la production agricole européenne sur les besoins de l'UE et à ne pas entraîner de volatilité sur les autres marchés ;



- L'UE doit instaurer une politique de production efficace en Europe, afin d'être en mesure de satisfaire ses propres besoins en alimentation animale.

### Agrocarburants

- L'UE doit en particulier veiller à ce que les terres productives ne soient pas confisquées par les entreprises européennes en vue d'augmenter la production d'agrocarburants dans les pays en développement aux dépens de la production alimentaire destinée aux marchés locaux. Elle doit également s'assurer que tout projet entraînant l'appropriation de terres respecte le droit de toute personne à une nourriture suffisante ainsi que les directives volontaires de la FAO relatives au droit à l'alimentation.
- Dans cette optique, l'UE doit réviser à la baisse ses objectifs sur la part des biocarburants dans le secteur des transports. Un moratoire sur les objectifs relatifs aux biocarburants et une meilleure coordination au niveau international permettraient de réduire les spéculations sur les marchés agricoles et de ramener les prix du marché à des niveaux qui reflètent la véritable demande en denrées alimentaires. La nourriture serait alors plus accessible aux populations pauvres à travers le monde.
- L'UE doit mettre en place des mesures d'incitation à la recherche et à l'investissement dans les biocarburants de « deuxième génération », comme les systèmes agricoles en « circuit fermé », qui garantissent un gaspillage d'énergie minimum au cours du processus de production ; l'UE doit également faire en sorte

que les technologies les plus efficaces soient employées pour la production de biocarburants, et encourager l'utilisation des déchets en tant que biocarburants.

### L'agriculture dans le cadre de la coopération au développement de l'UE

- Dans un délai de 5 ans, l'UE doit relever à 10% la part de l'APD consacrée à la sécurité alimentaire et à l'agriculture au sein des pays en développement et soutenir en priorité les stratégies des pays qui affichent une insécurité alimentaire élevée. Elle doit également faire le lien avec le programme thématique de sécurité alimentaire et renforcer le Lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD). Cela doit aller au-delà de la « facilité alimentaire », qui est axée sur l'augmentation de la production agricole à très court et moyen terme.
- La « facilité alimentaire » de l'UE doit soutenir les programmes agricoles locaux, durables, et respectueux de l'environnement et de la santé.
- L'UE doit rédiger une communication sur la protection sociale, comme le Conseil l'a suggéré dans ses conclusions relatives à la promotion de l'emploi dans le cadre de la coopération au développement de l'UE, en date du 21 juin 2007.<sup>lvi</sup>
- L'UE doit appuyer les résultats et les recommandations du rapport de l'IAASTD.

## Migration et développement : la prédominance des intérêts de l'UE sur les droits des migrants

### Contexte

La dynamique entre le développement et la migration est difficile à analyser. On aurait tort de penser qu'il y a entre eux un rapport systématique et immédiat de cause à effet. Plus de développement n'entraîne pas nécessairement moins de migration, au moins à court terme ; et la migration n'a pas nécessairement un impact négatif sur les pays en développement, ou sur l'Europe.

Au cœur des phénomènes de la migration et du développement se trouvent des êtres humains, qui ont un droit à la dignité et au respect des droits universels, y compris celui d'avoir un niveau de vie décent. Le droit d'émigrer est un droit fondamental énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme. Néanmoins, les États souverains ont également le droit de décider qui peut entrer et résider sur leur territoire, et sous quelles conditions. Il existe également des rapports de force déséquilibrés et des intérêts contradictoires entre les pays en développement et les pays riches, bien que tous deux voient aussi bien des migrants arriver sur leur sol que le quitter.

L'émigration devrait être un moyen de réaliser des aspirations personnelles. Bien souvent cependant, elle devient l'unique option. En vue de comprendre les causes et les conséquences de l'émigration, et de concevoir des mesures appropriées et cohérentes, il est essentiel de faire la distinction entre la migration par nécessité, la migration forcée et la migration par choix. Il ne peut y avoir de solution unique pour tous ces types de profils migratoires.

Bien que l'UE ait adopté en 2005 une approche globale sur la question des migrations, qui prend notamment en considération la problématique du développement, ses niveaux de compétence dans les domaines de la politique de migration et la politique de développement sont différents, comme le sont les objectifs de ces domaines politiques. En outre, les États membres de l'UE ont tous des relations privilégiées (ou préférentielles) avec des pays tiers, à l'origine d'accords bilatéraux. Cette situation institutionnelle complexe est propice à un manque de cohérence au niveau européen.

L'UE revendique qu'au travers de sa politique, elle vise à minimiser les effets négatifs de la migration, aussi bien au profit des pays de destination que des pays d'origine des migrants.<sup>viii</sup> Elle s'engage à faire de la migration un facteur positif pour le développement, en encourageant des mesures concrètes destinées à renforcer sa contribution à la réduction de la pauvreté.<sup>ix</sup> Pourtant le débat sur la migration et le développement au sein de l'UE porte plus sur la prévention de la migration vers l'Europe et de la mise en place de mesures destinées à encourager les pays d'origine à gérer et contrôler les flux migratoires dans le soi-disant intérêt des pays européens, que

sur un renforcement de la liberté de circulation des ressortissants des pays tiers dont les citoyens de l'UE jouissent, et qui est au cœur même du projet de l'UE.

### Questions et concepts clés

#### Les migrants en tant qu'acteurs clés du changement et détenteurs de droits

Les droits de l'Homme s'appliquent aux migrants, qu'ils possèdent des papiers ou non. La reconnaissance, le respect et la protection des droits des migrants sont les conditions essentielles pour leur permettre de réaliser pleinement leur potentiel en tant qu'acteurs du changement, aussi bien dans leur pays d'origine que dans leur pays d'accueil. Malheureusement, les politiques des États membres sur la migration se concentrent sur le « contrôle des flux migratoires » plutôt que sur la protection des droits des migrants. Les migrants continuent à être considérés selon des critères économiques et démographiques restrictifs et en fonction de ce qu'ils peuvent apporter à l'Europe, au lieu d'être perçus comme des acteurs clés dans le rapprochement entre les pays du Nord et du Sud.

La possibilité d'une migration légale vers l'UE reste encore un rêve lointain pour bon nombre de ressortissants des pays en développement. Les migrants ne sont presque jamais impliqués dans l'élaboration de politiques sur des domaines qui les concernent en premier lieu, comme la migration ou le développement. Qui plus est, les partenaires d'OSC européennes dans les pays en développement trouvent qu'il est souvent difficile d'obtenir des visas européens pour participer aux activités de la société civile en Europe. Les restrictions sur les visas entravent l'échange précieux d'informations, de connaissances et de processus de renforcement des capacités. Elles permettent également aux filières d'immigration clandestine et au trafic humain de prospérer, ce qui expose les migrants à de plus grands risques.

#### Une importance excessive accordée aux envois de fonds (des migrants)

Le potentiel considérable des diasporas dans le développement est reconnu par de nombreux gouvernements européens, mais principalement pour leur contribution financière par l'intermédiaire des envois de fonds. Dans plusieurs pays en développement, les envois de fonds représentent un afflux de capitaux non négligeable, qui dépasse le volume d'aide publique au développement.<sup>x</sup> (Cf. chapitre Finances) Les envois de fonds proviennent en grande partie des travailleurs à faible revenu. Ils permettent à des millions de familles à travers le monde d'améliorer, sur le court terme, leurs conditions de vie précaires. L'utilisation des envois de fonds ne poursuit pas un objectif d'aide au développement. Par conséquent, la contribution de cet argent privé à l'élaboration de processus de développement durables et à long terme



reste limitée dans la plupart des pays. Les transferts de fonds peuvent même s'avérer improductifs, puisqu'ils sont susceptibles de suppléer aux systèmes publics défaillants de santé et d'éducation. Ils peuvent même parfois représenter un fardeau disproportionné pour les migrants qui doivent non seulement répondre aux besoins de leur famille mais également à ceux de leurs communautés dans des régions où ni le secteur public ni le secteur privé ne choisissent d'investir.

Si l'on veut que ces migrants puissent réaliser leur potentiel en tant qu'acteurs du développement, il faut leur permettre d'effectuer des transferts d'argent à moindres frais et les soutenir pour qu'ils investissent dans des activités durables et productives. Il faut également leur faciliter l'accès au financement institutionnel.

Au-delà des envois de fonds, il faut prêter davantage d'attention aux transferts sociaux essentiels tels que les idées, les comportements, les compétences et les connaissances que les migrants ont acquis et qu'ils peuvent partager dans leur pays d'origine. En ce qui concerne l'égalité hommes-femmes, il est intéressant de noter que les transferts sociaux des femmes peuvent contribuer à promouvoir les droits des femmes et l'égalité des sexes.

### **Des traitements différents pour les travailleurs migrants peu et hautement qualifiés**

Le phénomène de la « fuite des cerveaux » fait référence à l'émigration à grande échelle (massive) d'individus hautement qualifiés en provenance des pays en développement. Dans le secteur de la santé par exemple, cette fuite est accentuée par les besoins croissants de l'UE et d'autres pays engendrés par le vieillissement de leur population. Par exemple, il y a plus de médecins originaires du Malawi dans la seule ville de Manchester que dans tout le Malawi – ce qui complique la lutte contre le VIH/SIDA et les autres maladies au Malawi. La politique européenne relative à la migration des travailleurs doit enrayer cette fuite des cerveaux, tout en répondant aux besoins en main d'œuvre à la fois des pays en développement et de l'Europe.

De plus, la tendance actuelle au sein de l'UE est celle d'une approche peu objective de la migration des travailleurs, qui privilégie les migrants « choisis », c.-à-d. hautement qualifiés. Ces migrants ont plus facilement accès aux voies de migration légales, sont autorisés à venir avec leur famille et ont des chances d'obtenir un statut de résident de longue durée. Les travailleurs moins qualifiés ne peuvent prétendre qu'à des programmes d'immigration de courte durée et subissent de fortes pressions pour rentrer dans leur pays d'origine. L'embauche de parents d'enfants en bas âge est une manière de s'assurer qu'ils rentrent chez eux une fois leur mission accomplie. Au bout du compte, ceci pourrait entraîner un coût social important pour les pays de départ : la « fuite du personnel de santé » qui alimente le phénomène des enfants abandonnés.

Il pourrait s'avérer utile d'organiser et de promouvoir une véritable « migration circulaire », qui serait bénéfique à la fois aux pays d'origine, aux pays de destination et, avant toute chose, aux migrants eux-mêmes. Pour être optimale, la migration circulaire doit améliorer la mobilité des travailleurs en élargissant le droit à la résidence : ce n'est

que lorsqu'ils sont assurés de pouvoir rentrer et sortir librement de leur pays de destination que les migrants peuvent envisager de retourner provisoirement dans leur pays d'origine et contribuer activement à son développement. Le concept de migration circulaire est toutefois sujet à des interprétations divergentes au sein de l'UE. Il doit donc être clarifié dans la politique de l'UE, afin que tout le monde soit véritablement gagnant.

### **Abus dans l'utilisation d'aide pour la gestion des flux migratoires**

Les États membres de l'UE font de plus en plus appel à l'aide au développement pour promouvoir leurs intérêts géopolitiques, y compris leurs objectifs de contrôle des flux migratoires et de réduction de l'immigration clandestine.<sup>bv</sup> Sous couvert d'activités de « bonne gouvernance », une part grandissante des aides tendent à être affectées en priorité aux pays d'origine et aux pays de transit affichant des flux migratoires élevés vers l'Europe, afin de les aider à renforcer le contrôle de leurs frontières. De plus en plus, la disposition d'un pays tiers à lutter contre les migrations irrégulières devient une condition pour bénéficier de l'aide au développement de l'UE. La signature d'accords portant sur la gestion des migrations est par conséquent largement encouragée. Cette pression est à l'origine de l'augmentation des violations des droits des migrants observée dans les pays voisins de l'UE, comme en témoignent les détentions arbitraires et les expulsions massives en Libye, en Algérie et au Maroc.<sup>bvi</sup>

Cette approche de l'aide au développement, utilisée comme un outil de lutte contre les migrations irrégulières, est dangereuse et en contradiction avec la cohérence des politiques pour le développement, qui appelle les politiques de migration des États membres de l'UE à être en accord avec les objectifs de développement, et non l'inverse.

### **Origines étroitement liées de la migration forcée**

Diverses causes profondément enracinées sont à l'origine des migrations et des déplacements forcés en provenance des pays en développement, parmi lesquelles la pauvreté, les conflits, les violations des droits de l'Homme, le manque d'opportunités économiques en partie aggravé par des accords commerciaux inéquitables, la corruption, la dégradation des moyens de subsistance liée au changement climatique, et le déficit démocratique. Les pays développés, et notamment l'UE, sont en partie responsables de cette situation.

Les politiques européennes relatives au commerce, à l'agriculture et à la pêche, principalement destinées à satisfaire la demande de l'Europe, ont contribué à menacer les moyens de subsistance de nombreux petits exploitants agricoles, pêcheurs et autres entrepreneurs dans plusieurs pays en développement. C'est peut-être ce qui a incité certains d'entre eux à envisager la migration alors qu'ils n'y avaient probablement jamais songé auparavant. Même si le lien direct entre les politiques de l'UE et les migrations forcées est difficile à établir, il semble bel et bien exister.<sup>bvii</sup>

De plus, on estime que la dégradation de l'environnement, due notamment aux changements climatiques (tels que la montée du niveau de la mer), pourrait être à l'origine de 200 millions de migrants climatiques d'ici 2050.<sup>bviii</sup> (Cf. chapitre Changement climatique). De fait,

les effets du changement climatique priveront les communautés de leurs moyens de subsistance, mettront en danger les filets de sécurité sociale et provoqueront des violences. Pour une large proportion de la population mondiale, la migration sera donc une question de survie immédiate. Pour ne rien arranger, ces nouveaux « migrants climatiques » risquent de ne pas bénéficier de la protection dont ils ont besoin, puisqu'ils ne correspondent à aucune des catégories existantes.

L'UE doit reconnaître sa responsabilité et doit s'efforcer de trouver des solutions à long terme pour remédier à l'exclusion économique et sociale, et à la précarité des revenus dans les pays en développement et les pays exposés aux catastrophes, au lieu de stigmatiser les individus qui n'ont d'autre choix que de migrer de façon irrégulière.

## Récentes initiatives politiques de l'UE

### L'approche globale de l'UE sur la question des migrations

Depuis 2005, l'UE se dirige vers la consolidation d'une l'approche globale commune sur la question des migrations. Ainsi, alors que l'accès au territoire et la résidence sont la prérogative souveraine des États membres, l'Union européenne est en train constituer un ensemble de règles communes sur la migration, qui tient compte à la fois des aspects relatifs au développement et des exigences en matière de sécurité et de main-d'œuvre. Un consensus général a été trouvé sur les objectifs suivants : i) renforcer la sécurité aux portes de l'Europe, ii) établir des principes communs pour gérer la protection internationale et l'asile, iii) organiser des migrations régulières sélectives afin de répondre aux besoins en main-d'œuvre de l'Europe, et iv) fournir une aide pour le développement aux pays en développement concernés par l'approche globale de l'UE, en vue de les aider à gérer leurs flux migratoires.

L'approche globale de l'UE est le cadre au sein duquel les institutions peuvent élaborer des normes et des lois concrètes sur les questions les plus consensuelles, au travers de directives telles que la directive « carte bleue ». Elle représente également la base commune qui justifie les efforts visant à renforcer l'engagement politique des États membres, tels que le pacte européen sur l'immigration et l'asile adopté sous la présidence française de l'UE en octobre 2008.

#### > Le pacte européen sur l'immigration et l'asile

Le pacte européen traduit l'approche globale en cinq objectifs politiques. Il conditionne clairement l'offre (européenne) d'opportunités de migration légale dans le cadre du travail ou des études à un engagement officiel de la part des pays tiers à lutter contre les migrations irrégulières. Avec le pacte, la politique de développement de l'UE et des États membres risque réellement de passer d'une politique axée sur l'éradication de la pauvreté et de l'inégalité dans les pays les plus défavorisés à une politique protectionniste servant d'outil de contrôle des flux migratoires. Il risque également d'orienter la politique de développement vers les régions d'origine des migrations. Cette tendance pourrait

potentiellement entraîner des changements radicaux dans la répartition géographique et sectorielle de l'aide européenne.

Sur une note plus positive, le pacte propose de faciliter et de promouvoir l'investissement des revenus des migrants dans leur pays d'origine respectif, bien que cela n'ait pas encore été assorti de mesures concrètes qui rendraient les voies officielles de transfert de fonds plus abordables et plus fiables. En termes de processus politique, il est regrettable que le pacte européen sur l'immigration et l'asile n'ait jamais fait l'objet de débats avec les ministres du Développement ou des pays d'origine ou de transit, et encore moins avec des organisations de la société civile.

#### > La « carte bleue » européenne pour les travailleurs migrants hautement qualifiés

En mai 2009 le Conseil de l'UE a adopté la directive « carte bleue » portant sur les conditions d'entrée et de résidence dans l'UE des citoyens de pays tiers venant dans le cadre d'emplois hautement qualifiés. Le système de la « carte bleue » vise à faciliter le recrutement, la rétention et une meilleure répartition des travailleurs migrants hautement qualifiés, en vue d'atteindre les objectifs économiques définis dans la Stratégie de Lisbonne de l'UE.

La directive comprend des éléments positifs tels que des dispositions en faveur du regroupement familial, le traitement équitable des ressortissants en matière d'embauche et de droits socio-économiques, la liberté de circulation au sein de l'UE après une période de deux ans, et les possibilités de migration circulaire. Cependant, le système de la carte bleue européenne ne dispose pas des filets de sécurité adéquats pour prévenir le risque de fuite des cerveaux. Il ne propose pas de mesures concrètes – ni au sein de l'UE, ni dans les pays en développement – qui permettent au titulaire de la carte bleue de retourner dans leur pays d'origine dans de bonnes conditions, après leur passage dans l'UE. Les États membres de l'UE et les pays d'origine des migrants doivent conclure des accords permettant le transfert du droit à la sécurité sociale que les migrants ont acquis en Europe. L'UE doit également aider les pays en développement à définir des stratégies efficaces de rétention des travailleurs hautement qualifiés, par exemple au travers de programmes de développement destinés à améliorer les opportunités d'emploi et les conditions de travail au niveau local. Ceci est particulièrement nécessaire dans le secteur de la santé.

Le code de conduite pour un recrutement éthique envisagé dans la directive « carte bleue » ne couvrira pas les pratiques de recrutement dans le secteur privé, et ne prévoira ni système de surveillance et de vérification de la conformité ni sanctions. Ceci limite sévèrement l'efficacité du code dans la lutte contre la fuite des cerveaux.

#### Le partenariat Afrique-UE sur les migrations, la mobilité et l'emploi

Le plan de travail de la stratégie commune Afrique-UE couvre huit partenariats sectoriels. Le processus est censé être axé sur les personnes et vise à l'amélioration du partenariat politique Afrique-UE,



### Voies migratoires par la Mauritanie

Suite à la répression des migrants en octobre 2005 dans les enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla, un nombre croissant de migrants irréguliers choisissent d'entrer en Europe par les îles Canaries en passant par la Mauritanie. Bien que quitter le pays de façon irrégulière ne constitue pas un délit au regard de la loi mauritanienne, depuis 2006, des milliers de migrants ont été arrêtés et renvoyés de force au Mali ou au Sénégal sans pouvoir faire appel de la décision devant une autorité judiciaire. Bon nombre d'entre eux ont été gardés plusieurs jours dans un centre de détention à Nouadhibou, dans le nord de la Mauritanie, sans aucune base juridique.<sup>bvi</sup> Ce centre, surnommé « Guantanamo » par les migrants, a débuté ses opérations en mars 2006 grâce à un financement de l'Espagne.

Peu de temps après, en juillet 2006, l'UE a annoncé qu'elle avait débloqué 2,45 millions d'euros afin d'aider la Mauritanie à lutter contre le problème de la migration. Cette somme est destinée à couvrir les frais d'exploitation de quatre navires de patrouille donnés par l'Espagne à la Mauritanie et financer les détentions et les expulsions depuis la Mauritanie. Elle est également destinée à soutenir la révision de la législation mauritanienne afin d'empêcher le départ des migrants irréguliers et faciliter leur retours dans leur pays d'origine.<sup>bvii</sup> Dans le même mois, l'agence européenne FRONTEX – responsable de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE – lançait une vaste opération conjointe de contrôle des frontières, dénommée HERA, visant à repérer les navires quittant les îles Canaries et à « les renvoyer vers leur point de départ ».<sup>bviii</sup> Cette opération se poursuit encore aujourd'hui.

Dans le cadre du 10<sup>ème</sup> Fonds européen de développement, une somme de huit millions d'euros est désormais affectée à la « gestion des flux migratoires » comme l'indique le document de stratégie pays de la Mauritanie 2008-2013.<sup>bix</sup> Le DSP prévoit un soutien financier et technique pour le renforcement du contrôle des frontières et la révision du cadre juridique. Il appelle à des synergies avec la composante locale du 10ème FED en ciblant tout particulièrement les migrants potentiels. Néanmoins, il n'envisage pas d'augmenter les possibilités de migration légale.

Doléances inscrites sur un tableau noir par des clandestins au centre de détention de Nouadhibou, en Mauritanie :

*1) Les présidents africains doivent aider les jeunes. 2) Nous voulions partir et revenir aider nos parents. 3) On veut réussir en passant sur les pirogues parce qu'on n'a pas suffisamment de moyens pour prendre la voie légale. 4) Parmi les clandestins, il y a des intellectuels, des gens très doués sur beaucoup de plans, des travailleurs, des gens sérieux qui veulent simplement réussir pour leurs familles. Nous nous sommes sacrifiés pour devenir quelqu'un, nous voulons compter sur notre pays mais nous voulons aussi que notre pays compte sur nous. Nous avons vécu des moments difficiles de souffrance, de peur et d'inquiétude.*



© La Cimade, Novembre 2008

à promouvoir des valeurs communes et à établir un multilatéralisme efficace. Depuis son lancement en 2007, cependant, ce processus à deux pilotes, l'UE et l'Union africaine, semble avoir souffert d'un engagement déséquilibré.

Au niveau du partenariat sur les migrations, la mobilité et l'emploi, le processus illustre parfaitement en quoi l'approche globale européenne sur la question des migrations est en réalité un ensemble de domaines stratégiques différents au sein desquels les institutions ou les États membres peuvent faire usage de leurs avantages comparatifs.

Des politiques concrètes continuent d'être négociées et mises en œuvre principalement à un niveau bilatéral, ce qui fait que les États membres profitent de leur position de pays de destination, partenaires commerciaux, investisseurs et bailleurs de fonds pour mener le dialogue avec les pays d'origine. De plus, le manque de politiques sur l'émigration formulées par les pays en développement et fondées sur leurs propres priorités en matière de développement désavantage le partenaire africain lors des négociations de politiques centrées sur l'Europe. Comme cela a déjà été le cas à l'occasion d'autres processus de dialogue, tels que l'accord de Cotonou, les projections

multilatérales avancent lentement et avec difficulté. Bien que ces processus reconnaissent le rôle essentiel des OSC, le manque de dialogue persiste.

Des inquiétudes ont été soulevées concernant la qualité de l'emploi promue dans ce partenariat. La pression exercée pour répondre aux impératifs de sécurité incite les gouvernements à se concentrer davantage sur les aspects liés à la limitation des migrations que sur la promotion du développement par la création d'opportunités de travail décent. De ce point de vue, le fait qu'un engagement sur le partage de la gestion des flux irréguliers soit prévu par l'article 13 de l'accord de Cotonou souligne à quel point les priorités en matière de migration sont essentielles aux questions de coopération. On craint que les ressources financières destinées avant tout au développement finissent par être utilisées à mauvais escient pour conditionner l'aide à des critères liés aux politiques de migration.

Le septième partenariat Afrique-UE démontre clairement que le droit à la mobilité est étroitement lié aux priorités et aux besoins de l'Europe. Le partenariat offre une interprétation très différente du principe du trio gagnant (pour les migrants, les pays d'origine et les pays de destination) des politiques sur l'immigration, qui se résume en trois points: 1) gérer les migrations irrégulières, 2) organiser des flux migratoires économiques légaux, et 3) apporter davantage de soutien aux initiatives de « codéveloppement ».

### Envois de fonds

À plusieurs reprises, l'UE s'est engagée à réduire les coûts des transactions.<sup>box</sup> En effet, il existe un consensus entre les responsables politiques et la société civile sur le manque d'accès aux services bancaires des migrants et leurs familles dans les pays d'origine et sur les frais prohibitifs appliqués par les banques et les agences officielles de transfert d'argent.<sup>box</sup> Ces frais élevés privent des millions de familles défavorisées d'une part considérable des économies de leurs envoyeurs. Ils encouragent également l'utilisation de moyens de transfert officieux, risqués et peu fiables.

Malgré les promesses répétées, aucun changement significatif n'a été observé et aucune mesure politique spécifique n'a été prise par l'UE. Aujourd'hui, les stratégies des États membres – qui prévoient la mise en place de sites Internet permettant de comparer les frais de transaction des envois de fonds – restent axées sur l'amélioration des connaissances et la collecte d'informations sur les envois de fonds. Quant à la Commission européenne, elle encourage la création d'un Institut africain sur les envois de fonds. Il semblerait qu'elle ait choisi de chercher des solutions dans les pays d'origine, plutôt que chez elle, dans des banques et agences de transfert d'argent basées en Europe, par exemple.

## Recommandations en matière de politiques

Les aspects positifs de la migration et les contributions des migrants au développement socio-économique et culturel de leurs pays

d'origine et de destination doivent être explicitement soutenus et reconnus.

### Placer les personnes et les droits de l'Homme au cœur des politiques

- Pour que les migrations agissent en faveur du développement, les droits des migrants doivent être garantis. Les droits fondamentaux des migrants doivent être respectés à tous les niveaux, peu importe leur nationalité ou leur statut juridique. L'UE et les États membres doivent par conséquent tenir compte des droits de l'Homme dans leurs politiques de migrations, en réalisant une étude d'impact systématique sur les droits de l'Homme ;
- Les dispositions européennes sur le regroupement familial doivent être révisées afin de s'assurer qu'elles garantissent véritablement le droit des migrants à vivre en famille, et qu'elles vont dans l'intérêt des enfants ;
- Tous les États membres de l'UE doivent ratifier la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ;
- Etant donné qu'une intégration réussie permettra aux migrants de jouer un rôle plus actif dans la société et en faveur du développement, les États membres de l'UE doivent affecter davantage de ressources financières aux politiques d'intégration à deux volets, qui impliquent à la fois les migrants et la société de l'État membre, au lieu de mettre en place des mesures axées sur la sécurité ;
- L'UE et les États membres doivent favoriser la participation des migrants et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques relatives aux migrations et au développement ;
- L'UE doit mettre en place des cadres intégrés qui abordent la cohérence des politiques pour le développement selon une approche multilatérale. Ainsi l'approche globale relative aux migrations doit davantage tenir compte des effets du changement climatique, du commerce et des autres risques liés aux migrations forcées, tandis que les questions concernant la mobilité humaine, en plus du développement, doivent être intégrées aux initiatives européennes relatives au commerce, à l'agriculture et à l'adaptation au changement climatique.

### Améliorer la flexibilité et l'éthique des politiques et pratiques relatives aux migrations des travailleurs

- L'UE et les États membres doivent promouvoir une politique d'immigration commune, proactive et souple qui facilite la migration des travailleurs, qu'ils soient peu ou hautement qualifiés, en développant un cadre juridique qui permette une réelle mobilité des migrants, grâce à des dispositions souples en matière de résidence et à la création d'opportunités de travail décent ;
- L'UE doit accélérer l'adoption de mesures destinées à reconnaître les qualifications des migrants et le retrait des mesures discriminatoires envers les employés titulaires de diplômes étrangers ;



- Les États membres de l'UE doivent définir des accords équitables et justes avec les pays d'origine afin de garantir la circulation sans risque des travailleurs et le respect de leurs droits internationaux, y compris la transférabilité / la portabilité de leur droit à la sécurité sociale. Ils doivent également étendre les possibilités de visas à entrées multiples et la flexibilité des dispositions en matière de résidence ;
- Concernant le secteur privé, l'UE doit adopter des mesures juridiquement contraignantes en faveur d'un recrutement éthique efficace des travailleurs provenant de pays en développement dans des secteurs sociaux clés, afin de minimiser le risque de fuite des cerveaux.

### **Arrêter l'utilisation de l'APD comme un instrument pour encourager la gestion des flux migratoires**

- L'UE et les États membres doivent recentrer l'aide au développement sur la lutte contre les causes profondes de la pauvreté exclusivement et doivent arrêter de conditionner des aides à la réduction des migrations dans les négociations bilatérales et multilatérales ;
- L'UE et les États membres doivent intégrer la migration dans leurs stratégies et programmes pour le développement ;
- L'UE doit aider les (stratégies des) pays en développement à retenir les travailleurs hautement qualifiés, notamment au travers de programmes de développement destinés à améliorer les opportunités d'emploi et les conditions de travail au niveau local. Ceci est particulièrement nécessaire dans le secteur de la santé.

- Au moins 12 migrants ont été tués par balle lors des événements de Ceuta et Melilla en octobre 2005 tandis qu'ils essayaient de passer la frontière. Source : Migreurop, *Livre noir de Ceuta et Melilla*<sup>xxiii</sup> juin 2006
- En se basant uniquement sur les cas rapportés par la presse, le nombre d'immigrés morts aux frontières de l'UE depuis 1988 s'élève à 14.794. Source : <http://fortresseurope.blogspot.com/2006/02/immigrs-morts-aux-frontieres-de-leurope.html>
- Le budget de l'agence européenne FRONTEX a doublé entre 2007 et 2009. Le budget de l'UE consacré à la lutte contre l'immigration irrégulière a été multiplié par six au cours de cette même période. Source : chiffres tirés des budgets de l'UE pour 2007 et 2009, publiés au Journal Officiel de l'UE.
- Les États membres de l'UE ont procédé à 174.275 expulsions en 2007. Source : Commission européenne, troisième rapport annuel sur l'élaboration d'une politique commune relative à l'immigration clandestine, la contrebande et le trafic humain, les frontières extérieures, et le retour des résidents clandestins, Bruxelles, 9 mars 2009, Rapport final SEC(2009) 320.
- Les 27 États membres de l'UE ont enregistré presque 240.000 demandeurs d'asile en 2008, soit 480 demandeurs par million d'habitants. 73% de ces demandes ont fait l'objet d'un rejet et seuls 24.425 demandeurs d'asile (13%) ont obtenu le statut de réfugié, 18.560 (10%) la protection subsidiaire et 8.970 (5%) une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires. Source : EUROSTAT, communiqué de presse du 8 mai 2009.
- En juillet 2009, la Banque mondiale a estimé que les envois de fonds vers les pays en développement seraient de 304 milliards de dollars en 2009, ce qui représente une baisse de 7,3 % par rapport aux 328 milliards de dollars estimés en 2008, Source : Communiqué de presse de la Banque mondiale 2010/024/DEC, 13 juillet 2009.



## L'élément manquant dans l'agenda de la CPD : vers un système économique mondial au service des pauvres et une politique financière favorable au développement

### Contexte

Les pays en développement ont été durement affectés par le déclin financier et économique mondial sans précédent. La crise, qui provient du Nord, affaiblit les économies fragiles des pays pauvres précisément au moment où ils doivent mobiliser davantage de ressources pour faire face aux chocs climatiques et à la crise alimentaire latente, pour ne citer que quelques uns des défis auxquels ces pays sont confrontés en matière de développement. Naturellement, les OMD sont encore plus hors de portée et des décennies d'efforts en faveur du développement, y compris ceux entrepris par l'UE, se sont retrouvés menacés en l'espace de quelques mois en raison des politiques économiques et financières inadéquates. Dorénavant, les efforts à entreprendre pour réformer aussi bien les politiques financières que le système économique mondial doivent constituer les piliers de la coopération au développement.

L'impact de la crise sur les pays pauvres est considérable. La perte nette d'apports financiers – notamment, l'APD, les envois de fonds (Cf. chapitre Migration), les prêts et les investissements, les recettes d'exportation, la baisse du rendement économique et la réduction de l'espace politique – est largement rapportée par les organisations multilatérales,<sup>lxviii</sup> les organisations de la société civile,<sup>lxviii</sup> les instituts de recherche<sup>lxviii</sup> et l'UE elle-même.<sup>lxviii</sup>

Toutefois, l'impact négatif du manque de cohérence entre le système économique et financier international et les objectifs de développement fixés au niveau multilatéral se ressentait déjà avant la crise actuelle : l'inégalité croissante et la non-durabilité des schémas de production et de consommation empêchaient déjà des communautés, et des pays entiers, de prendre en main leur destin. La crise a alors dévoilé un autre type de coût imposé par le système financier aussi bien au monde en développement qu'au monde développé, à tel point que même les pays développés réexaminent son bénéfice global net.<sup>lxviii</sup>

Plusieurs de ces problèmes systémiques avaient déjà été inscrits à l'agenda international depuis la Conférence de l'ONU sur le financement du développement en 2002. Malheureusement, ces questions n'avaient pas suscité l'intérêt qu'il aurait fallu au sein des pays développés, en dépit des efforts louables de plusieurs États membres de l'UE :

> **Le consensus de Washington** : la contribution globale au développement durable des politiques de déréglementation et de libéralisation à l'égard des pays en développement, et en particulier des pays et des populations les plus pauvres, avait semblé bien négative avant même que ces politiques ne deviennent conjointement responsables de la crise financière et économique actuelle. Alors que le renforcement de la surveillance et de la réglementation des marchés financiers est redevenu l'une des premières priorités de l'agenda international depuis mi-2008, la remise en cause du rôle du secteur financier et des politiques de libéralisation est encore attendue.

> **Déséquilibres mondiaux** : en plus de la réglementation financière laxiste et inadéquate, les déséquilibres mondiaux sont également à l'origine de la crise financière – et constituent un autre défi à long terme pour les pays en développement. Ces déséquilibres peuvent être attribués principalement à la volatilité et à l'inégalité des différents revenus. La volatilité des flux de capitaux, des taux de change et des cours mondiaux des marchandises (ainsi que la libéralisation rapide et uniforme du commerce) explique pourquoi de nombreux pays accumulent d'énormes réserves à l'étranger par le biais de leur excédent commercial comme mesure de sécurité, contribuant ainsi à une offre globale excessive en dollars bon marché. La demande globale insuffisante aux États-Unis et dans de nombreux pays (à la fois développés et en développement), en grande partie entretenue par les inégalités croissantes des revenus,<sup>lxviii</sup> permet alors d'expliquer pourquoi cette « surabondance de l'épargne » a été acceptée afin d'assurer une croissance économique artificielle au travers de prêts et dettes excessifs.

> **Fuites de capitaux** : d'autres politiques économiques vitales ont encore manqué – des politiques essentielles pour un impact efficace de la coopération au développement dans les pays en développement, largement privés de capitaux étrangers. Les aides, envois de fonds et autres apports dans les pays en développement les plus pauvres ont bénéficié d'une attention bien supérieure à celle accordée aux sorties financières en provenance de ces pays. En particulier, les sorties de capitaux illicites et illégitimes qui dépassent de loin les apports officiels reçus sous forme d'aides, d'allègement de dettes ou d'IDE.

### Questions et concepts clés

#### A. Sources domestiques de financement du développement contre fuite illicite des capitaux

La crise actuelle a profondément remis en question les stratégies de développement qui reposent de manière excessive sur des sources de croissance provenant de l'extérieur et qui réduisent la demande intérieure. Les débats prolongés sur le type de fonds le plus à même de favoriser un développement durable au service des pauvres ont été mis de côté suite à la baisse soudaine des apports de capitaux, et les sorties tout aussi rapides des capitaux depuis les pays en développement. Les pays qui reposent sur des sources extérieures pour financer leur développement rencontrent des problèmes plus graves que les pays qui font appel à des sources intérieures, qu'ils subissent ou non une baisse des investissements privés, d'envois de fonds, de recettes d'exportation ou de prêts publics et d'APD. La volatilité va de pair avec la limitation de l'espace politique. En même temps, la taxation – aussi bien au Nord qu'au Sud – s'est avérée être la source de financement du développement la plus prévisible, la plus durable et la plus sûre. Au-delà du renforcement des systèmes fiscaux dans les pays pauvres, qui éviterait d'accroître leur dépendance, la coopération au développement de l'UE doit se recentrer sur la lutte contre les abus fiscaux et la cohérence entre ses politiques fiscales et comptables.



## Paradis fiscaux et concurrence fiscale

Les paradis fiscaux ont joué un rôle déterminant dans la crise financière, en laissant se développer des produits financiers opaques et en permettant le développement du système bancaire parallèle. Ils ont également facilité les flux illicites de capitaux qui s'échappent des pays en développement chaque année. Le programme Global Financial Integrity<sup>boox</sup> montre que les flux illicites en provenance des pays en développement représentent environ un milliard de dollars par an, et augmentent d'environ 18% chaque année.<sup>boox</sup> D'après le Réseau pour la Justice Fiscale (RJF),<sup>boox</sup> il existe plus de 70 paradis fiscaux à travers le monde, dont la moitié se trouve en Europe ou dans les dépendances européennes d'outre-mer.<sup>boox</sup> Les territoires caractérisés par le secret des opérations<sup>boox</sup> en Europe représentent globalement au moins 70% des activités liées aux paradis fiscaux dans le monde.

Plus de 65% de ces flux illicites sont attribuables à des procédés de fraude fiscale<sup>boox</sup> et d'évasion fiscale des entreprises transnationales et de manipulation des prix de transfert à travers l'utilisation abusive des transactions financières entre les différentes filiales d'une multinationales. Les paradis fiscaux engendrent également un nivellement par le bas en matière de politique fiscale. Cette dangereuse concurrence fiscale empêche les pays à la fois développés et en développement d'investir dans les services publics, la sécurité sociale et le bien-être humain; des investissements qui sont nécessaires pour permettre aux États de remplir leurs obligations en matière de protection des droits de l'Homme. Ces pratiques étouffent l'aide au développement dont bénéficient les pays pauvres et les couches de population les plus pauvres en sont les principales victimes dans tous les pays. La concurrence fiscale pénalise également les petites et moyennes entreprises (PME), en particulier dans les pays en développement, parce qu'elles n'ont pas les moyens de se payer les services de comptabilité, de conseil ou financiers coûteux qui favorisent cet abus fiscal.

## Normes comptables

La plupart des sociétés multinationales utilisent des normes comptables qui sont définies par le Conseil des normes comptables internationales (CNCI), composé de représentants de grands cabinets comptables privés et autres sociétés transnationales. Etant donné que le CNCI est impliqué dans un conflit d'intérêts, que sa gouvernance est antidémocratique et son processus de prise de décisions opaque, il s'est rendu complice des risques excessifs pris par les institutions financières et de la fraude fiscale pratiquée par les entreprises transnationales.

Alors que l'on estime que 60% du commerce mondial se fait entre sociétés, les normes comptables actuelles permettent aux entreprises de présenter des comptes agrégés, sans avoir à fournir de détail sur les performances financières de chaque pays, les lieux où l'entreprise et ses filiales opèrent, le montant des impôts payés dans chaque pays, les bénéfices réalisés, etc. Cette pratique permet aux entreprises de faire passer les bénéfices d'un pays à l'autre, généralement au travers de paradis fiscaux, sans aucun document public, et favorise les abus et la fraude fiscale.

## B. Stabilité et réglementation financière pour le développement économique

Plus que pour tout autre marché, quand les marchés financiers cessent de fonctionner, cela entraîne des conséquences dramatiques sur la vie

des personnes et sur l'économie d'un pays. La crise financière s'avère être un échec à la fois national et international pour les pays développés, avec un coût important pour les pays en développement. Les politiques financières n'ont pas rempli les objectifs sociaux et économiques (comme par exemple soutenir les investissements productifs dans l'économie réelle, offrir un accès aux services bancaires et une assurance à ceux qui n'en bénéficient pas, et répartir les risques), n'ont protégé ni les consommateurs ni les investisseurs et, par-dessus tout, n'ont pas garanti la stabilité systémique.

Même si la stabilité absolue et la réglementation parfaite ne sont pas réalisables, voire même souhaitables, dans les sociétés démocratiques, les dommages sociaux causés par les échecs et les externalités de la philosophie actuelle des marchés financiers s'avèrent difficiles à justifier. La stabilité financière mondiale est une condition nécessaire à la stabilité économique mondiale, qui est tout aussi essentielle au développement durable et à la réduction de la pauvreté que l'est la flexibilité dans les politiques économiques et financières nationales. Dans le cadre du 8<sup>ème</sup> OMD, les gouvernements se sont engagés à développer un système financier ouvert, prévisible et réglementé. C'est pourquoi, il est urgent de lancer les consultations entre les parties prenantes de la coopération au développement de l'UE sur l'adaptation des politiques financières nationales, l'établissement de la coordination internationale de la réglementation financière, et l'élargissement de l'espace politique macro-économique des pays en développement.

## Surveillance et réglementation prudentielle

Le fait que le comportement des différentes institutions financières puisse avoir une influence systémique appelle à une gestion renforcée des risques et à une interaction plus étroite entre la réglementation micro- et macro-prudentielle.<sup>boox</sup> Etant donné que les banques, les sociétés d'investissements, les compagnies d'assurances et autres institutions sont souvent transfrontalières et interconnectées entre elles, aujourd'hui, la surveillance doit couvrir tous les produits, institutions et marchés financiers et la réglementation doit être déterminée par la fonction économique des institutions financières, et non par leur nom ou leur lieu d'implantation.

## Libéralisation des marchés financiers

La capacité à réguler les flux de capitaux entrant et sortant d'un pays fait partie des conditions essentielles de la stabilité macroéconomique et d'un espace politique économique suffisant, en particulier pour les pays les moins avancés. Les flux de capitaux ont tendance à être procycliques. La libéralisation des marchés financiers accentue ainsi la volatilité, entraîne des risques économiques, contraint les gouvernements à mettre de côté de larges réserves et a tendance à diminuer leur capacité et leur flexibilité au moment de gérer leurs taux de change et compte de capital et de déterminer le type d'investissement et de financement dont leur pays a besoin en termes de développement (en fonction des circonstances, et particulièrement en temps de crise).

## Libéralisation du compte de capital

La libéralisation des services financiers, qui fait toujours partie de la politique commerciale de l'UE (Cf. chapitre Commerce), tend à limiter la flexibilité des gouvernements quand il s'agit de modifier la réglementation de leurs marchés financiers ou d'aider à atteindre des objectifs nationaux de développement. Par exemple, l'accès au crédit dans les pays pauvres a été restreint suite à l'entrée de banques étrangères. Ceci peut non

seulement nuire à la stabilité, la croissance et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, mais également porter atteinte à la souveraineté nationale et à la démocratie. Les engagements des AGCS, les ALE, la conditionnalité des prêts et aides imposée par les IFI et les obligations prévues par les traités bilatéraux d'investissement font partie des principales raisons pour lesquelles il est si difficile aujourd'hui de coordonner la réglementation financière au niveau international et pour lesquelles les marchés financiers mondiaux sont devenus aussi volatils et doivent par conséquent d'être révisés.

### Inégalité des revenus

L'une des leçons que l'on pourrait tirer de la crise financière et économique actuelle, c'est qu'un sérieux examen des politiques qui tendent à réduire la prestation de services publics et qui favorisent l'imposition progressive est non seulement une question de justice sociale, mais également de durabilité économique mondiale.

### C. Nouveau modèle économique et nouvelle gouvernance économique en lieu et place du consensus de Washington

Les politiques financières ne peuvent à elles seules expliquer ni la crise financière actuelle ni l'impact négatif que le système financier international a eu sur les perspectives de développement au cours des trois dernières décennies. Ce n'est qu'en examinant simultanément le modèle économique prédominant dans son ensemble et les différentes manières de le réformer que nous pourrions véritablement renforcer la cohérence des politiques financières pour le développement. Nous sommes face à un double défi sur la manière dont les décisions relatives aux sociétés sont prises. Il faut trouver un équilibre entre le rôle des mécanismes des marchés et le rôle des organismes collectifs, et lancer une réforme sur le fonctionnement des marchés et des États.

### Résilience

La promotion d'un modèle de croissance fondé davantage sur des capitaux privés extérieurs que sur des ressources intérieures, en grande partie inspiré par le consensus de Washington, limite considérablement la capacité de la plupart des pays en développement à tirer les bénéfices des marchés financiers mondialisés en termes de développement intérieur. La « remise en circulation » de nombreux apports de capitaux privés dans des réserves à l'étranger par les pays en développement les plus prospères peut être perçue comme une politique de sécurité économique (et une volonté de conserver un certain degré d'espace politique économique) dans un contexte de dépendance vis-à-vis de marchés mondiaux très volatils et inégaux. Néanmoins, cette politique contribue non seulement aux déséquilibres mondiaux qui ont déclenché la plus grande crise financière et économique depuis la Grande Dépression, mais elle affaiblit également la consommation intérieure des pays en développement, qui est nécessaire pour lutter contre la pauvreté.<sup>xxxxi</sup>

### Mesure de la performance économique

La manière dont le progrès social, le développement économique et la réduction de la pauvreté sont mesurés (comme le PIB) au niveau mondial est totalement inadaptée. Si l'on veut que les différentes politiques économiques et financières répondent davantage aux objectifs de réduction de la souffrance humaine et d'amélioration du bien-être humain, dans les pays à la fois développés et en développement, elles doivent être élaborées et évaluées en s'appuyant sur un ensemble d'indicateurs statistiques différents. Intégrer les valeurs de stabilité, d'égalité et de

durabilité au cœur même du système économique est le meilleur moyen de réduire les nombreuses imperfections et externalités des marchés, et ainsi d'éviter la prise de mauvais choix politiques.

### Gouvernance économique

Un nouveau modèle économique comme celui-ci doit s'accompagner d'une plus grande représentation des pays en développement dans l'ensemble des institutions et processus pertinents. Certaines des règles de la mondialisation financière sont dictées par des organismes du secteur privé, tels que le CNCI, mais la plupart des institutions – les institutions de Bretton Woods, l'OMC, le Forum de stabilité financière (FSF), la Banque des règlements internationaux (BRI), le Groupe d'action financière contre le blanchiment d'argent (GAFI) – peuvent être influencées par les gouvernements.

La coopération au développement de l'UE doit mener une politique beaucoup plus active de réforme profonde de l'architecture économique et financière internationale, en s'orientant vers une gouvernance économique mondiale plus représentative, en favorisant un modèle de développement beaucoup plus solide dans les pays pauvres et en encourageant la mise en place de nouvelles méthodes pour mesurer la croissance.

### Choix des initiatives politiques de l'UE

Les diverses questions soulevées ci-dessus se traduisent très différemment dans l'élaboration des politiques de l'UE. Même si l'UE dispose des compétences nécessaires et a développé des politiques dans certains domaines (réglementation financière de l'UE, questions fiscales), d'autres domaines clés n'ont pas encore été explorés (nouvelle mesure de la performance économique) et/ou sont plutôt l'affaire des États membres (réforme des IFI).

### Réglementation et surveillance financières de l'UE

L'UE a permis l'expansion spectaculaire de banques et autres sociétés de services financiers à travers les frontières sans mettre en place les mécanismes nécessaires pour les contrôler. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce laxisme. Certains pays comptent de nombreux opérateurs de services financiers multinationaux, alors que d'autres ne font que les héberger. Ces derniers craignent depuis longtemps de perdre le contrôle de leurs marchés financiers. Les pays dont l'industrie financière est moins développée ont remis en cause l'augmentation des coûts liés à la réglementation et à la surveillance. Un lobbying bien financé a certainement permis d'empêcher un accord sur un régime d'information et de réglementation plus onéreux.

La situation générale montre que la faiblesse de l'UE en matière de réglementation et de surveillance financières est liée au fait que ces deux domaines relèvent encore, dans une certaine mesure, de la compétence nationale. Les tentatives timides de coordination ont un caractère informel. Les positions politiques communes, telles que celles adoptées lors du Sommet du G20 à Londres en avril 2009, sont le résultat d'un accord politique entre les principaux États membres et ne reposent pas sur des mécanismes de l'UE ni n'émanent de la législation européenne.

En accord avec le communiqué de Londres du G20, qui proposait un ensemble de réformes et de recommandations visant à « renforcer



le système financier mondial »,<sup>xxxxvi</sup> l'UE a lancé un certain nombre de mesures en matière de réglementation et de surveillance financières. Sur le plan de la réglementation financière, ces mesures concernent la réglementation des marchés des produits dérivés, des fonds spéculatifs et des agences de notation financière.

Elles sont toutefois loin de répondre aux attentes et il existe un risque important de capture de la réglementation lié à la forte influence de l'industrie financière dans ce processus.

Concernant la surveillance financière, l'UE a débattu des recommandations présentées dans le rapport de J. de Larosière<sup>xxxxvii</sup> qui portent notamment sur la mise en place d'autorités européennes de surveillance et d'un nouvel organisme européen du risque systémique (Conseil européen du risque systémique, désormais appelé Comité). Néanmoins, du fait de leurs intérêts divergents, les États membres montrent une certaine résistance à conférer à l'UE davantage de pouvoir sur les organismes nationaux de surveillance financière.

### Examen de la directive européenne sur la fiscalité des revenus de l'épargne (EUSD)

En rendant l'échange automatique d'informations obligatoire, l'amendement<sup>xxxxx</sup> (novembre 2008) de la directive européenne sur la fiscalité des revenus de l'épargne améliore la transparence des transactions financières et la prévention de la fraude fiscale au sein de l'UE. Cependant, la directive ne s'applique qu'aux intérêts perçus par les contribuables sur leur épargne, ce qui ne représente qu'une petite partie du problème.

Le champ d'application de la directive doit être considérablement élargi afin de s'appliquer à toutes les personnes morales et à toutes les sources de revenus, et pas uniquement aux paiements d'intérêts. Cela permettrait de lutter contre les flux illicites des acteurs commerciaux et financiers, qui circulent actuellement dans une opacité totale et qui privent les États de ressources considérables. Il faut également prévoir un élargissement de la directive au niveau géographique, c.-à-d. inclure les pays tiers (hors UE) – ce qui a été le cas récemment, dans une certaine mesure.<sup>xc</sup>

### Directive européenne relative à la transparence<sup>xcii</sup>

La directive fait partie d'un ensemble de mesures prévues par le plan d'action pour les services financiers (qui comprend une réglementation sur les normes comptables internationales, une directive concernant les abus de marché et une directive sur les prospectus).

L'Europe a un rôle clé à jouer dans l'établissement de normes comptables internationales. Ceci peut se faire en améliorant radicalement la transparence sur la manière dont les multinationales présentent leurs comptes. La législation actuelle de l'UE permet aux entreprises qui disposent de filiales à l'étranger de présenter des comptes consolidés, sans ventilation géographique permettant de voir où les bénéfices ont été réalisés ou les impôts payés. C'est actuellement l'un des obstacles majeurs de la lutte contre la manipulation des prix et le transfert des bénéfices vers les paradis fiscaux.

En 2007, le Parlement européen a appelé à une norme contraignant les sociétés transnationales dans le secteur de l'industrie extractive à remettre leurs rapports financiers pays par pays.<sup>xciii</sup> Le RJF a adopté une position forte en faveur de cette proposition.<sup>xciii</sup>

La présentation de rapports financiers pays par pays sur les bénéfices et les impôts payés ne doit pas être l'exception mais la règle qui s'applique à tous les secteurs économiques et financiers, et l'UE doit abonder en ce sens. Elle doit commencer par examiner le cadre réglementaire existant en matière de présentation des rapports financiers des entreprises.

## Recommandations

### S'attaquer à la fraude fiscale, à l'évasion fiscale et à la concurrence fiscale déloyale

- Une organisation fiscale internationale, sous l'égide de l'ONU, doit être mise en place afin de lutter contre la concurrence fiscale, la fraude fiscale et l'évasion fiscale. Dans un premier temps, le comité fiscal des Nations Unies devrait être transformé en une véritable organisation intergouvernementale et être habilité à traiter de ces questions. Il sera chargé d'établir un code de conduite international sur les questions fiscales, comme première étape vers la création d'un cadre contraignant qui encouragera des systèmes d'imposition progressive et viables d'un point de vue social et environnemental ;
- L'échange automatique et la diffusion publique d'informations devraient être globalement élargis et mis en œuvre dans le cadre d'un traité multilatéral d'échange d'informations fiscales. Dans un premier temps, il faut appliquer des sanctions strictes contre les paradis fiscaux et leurs utilisateurs peu coopératifs (particuliers, entreprises, conseillers et autres intermédiaires). Toutes les transactions financières transfrontalières, en particulier au sein des sociétés multinationales, doivent pouvoir être individuellement identifiées, codées et leur traçabilité assurée ;
- Le champ d'application de la directive européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne, qui prévoit l'échange automatique des informations sur les revenus de l'épargne perçus par les personnes physiques sous forme de paiement d'intérêts, doit notamment être élargi afin de s'appliquer à toutes les personnes morales et à toutes les sources de revenu. Il doit également être élargi, dans la mesure du possible, aux pays tiers (hors UE). Tous les États membres de l'UE doivent rigoureusement faire respecter la directive.

### Fermer le système bancaire parallèle

- Les activités financières doivent être strictement réglementées, étant donné les risques que posent les opérations spéculatives à fort effet de levier, les instruments financiers non réglementés, les institutions financières non réglementées et les juridictions secrètes;
- Les produits dérivés, les instruments d'assurance et autres transactions financières doivent être administrés sur la base d'échanges normalisés et doivent être strictement réglementés et contrôlés ;
- Les activités à caractère purement spéculatif doivent être interdites sur certains marchés, en particulier ceux des denrées alimentaires et l'énergie.

### Réformer les normes comptables

- Les normes comptables doivent être améliorées afin d'empêcher les prises de risques excessives ainsi que la fraude et l'évasion fiscales ;
- Les rapports financiers de toutes les entreprises transnationales doivent être exigés par le CNCI, pays par pays ;
- Les conflits d'intérêt au sein du CNCI doivent être résolus et sa gouvernance démocratisée et rendue transparente.

### Renforcer la réglementation financière

- La plupart des populations et des pays pauvres dépendent de l'accès aux produits de base. La spéculation sur les denrées alimentaires, le métal et le pétrole, ainsi que sur les terres doit être strictement limitée ;
- La financiarisation des marchés de matières premières, qui augmente la volatilité financière et économique mondiale, est principalement facilitée par les institutions financières à fort effet de levier. Les fonds spéculatifs et les sociétés de financement par capitaux propres, en particulier, doivent être soumis à des règles en matière de fonds propres beaucoup plus strictes et à d'autres formes de réglementation.

### Réformer la gouvernance financière mondiale

- Poursuivre ou augmenter les activités de financement ou autres des IFI sans une démocratisation majeure de leur gouvernance n'est pas envisageable ;
- Une réforme approfondie de la gouvernance des IFI doit nécessairement entraîner :
  - a) la mise en place d'une structure véritablement démocratique. Ceci implique la reconnaissance du principe de vote pondéré qui doit être appliqué au sein des IFI dans le cadre d'un vote à la double majorité et la réforme des quotas au sein du FMI; la parité entre les pays de l'Annexe I et ceux de l'Annexe II à la Banque mondiale ; la réforme des quotas au sein du FMI; l'augmentation du nombre des voix de base ;
  - b) le renforcement de la voix et de la représentation des bénéficiaires dans la gouvernance de l'Association pour le développement international (ADI) ;
  - c) la réforme du conseil de direction : la représentation européenne au sein des IFI doit être consolidée, en réformant les circonscriptions existantes et en regroupant progressivement les pays européens en un nombre inférieur de circonscriptions. Les administrateurs doivent être tenus de rendre des comptes au sein de leurs circonscriptions ;
  - d) l'amélioration de la transparence, fondée sur le principe du droit à l'information et le principe de diffusion des informations pour tous les documents. Les discussions du conseil de direction doivent être entièrement transparentes;
  - e) l'établissement d'un processus de sélection des hauts dirigeants des institutions, y compris le Comité du développement et le CMFI, qui soit transparent, démocratique et fondé sur le mérite;
  - f) l'engagement d'informer les citoyens des pays bénéficiaires à un stade précoce, et de lancer de véritables consultations avec les parties prenantes intéressées.

### L'ambition de changer : inclure les politiques financières dans le programme de travail sur la CPD

Des finances bien gérées qui garantissent une utilisation productive de ressources limitées et une bonne répartition des risques, ainsi que la stabilité, la transparence, l'obligation de rendre des comptes et le contrôle démocratique, ont de grandes chances de favoriser le développement durable dans les pays en développement et d'éradiquer la pauvreté. Cependant, tous les flux financiers ne favorisent pas l'éradication de la pauvreté ou l'égal accès aux droits. Certaines de ces ressources financières (placement de portefeuille, certaines parties des IDE, les crédits à l'exportation, les dettes dites « odieuses » et toute autre forme de prêts irresponsables) peuvent avoir un impact néfaste sur les communautés défavorisées et les économies locales, avoir un coût social et environnemental, et être à l'origine de sorties de capitaux importantes qui portent atteinte à la stabilité.

Au vu de l'ampleur et de la profondeur de l'impact que le système et les politiques financières ont sur les pays en développement, et en particulier sur la réalisation des OMD, il est difficile de comprendre pourquoi les finances ne sont pas minutieusement examinées dans le cadre du programme de travail glissant de l'UE sur la CPD. En effet, les conséquences des règles actuelles du système financier international – multipliées par le degré d'ouverture et d'interdépendance des finances mondiales – sur les économies nationales et mondiales ont été reconnues par la CE dans sa communication sur la surveillance financière européenne.<sup>xv</sup>

La crise actuelle offre une occasion unique de contrôler plus rigoureusement la finance, d'éclaircir les liens entre la finance et le développement et de prendre des mesures décisives pour limiter les dégâts causés par la non-régulation de la finance; elle donne un formidable mandat public pour des réformes audacieuses.

D'un autre côté, le pouvoir d'action de l'UE est limité. La finance est devenue un élément trop important, trop dominant et trop systémique de l'économie et de la politique actuelle. La finance est non seulement le domaine d'activité économique le plus mondialisé et le moins réglementé, mais ce domaine est également devenu très complexe et dynamique, bien que non transparent et technique (dépolitisé). Un débat informé nécessite une expertise très spécifique.

Tout ceci limite la capacité des acteurs non financiers (en particulier en matière de développement) à surveiller et envisager des mesures possibles. Il existe peu d'analyses indépendantes, de débats publics ou de consultations multipartenaires sur les politiques financières, et la coordination politique est limitée, tout comme l'obligation de rendre des comptes. Or, ce sont des éléments essentiels pour une évaluation réussie de la CPD dans ce domaine. C'est la raison pour laquelle il est urgent que les parties prenantes de la coopération au développement de l'UE mènent davantage de recherches et de consultations sur les liens entre réforme financière et développement.

Dans le même ordre d'idées, les droits acquis sont très solides et il s'avère très difficile d'obtenir un engagement politique, de mener des stratégies politiques ou encore de mettre en place des structures institutionnelles afin d'améliorer la cohérence des politiques financières pour le développement. Ainsi, plus encore que pour le commerce, la CPD en matière de finances est susceptible de nécessiter une réforme très complexe du système économique mondial qui remettrait en question les fondements de la politique actuelle.



# Profils nationaux

## Belgique : la nécessité d'une approche plus cohérente du développement

La question de la cohérence des politiques n'est pas un thème nouveau en Belgique. Les ambitions en la matière n'ont cependant figuré en bonne place sur l'agenda officiel qu'à l'occasion des débats menés au niveau européen.<sup>xcv</sup> La pression des pairs a, semble-t-il, eu un impact positif au niveau national.

En 2004, dans le premier document sur la politique du gouvernement,<sup>xcvi</sup> Armand De Decker, alors ministre de la Coopération au développement (2004-2007), désignait la cohérence comme un moyen d'« améliorer la coopération entre les différents acteurs belges du développement et [...] la cohérence entre les donateurs. » Deux ans plus tard, il ajoutait qu'il fallait également davantage de cohérence entre les entités fédérales et fédérées et prêter plus d'attention à la cohérence entre la coopération au développement et le commerce international.<sup>xcvii</sup> À la fin de son mandat, en 2007, il était cependant presque impossible de retrouver la trace de ces ambitions, la cohérence se limitant à une coopération entre acteurs belges du développement et à une harmonisation entre les donateurs. La cohérence des politiques pour le développement n'était plus mentionnée de façon explicite.

L'actuel ministre de la Coopération a peu fait pour améliorer la CPD. Dans l'accord gouvernemental de mars 2008, l'éradication de la pauvreté et la coopération au développement sont envisagées du point de vue de la sécurité et de la prévention,<sup>xcviii</sup> et une déclaration du gouvernement en octobre a confirmé cette approche.<sup>xcix</sup>

Il est clair que les fondements politiques en matière de CPD demeurent peu satisfaisants. Qui plus est, l'interprétation de la cohérence diffère entre les deux ministres. Le ministre des Affaires étrangères aborde bien le concept de la cohérence dans le cadre des politiques à l'égard de l'Afrique, mais n'avance aucune vision concrète sur la façon d'y parvenir. Le document demande plus explicitement davantage de cohérence dans les actions extérieures de la Belgique en matière de consolidation de la paix, ce qui s'est d'ailleurs concrétisé par une coopération structurelle entre les ministères des Affaires étrangères, de la Coopération au développement et de la Défense, visant une politique commune et une utilisation coordonnée des ressources. Le ministre de la Coopération au développement n'envisage la cohérence que dans le cadre d'une augmentation des synergies entre les différents acteurs belges du développement (en particulier entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux).

Dans le document de politique du ministère pour 2009, la cohérence

a cependant été élargie, au-delà de l'élimination des barrières entre les différents moyens d'aide belges et la cohérence entre les différents donateurs. Il y a de plus en plus de références à la nécessité d'une cohérence des politiques entre les différents domaines politiques.<sup>ci</sup> Néanmoins, il manque encore une vision visant à confier à l'ensemble du gouvernement la responsabilité d'y veiller. En outre, il existe de sérieuses inquiétudes quant à la façon dont des priorités contradictoires sont effectivement mises en balance les unes par rapport aux autres. Il en va ainsi des principes ou mécanismes qui privilégient certains intérêts ou objectifs particuliers plutôt que des objectifs de développement (c'est notamment le cas lorsque des intérêts commerciaux sont en jeu).

Récemment, le ministre de la Coopération au développement et les ONG belges ont signé un accord qui renforce l'engagement du ministre envers la CPD. Par ailleurs, celui-ci établit clairement qu'il est du ressort de l'ensemble du gouvernement de la garantir. Il ne s'agit toutefois pas d'un document juridiquement contraignant.

### L'architecture juridique et institutionnelle

L'absence d'engagement politique clair vis-à-vis de la CPD en Belgique se manifeste par l'absence d'un cadre juridique. La Belgique est l'un des rares pays qui dispose d'une loi sur la coopération internationale. Cette loi, votée en 1999, décrit les objectifs et principes généraux de la coopération belge. Bien que relative à la coopération internationale, dans la pratique elle ne s'applique qu'à la politique belge de coopération au développement et non à tous les domaines politiques qui ont un impact sur les pays en développement. Aucune référence n'est faite à la cohérence entre les différents domaines politiques ou à la CPD.<sup>cii</sup> Cette loi faisant actuellement l'objet d'une mise à jour, il se peut qu'une référence à la CPD y soit insérée.

La loi belge impose un rapport annuel sur la contribution du pays à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Le 8<sup>ème</sup> OMD évoque la CPD, mais jusqu'à présent (en septembre 2009, le rapport sur les progrès réalisés en 2007 n'avait toujours pas été publié) les informations sur ce sujet sont trop insuffisantes pour donner une idée des efforts de la Belgique en matière de contribution à la CPD.

Il n'existe aucune unité ou personnel spécifique en charge de la CPD. La responsabilité en matière de coordination de la CPD n'est pas non plus attribuée explicitement à un ministère particulier. Il existe néanmoins différents organismes consultatifs interministériels

chargés de coordonner des domaines politiques spécifiques. En outre, en 2003, le précédent plan de gestion de la Direction générale pour la coopération au développement (DGCD) plaçait la cohérence des politiques sous sa propre responsabilité. La DGCD devenait ainsi explicitement chargée de veiller à l'amélioration de la cohérence entre les domaines politiques des entités fédérales et fédérées ayant un impact sur l'éradication de la pauvreté.<sup>ciii</sup> Dans le plan de gestion actuel, cette mission a une moindre importance.

La possibilité d'une gestion conjointe du budget par la DGCD et d'autres départements pourrait également être envisagée. Cette pratique pourrait représenter un pas en avant, si elle prévoyait un espace de discussion suffisant et si la perspective du développement devenait une priorité. En 2000, une structure de coordination de la CPD – le Groupe de travail interdépartemental pour la coopération au développement (GICD) – avait été créée à cet effet mais celle-ci n'existe plus.

Dans le cadre du Service public fédéral des affaires étrangères, il existe également un mécanisme de coordination officiel, ayant force de loi, pour les affaires européennes. Il existe également un mécanisme pour la politique multilatérale, mais celui-ci n'est pas juridiquement contraignant. Ces mécanismes rassemblent tous les acteurs concernés, stimulent le dialogue entre secteurs et facilitent la définition des positions de la Belgique sur la scène internationale et européenne. Il n'existe aucune cartographie de l'ensemble des structures de coordination existantes, et il est par conséquent difficile de savoir où il faut davantage de coordination. Bien que l'examen par les pairs de l'OCDE/CAD de 2003 ait conseillé un renforcement du mécanisme de coordination, aucune mesure n'a été prise en ce sens pour le moment.

#### Une performance européenne moyenne

Comme tous les États membres de l'UE, la Belgique s'est engagée à mettre en place un mécanisme pour la mise en œuvre de la CPD. Elle est cependant libre d'en décider les contours, en tenant compte de ses propres traditions et de la situation du pays.

En ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique cohérente pour le développement, la performance de la Belgique par rapport aux autres pays de l'UE est moyenne, selon le Centre européen de gestion des politiques de développement.<sup>civ</sup> Comme l'Estonie, la Grèce, l'Italie, la Pologne et la République slovaque, la Belgique reconnaît l'importance d'une politique cohérente pour le développement mais en a une interprétation limitée. Ces pays disposent de références et de déclarations politiques en la matière mais proposent peu de mécanismes administratifs ou institutionnels pour mettre ces engagements en pratique. De plus, la cohérence des politiques n'est pas toujours interprétée en tant que CPD. Elle est parfois interprétée comme de la cohérence interne ou de la cohérence entre les donateurs, comme c'est le cas en Belgique.

La nécessité d'évaluer les structures existantes doit être sérieusement abordée, et des progrès doivent être déployés afin de renforcer les différentes structures de coordination. Néanmoins, tous ces efforts ne serviront à rien tant qu'il n'existera pas de vision politique claire de la CPD, soutenue par l'ensemble du gouvernement. La structure fédérale de la Belgique constitue un obstacle car certains secteurs, comme l'agriculture, ne relèvent pas de la compétence exclusive du gouvernement fédéral : la cohérence doit par conséquent se construire entre différents niveaux de pouvoir.

## Recommandations

Jusqu'à présent, le gouvernement belge a fait preuve de trop peu d'engagement politique pour avancer sur la CPD. Il n'existe aucune vision démontrant la façon dont les décisions politiques portant sur différents secteurs pourraient renforcer le développement, ou au moins éviter d'y porter atteinte. Néanmoins, certains efforts de coordination sont réalisés autour de domaines politiques spécifiques, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles en Afrique centrale. Cette absence de fondements politiques en matière de CPD en Belgique se traduit par l'absence de cadre juridique. Inclure une référence au principe de la CPD dans un cadre juridique ou dans une loi sur la coopération internationale révisée constituerait un progrès significatif.

En plus d'un fondement juridique du principe de la CPD, des engagements politiques doivent être mis en œuvre dans des stratégies et plans d'actions concrets. Il est très important d'avoir une vision à long terme dans ce contexte.

Une politique cohérente n'est possible que s'il existe à la fois une vision et un accord sur les étapes à suivre pour faire avancer la cohérence des politiques à tous les échelons. Des mécanismes et mandats bien définis sont nécessaires. La Belgique doit par conséquent évaluer les structures de consultation et de coordination existantes en vue de garantir une plus grande transparence et une meilleure inclusion des différentes parties prenantes. Dans le contexte belge, le principal défi consiste toutefois à parvenir à une approche équilibrée entre les structures de l'État fédéral et celles des entités fédérées.

Le parlement fédéral doit s'impliquer davantage dans la mise en œuvre de la CPD. Le gouvernement belge doit s'inspirer des expériences des Pays-Bas et de la Suède, en particulier, et établir un rapport biennal complet détaillant les progrès accomplis en matière de CPD. Cet engagement doit également être juridiquement contraignant, tout comme le fait de rendre des comptes sur la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement.

Enfin, des progrès ne seront possibles qu'à partir du moment où un débat sur la CPD impliquant tous les acteurs concernés, tels que les parlements, les universités et la société civile, aura été mis en place par le gouvernement.



## République tchèque : défis institutionnels pour un nouvel État membre

La cohérence des politiques pour le développement est encore un concept relativement nouveau pour la République tchèque. Sa mise en œuvre rencontre les mêmes obstacles que dans la majorité des pays de l'UE-15 – manque d'engagement politique et de compréhension de la part de divers organismes gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux, mécanismes de coordination et de consultation des politiques inappropriés, culture administrative relativement rigide, et capacités d'analyse et de surveillance limitées – ainsi que d'autres obstacles spécifiques aux nouveaux États membres, tels qu'une résistance générale aux stratégies politiques. Malgré cela, la CPD semble être mieux enracinée en République tchèque que dans la plupart des autres pays de l'UE-12.

Jusqu'à présent, la diffusion du concept de cohérence des politiques pour le développement n'a pas dépassé le cercle fermé du ministère des Affaires étrangères (MAE) et de quelques hauts fonctionnaires qui sont en contact direct avec l'agenda de l'UE pour le développement. Le département de la Coopération au développement et de l'Aide humanitaire (ORS) au MAE est l'unité chargée de couvrir l'agenda pour le développement en général, et l'agenda pour la CPD en particulier. Le MAE a été très actif dans la réforme du système de coopération au développement de la République tchèque ainsi que dans l'amélioration de la qualité et, dans une certaine mesure, de la quantité de l'aide au développement tchèque. Il a été bien moins actif dans la promotion de la CPD, bien que certaines mesures encourageantes aient été prises. La présidence tchèque de l'UE a révélé que le pays pouvait se montrer efficace en matière de politique pour le développement, notamment en lançant des initiatives utiles de CPD telles que la promotion des sources locales d'énergie renouvelable dans les pays en développement (première priorité de développement de la présidence tchèque en 2009).

Progressivement, la notion de CPD a fait son chemin dans des déclarations politiques et dans des mécanismes institutionnels concrets au sein du MAE, et s'est reflétée dans une meilleure compréhension et d'un soutien plus large. Néanmoins, les véritables impacts politiques sont aussi difficiles à voir qu'à suivre. Le processus de CPD en République tchèque ne peut éluder le fait que l'engagement général de la République tchèque envers la cohérence des politiques, le dialogue et la coordination entre différentes politiques (pas seulement les politiques de développement) demeure encore relativement formel, voire entièrement absent. La coordination des politiques de développement, qui repose essentiellement sur la nécessité de coordonner les positions vis-à-vis de l'UE, a tendance à se produire uniquement lors des prises de décision au niveau des hautes sphères du gouvernement. Tout comme les autres domaines politiques moins prioritaires, comme le conclut un rapport du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

sur la mise en œuvre de la CPD au niveau des États membres, la « [p]romotion [de] la cohérence pour le développement n'est pas clairement définie comme un des objectifs de la République tchèque ; au lieu de cela, la cohérence des politiques semble être comprise comme la cohérence des activités de développement avec les objectifs de politique étrangère et avec d'autres intérêts liés au commerce. »<sup>CV</sup>

La coordination actuelle des affaires relatives à l'UE se fait à deux niveaux. Le niveau opérationnel de base de la coordination des politiques est assuré par les groupes de coordination ministérielle (RKS), tandis que la coordination à plus haut niveau se fait au sein du Comité de l'UE (vice-ministres ou échelon gouvernemental). Le système des RKS rassemble régulièrement des fonctionnaires du gouvernement provenant de différents ministères et permet une synthèse des différents avis. Son potentiel d'amélioration de la CPD demeure cependant inexploité, en grande partie en raison de l'absence de coordination (interdépartementale) au sein du MAE.

La cohérence globale des politiques est l'objet de la « Loi sur la Compétence », qui définit les responsabilités en matière de coordination, la répartition du travail et les pouvoirs de prise de décision au sein des organismes gouvernementaux. Cette ancienne loi est citée comme l'une des raisons principales qui empêchent l'inclusion de la CPD dans la nouvelle loi sur le développement (comme l'exigent les ONGD tchèques), puisque la CPD remet en question le principe fondamental de la compétence exclusive d'un ministère dans un domaine politique donné. La coopération au développement de la République tchèque, y compris les efforts portant sur la cohérence des politiques pour le développement, a jusqu'ici été régie par des sous-normes, telles que des documents ministériels et des stratégies gouvernementales, qui s'ajoutent aux obligations internationales et documents émanant de la législation européenne. À ce jour, aucun projet de loi spécial n'a été approuvé par le parlement.

Cependant, la République tchèque a procédé à une modification substantielle de son système de coopération au développement en 2007. Celle-ci vise à améliorer la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la coordination de l'aide au développement tchèque, à renforcer sa base budgétaire nationale ainsi que la gestion globale des projets (cycles). Ces changements ont entraîné la création d'une Agence tchèque pour le développement et d'un Conseil interministériel tchèque de coopération au développement ainsi qu'un renforcement du rôle du ministère des Affaires étrangères en 2008, en lieu et place de la douzaine d'organismes gouvernementaux impliqués auparavant. Ce nouveau système doit être finalisé et concrétisé par l'adoption d'une loi spécifique (la



toute première) sur le développement et l'aide humanitaire par le parlement et par l'adoption d'un document concept révisé sur la coopération tchèque au développement pour 2010-2015 par le gouvernement. Ces textes devraient être adoptés entre l'automne 2009 et le printemps 2010.

### Absence de mécanismes institutionnels

Alors qu'un certain nombre d'acteurs clés de la CPD en République tchèque (ministère de l'Éducation, ministère du Travail) ne semblent pas tout à fait sûrs de la manière dont ils peuvent contribuer à la CPD, voire même s'y opposent, d'autres organismes gouvernementaux déterminants pour la CPD, tels que le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère de l'Agriculture ou le ministère des Finances, semblent de plus en plus enclins à intégrer certains aspects du développement dans leurs propres processus d'élaboration des politiques. Et certains, comme le ministère de l'Environnement, le font déjà. Malheureusement, les mécanismes institutionnels existants de coordination interministérielle ne sont pas en mesure de garantir que cela soit effectivement le cas, ni de démontrer que cela se produise de façon régulière et officielle et que ces mécanismes sont soumis à une obligation de rendre des comptes.

Le nouveau Conseil tchèque pour la coopération au développement est une plateforme puissante de la CPD à un échelon supérieur (à laquelle des vice-ministres assistent parfois). Toutefois, il a été jusqu'à présent dirigé par le MAE de façon relativement formelle, afin d'éviter des conflits potentiels entre les agendas des divers ministères participants et les objectifs de développement. Il n'a par conséquent pas encore permis un échange franc d'avis et de positions, et encore moins fait place à la coordination des politiques. Dans le même esprit, le système des Groupes de coordination ministérielle de coordination de l'UE (RKS) pourrait en partie fournir le mécanisme tant recherché permettant un processus régulier et expert de dialogue, de consultation et de coordination concernant la CPD aux échelons inférieurs du gouvernement (afin de favoriser la prise de décisions au niveau des échelons supérieurs du gouvernement). Pourtant les problématiques de développement ne sont pas prises en compte de façon très active au sein de la plupart des ministères et ne sont pas introduites de manière adéquate, voire pas du tout, par le MAE dans les diverses phases clés de ce processus.

Dans tous les cas, l'ensemble des ministères concernés ne disposent pas de mécanismes interdépartementaux (intra-ministériels) permettant la consultation et la coordination de leurs agendas respectifs avec l'agenda pour le développement mené par le MAE en premier lieu. Cette faible capacité financière, personnelle et analytique du département concerné (ORS) au sein du MAE, à l'origine du manque de consultation, de coordination et de défense des objectifs de développement en dehors du MAE, est due au manque de visibilité (politique) de l'agenda pour le développement (qui se reflète logiquement au sein des autres ministères). Cette situation semble être due au manque de courage politique des dirigeants du MAE (malgré des efforts louables dans d'autres aspects de la coopération au développement) ainsi qu'à un manque de volonté politique des dirigeants politiques du pays, un manque

général de sensibilisation du public aux questions du développement ou de compréhension de l'interdépendance des politiques, et à une sous-estimation du travail politique effectué par d'autres acteurs du développement.

Les parlementaires et les médias manifestent très peu d'intérêt pour la cohérence des politiques et les activités de la société civile autour de la question sont très limitées. Il reste toujours à trouver des membres du parlement qui souhaiteraient devenir des 'supporteurs' du développement (ou de la coopération au développement). La République tchèque manque de capacités à la fois gouvernementales et non gouvernementales pour assurer l'analyse et le contrôle réguliers (par opposition à des contrôles exceptionnels ou ponctuels) de l'absence de cohérence des politiques. Les institutions de l'administration publique ne bénéficient d'aucune formation interne ou d'un renforcement des capacités en matière de CPD, à l'exception d'activités ponctuelles d'ONG.

### Recommandations

- Renforcer le département pour le développement (l'idéal serait que l'unité en charge de la CPD au MAE prépare son propre document de référence sur la CPD), augmenter la capacité et l'activité du MAE en relation avec les autres ministères et processus, en externalisant / finançant l'analyse, la surveillance et l'évaluation externes de la CPD.
- Veiller à ce que le document concept révisé sur la coopération tchèque au développement pour 2010 comprenne un discours clair et fort sur la CPD, engageant le MAE à prendre des mesures plus concrètes (notamment en incluant les recommandations du présent encadré).
- Commencer à inscrire systématiquement les questions relatives à la CPD dans l'agenda du Conseil tchèque sur la coopération au développement, et, idéalement, créer un groupe de travail sur la CPD au sein du Conseil, qui traite étape par étape les questions clés de la CPD pour chaque ministère participant (qu'il s'agisse de synergies potentielles ou d'un cas d'incohérence).
- Faire en sorte que le MAE introduise de façon plus substantielle et systématique les problématiques de développement dans les groupes de travail clés du système RKS, en particulier dans les groupes de coordination auxquels participent les ministères dont les politiques ont le plus fort impact sur les pays pauvres (commerce, agriculture et migration).
- Encourager les ministères concernés à créer / renforcer les unités / départements de développement existants et à intensifier leurs processus réguliers de consultation et de coordination intra-ministérielles (interdépartementales), et améliorer la coordination avec le Conseil et l'UE.
- Attirer l'attention des parlementaires et des médias sur les questions du développement en général ; susciter leur intérêt ainsi que celui des ONG de développement sur l'aspect politique de la coopération au développement, en insistant particulièrement sur la CPD.



## Les Pays-Bas : leaders de la CPD

L'unité de cohérence des politiques pour le développement du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas a été mise en place en 2002. Elle s'impose comme fer de lance de la promotion de la CPD, en menant des examens analytiques et des recherches, ainsi qu'en encourageant une coopération étroite entre les ministères.

L'unité dépend du ministre de la Coopération au développement, qu'elle conseille. Elle concentre ses efforts sur un nombre limité de dossiers de CPD qui doivent figurer à l'agenda des décisions politiques dans un avenir proche. La coopération étroite entre les différents ministères, sur de nombreux thèmes communs, s'est reflétée dans un certain nombre de mémorandums politiques conjoints.

Les équipes de projet examinent les propositions législatives de la Commission et soutiennent des positions néerlandaises favorables au développement lors de processus de prise de décision aux niveaux national, européen et international. Elles produisent des documents de réflexion, officiels ou non officiels, qui sont utiles tant pour le débat politique aux Pays-Bas que pour le travail et les actions de lobbying destinés à renforcer les coalitions à l'échelle internationale.

Garantir la cohérence des politiques pour le développement demeure la responsabilité de chaque ministère. Néanmoins, l'unité de CPD ayant été créée au sein du ministère des Affaires étrangères, il est plus facile pour les autres ministères de se décharger des questions liées à la cohérence. L'unité de CPD serait plus efficace si elle disposait également de ses propres fonctionnaires aux ministères de l'Agriculture et des Affaires économiques, par exemple. Certaines questions n'ont jamais été prises en abordées en raison des énormes intérêts financiers des Pays-Bas. Les armes qui transitent par les ports et aéroports néerlandais vers les États fragiles, en est un exemple détestable. Il demeure très difficile d'aborder cette politique illégitime avec les ministères responsables. Le manque d'informations sur l'impact final des politiques sur les populations pauvres dans les pays en développement constitue un autre problème. Cela signifie que les efforts en faveur de la CPD se ressentent encore peu dans les politiques des pays en développement. Le gouvernement arrivé au pouvoir en 2007 a élaboré, dans le cadre de ses programmes spécifique, une stratégie visant à rattraper le retard du pays dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). L'ensemble du gouvernement a tracé un agenda d'ici 2015 qui reflète son engagement à relever ce défi, et confirme que la CPD en est un des éléments clés. En 2008, le deuxième rapport national sur l'état d'avancement de la CPD a été débattu au parlement. En 2009, un rapport combiné devrait être publié sur l'impact des efforts des Pays-Bas en matière d'aide et sur la mise en œuvre de l'engagement vis-à-vis du 8<sup>ème</sup> OMD.

Consolider la CPD au sein de la politique internationale des Pays-Bas est urgent. Au cours des dernières années, elle a pris une importance croissante, tout en demeurant une question isolée dans la sphère globale du développement. Cependant, l'atout majeur de la CPD est qu'elle a sa place dans l'agenda international de la mondialisation et peut permettre de répondre aux défis mondiaux. Le changement climatique, la crise financière et la crise alimentaire sont des questions qui requièrent un

agenda davantage intégré et une meilleure coordination entre les différents ministères afin de surmonter toutes ces crises étroitement liées. Il est désormais temps d'intégrer, d'approfondir et d'élargir la CPD à l'ensemble des politiques.

L'engagement des autres ministères vis-à-vis de la CPD était trop faible pour accomplir de réels progrès. Seule une importance limitée est accordée à la réduction de la pauvreté internationale dans la politique nationale des Pays-Bas (comme c'est également le cas dans d'autres pays développés).

Les Pays-Bas ont beau être les leaders européens dans le domaine de la CPD, leurs efforts n'aboutiront que si d'autres États membres de l'UE adoptent des dispositions institutionnelles appropriées pour promouvoir la CPD au niveau national et européen. Et plus important encore, il faut renforcer la volonté politique. Il n'est pas toujours facile de trouver un terrain d'entente entre les États membres étant donné que les politiques et les priorités nationales ne convergent pas toujours en matière de CPD. Par exemple, en janvier 2009, les Pays-Bas ont voté contre le rétablissement des subventions à l'exportation sur les produits laitiers, mais seuls deux autres États membres ont soutenu cette position (le Danemark et l'Italie). Les Pays-Bas, eux, considèrent que ces subventions à l'exportation ne sont pas nécessaires et peuvent dénaturer le commerce.

### Progress et résultats sur certaines questions relatives à la cohérence :

#### > Commerce

Ces dernières années, les efforts visant à garantir la CPD au sein des politiques commerciales ont été fortement axés sur les négociations du cycle de Doha à l'OMC et sur la conclusion des accords de partenariat économique avec les pays ACP. Une importance croissante a également été accordée à l'aide au commerce.

Les Pays-Bas ont toujours fixé des objectifs de développement ambitieux pour le Cycle de Doha : une amélioration substantielle de l'accès au marché pour les pays en développement, et en particulier, un accès totalement libre au marché pour les produits provenant des pays les moins avancés. Les Pays-Bas prêtent également une attention particulière à la réduction significative des restrictions sur les aides agricoles qui faussent les échanges, en particulier pour les produits qui sont importants pour les pays en développement (notamment le coton). Cela devrait permettre aux pays en développement de bénéficier d'une flexibilité suffisante, notamment si on leur octroie davantage de place pour les produits spéciaux et des exemptions pour l'agriculture.

Les Pays-Bas ont continuellement fait pression pour s'assurer que les APE soient favorables au développement. Ils ont exigé : (i) des accords asymétriques, concernant à la fois le niveau d'accès au marché et les délais d'octroi du libre accès au marché pour les produits spécifiques – y compris un accord préalable de l'UE visant à offrir aux pays ACP un accès au marché totalement libre en franchise de droit de douane et de quota ; (ii) une liberté suffisante accordée aux pays ACP afin qu'ils puissent exclure de la libéralisation les produits qui sont importants d'un point de vue de

la sécurité alimentaire et du développement rural de ces pays ; et (iii) la simplification et l'assouplissement, dans le cadre des APE, des règles d'origine pour les produits ACP. En 2007, quand les progrès accomplis lors des pourparlers se sont avérés insuffisants, les Pays-Bas ont fait pression pour s'assurer qu'aucun pays ACP ne voit son accès au marché européen réduit au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les Pays-Bas ont soutenu l'approche plus pragmatique des négociations APE proposée par la Commission, qui impliquait la conclusion d'accords intérimaires exclusivement sur les marchandises.

#### > Agriculture

Les efforts en matière de CPD ont toujours principalement consisté à agir sur l'interaction entre la production agricole dans les pays en développement et le marché mondial.

Destinés à protéger les marchés intérieurs des pays développés, les tarifs élevés et les subventions, qui faussent le commerce des produits agricoles, nuisent souvent aux intérêts des agriculteurs dans les pays en développement. L'attention (politique) considérable accordée à la question et la pression exercée lors des négociations internationales ont permis de réaliser des progrès réguliers, quoique limités, en vue d'offrir de meilleures perspectives pour les pays en développement sur les marchés internationaux des produits agricoles.

Les Pays-Bas continuent à faire pression dans le cadre des négociations de l'OMC en faveur d'un accès au marché plus généreux pour les produits agricoles venant des pays en développement. Dans le même temps, les réformes de la politique agricole commune (PAC) se poursuivent. Le gouvernement fait pression pour que les intérêts des pays en développement soient sérieusement pris en compte lors des choix à opérer dans les années à venir pour réformer la PAC. Les Pays-Bas souhaitent que les dispositions restantes qui dénaturent le commerce soient éliminées, dans l'intérêt des pays en développement. Pour profiter des opportunités offertes par les réformes de la PAC, l'accent devra être mis au cours des années à venir sur le soutien au développement agricole au sein-même des pays en développement.

#### > Changement climatique

Ce sont les pays les plus pauvres qui souffrent de plus en plus des conséquences du changement climatique. Le transfert et le financement de technologies sont essentiels pour réduire les émissions de gaz et pour aider ces pays à s'adapter au changement climatique. Il est à noter que des progrès insuffisants ont été accomplis dans ces domaines au cours de ces dernières années. Au même titre que les intérêts économiques et environnementaux, les besoins en matière de développement doivent être pris en compte dans les accords mondiaux sur le changement climatique. De nouveaux instruments financiers, complémentaires à l'aide au développement, doivent favoriser une meilleure politique environnementale dans les pays en développement, et contribuer ainsi à une architecture financière efficace et équitable face au changement climatique. Néanmoins, le développement de tels instruments n'a d'utilité que s'ils apportent une valeur ajoutée par rapport aux instruments existants et répondent à une demande bien définie. Jusqu'à présent, peu de nouveaux instruments ont été développés au niveau national ou européen.

Les ministres néerlandais en charge, d'une part, de la Coopération au développement et d'autre part de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire ont tous deux assisté à la conférence de Bali. Ils se sont joints à d'autres pays de l'UE pour plaider en faveur de l'introduction

dans les négociations sur un nouvel accord international de discussions sur la manière dont les pays industrialisés peuvent aider les pays en développement, notamment grâce à un soutien technologique ou des aides financières supplémentaires. Au même titre que les intérêts économiques et environnementaux, les besoins en matière de développement doivent être pris en compte dans les accords mondiaux sur le changement climatique. Dans le cadre de la CPD, des discussions se tiendront sur la possibilité des pays en développement d'accéder à divers instruments financiers flexibles liés au changement climatique, tels que le mécanisme de développement propre et le système d'échange des droits d'émission, sur la répartition équitable des droits d'émission, et sur la lutte contre les mesures commerciales discriminatoires et unilatérales, et les taxes à la frontière.

Le gouvernement soutient également les programmes et activités de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de réduction de la pauvreté, tels que l'initiative « l'énergie pour tous », et les efforts visant à empêcher la déforestation, à développer des marchés de produits écologiques et à élaborer des politiques cohérentes sur les biocarburants. Un fonds de 350 millions d'euros a été créé, en complément de l'APD, pour promouvoir les énergies renouvelables dans les pays en développement. Dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, 19 millions d'euros ont été consacrés en 2008 à la recherche, aux activités visant à influencer la politique des Pays-Bas et des pays en développement, et au renforcement des capacités dans environ 20 pays, en vue de l'élaboration et la mise en œuvre de politiques liées au changement climatique.

#### > Migration

En juillet 2008, les Pays-Bas ont adopté un nouveau document politique sur la migration et le développement au niveau international. Le mémorandum politique « Vers une politique moderne sur la migration » exprime l'intention du gouvernement de faciliter les migrations temporaires. Ce type de migration en provenance des pays en développement peut contribuer à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des OMD. Le nouveau document politique sur la migration et le développement au niveau international a été élaboré en étroite collaboration avec le ministère de la Justice. La priorité numéro un est de recentrer davantage le débat autour du développement sur la migration et le débat autour de la migration sur le développement. Le document politique met également l'accent sur la promotion de la migration circulaire et du « retour des cerveaux ». Le document identifie deux formes de migrations circulaires : les migrations de travailleurs temporaires vers les Pays-Bas et les affectations temporaires depuis les Pays-Bas vers le pays d'origine. Les Pays-Bas sont en train de monter un projet-pilote en collaboration avec des pays d'origine et le secteur privé en vue de développer deux programmes qui permettront à des migrants de travailler aux Pays-Bas.

La coordination interministérielle des Pays-Bas sur un certain nombre de questions européennes importantes, telles que les directives en cours de négociation concernant les migrants hautement qualifiés, les migrations illégales et les droits des travailleurs migrants, inclut une discussion sur leurs effets sur les pays en développement. Limiter les effets négatifs de la fuite des cerveaux est un objectif politique important. La politique de l'emploi n'accorde pas un degré élevé de priorité au recrutement de professionnels de la santé venant de pays hors UE. Le secteur de la santé des Pays-Bas repose sur un code de bonne gouvernance et repose sur des procédures de garantie de la qualité.



## Expériences suédoises de mise en œuvre de la cohérence des politiques pour le développement :<sup>cvi</sup> une politique de développement global réformée

En 2003, la Suède est devenue le premier pays à disposer d'une politique officielle en matière de cohérence lorsque le parlement suédois a adopté un projet de loi du gouvernement lançant la politique de développement global, ou PDG. Celle-ci établit que tous les domaines politiques doivent agir de façon cohérente afin de contribuer à un développement global équitable et durable. La politique repose sur deux grandes approches directrices : une approche par les Droits et une approche prenant en compte le point de vue des populations pauvres en matière de développement.

Depuis 2003, le gouvernement suédois a présenté au parlement quatre communications relatives à la mise en place de la PDG. Dans ce contexte, les organisations de la société civile ont publié deux baromètres de la cohérence qui permettent d'évaluer si les politiques du gouvernement répondent aux objectifs ambitieux de la PDG dans différents domaines.

Dans sa communication de 2008, le gouvernement a présenté une proposition de réforme de la PDG, déclarant que la mise en œuvre avait été inefficace du fait, d'une part, du choix trop ambitieux de vouloir couvrir l'ensemble des politiques et, d'autre part, de l'absence d'objectifs mesurables. La PDG réformée serait alors davantage fondée sur des résultats et sa mise en œuvre serait axée sur six défis globaux identifiés par le gouvernement. En 2009, des groupes de travail interministériels ont été établis. Une de leurs tâches consiste à définir des indicateurs permettant de suivre et d'évaluer les progrès réalisés en matière de cohérence des politiques. Ces outils sont indispensables car les communications précédentes du gouvernement se sont avérées très vagues quant aux progrès réalisés, en raison de l'absence d'objectifs mesurables.

Le gouvernement développe également un instrument permettant d'identifier les processus politiques qui nécessitent d'être analysés

D'après la communication du gouvernement suédois de 2008, pour que la politique de développement global se concrétise véritablement, sa réforme doit se concentrer sur six défis globaux prioritaires identifiés par le gouvernement comme essentiels à la réalisation d'un développement global équitable et durable, et auquel la Suède pourra contribuer de façon efficace. Ces défis sont :

- L'oppression
- L'exclusion économique
- Le changement climatique et l'impact sur l'environnement
- Les flux migratoires
- Les maladies transmissibles et autres risques sanitaires
- Les conflits et les situations de fragilité

davantage sous l'angle du développement. Jusqu'à présent, la seule méthode utilisée pour intégrer la PDG dans l'ensemble des décisions politiques a été le modèle suédois d'élaboration de politiques, selon lequel tous les ministères concernés par une décision participent à l'élaboration de celle-ci. Bien que ce modèle fournisse une bonne base pour la mise en œuvre d'une politique de cohérence, il peut aussi laisser penser qu'aucune mise en œuvre complémentaire ou spécifique de la PGD n'est nécessaire.

Le gouvernement suédois est responsable conjointement de la réalisation de la politique de développement global. Cependant, la connaissance de cette politique et de ses implications est encore limitée au sein des différentes administrations, mis à part le ministère des Affaires étrangères. Ceci constitue un obstacle à la mise en œuvre efficace de la PDG, car une approche englobant la totalité du gouvernement requiert un degré élevé de connaissances et d'engagement de la part de l'ensemble des ministères. De plus, dans son examen de la Suède par les pairs de 2005<sup>cvi</sup>, l'OCDE/CAD a remis en question le rôle du ministre de la Coopération au développement international dans la coordination de la PDG. En effet, cette responsabilité du ministre laissait à penser que la PDG était surtout une question d'aide au développement, ce qui pouvait empêcher les autres ministères de s'approprier cette politique. L'examen par les pairs a également critiqué le fait qu'il n'existait aucun mécanisme permettant de mener des évaluations indépendantes de la mise en œuvre de la PGD. En effet, l'agence suédoise pour l'évaluation du développement (SADEV) a le mandat d'évaluer l'aide au développement mais pas la PDG.

### Le défi de reconnaître un manque de cohérence

Les efforts actuellement déployés par le gouvernement afin de promouvoir une approche basée sur des résultats dans la mise en œuvre de la PGD sont très encourageants. Il reste malgré tout encore beaucoup à faire. Le fait qu'aucunes ressources budgétaires ne soient prévues pour la mise en œuvre de la politique de développement global représente un obstacle significatif.

Les ressources sont donc insuffisantes pour développer des méthodes et outils de mise en œuvre et de coordination de la PDG. Il n'existe aucune autre directive ou instrument pour la mise en œuvre de cette politique en dehors du projet de loi du gouvernement et des communications qui suivront. Le manque de ressources est également un obstacle à l'amélioration du niveau de connaissance de la PGD au sein des différentes administrations, et à la réalisation d'une analyse approfondie sur la façon dont les politiques suédoises affectent les pays en développement.

Une question plus fondamentale est de savoir quelle approche serait la plus efficace pour parvenir à une cohérence entre les différentes

politiques. La PGD souligne la nécessité d'identifier les objectifs ou intérêts contradictoires afin de faire des choix stratégiques réfléchis en connaissance de cause. Pourtant, depuis que la politique a été adoptée, les OSC suédoises ont reproché au gouvernement d'avoir trop mis l'accent sur la promotion des synergies entre les différentes politiques, alors que le défi fondamental résidant dans la gestion des incohérences n'est que rarement, voire jamais, abordé dans les communications au parlement ou lors de débats publics. Alors que certains domaines politiques ont commencé à intégrer des problématiques du développement dès la première phase de préparation de politiques nationales, et la plupart des domaines politique, et notamment celui de la migration, ont dans l'ensemble commencé ce travail suite à l'adoption de la PDG. En ce qui concerne le domaine de la migration, les objectifs contradictoires, tels que la fuite des cerveaux en provenance des pays pauvres, font désormais l'objet de discussions plutôt transparentes, et des mesures visant à augmenter les migrations circulaires sont suggérées en vue d'inverser la tendance. Cela est positif dans le sens où l'analyse publique des effets négatifs des politiques et des solutions possibles permet d'améliorer la transparence de la mise en œuvre de la PDG.

L'un des aspects centraux de la PDG est qu'une variété d'acteurs, parmi lesquels les autorités gouvernementales, la société civile, les universités et le milieu des affaires, devrait participer à sa mise en œuvre. Une proposition initiale du gouvernement visant à institutionnaliser le dialogue n'a jamais été retenue, et pourtant, un dialogue sporadique existe bien. Le projet de loi du gouvernement à l'origine de la politique était par ailleurs fondé sur le travail d'un comité parlementaire qui avait consulté des OSC. Les deux approches directrices constituent une autre composante essentielle de la politique suédoise sur la cohérence. Au niveau politique, le gouvernement et la société civile partagent la même interprétation des approches. Par exemple, tous deux partagent l'idée que les analyses de l'impact des politiques suédoises sur les pays pauvres doivent être effectuées au niveau macro et micro et que des représentants légitimes des populations pauvres doivent avoir la possibilité de participer activement aux processus de prise de décisions. Cependant, les avis diffèrent grandement sur les implications que cela doit avoir dans l'élaboration des politiques. La politique commerciale en est une bonne illustration.

### Faible attention accordée à la pauvreté dans la politique commerciale de la Suède

La Suède a agi activement en faveur des exportations des pays pauvres et a toujours milité en faveur de la réduction des taxes à l'importation des pays riches. Lors des négociations sur les accords de partenariat économique (APE), la Suède a défendu la position selon laquelle l'UE devait ouvrir totalement ses marchés aux pays ACP. En outre, le pays a milité pour la mise en place de règles d'origine flexibles et pour l'augmentation de l'aide au développement liée au commerce. En janvier 2009, la Suède a toutefois adopté une proposition de la CE visant à réintroduire des subventions à l'exportation sur certains produits laitiers. Ceci entache quelque peu les prises de position précédentes.

Parallèlement, les OSC critiquent la position défendue par la Suède au sein de l'OMC et dans les négociations régionales. Elles lui reprochent de préconiser une libéralisation rapide et étendue à de nombreux secteurs. En effet, une telle politique ne permet pas de soutenir les intérêts légitimes des pays en développement de protéger leurs marchés afin de garantir des sources de revenu et la sécurité alimentaire. La Suède est également un fervent défenseur d'accords APE étendus qui incluent les questions contestées relatives au commerce, tels que le commerce des services et les réglementations relatives à l'investissement, la propriété intellectuelle et les marchés publics. L'intégration de ces domaines dans les APE est contestée. Le gouvernement suédois a ignoré la forte opposition à toute négociation sur ces questions, exprimée par les pays ACP qui ont des doutes sur le fait que de telles réglementations puissent promouvoir le développement social ou économique. Ceci va à l'encontre du document de position de la Suède pour les négociations des APE de 2003, selon lequel les questions relatives au commerce ne peuvent être négociées que si les pays ACP le demandent.

Les accords APE sont critiqués par un large panel d'acteurs, allant des ministres africains du Commerce et des Finances à l'UA, en passant par des chercheurs, des syndicats, des associations de fermiers, des églises et des ONG.

Selon le gouvernement suédois, la prise en compte du point de vue des populations pauvres dans la politique de développement implique la possibilité de participer activement aux processus de prise de décisions. Le fait qu'elle rejette la critique des APE est donc en parfaite contradiction avec les objectifs définis dans sa politique de développement global.

### Notes de fin du chapitre Vue d'ensemble

<sup>1</sup> La communication "Une Europe compétitive dans une économie mondialisée – Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi", a été adoptée en 2006

<sup>2</sup> Voir les conclusions du Conseil : [http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf\\_Conclusions\\_UE\\_aide\\_aux\\_pays\\_en\\_developpement.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Conclusions_UE_aide_aux_pays_en_developpement.pdf)

<sup>3</sup> Quelques jours seulement avant la publication du présent rapport, la CE a publié sa communication sur la CPD qui accompagne le 2ème rapport de l'UE sur la CPD. CONCORD a immédiatement réagi à la communication.

<sup>4</sup> L'Article 10A indique : « L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. » L'Article 188D indique : « L'objectif principal de la politique de l'Union en matière de coopération au développement est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. »

<sup>5</sup> Cf. Note de bas de page iii

### Notes de fin du chapitre Changement Climatique

<sup>1</sup> Voir : décision N° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0136:0148:FR:PDF>

<sup>2</sup> " En quête d'abri : cartographie des effets du changement climatique sur le déplacement de populations et la migration humaine", UNU-EHS, CARE International, CIESIN, mai 2009, <http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=621>

<sup>3</sup> Voir la liste des pays de l'Annexe 1 : [http://unfccc.int/portal\\_francophone/items/3072.php](http://unfccc.int/portal_francophone/items/3072.php)

<sup>4</sup> Voir : Quatrième rapport d'évaluation du GIEC – 2007 : [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_fr.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_fr.pdf)

<sup>5</sup> Ibid., page 7

<sup>6</sup> Chiffres de la CCNUCC <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> Centre commun de recherche de l'UE

<sup>8</sup> IIED et Grantham Institute for Climate Change à l'Imperial College, étude menée par Martin Parry, ancien co-président du GIEC

<sup>9</sup> Voir : communication CE COM(2009) 475/3, "Accroître le financement international de la lutte contre le changement climatique : orientations européennes en vue de l'accord de Copenhague" [http://ec.europa.eu/development/center/repository/COMM\\_COM\\_2009\\_0475\\_FR.pdf](http://ec.europa.eu/development/center/repository/COMM_COM_2009_0475_FR.pdf)

<sup>10</sup> Livre Blanc, COM(2009) 147, "Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen", avril 2009, [http://www.eurosfairer.prd.fr/Tpc/doc/1264776739\\_com\\_2009\\_147\\_fr.pdf](http://www.eurosfairer.prd.fr/Tpc/doc/1264776739_com_2009_147_fr.pdf)

<sup>11</sup> Voir : communication CE COM(2008)643/3, "Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0645:FIN:FR:PDF>

### Notes de fin du chapitre Commerce

<sup>1</sup> Voir : communication CE COM(2006)567, "Une Europe compétitive dans une économie mondialisée", octobre 2006, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130464.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf)

<sup>2</sup> Voir : Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, Document final, adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 9 juillet 2009; voir point 18, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/303&Lang=E)

<sup>3</sup> Voir : Conférence des Nations Unies sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement. Projet de document final tel que présenté par H.E. Miguel D'Escoto Brockmann, Président de l'Assemblée Générale, mai 2009. Voir point 5, p. 3, <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/outcomedoc80509.pdf>

<sup>4</sup> Voir : Étude de Health Action International (HAI) "Protection of access to medicines in EU trade agreements: The Andean region", mai 2009, [http://www.haiweb.org/01052009/1May2009\\_Policy\\_Brief\\_Protecting\\_Access\\_to\\_Medicines\\_in\\_the\\_Andean\\_Region.pdf](http://www.haiweb.org/01052009/1May2009_Policy_Brief_Protecting_Access_to_Medicines_in_the_Andean_Region.pdf)

<sup>5</sup> Dans la proposition de la CE pour l'ALE entre l'UE et l'Inde, l'UPOV est mentionnée à l'Article 11.

<sup>6</sup> Voir : Centre Sud (2008) Marchés publics dans les accords de partenariat économique et les accords de libre-échange, Rapport sur les politiques n°15. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/may/com\\_2006\\_249\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/may/com_2006_249_en.pdf)

<sup>7</sup> APE UE - CARIFORUM, Article 129.4 ; voir également Centre Sud (avril 2008) Fiche technique n°8 : Politique de concurrence dans les APE

<sup>8</sup> Débriefing de la société civile avec la CE sur les négociations entre l'UE et l'Amérique Centrale, 30 avril 2009.

<sup>9</sup> Voir : Horn H., Mavroidis P., Sapir A., Beyond WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements, juillet 2009.

<sup>10</sup> Voir : communication CE relative à l'Initiative « Matières Premières » - Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe, novembre 2008 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0249:FIN:FR:PDF>

<sup>11</sup> Voir : communication CE COM(2006)249 "Promouvoir un travail décent pour tous : La contribution de l'UE à la mise en œuvre de l'agenda du travail décent dans le monde", mai 2006, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2006/may/com\\_2006\\_249\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/may/com_2006_249_en.pdf);

Conventions internationales de l'OIT sur le travail décent

<sup>12</sup> IAASTD (2008) Issues in Brief : Trade and markets

[http://www.agassessment-watch.org/docs/10505\\_Trade.pdf](http://www.agassessment-watch.org/docs/10505_Trade.pdf)

<sup>13</sup> Par ex. Burundi, Sri Lanka, Mexique, Éthiopie, Guinée. La Côte d'Ivoire recouvre 260 milliards de FCFA par an pour sa production de cacao, ce qui représente 200 FCFA/kg (pour une production nationale de cacao de 1,3 millions de tonnes).

<sup>14</sup> Coalition des ONG (2009) Soumission au Parlement Européen.

<sup>15</sup> Voir : Centre Sud, Note analytique, Art XXIV et ACR : Quelle marge de manœuvre pour les pays en développement ? Décembre 2008.

<sup>16</sup> Voir : ACCD, APRODEV, EED, ICCO, SOS Faim, Empêcher le dumping des surplus de viande en morceaux sur les marchés vulnérables des pays en voie de développement, mai 2008, et APRODEV, EED, ICCO Article de discussion technique Solutions for dealing with import surges and dumping, juillet 2008 ; Cf. [www.aprodev.net](http://www.aprodev.net)

<sup>17</sup> Voir : examen de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable, adoptée par le Conseil (10117/06) en juin 2006, [http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed\\_eu\\_sds\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_fr.pdf)

### Notes de fin du chapitre Agriculture

<sup>1</sup> 50% des gens qui souffrent de la faim sont des petits propriétaires agricoles, 20% sont des paysans sans terre, 10% sont des pasteurs, pêcheurs et usagers de la forêt, 20% sont des pauvres en milieu urbain.

<sup>2</sup> Voir : ActionAid International, Let them eat promises: how the G8 are failing the hungry billion, juillet 2009

[http://www.actionaid.org/assets/pdf/G8\\_2009\\_MediaBrief\\_final\\_2.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf/G8_2009_MediaBrief_final_2.pdf)

<sup>3</sup> Voir : OCDE, Aide à l'Agriculture, décembre 2001, <http://ftp.fao.org/docrep/fao/009/a0750e/a0750e00.pdf>

<sup>4</sup> Voir : L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, OAA, 2006 <http://www.fao.org/docrep/009/a0750f/a0750f00.HTM>

<sup>5</sup> Site Web de l'OAA – aide alimentaire

<sup>6</sup> Voir : Magazine Fenêtre sur le monde du travail N°49, OIT, décembre 2003, Article "A universal challenge: Social security for the world", [http://www.ilo.org/wow/Articles/lang-en/WCMS\\_081319/index.htm](http://www.ilo.org/wow/Articles/lang-en/WCMS_081319/index.htm)

<sup>7</sup> PNUE-CNUCED, Agriculture biologique et sécurité alimentaire en Afrique, Genève et New York, 2008 [http://www.agassessment.org/reports/AASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads\\_Global%20Report%20\(English\).pdf](http://www.agassessment.org/reports/AASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Global%20Report%20(English).pdf)

<sup>8</sup> OAA, Anchoring agriculture within a Copenhagen Agreement, A Policy Brief for UNFCCC parties by FAO, juin 2009, [http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/policy\\_brief\\_sbtabonn.pdf](http://www.fao.org/forestry/foris/data/nrc/policy_brief_sbtabonn.pdf)

<sup>9</sup> Le processus de l'AASTD a réuni plus de 400 auteurs issus de milieux disciplinaires et géographiques différents. En tant que processus « multipartenaire » impliquant des participants du monde entier, il a regroupé des institutions intergouvernementales, des représentants de gouvernement, de la société civile, du secteur privé et des scientifiques. Il reflète un consensus de plus en plus répandu selon lequel les gouvernements, les universitaires et les ONG doivent donner une nouvelle orientation à la science et à la technologie agricoles afin qu'elles puissent soutenir les petits agriculteurs et les savoirs agricoles locaux, et lutter contre le réchauffement climatique.

[http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/reformes\\_de\\_la\\_PAC-2.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/reformes_de_la_PAC-2.pdf)

<sup>10</sup> Voir : discours par la commissaire Mariann Fischer Boel (SPEECH/07/33), janvier 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/33&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>11</sup> Mosnier A. et Lagandré D., Réformes de la PAC et présence européenne sur les marchés des PED, Coordination Sud, 2008, [http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/reformes\\_de\\_la\\_PAC-2.pdf](http://www.coordinationsud.org/IMG/pdf/reformes_de_la_PAC-2.pdf)

<sup>12</sup> Voir : communication CE COM(2008)30 [http://ec.europa.eu/energy/climate\\_actions/doc/2008\\_res\\_directive\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/doc/2008_res_directive_fr.pdf)

[http://www.actionaid.org/micrositeAssets/india/assets/foodfiles\\_issue3.pdf](http://www.actionaid.org/micrositeAssets/india/assets/foodfiles_issue3.pdf)

<sup>13</sup> Secrétariat du Conseil Scientifique, Biofuels Research in the CGIAR, A perspective from the Science Council, mai 2008 <http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocuments/ENG/AAIBiofuels-ActionAid-Nov-2008.pdf>

<sup>14</sup> ActionAid - Recherche et études au Ghana, au Sénégal et en Tanzanie

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> ActionAid, Rethinking the Rush to Agrofuels: Lessons from Ghana, Senegal and Mozambique on the Unintended Consequences of Agrofuels Production for Food Security, juin 2009 [http://actionaidusa.org/assets/pdfs/food\\_rights/rethinking\\_the\\_rush.pdf](http://actionaidusa.org/assets/pdfs/food_rights/rethinking_the_rush.pdf)

<sup>18</sup> ActionAid, Food Files, Numéro 3, juillet 2009 [http://www.actionaid.org/micrositeAssets/india/assets/foodfiles\\_issue3.pdf](http://www.actionaid.org/micrositeAssets/india/assets/foodfiles_issue3.pdf)

<sup>19</sup> ActionAid, Food, Farmers and Fuel: Balancing Global Grain and Energy Policies with Sustainable Land Use, novembre 2008 [http://www.actionaid.org.au/images/stories/docs/publications/2009/actionaid2008\\_food\\_farmers\\_fuel.pdf](http://www.actionaid.org.au/images/stories/docs/publications/2009/actionaid2008_food_farmers_fuel.pdf)

<sup>20</sup> ActionAid, Food, Farmers and Fuel: Balancing Global Grain and Energy Policies with Sustainable Land Use, novembre 2008 [http://www.actionaid.org.au/images/stories/docs/publications/2009/actionaid2008\\_food\\_farmers\\_fuel.pdf](http://www.actionaid.org.au/images/stories/docs/publications/2009/actionaid2008_food_farmers_fuel.pdf)

<sup>21</sup> Voir : communication CE COM(2007) 440 - Faire progresser l'agriculture africaine, Proposition de coopération aux niveaux continental et régional pour le développement agricole en Afrique

<sup>22</sup> Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:354:0062:0069:FR:PDF>

[http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/food-facility\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/food-facility_en.htm)

<sup>23</sup> Voir : conclusions du Conseil : <http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/5st11068.en07.pdf>

## Notes de fin du chapitre Migration

- <sup>bvi</sup> Voir : communication CE COM(2002)82, "Vers un partenariat mondial pour un développement durable"  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002-0082-FIN-FR-PDF>
- <sup>ix</sup> Voir : consensus européen pour le développement - 2005 et programme de travail 2006 de la Commission européenne sur la cohérence des politiques pour le développement [http://ec.europa.eu/development/policies/policy\\_coherence\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_fr.cfm)
- <sup>ix</sup> Des estimations récentes de la Banque mondiale évaluent les transferts à 232 milliards de dollars par an, auxquels viendraient s'ajouter 100 milliards de dollars supplémentaires passant par des réseaux informels.
- <sup>ix</sup> Voir : article 13 de l'Accord de Cotonou, le Plan d'Action de Rabat et le Pacte Européen
- <sup>ix</sup> Voir : rapport 2009 d'Amnesty International, Situation des droits de l'Homme dans le monde, Moyen-Orient et Afrique du Nord, <http://report2009.amnesty.org/en/regions/middle-east-north-africa>
- <sup>ix</sup> Les pêcheurs sénégalais qui ont perdu leurs revenus gagnent désormais leur vie en se servant de leurs bateaux de pêche pour transporter des réfugiés et des clandestins vers les îles Canaries. "Collectif Pêche et Développement : L'Europe ou la mort – Les pêcheurs et l'émigration au Sénégal", Maguette Diop, Cheikh Diongue, Djibril Dioum, Bassirou Ndiaye, Mamadou Lamine Niassé, octobre 2007.
- <sup>ix</sup> Voir : "Migration et changement climatique", Brown, Oli. IOM Research Series N°31, 2008, "En quête d'abri : cartographie des effets du changement climatique sur le déplacement de populations et la migration humaine", UNU-EHS, CARE International, CIESIN, mai 2009
- <sup>ix</sup> Les huit partenariats sont : Paix et sécurité ; Gouvernance démocratique et droits de l'Homme ; Commerce, intégration régionale et infrastructures ; Objectifs du Millénaire pour le Développement ; Énergie ; Changement climatique ; Migration, mobilité et emploi ; Sciences, société de l'information et espace.
- <sup>ix</sup> Voir : rapport d'Amnesty International "Personne ne veut de nous – Arrestations et expulsions collectives de migrants interdits d'Europe ; La Cimade, "Maroc, Algérie, Mali, Sénégal, Mauritanie: Pays d'émigration, de transit et de blocage", novembre 2008  
<http://www.amnesty.org/fr/library/info/AFR38/005/2008/fr>
- <sup>ix</sup> Voir : communiqué de presse de l'UE IP/06/967, Bruxelles, 10 juillet 2006
- <sup>ix</sup> Voir : communiqué de presse Frontex en date du 19/12/2006, <http://www.frontex.europa.eu/>
- <sup>ix</sup> Voir : [http://ec.europa.eu/development/center/repository/scanned\\_mr\\_csp10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/center/repository/scanned_mr_csp10_fr.pdf)
- <sup>ix</sup> Voir : Consensus de Monterrey 2002, Communication 2005 sur la Migration et le Développement, Stratégie Afrique-UE 2007, Déclaration de Doha 2008 sur le financement du développement, Pacte Européen 2008, Conclusions du CAGRE des 18-19 mai 2009.
- <sup>ix</sup> Jusqu'à 40% des fonds envoyés aux pays en développement peuvent partir en frais de transfert et en taxes imposés par les gouvernements des pays en développement.
- <sup>ix</sup> Voir : <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/livreinoir-ceuta.pdf>

## Notes de fin du chapitre Finances

- <sup>bvii</sup> Voir : "Lutter contre la crise financière et économique par le travail décent", Organisation Internationale du Travail et Institut International d'Études Sociales, 2009 ; consultez également les études de l'impact de la crise financière mondiale sur les marchés du travail, par les bureaux régionaux de l'OIT
- <sup>bviii</sup> Voir : Oxfam, Évaluation initiale de l'impact de la crise économique mondiale dans les pays en développement, mars 2009 <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/?p=4011>  
Document d'information CONCORD concernant l'impact de la crise sur les pays en développement, février 2009
- <sup>bviii</sup> Voir : Overseas Development Institute (ODI), note documentaire, "The global financial crisis and developing countries", octobre 2008
- <sup>bviii</sup> Voir : communication CE COM(2009)160, "Aider les pays en développement à surmonter la crise", avril 2009
- <sup>bviii</sup> Rapport de la Commission sur la Mesure de la Performance Économique et du Progrès Social, [http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_francais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf)
- <sup>bviii</sup> Voir le rapport préliminaire de la Commission d'experts du Président de l'assemblée générale des Nations Unies sur les réformes du système monétaire et financier international, publié en mai 2009. <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>  
Ce rapport préliminaire a servi de document de référence pour la préparation de la Conférence de l'ONU sur la crise financière et économique mondiale et son impact sur le développement qui s'est tenue en juin 2009. La publication du rapport final est prévue en septembre 2009.
- <sup>bviii</sup> Un programme de recherche du Center for International Policy, <http://www.cipip.org>
- <sup>bviii</sup> Voir le rapport exécutif "Illicit Financial flows from developing countries: 2002 – 2006", Dev Kar et Devon Cartwright-Smith, décembre 2008.
- <sup>bviii</sup> Le Réseau pour la Justice Fiscale (RJF), organisation indépendante créée par le Parlement britannique (mars 2003), est dédié à la recherche, l'analyse et le soutien à haut niveau dans le domaine fiscal et réglementaire, [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)
- <sup>bviii</sup> Voir la carte du Réseau pour la Justice Fiscale des paradis fiscaux par région [www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)
- <sup>bviii</sup> Voir : [www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Capital\\_flight\\_report.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Capital_flight_report.pdf)
- <sup>bviii</sup> Voir [www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/factsheet\\_capitalflight08.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/factsheet_capitalflight08.pdf)
- Voir également : un agenda européen de lutte contre la fuite des capitaux, octobre 2008
- <sup>bviii</sup> La liste de mesures réglementaires disponible est longue et inclut des conditions contra-cycliques de suffisance du capital, un examen des produits et innovations financiers, une transparence accrue grâce à un meilleur accès aux informations des entreprises et à la publication de données agrégées, une réglementation plus stricte des agences d'évaluation et d'instance, etc.

- <sup>bviii</sup> Martin Wolf, commentateur économique en chef du Financial Times, appelle ce phénomène "smoking capital, but not inhaling" (fumer le capital, sans l'avaler) dans son livre Fixing Global Finance, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2008 (page 58).
- <sup>bviii</sup> Voir le chapitre sur le Renforcement du Système Financier <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/finance-communique-140309>
- <sup>bviii</sup> Voir : rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la surveillance financière dans l'UE, présidé par Jacques de Larosière, février 2009
- <sup>bviii</sup> Voir : proposition de modification de la directive en matière de fiscalité des revenus de l'épargne (13 novembre 2008)
- <sup>bviii</sup> Les États hors UE suivants collaborent avec l'UE en matière de fiscalité : la Suisse, Andorre, Monaco, le Liechtenstein, Saint-Marin et tous les territoires d'outre-mer qui dépendent des États membres de l'UE. L'UE a également demandé à entamer un processus de négociation avec le territoire de Hong Kong, Singapour, Macao, le Japon, le Canada, Bahreïn, Dubaï et les Bahamas.
- <sup>bviii</sup> Directive 2004/109/CE du Parlement Européen et du Conseil - 15 décembre 2004 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/transparency/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_fr.htm)
- <sup>bviii</sup> Voir : Rapport de Justice Fiscale, "Country-by-country: How to make multinational companies more transparent", mars 2009
- <sup>bviii</sup> Voir : Communication CE sur la Surveillance financière européenne, mai 2009, COM(2009) 252

## Notes de fin du profil de la Belgique

- <sup>bviii</sup> Les Sommets européens en 2005 et 2006, quand la CPD est apparue comme une question importante sur l'agenda de l'UE.
- <sup>bviii</sup> Note de politique générale, du ministre de la Coopération au développement Armand De Decker, 15 octobre 2004, p.13
- <sup>bviii</sup> Ibid., p 23
- <sup>bviii</sup> Accord de gouvernement Letermé I, 18 mars 2008, p.39
- <sup>bviii</sup> Déclaration du gouvernement sur la politique générale, 14 octobre 2008, p.10
- <sup>c</sup> Ministre des Affaires étrangères K. De Gucht, Note de politique générale, 31 octobre 2008, p.44
- <sup>c</sup> Ministre de la Coopération au développement Charles Michel, Note de politique générale, 5 novembre 2008, p.19
- <sup>c</sup> Art. 3 et Art. 9 de la loi sur la coopération internationale
- <sup>c</sup> OESO/DAC, "DAC Peer review Belgium", 2005
- <sup>c</sup> ECDPM (2007) : Évaluation des mécanismes européens de promotion de la cohérence des politiques en faveur du développement, Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), PARTICIP GmbH, Consultants for Development & Environment, Institut Complutense d'études internationales (ICEI) juillet 2007, p.53. <http://www.three-cs.net/News-and-Events/News/Final-Report-EU-Mechanisms-that-promote-Policy-Coherence-for-Development>

## Note de fin du profil de la République tchèque

- <sup>c</sup> ECDPM (2007) : Évaluation des mécanismes européens de promotion de la cohérence des politiques en faveur du développement - Annexe III Profils des pays en matière de cohérence des politiques pour le développement Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), PARTICIP GmbH, Consultants for Development & Environment, Institut Complutense d'études internationales (ICEI) mai 2007

## Notes de fin du profil de la Suède

- <sup>c</sup> Sur la base du rapport du Forum Syd 2009 "Implementing the Policy for Global Development?"
- <sup>c</sup> Voir : <http://www.oecd.org/dataoecd/14/43/35268515.pdf>

European network	ActionAid International	<a href="http://www.actionaid.org">www.actionaid.org</a>
European network	ADRA	<a href="http://www.adra.org">www.adra.org</a>
European network	Aprodev	<a href="http://www.aprodev.net">www.aprodev.net</a>
Austrian national association	Global Responsibility - Austrian Platform for Development and Humanitarian Aid	<a href="http://www.globalresponsibility.at">www.globalresponsibility.at</a>
Belgium national association	Belgian Platform of NGOs for Relief and Development (11.11.11; ACODEV; CNCOD; COPROGRAM)	<a href="http://www.cncod.be">www.cncod.be</a> ; <a href="http://www.acodev.be">www.acodev.be</a> ; <a href="http://www.11.be">www.11.be</a> ; <a href="http://www.coprogram.be">www.coprogram.be</a>
European network	CARE international	<a href="http://www.care-international.org">www.care-international.org</a>
European network	Caritas Europa	<a href="http://www.caritas-europa.org">www.caritas-europa.org</a>
European network	CBM International	<a href="http://www.cbm.org">www.cbm.org</a>
European network	CIDSE	<a href="http://ww.cidse.org">ww.cidse.org</a>
Czech Republic national association	FoRS - Czech Forum for Development Co-operation	<a href="http://www.fors.cz">www.fors.cz</a>
Danish national association	Danish EU-NGO Platform	<a href="http://www.eu-ngo.dk">www.eu-ngo.dk</a>
European network	EU-CORD	<a href="http://www.eu-cord.org">www.eu-cord.org</a>
European network	Eurodad - European Network on Debt and Development	<a href="http://www.eurodad.org">www.eurodad.org</a>
European network	Eurostep - European Solidarity Towards Equal Participation of People	<a href="http://www.eurostep.org">www.eurostep.org</a>
Finnish national association	Kehys ry: The Finnish NGDO Platform to the EU	<a href="http://www.kehys.fi">www.kehys.fi</a>
French national association	Coordination SUD	<a href="http://www.coordinationsud.org">www.coordinationsud.org</a>
German national association	VENRO - Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nicht-Regierungs- Organisationen	<a href="http://www.venro.org">www.venro.org</a>
Greek national association	Hellenic Committee of Non Governmental Organisations	<a href="http://www.europers.org">www.europers.org</a>
Hungarian national association	HAND - Hungarian Association of NGOs for Development and Humanitarian Aid	<a href="http://www.hand.org.hu">www.hand.org.hu</a>
European network	IPPF European Network	<a href="http://www.ippf.org">www.ippf.org</a>
Irish national association	Dóchas - The Irish Association of Non-Governmental Development Organisations	<a href="http://www.dochas.ie">www.dochas.ie</a>
Italian national association	Associazione ONG italiane	<a href="http://http://www.ongitaliane.it">http://www.ongitaliane.it</a>
Latvian national association	LAPAS - Latvian NGDO Platform	<a href="http://www.lapas.lv">www.lapas.lv</a>
Luxembourg national association	Cercle de Coopération des ONG de développement au Luxembourg	<a href="http://www.cercle.lu">www.cercle.lu</a>
Maltese national association	Maltese NGDO Platform	<a href="http://www.ngdomalta.org">www.ngdomalta.org</a>
the Netherlands national association	Partos	<a href="http://www.partos.nl">www.partos.nl</a>
European network	Oxfam International	<a href="http://www.oxfaminternational.org">www.oxfaminternational.org</a>
European network	Plan Europe	<a href="http://hwww.plan-international.org">hwww.plan-international.org</a>
Polish national association	Grupa Zagranica	<a href="http://www.zagranica.org.pl">www.zagranica.org.pl</a>
Portuguese national association	Plataforma Portuguesa das ONGD	<a href="http://www.plataformaongd.pt">www.plataformaongd.pt</a>
European network	Save the Children	<a href="http://www.savethechildren.net">www.savethechildren.net</a>
Slovakian national association	MVRO	<a href="http://www.mvro.sk">www.mvro.sk</a>
Slovenian national association	SLOGA - Slovenian Global Action)	<a href="http://www.sloga-platform.org">www.sloga-platform.org</a>
European network	Solidar	<a href="http://www.solidar.org">www.solidar.org</a>
Spanish national association	CoNgDe - Coordinadora de ONG para el Desarrollo	<a href="http://www.congde.org">www.congde.org</a>
Swedish national association	CONCORD Sverige	<a href="http://www.concord.se">www.concord.se</a>
European network	International Federation Terre des Hommes	<a href="http://www.terredeshommes.org">www.terredeshommes.org</a>
United Kingdom national association	BOND - British Overseas NGOs in Development	<a href="http://www.bond.org.uk">www.bond.org.uk</a>
European network	WIDE	<a href="http://www.wide-network.org">www.wide-network.org</a>
European network	World Vision	<a href="http://www.wveurope.org">www.wveurope.org</a>

European NGO confederation  
for relief and development

**CONCORD**

Confédération européenne des ONG  
d'urgence et de développement

**CONCORD is the European confederation of relief and development NGOs. Its 22 national associations and 18 international networks represent over 1,600 NGOs which are supported by millions of citizens across Europe.**