



# Pleins Feux sur la Cohérence des Politiques au service du Développement

**L'IMPACT RÉEL DES POLITIQUES  
DE L'UE SUR LA VIE DES PAUVRES**

European NGO confederation  
for relief and development

**CONCORD**

Confédération européenne des ONG  
d'urgence et de développement

CONCORD est la Confédération européenne des Organisations Non-Gouvernementales d'urgence et de développement.

Du côté des ONG, elle est l'interlocuteur principal des institutions de l'Union européenne sur les questions de politique de développement. En 2013, CONCORD comprend 27 plateformes nationales d'associations, 18 réseaux d'ONG internationales et 2 membres associés, représentant un total de 1800 ONG européennes qui sont elles-mêmes soutenues par des millions de citoyens à travers l'Europe. L'objectif premier de la Confédération est d'accroître l'impact des ONG européennes de développement vis-à-vis des institutions européennes en combinant l'expertise et la reddition de compte.

---

## Remerciements

La préface a été rédigée par Damien Hazard (ABONG).

L'introduction a été rédigée par Laust Leth Gregersen (Concord Danemark), président du Groupe de coordination de CPD de CONCORD Europe.

La rédaction du chapitre sur le cadre institutionnel a été coordonnée par Blandine Bouniol (CONCORD), avec les contributions de Blandine Bouniol, Suzan Cornelissen (Max van der Stoel Fondation), Pascal Erard (CSAI/Coordination Sud), Laust Leth Gregersen (Concord Danemark), Morten Emil Hansen (Conseil politique), Sara Jespersen (ActionAid), et Tiago Stichelmans (CONCORD).

La rédaction du chapitre sur les financements pour le développement a été coordonnée par Sarah Kristine Johansen (Concord Danemark), avec les contributions de Tara Bedi (Trócaire), Sarah Kristine Johansen (Concord Danemark), Ana Kalin (Sloga) et Catherine Olier (Oxfam). ActionAid a fourni l'étude de cas.

La rédaction du chapitre sur la sécurité alimentaire a été coordonnée par Blandine Bouniol (CONCORD) avec les contributions d'Aurèle Destrée (Glopolis/FORS), Alberta Guerra (IFSN/ActionAid), Sara Jespersen (ActionAid), Kerstin Ianje (Misereor/VENRO), Mathies Al Ijorring (Concord Danemark), Patrick Mulvany (UK Food Group/BOND), Jennifer Thompson (Concern/DOCHAS) et Karin Ulmer (Aprodev). ActionAid a fourni l'étude de cas.

La rédaction du chapitre sur les ressources naturelles et le changement climatique a été coordonnée par Koen Warmenbol (11.11.11), avec les contributions de Suzan Cornelissen (Max van der Stoel Fondation), Lies Craeynest (Oxfam), Isabel Fernandez Sarabia (Caritas Europa), le Bureau de la Croix Rouge auprès de l'UE, Sally Nicholson (WWF) et Frédéric Triest (Justice et Paix). Oxfam et 11.11.11 ont fourni les études de cas.

La production a été coordonnée par Tiago Stichelmans (CONCORD).

La direction créative a été assurée par Simone Dovigo.

Les images sont de : Simone Dovigo, Jason Larkin/Panos Pictures/ActionAid, Tom Pietrasik/ActionAid, Oxfam International, AFP.

Ce rapport a été coordonné par Blandine Bouniol (CONCORD), avec le soutien de Sarah Kristine Johansen et de Tiago Stichelmans (CONCORD).

Nous souhaitons remercier chaleureusement l'ensemble des rédacteurs cités ci-dessus ainsi que l'ensemble des commentateurs et des contributeurs au rapport.

Pour de plus amples informations sur ce rapport: [info@concordeurope.org](mailto:info@concordeurope.org)

Veuillez vous rendre sur notre site pour les mises jour, d'autres études de cas, et d'autres publications et autres matériels relatifs à la Cohérence des politiques pour le développement: <http://concordeurope.org/4-coherent-policies>

---

# Contents

Remerciements	2
Preface	5
Résumé	7
Introduction	11
Infographic: Policy Coherence for Development in a nutshell	14
<b>1.0 INSTITUTIONAL FRAMEWORK:</b>	17
<i>Des décisions de l'Union européenne plus justes et plus cohérentes pour le bien-être de tous</i>	
<b>2.0 FINANCEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT:</b>	25
<i>Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux ?</i>	
<b>3.0 SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE:</b>	33
<i>Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture ?</i>	
<b>4.0 CHANGEMENT CLIMATIQUE ET RES-SOURCES NATURELLES:</b>	43
<i>Comment l'UE peut-elle aider Adoaga Ousmane au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations locales d'autres pays en développement à tirer parti de leur environnement et de leurs ressources naturelles ?</i>	
Acronymes	50



Peruvians protesting against the Conga mining project

## Preface Damien Hazard

**Directeur exécutif  
de l'ABONG - Associação Brasileira de ONGs**



Du Forum Social Mondial de Belém, en 2009, au Sommet des Peuples durant Rio+20 en juin 2012, les représentants des peuples indigènes des régions panamazonienne et andine n'ont cessé de dénoncer les méfaits de la mondialisation économique et financière sur les droits de la Terre Mère et sur la vie des peuples traditionnels et de l'espèce humaine. Ils revendiquent un autre modèle de développement, qui pourrait se résumer à un slogan : bien vivre.

L'expression du « bien vivre » (bien viver), dont l'origine revient aux communautés indigènes boliviennes, traduit un objectif suprême pour l'humanité : la recherche de l'harmonie et de l'équilibre entre les peuples et avec la nature, dans le respect et la connaissance de l'histoire de chacun et de leurs interdépendances. En ce sens, plus qu'un concept, bien vivre exprime un nouveau paradigme de développement pour la planète. Il s'oppose au « vivre mieux » prôné par le modèle occidental en vigueur, et qui repose sur la logique de l'accumulation et de l'exploitation sans fin des ressources naturelles, de l'individualisme et de la concurrence, de l'augmentation des inégalités et de la violation des droits humains. Il s'agit au contraire d'apprendre à bien vivre avant tout entre nous, sans déséquilibres de pouvoir, à consommer et à produire sans excès et à prendre soin les uns des autres et de notre planète.

En matière de réflexion sur l'impact et la cohérence des politiques de développement de l'Europe, l'allusion au « bien vivre » des peuples amérindiens, dont le concept a été intégré dans les constitutions de l'Equateur et de la Bolivie, mérite une réelle attention. Déjà parce qu'il émane des héritiers d'une civilisation dont la légitimité et la valeur du regard sur le rôle de l'Europe et du monde occidental sont inquestionnables. Les amérindiens replacent le débat du développement dans une vision historique du monde et de ses peuples et civilisations. Ils rappellent que la majeure partie de la planète est dominée par un modèle de développement colonial et eurocentrique, depuis l'invasion (et non pas la découverte) des Amériques jusqu'au contexte actuel du capitalisme néolibéral et de la mondialisation économique et financière. Dans les sociétés contemporaines, non seulement le genre mais aussi les différences ethnico-raciales doivent être reconnues et comprises comme des facteurs qui structurent historiquement et déterminent les inégalités existentes.

Les peuples amérindiens dénoncent par ailleurs le caractère anthropocentrique du modèle de développement

occidental, dans le sens où celui-ci fait prédominer les intérêts de l'être humain sur ceux de son environnement. La planète s'essouffle en effet. Les ressources naturelles disparaissent peu à peu, la pollution augmente, les changements climatiques s'intensifient et les catastrophes naturelles se multiplient. L'exploitation des ressources naturelles dans les pays en développement se fait bien souvent au détriment des populations pauvres, qui souffrent de la faim. Les inégalités s'approfondissent.

Le souci de cohérence des politiques de développement nécessite de savoir distinguer le développement de la croissance économique. Et de savoir adopter à long terme, comme le suggèrent les peuples indigènes d'Amérique Latine, de nouveaux paradigmes de développement. L'objectif d'erradication de la pauvreté est-il dissociable de la lutte contre les inégalités et de l'erradication de l'extrême richesse ? Les politiques dites d'« économie verte » et qui visent à préserver l'environnement en renforçant le rôle et la responsabilité sociale des entreprises, ne signifient-elles pas davantage un approfondissement du capitalisme et de la mercantilisation de la nature ? N'est-il pas plutôt urgent et nécessaire de mieux réguler et contenir le pouvoir du marché et de la finance ? De changer en particulier le système financier et les impacts négatifs des paradis fiscaux et de l'évasion fiscale des entreprises multinationales ?

Ce sont autant d'importantes questions à se poser que de possibles réponses, que l'Union européenne, si elle se donne les moyens, aura la chance de pouvoir apporter.

**LE SOUCI DE COHÉRENCE DES  
POLITIQUES DE  
DÉVELOPPEMENT NÉCESSITE  
DE SAVOIR DISTINGUER  
LE DÉVELOPPEMENT DE LA  
CROISSANCE ÉCONOMIQUE.  
ET DE SAVOIR ADOPTER À  
LONG TERME DE NOUVEAUX  
PARADIGMES DE  
DÉVELOPPEMENT**



# Résumé

Dans ce rapport, le troisième de la série « Pleins feux sur la Cohérence des politiques au service du développement », CONCORD s'efforce d'attirer l'attention des décideurs européens sur des cas concrets d'injustice. La Confédération les appelle à prévenir, à détecter et à corriger certaines politiques préjudiciables, et ce par une véritable mise en œuvre du principe de Cohérence des politiques pour le développement (CPD) tout au long du cycle d'élaboration des politiques. L'article 208 du traité de Lisbonne a fait de la CPD une obligation, officialisant le fait que toute politique européenne doit venir en appui à la satisfaction des besoins des pays en développement ou du moins qu'elle ne peut être contraire à l'objectif d'éradication de la pauvreté.

CONCORD se réjouit de l'initiative de l'UE, la seule région au monde, à ce jour, à avoir instauré une obligation de redevabilité sur les incidences de ses politiques au regard des besoins des plus démunis dans le monde. Un véritable leadership politique et des efforts soutenus de nature à assurer la mise en œuvre de cet engagement et à faire émerger un ordre international différent, plus juste, sont nécessaires. Les OSC ont un rôle fondamental à jouer pour cela, en rappelant constamment aux décideurs leurs engagements en matière de CPD, et en s'appuyant sur toutes les informations et données nécessaires. Les responsables politiques européens n'ont toutefois pas encore fait preuve du courage politique qui permettrait de faire d'objectifs politiques équitables une réalité.

CONCORD reconnaît les progrès effectués depuis quelques années, mais une prise en compte plus efficace de la CPD dans l'ensemble des politiques de l'UE demeure nécessaire. Les discussions pour la conception d'un nouveau cadre mondial de développement pour l'après-2015 représentent une opportunité unique pour la transformation de la CPD en une norme universelle à même de rendre l'ensemble des politiques nationales propices à l'éradication de la pauvreté dans le monde. CONCORD enjoint l'UE de la saisir. Le cadre international actuel manque de mécanismes fondamentaux de prévention, de détection et de correction des incohérences des politiques. Le changement, toutefois, doit commencer par l'Europe elle-même, sur la base de ses obligations légales existantes. Le renouvellement des membres de la Commission européenne et l'élection d'un nouveau Parlement européen, au printemps 2014, constitue une formidable occasion, pour l'Europe, de se réinvestir dans la CPD, et dans des efforts de réforme des politiques communautaires dont il serait établi qu'elles sont dommageables pour les droits et le bien-être des citoyens des pays en développement.

Un certain nombre d'expériences personnelles représentatives des effets dévastateurs que les choix incohérents de politique effectués par l'Europe peuvent avoir sur les citoyens des pays en développement sont présentées dans ce rapport. Des recommandations sont formulées à l'intention des institutions communautaires quant aux mesures concrètes attendues d'elles pour aider les populations concernées et pour garantir une mise en œuvre adéquate des engagements de l'UE en faveur de la CPD, dans un souci de justice, de crédibilité et de transparence vis-à-vis des citoyens européens et de ceux des pays en développement.

Le rapport comprend un chapitre sur le cadre institutionnel et trois chapitres thématiques plus particulièrement axés sur l'incohérence entre les objectifs de développement et les politiques de l'UE relatives au financement pour le développement, et sur les politiques en rapport avec la sécurité alimentaire, les ressources naturelles, et le changement climatique. Les politiques communautaires et les différents dispositifs et outils en place qui sont de nature à promouvoir les efforts de mise en œuvre de la CPD avec efficacité ou au contraire à nuire à ces efforts, sont examinés en détails dans chacun des chapitres du rapport.

**LA CPD EST UN  
ENGAGEMENT  
POLITIQUE ET  
LA TRADUIRE EN  
PRATIQUE REQUIERT  
UNE VOLONTÉ POLITIQUE  
CONSTANTE**

***Mécanismes institutionnels de mise en œuvre de la CPD : comment l'UE peut-elle faire en sorte que des décisions plus cohérentes soient prises, pour le bien-être de tous?***

Ce chapitre montre que la concrétisation de la CPD est avant tout une affaire de choix politique. Il est par conséquent essentiel de soumettre des informations concrètes sur le développement aux responsables politiques, afin de les guider dans leur choix, de sorte que les orienta

## LE FINANCEMENT POUR LE DÉVELOPPEMENT NÉCESSITE QUE L'UE S'ASSURE QUE SES POLITIQUES NE NUISENT PAS AUX AUTRES RESSOURCES FINANCIÈRES DISPONIBLES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

tions les plus propices au développement soient adoptées, conformément à la CPD. Les responsables politiques européens se retranchent trop souvent derrière le manque d'informations sur les répercussions de leurs décisions sur le développement et les insuffisantes des analyses des liens de causalité entre une politique communautaire et les effets observés pour justifier le fait que l'UE n'ait pas revu sa position ou pris des mesures plus progressistes en faveur du développement.

Sans volonté politique, la CPD ne peut trouver de concrétisation. La démonstration est faite dans ce chapitre que la CPD doit pouvoir s'appuyer, au niveau des institutions de l'UE tout comme de ses États membres, sur une stratégie de mise en œuvre assortie d'objectifs de politique clairement définis. Des mécanismes interinstitutionnels et intersectoriels sont par ailleurs nécessaires pour le suivi, l'évaluation et l'analyse des incidences des politiques. Une fonction essentielle de ces mécanismes de CPD doit être de faire entendre la voix des populations des pays en développement victimes des effets préjudiciables des décisions prises au sein de l'UE.

Les mécanismes et dispositifs de CPD de l'UE tels que l'analyse d'impact, le suivi, le dialogue pluripartite – y compris au niveau des délégations de l'UE – et le mécanisme de plainte sont examinés dans ce chapitre. Ces mécanismes visent à prévenir, à détecter et à corriger les incohérences. Si certains sont déjà en place, un grand nombre restent à créer. Il n'existe par ailleurs actuellement, comme le révèle le présent chapitre, aucun processus d'évaluation de la cohérence des politiques au regard de la CPD, ni aucun recours institutionnalisé qui permette d'imposer une telle évaluation. L'instauration d'un tel recours est essentielle pour faire appliquer la CPD comme il se doit au sein de l'UE.

Globalement, en vertu de l'obligation de CPD instituée par le Traité de Lisbonne et de la stratégie de CPD adoptée par les ministres du développement de l'UE en mai 2012, des efforts plus importants devront être déployés en vue de l'instauration, au sein de l'UE, d'un processus d'élaboration des politiques sur la base de faits concrets. Ainsi une mise en œuvre efficace de la CPD et une amélioration considérable des résultats de l'UE en la matière – particulièrement peu probants à ce jour – seront-ils assurés.

**Financement pour le développement : comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers qui privent Caroline Muchanga, sa famille en Zambie et bien d'autres citoyens des pays en développement de leurs droits sociaux fondamentaux ?**

Ce chapitre commence par l'histoire de Caroline Muchanga, qui vend sur le marché, en Zambie, le sucre d'une entreprise européenne. Son impôt sur le revenu est 90 fois plus élevé que celui de la l'entreprise en question, dont le chiffre d'affaires est généré par des commerçants comme elle. Le chiffre d'affaires de l'entreprise s'élève à 200 millions de dollars des États-Unis (150 millions d'euros), alors que Caroline Muchanga ne peut se permettre d'envoyer ses enfants à l'école. L'évasion fiscale des firmes transnationales permise par les politiques communautaires et par la réglementation internationale constitue une raison majeure de l'injustice subie par Caroline Muchanga. Des milliards d'euros échappent aux pays en développement via des flux financiers dits

« illicites ». Le gouvernement zambien disposerait de ressources supplémentaires considérables pour le financement de programmes d'éducation et de santé pour ses citoyens, et l'accès de tous à leurs droits sociaux fondamentaux, si ces flux étaient imposés.

Pour mettre fin aux flux financiers illicites dont l'effet est de priver Caroline Muchanga, sa famille et bien d'autres citoyens zambiens déshérités, de leurs droits sociaux fondamentaux, l'UE doit prendre conscience de l'impact négatif de certaines de ses politiques sur la capacité des pays du Sud à financer leur propre développement, et agir en conséquence. Le financement du développement n'est pas qu'une question d'aide : il concerne également la cohérence des politiques pour le développement. En changeant les politiques – en agissant contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux –, en adoptant des mesures qui aient pour effet de rendre la fuite des capitaux depuis les pays en développement plus difficile, l'UE contribuerait à mobiliser des financements pour le développement susceptibles d'améliorer la situation des plus pauvres.

Jamais les circonstances n'ont été aussi favorables pour une action de l'UE dans ce sens. Les citoyens européens remettent de plus en plus en cause l'absence de régulation plus stricte des flux financiers, de même que les effets du système financier sur le développement de l'Europe elle-même.

Ce chapitre met l'accent sur les changements requis dans la mise en œuvre des conclusions du Conseil européen sur l'impôt de 2013, et sur les amendements du projet de quatrième directive anti-blanchiment de l'UE à envisager, pour une lutte efficace de l'UE contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux.

## L'UE DOIT METTRE LA CPD EN PLACE SYSTÉMATIQUEMENT POUR QUE LES INVESTISSEMENTS AGRICOLES PRODUISENT DES RÉSULTATS POSITIFS EN TERMES DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE

**Sécurité alimentaire : comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie, et d'autres comme elle, bénéficient des investissements agricoles de l'UE ?**

Ce chapitre commence avec le récit de l'expérience de Halima Ally, habitante d'une région de Tanzanie choisie en 2006 par Sun Biofuels, une société européenne, pour la création d'une plantation de jatropha d'une taille équivalente à celle de 11 000 terrains de football, dans le but de répondre à la demande de l'Europe en biocarburants. Halima Ally et



## LE MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UE A DE GRAVES CONSÉQUENCES SUR LES MOYENS DE SUBSISTANCES ET SUR LA CAPACITÉ DES COMMUNAUTÉS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À BÉNÉFICIER DE LEUR ENVIRONNEMENT

les autres habitants de 11 villages situés aux abords de la plantation ont vu les terres détenues par les habitants de la région depuis des générations accaparées. Les indemnités ont été minimales voire inexistantes, tandis que les promesses d'investissements sociaux n'ont jamais été tenues et que les habitants se sont vu interdire l'accès à leurs puits. Bien que la plantation, depuis, ait fermé, les effets du projet, qui a porté atteinte aux droits et à la sécurité alimentaire des plus démunis, continuent de se faire sentir.

Ce chapitre montre que les investissements agricoles effectués par l'UE ou induits par elle, dans un monde où environ 870 millions de personnes souffrent déjà de la faim, engendrent parfois des effets préjudiciables pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des pays en développement, comme dans le cas de Halima Ally, de sa famille et des autres populations déshéritées et vulnérables de Tanzanie. Une attention toute particulière est accordée, tout au long de ce chapitre, aux répercussions de ces investissements sur les capacités des petits exploitants des pays en développement, dont l'UE elle-même a reconnu qu'ils représentaient le principal vecteur de sécurité alimentaire.

Les investissements agricoles contribueront à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, comme le montre ce chapitre, si l'UE adopte et met en œuvre des politiques cohérentes – conformément à son obligation de CPD –, dans un certain nombre de domaines clés. Elle doit en particulier adapter ses politiques en rapport avec les énergies renouvelables, la recherche, le commerce et l'investissement.

### **Changement climatique et ressources naturelles : comment l'UE peut-elle aider Adoaga Ousmane au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations d'autres pays en développement à tirer parti de leur environnement et de leurs ressources naturelles?**

Le cas d'Adoaga Ousmane, au Tchad, ainsi que celui de Máxima Acuña Atalaya, au Pérou, constituent le point de départ du présent chapitre.

Adoaga Ousmane est tributaire de la fertilité du sol et du climat. Elle et 18 millions d'habitants de la région du Sahel, en Afrique de l'Ouest, ont été affectés, en 2012, par une grave crise alimentaire causée par la sécheresse, la désertification et l'augmentation des prix des denrées alimentaires. Ce chapitre montre que la situation de grave insécurité alimentaire prévalant au Sahel s'inscrit dans un contexte plus large de changement climatique et d'effets pervers des politiques communautaires sur le climat et l'énergie.

À l'autre bout de la planète, au Pérou, Máxima Acuña Atalaya est devenue une figure emblématique du mouvement des agriculteurs en lutte pour la protection des terres humides andines. Les populations engagées dans ce mouvement refusent de vendre leurs maisons et leurs terres aux sociétés par lesquelles la mine de Conga est exploitée. Leur projet d'extraction a été approuvé bien que plusieurs rapports aient relevé les problèmes environnementaux qu'il posait, et malgré les protestations des populations locales. Il ressort de ces études de cas que la soumission des entreprises à des obligations de compte-rendu plus strictes eu égard aux

retombées sociales et environnementales de leur activité et à leurs répercussions sur les droits des populations concernées, et que l'adoption d'une législation communautaire sur les minerais de la guerre appropriée renforcerait les citoyens des pays en développement comme Máxima Acuña Atalaya dans leur combat pour leurs droits.

Les graves conséquences du modèle de développement économique de l'UE – pollution, exacerbation de la concurrence qui fait rage, dans le monde, pour la captation des ressources naturelles et des matières premières dont certains pays en développement sont dotés – sont dénoncées dans ce chapitre. Ce modèle menace les moyens de subsistance d'Adoaga Ousmane au Tchad, de Máxima Acuña Atalaya au Pérou et des autres populations des pays en développement et leur accès aux ressources environnantes dont ils dépendent pour leur survie.

Pour mettre fin aux dégâts causés par ce modèle, l'UE doit revoir ses politiques en matière de climat et d'énergie, d'obligations de compte-rendu non financier des entreprises européennes et de commerce des minerais de la guerre.

### **Principales conclusions du rapport:**

- Les mécanismes et outils institutionnels de prévention, de détection et de correction des incohérences des politiques de l'UE censés assurer la mise en œuvre de la CPD demeurent inefficaces et inadéquats. L'UE manque notamment en effet de systèmes appropriés pour la collecte de données sur l'impact de ses propres politiques sur l'existence des citoyens des pays en développement. Les répercussions de politiques communautaires sur le développement n'ont été reconnues que dans 19 % des analyses d'impact en rapport avec le développement effectuées par la Commission européenne, tandis que le dialogue sur les incidences des politiques de l'UE avec les parties intéressées – OSC des pays en développement par exemple – fait défaut. Il n'existe par ailleurs toujours aucun mécanisme pour imposer la révision des politiques dont l'incohérence a été établie.

- Plusieurs des États membres de l'UE se sont dotés de systèmes institutionnels de CPD de diverses natures. Si un certain nombre de pratiques positives et intéressantes sont à noter, dans aucun État membre l'ensemble des conditions d'une mise en œuvre efficace de la CPD ne sont réunies : détermination et volonté politique au plus haut niveau, stratégie de mise en œuvre assortie d'objectifs clairement définis au regard desquels mesurer les avancées, et mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation appropriés.

- Les incohérences des objectifs de développement de l'UE par rapport à ses politiques en rapport avec les flux financiers, la sécurité alimentaire, les ressources naturelles et le changement climatique sont relevées dans le présent rapport. Des alternatives sont possibles, et des préconisations claires de réforme des politiques communautaires susceptibles de bénéficier aux habitants de ce monde les plus démunis via lesquelles l'UE démontrerait le sérieux qu'elle accorde à ses obligations au titre de la CPD, sont formulées tout au long de ce rapport.



# Introduction

In Dans le monde totalement interconnecté d'aujourd'hui, laisser sa main droite gâcher ce que sa main gauche a entrepris constitue une attitude tout à fait contre-productive. Les membres de CONCORD engagés dans un travail de terrain avec des organisations de la société civile (OSC) partenaires et les populations des pays en développement sont au premier rang pour en constater les effets. Nos partenaires savent d'expérience à quel point l'aide européenne au développement peut transformer le sort de millions de pauvres à travers la planète. Mais ils sont également témoins des conséquences dévastatrices, pour les populations des pays en développement, de certains choix de politique incohérents effectués en Europe.

Il apparaît de manière tout à fait évidente aujourd'hui, en 2013, cinq ans après le déclenchement de la crise financière, qu'il est impossible de poursuivre sur cette voie. Nous devons repenser les principes sous-jacents de notre économie et de notre système de gouvernance mondiaux.

Le présent rapport relate le cas d'une Zambienne, Caroline Muchanga, vendeuse sur le marché local pour une compagnie sucrière européenne, qui paye 90 fois plus d'impôt sur le revenu que la compagnie en question (dont les revenus s'élèvent à 200 millions de dollars américains [\$US])<sup>1</sup>. L'échec de l'Union européenne (UE), et de la réglementation internationale, à mettre fin à l'évasion fiscale des firmes transnationales, constitue l'une des causes de l'injustice subie par Caroline. Des milliards d'euros échappent ainsi aux pays en développement, avec de réelles conséquences pour des personnes telles que Caroline, qui n'a pas les moyens d'envoyer ses enfants à l'école.

Les citoyens européens vivent une situation similaire. La Commission européenne évalue le préjudice de l'évasion fiscale, permise par les lacunes de la réglementation, à mille milliards d'euros par an<sup>2</sup>, pour l'UE. Cet exemple – comme de nombreux autres – montre que le fait d'opposer les intérêts de l'Europe à ceux des pays en développement n'a pas de sens. Les réformes politiques doivent être mises en œuvre à l'échelle mondiale, et des réponses mondiales doivent être apportées à l'ensemble des enjeux majeurs : c'est exactement ce qu'implique la cohérence des politiques pour le développement (CPD).

CONCORD applaudit à l'initiative de l'UE, la seule région au monde à ce jour, à avoir instauré une obligation de rendre compte des incidences de ses politiques au regard des besoins des plus démunis dans le monde. La CPD constitue pour l'UE, aux termes de l'article 208 du Traité

de Lisbonne, une obligation légale. Il s'agit d'un formidable pas en avant, qui conforte la position de l'UE de premier pourvoyeur d'aide au monde, et qui est conforme à son engagement de lutter contre la pauvreté dans le monde.

En plaçant la barre si haut, l'UE a mis en jeu sa crédibilité et sa responsabilité vis-à-vis des citoyens tant de l'Europe que des pays en développement, qui attendent, maintenant, les résultats promis.

Mais il n'existe évidemment pas de solution toute faite. Pour que cet engagement politique se traduise par un réel impact sur l'existence des personnes, un véritable leadership politique et des efforts soutenus de nature à faire émerger un ordre international différent et plus juste s'imposent. Les OSC ont un rôle fondamental à jouer pour cela, en rappelant constamment aux décideurs leurs engagements en matière de CPD, et en s'appuyant sur toutes les informations et données nécessaires. De tels efforts méritent d'être davantage soutenus.

Or, on ne peut malheureusement pour l'instant que constater que les dirigeants européens n'ont toujours pas su faire preuve du courage nécessaire pour faire de ces politiques une réalité. Le but du présent rapport de CONCORD est d'attirer l'attention des décideurs européens sur des cas concrets et de les amener à faire en sorte de prévenir, de détecter et de corriger les effets néfastes de leurs politiques. Le système institutionnel actuel est également analysé dans ce rapport, qui contient des suggestions concrètes de révision des procédures pour la réalisation des obligations de l'UE au titre du traité de Lisbonne en matière de CPD, et pour que l'Europe tienne son rôle de manière plus équitable dans le monde. Ainsi, nous espérons que notre rapport contribuera à bâtir une vision à long terme en matière de CPD.

<sup>1</sup> RapportActionAid, Sweet Nothings, février 2013

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/news/economy/121211\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/121211_en.htm)

L'influence de la CPD demeure en réalité très marginale dans les processus décisionnels de l'UE. Les incidences potentielles et réelles des choix de politiques de l'UE sur le développement demeurent largement ignorées. Le présent rapport précise par exemple que la question des incidences potentielles des politiques sur les objectifs de développement n'a été abordée que dans 19 % des 177 analyses d'impact, en rapport plus ou moins direct avec les pays en développement, conduites par la Commission européenne entre 2009 et juin 2013, un chiffre dont on ne saurait se satisfaire<sup>3</sup>.

Aucun mécanisme ne permet de réviser les politiques communautaires, y compris lorsque des répercussions négatives directes ou indirectes sur les populations les plus démunies des pays en développement sont connues (et parfois étayées par des données particulièrement probantes). La confusion règne par ailleurs beaucoup trop souvent quand à ce que recouvre véritablement la CPD. À noter également une tendance à négliger le « D » de « développement » et à se focaliser sur la simple coordination des différents départements et politiques, plutôt que de poser, notamment, la question de la manière dont les politiques sont susceptibles d'affecter les objectifs de développement.

La CPD repose sur les valeurs fondatrices de l'Union que sont la solidarité, l'égalité et le respect des droits humains, qui ont permis aux nations et aux citoyens européens d'améliorer leurs conditions de vie. La CPD constitue un formidable levier potentiel de développement, en ce qu'elle vise à supprimer les obstacles créés par les pays riches en créant un environnement propice à la prise en mains, par les pays en développement, de leur propre destin. Le concept de CPD signifie par ailleurs sans équivoque que les dirigeants des pays en développement doivent assumer leurs responsabilités en érigeant le développement au rang de priorité constante.

La CPD, selon CONCORD, doit reposer sur une approche fondée sur les droits humains (AFDH), et sur la conviction que tout être humain possède un certain nombre de droits inaliénables au nom desquels il doit pouvoir se saisir de recours si ces droits sont niés ou violés. La CPD ne deviendra réalité que si les populations les plus démunies, au-delà des frontières européennes, sont impliquées dans l'élaboration des politiques communautaires, et si une révision de ces politiques est assurée afin de garantir qu'elles ne contreviennent pas aux droits des personnes.

La communauté internationale a récemment célébré le 20<sup>ème</sup> anniversaire du Sommet de la Terre de Rio de 1992. Les citoyens du monde entier ont participé à des discussions, en 2013, sur l'instauration d'un cadre, après 2015, pour le développement mondial. La possibilité est ainsi offerte à l'UE de transformer la CPD en une norme universelle qui définisse la manière dont l'ensemble des pays peuvent véritablement contribuer à éradiquer la pauvreté dans le monde. L'UE doit, en attendant, renoncer à son attitude consistant à se retrancher derrière d'éventuels pouvoirs décisionnels supérieurs, derrière l'inertie des autres acteurs ou leur absence d'intérêt pour la CPD, pour

justifier le fait qu'elle ne progresse pas elle-même davantage sur ce terrain. Les réformes peuvent et doivent commencer par l'Europe, par la réalisation des engagements déjà pris du fait de la signature du Traité de Lisbonne.

En 2014, les citoyens de l'Europe éliront un nouveau Parlement européen, et de nouveaux commissaires européens seront nommés. Il s'agit d'une formidable opportunité pour l'Europe de réaffirmer son engagement en matière de cohérence des politiques pour le développement, en faisant en sorte que la CPD soit fermement inscrite au mandat de ces nouveaux dirigeants politiques.

Le Président de la Commission européenne, en tant que gardien du Traité, la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de la sécurité, « visage » de l'UE à l'extérieur et responsable des délégations de l'UE<sup>4</sup>, ainsi que le Commissaire au Développement, en tant que chargé de la mise au point d'outils de promotion de la CPD, doivent créer une vision neuve de la CPD. Ils doivent s'y efforcer sur la base du principe fondamental selon lequel la préservation de la prospérité européenne ne signifie pas que les populations des pays en développement doivent être empêchées d'exercer leurs droits. Le fait est qu'aucune de ces deux aspirations ne peut se réaliser sans l'autre.

**LA CPD EST UN  
FORMIDABLE OUTIL POUR LE  
DÉVELOPPEMENT, CRÉANT  
UN ENVIRONNEMENT  
PROPICE À LA PRISE EN  
MAINS, PAR LES PAYS EN  
DÉVELOPPEMENT,  
DE LEUR PROPRE DESTIN**

<sup>3</sup> <http://www.concorddanmark.dk/?type=page&id=448&itemid=1919>

<sup>4</sup> CONCORD, Examen du SEAE 2013, mars 2013



Chicken farm in Pemba, Mozambique, 2010

# LES POLITIQUES DE L'UE PEUVENT TRÈS NÉGATIFS SUR LA VIE DES PAUVRES

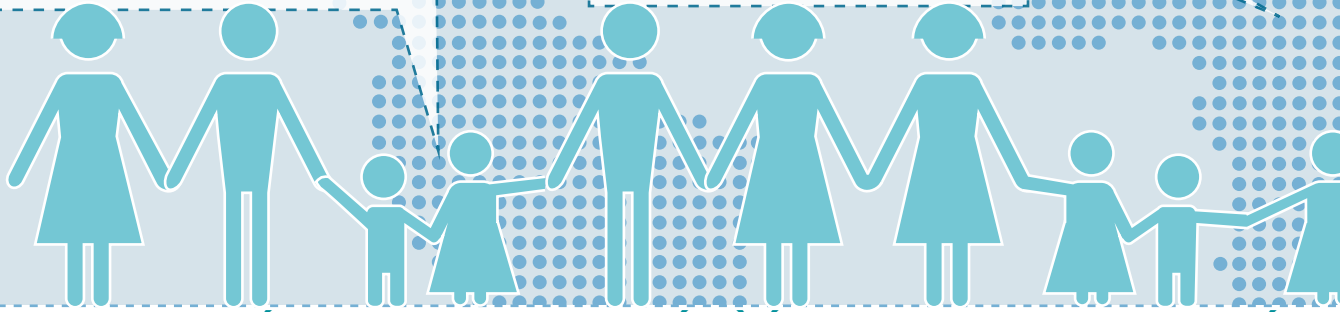
EN 2010, IL Y A 1,22 MILLIARDS DE PERSONNES SOUFFRANT DE LA PAUVRETE

14  
Infographic

Maxima Acuna Atalaya:  
victime de l'extraction de  
minerais au Pérou

Adaga Ousmand:  
victime du changement  
climatique au Tchad

Hamila Ally:  
victime de la hausse des  
prix des carburants



L'UNION EUROPÉENNE S'EST ENGAGÉE À ÉRADICUER LA PAUVRETE DANS LE MONDE. SES POLITIQUES DOIVENT ÊTRE PLUS JUSTES ET COHÉRENTES

## Les engagements positifs et les outils en place



IL EST TEMPS QUE L'UE CHANGE SES POLITIQUES QUI SONT DES FREINS À LA COHÉRENCE

## Les solutions que nous proposons:

Gestion durable des ressources naturelles

Engagements politiques renouvelés

Suppression des paradis fiscaux

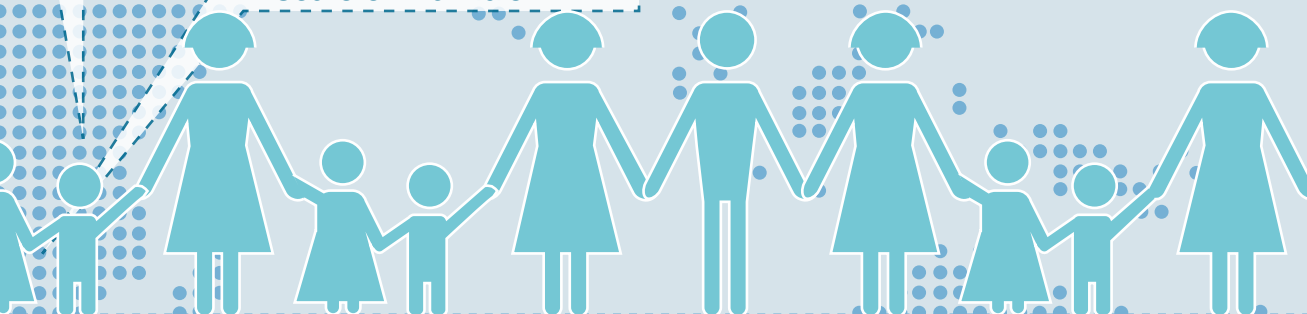
Elaboration de politiques basées sur les données

# AVOIR DES EFFETS OUVRES DE PAR LE MONDE

## COHERENCE

production d'agrocarburants en Tanzanie

Caroline Muchanga: victime de la fraude fiscale en Zambie



PRÉSENTS LE MONDE MAIS POUR Y PARVENIR SES POLITIQUES DOIVENT

Politiques incohérentes et pratiques injustes

**INCOHÉRENTE**

La directive de l'UE sur la lutte contre le blanchiment de capitaux

**INCOHÉRENTE**

La politique de l'UE sur les ressources naturelles

**INCOHÉRENTE**

La politique de l'UE sur le changement climatique

**INCOHÉRENTE**

La politique de l'UE sur les agrocarburants

CONCERNANT LE DÉVELOPPEMENT !

**Elimination de la production d'agrocarburants produits à partir de la terre**

**Production des agrocarburants basée sur des terres non viables**

**COHÉRENT**

**COHÉRENT**

**Redevabilité**

**Coupes drastiques dans les émissions de CO2**

chapitre

# 1





# Des décisions de l'Union européenne plus justes et plus cohérentes pour le bien-être de tous

# 1.0

17

Le temps est venu pour l'Union européenne (UE) d'aborder le problème des conséquences de ses politiques dans le monde et de faire de la cohérence des politiques pour le développement (CPD) une réalité. La CPD repose sur les valeurs fondatrices de l'Union que sont la solidarité, l'égalité et le respect des droits humains. L'article 208 du Traité de Lisbonne en fait une obligation légale pour l'UE.

Si la rhétorique de la CPD a progressé, au cours des années, les résultats réels des propos optimistes et des documents de politique élaborés restent à prouver. L'adoption de politiques équitables et cohérentes est avant tout affaire de volonté. Les décideurs européens ont toutefois trop souvent tendance à placer les intérêts eurocentristes à court terme avant les intérêts à plus long terme de leurs propres citoyens et des populations des pays en développement. L'adoption de décisions en faveur du développement implique de repenser les intérêts de l'Europe (économiques, politiques, commerciaux et géopolitiques), ainsi que son rôle dans les affaires internationales, à savoir notamment la manière dont ils sont susceptibles d'affecter le bien-être, les droits des personnes et les efforts d'éradication de la pauvreté.

L'avis des personnes dont l'existence est affectée par les politiques communautaires doit être pris en compte. Le caractère inadéquat des analyses d'impact et l'insuffisance des informations pour l'établissement d'un lien de cause à effet entre les politiques communautaires et leurs incidences sur le terrain sont trop souvent évoquées par l'UE pour justifier l'absence de décisions plus progressistes et favorables au développement. Un examen systématique des incidences potentielles et réelles des politiques pourrait faire de la CPD un instrument utile de réflexion sur ces politiques, en vue d'une amélioration et d'une adaptation des processus de leur élaboration. Ce type de « diligence raisonnable » est prévu par l'article 208 du Traité de Lisbonne. Les décideurs de l'UE, en vertu de cette obligation du traité, doivent prouver qu'ils ont pris les mesures nécessaires pour que l'ensemble des informations pertinentes relatives aux répercussions de leurs politiques sur le développement, tout au long du cycle d'élaboration des politiques, aient été rassemblées.

Un engagement politique explicite à ces outils et mécanismes, à un haut niveau, permettra à l'UE de progresser vers un système d'élaboration des politiques plus responsable, dans lequel la réalité de leurs retombées soit mieux prise en compte. Une telle approche, plus prudente et plus efficace, permettrait d'éviter les risques d'incohérences. Elle permettrait de détecter les incohérences avérées et – par leur évaluation et leur révision – de les corriger.

Ces outils et mécanismes n'auraient par conséquent pas uniquement pour but de rendre la CPD opérationnelle mais également d'amener les responsables politiques de l'UE à rendre compte de leurs obligations au titre de celle-ci.

Pour ce qui est de rendre la CPD opérationnelle, des progrès inégaux sont à relever depuis les dernières informations communiquées par CONCORD dans son rapport « Pleins feux sur la cohérence des politiques » de 2011. Le dernier rapport de l'UE sur la CPD, également publié en 2011, ne fournit aucune analyse du véritable impact de ses politiques sur les pays en développement et ne contient aucune recommandation quant à la manière de progresser vers sa prise en compte.

“ L'UNION TIENT COMPTE DES OBJECTIFS DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES QUI SONT SUSCEPTIBLES D'AFPECTER LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT. ”  
TRAITÉ DE LISBONNE,  
ARTICLE 208

Des décisions  
de l'Union européenne plus  
justes et plus cohérentes  
pour le bien-être de tous



**NOUS AVONS BESOIN D'UN LEADERSHIP PLUS CLAIR QUAND IL S'AGIT DE FAIRE DES EFFORTS EN FAVEUR D'UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT.”**  
**MEP CHARLES GOERENS**

En mai 2012, les ministres du Développement de l'UE ont toutefois réitéré leur engagement à promouvoir la CPD auprès du Conseil des Affaires étrangères<sup>5</sup>, insistant sur la nécessité d'une approche fondée sur des données concrètes et d'un renforcement du dialogue avec les parties intéressées des pays en développement. Grâce au soutien de la présidence danoise, la question a ainsi été relancée – ce qui explique peut-être l'empressement de la Direction générale pour le Développement (DG DEVCO) de la Commission européenne à engager, en 2013, la première étude détaillée sur l'impact des politiques de développement, avec pour thème les biocarburants. L'étude n'a toutefois pas particulièrement porté sur l'impact des politiques communautaires en matière de biocarburants. Une méthode plus générale a été adoptée, et l'étude n'a pas été prise en compte dans les consultations formelles interservices.

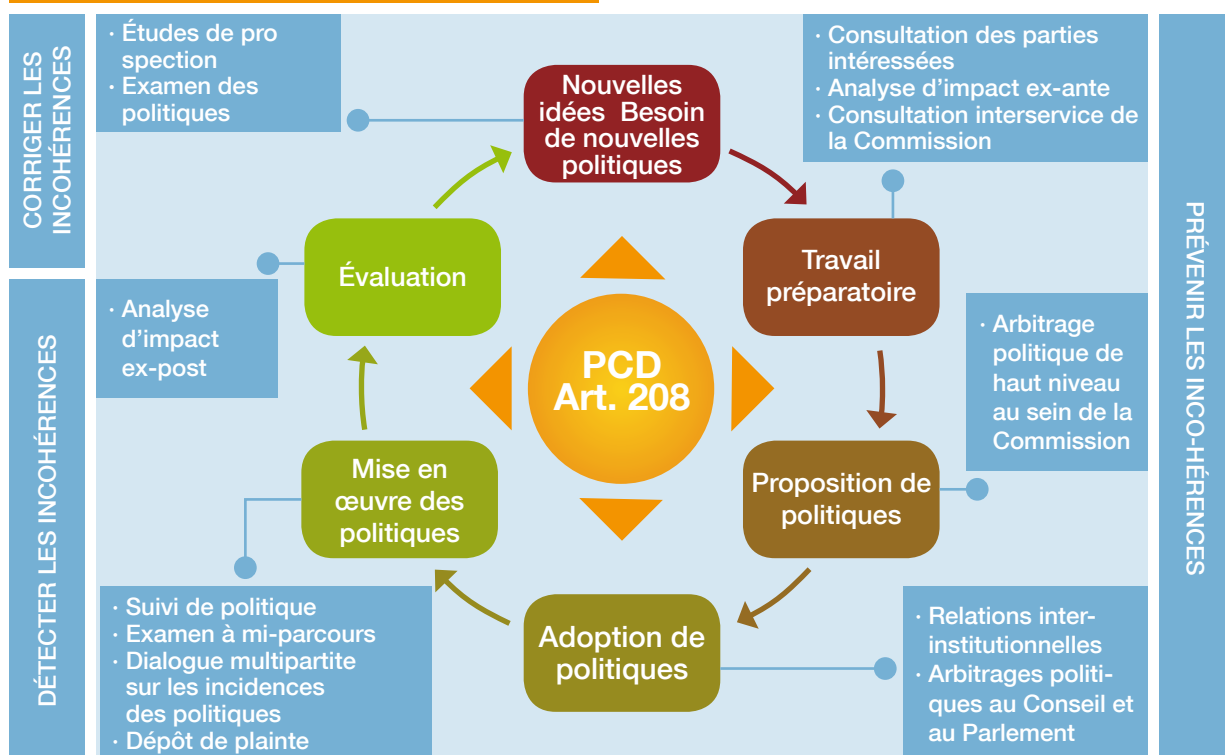
Le Parlement européen a pour sa part nommé, pour la deuxième fois, un Rapporteur permanent sur la CPD. Il a joué un rôle décisif dans la mobilisation de soutiens pour une révision de la législation relative à la lutte contre les flux financiers illicites en provenance des pays pauvres dans le sens d'une meilleure prise en compte des impératifs du développement.

La réforme de la Politique commune européenne de la pêche et la proposition de la Commission européenne de plafonner les objectifs de biocarburant de l'UE (de manière à ne pas « interférer avec les systèmes alimentaire mondiaux ») offre par ailleurs un premier aperçu de la volonté politique des institutions communautaires, pour ce qui est de tenir compte des droits des populations les plus démunies, au-delà des frontières de l'UE, dans les réformes politiques majeures.

On ne peut cependant que constater le peu de résultats des responsables politiques de l'UE (des trois institutions communautaires) en charge de questions autres que le développement en matière de CPD. En ce qui concerne la Politique agricole commune (PAC), par exemple, la Commission européenne et le Parlement européen ont rejeté la proposition avancée par les organisations de la société civile (OSC) : qu'ils s'engagent – « au minimum » – à effectuer le suivi des incidences de la PAC sur les pays en développement (et, de manière implicite, sur la sécurité alimentaire).

<sup>5</sup> Conseil des Affaires étrangères de l'UE, Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques pour le développement, 14 mai 2012.

**Mécanismes de CPD dans le cycle d'élaboration des politiques**



**SEUL 19% DES ÉTUDES  
D'IMPACTS PERTINENTES  
POUR LES QUESTIONS DE  
DÉVELOPPEMENT MENÉES  
PAR LA COMMISSION  
EUROPÉENNE  
RECONNAISSENT UN IMPACT  
POTENTIEL SUR LE  
DÉVELOPPEMENT**

## **Mécanismes communautaires de collecte d'éléments probants**

Les mécanismes institutionnels sont importants mais inutiles sans volonté de la part des responsables politiques de reconnaître les résultats des recherches effectuées et d'agir en conséquence.

La CPD constitue une nouvelle matrice de réflexion politique sur des questions de longue date. Des mécanismes de compilation systématique des connaissances doivent être mis en place afin d'en assurer l'efficacité. Il doit s'agir en d'autres termes de mécanismes institutionnels de nature à permettre aux décideurs d'effectuer des choix mieux informés et, par voie de conséquence, à donner lieu à des politiques plus favorables au développement.

Il importe que la CPD ne soit pas perçue comme un fardeau supplémentaire ou comme un dispositif requérant nécessairement de lourds investissements. S'ils étaient adaptés, en effet, un grand nombre des mécanismes d'élaboration des politiques communautaires existants pourraient jouer un rôle précieux dans la prévention, la détection ou la correction des incohérences. En œuvrant dans ce sens, l'UE ferait la preuve de sa volonté d'honorer ses obligations au titre du traité de Lisbonne en matière de CPD (voir graphique).

Les moyens de faire en sorte que la CPD soit prise en compte dans l'élaboration des politiques communautaires sont examinés plus en détails ci-après. L'accent est mis, dans ce chapitre, sur certains des mécanismes les mieux à même de contribuer à la collecte des informations sur les incidences des politiques sur le développement, aux fins de prévention et de détection des incohérences.

### **1. Prévenir les incohérences : l'analyse d'impact ex-ante**

L'analyse d'impact (AI) constitue un instrument fondamental pour faire en sorte que les politiques de l'UE soient décidées sur la base d'éléments probants et pour faire barrage – le plus en amont possible – à l'adoption de politiques communautaires incohérentes peu propices au développement.

Les AI sont obligatoires pour toutes les initiatives législatives ou propositions de politiques majeures en rapport notamment avec l'élaboration de règlements et de directives, ainsi qu'avec la définition d'importantes stratégies et de mandats de négociation avec des pays tiers. Selon les lignes directrices de la Commission européenne concernant l'analyse d'impact, révisées en 2009 : «*Chaque AI doit déterminer si les options stratégiques proposées ont des retombées sur les relations avec les pays tiers. Elle doit notamment examiner [...] les incidences sur les pays en développement : les initiatives susceptibles d'affecter les pays en développement devront être étudiées afin de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec les objectifs de la politique communautaire de développement. Cela passera notamment par une analyse des conséquences (ou*

## **Entretien:**

### **Charles Goerens, député européen, rapporteur permanent sur la CPD**

Charles Goerens, eurodéputé de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE), est le deuxième Rapporteur permanent pour la cohérence des politiques au service du développement nommé par le Parlement européen depuis septembre 2012. Son rôle peut s'avérer déterminant pour l'inscription de la CPD à l'ordre du jour du Parlement, dont il est également, de fait, le rapporteur pour son rapport biennal de la CPD.

#### ***Qu'est-ce qui a motivé votre candidature au poste de Rapporteur permanent pour la CPD du Parlement européen?***

Je trouve ce travail et le défi consistant à déterminer comment assurer la cohérence des politiques passionnants. La prise en compte de l'impact des politiques européennes sur le développement par le Parlement européen est absolument indispensable. Nous ne pouvons accepter que les politiques adoptées dans un domaine puissent produire des effets opposés dans d'autres domaines.

#### ***Quelle est la tâche que vous trouvez la plus difficile en tant que Rapporteur permanent pour la CPD?***

Le plus difficile est incontestablement de trouver des soutiens, au sein du Parlement, en faveur du changement – ce qui est peut-être dû à l'absence de méthodes de travail efficaces en matière de CPD. Cette question est à l'ordre du jour des différents ateliers que j'organise.

#### ***Le renforcement de la CPD semble se heurter à un manque de volonté politique. Comment promouvoir une telle volonté selon vous?***

Il est essentiel d'impliquer les acteurs nationaux. Des parlementaires nationaux ont été conviés par le Parlement européen, en avril 2013, à discuter de la CPD et de la manière dont elle était mise en œuvre dans leurs pays respectifs. J'ai trouvé cette rencontre particulièrement intéressante et utile, et je pense que nous devons poursuivre sur cette voie.

#### ***Pensez-vous que les mécanismes institutionnels pour la CPD existants sont suffisants pour remédier à l'incohérence des politiques ?***

Je pense que nous avons besoin d'un mécanisme d'arbitrage. Il pourrait être confié au président ou à la présidente de la Commission européenne. Il ou elle devrait s'engager à défendre et à soutenir la CPD. En cas de divergence des points de vue entre les différentes DG de la Commission européenne – les DG Commerce et Développement par exemple –, il revient à M. Barroso de trancher au regard des engagements en matière de CPD. Je compte mettre l'accent, dans le rapport du Parlement européen sur la CPD, sur la nécessité d'un véritable leadership en matière de promotion de la cohérence des politiques pour le développement.

retombées) à long terme dans certains domaines tels que les domaines économique, environnemental, social ou la politique en matière de sécurité [...]».<sup>6</sup>

Pourquoi les analyses d'impact ne permettent-elles pas, dans leur forme actuelle, d'assurer l'efficacité de la CPD? En pratique, les AI sont conduites par la principale Direction générale (DG) de la Commission européenne concernée qui, pour certaines études, s'appuie sur une expertise externe. Elles sont produites en même temps que l'examen de la politique proposée. Les fonctionnaires chargés de l'AI ne bénéficient d'aucun soutien particulier dans leur examen des questions de développement. La qualité de l'ensemble des AI est vérifiée par un conseil composé de fonctionnaires de haut niveau nommés par le président de la Commission agissant en leurs propres noms. L'expertise des membres du conseil est assez limitée (aucun d'eux n'appartient à la DG DEVCO). Il n'est donc pas surprenant qu'aucune AI n'ait jamais été rejetée et renvoyée en vue de son amélioration au seul motif d'une évaluation inadéquate des incidences des politiques sur le développement.

Telles sont les conclusions d'un passage en revue des AI réalisé par Concord Danemark. Celui-ci a en effet révélé que les incidences sur les pays en développement ont effectivement été évaluées ou ne serait-ce que mentionnés dans sept des 77 AI conduites de 2009 à juin 2011 seulement (soit à peine 9%). La proportion passe à 19% entre 2009, année de l'adoption des nouvelles lignes directrices concernant les AI, et juin 2013: les incidences des politiques sur le développement ont en effet été prises en compte dans seulement 33 des 177 AI concernées de cette période<sup>7</sup>, ce qui demeure tout à fait insuffisant.

Une révision des lignes directrices concernant les AI est prévue en 2013. La Commission européenne pourrait saisir cette opportunité pour tenter de recadrer le processus d'AI par rapport aux ambitions de l'article 208 du Traité de Lisbonne. Il est intéressant de constater que le Parlement européen dispose, depuis 2012, de sa propre unité d'analyse d'impact, dont la principale responsabilité est d'évaluer les AI de la Commission européenne en vue de leur discussion par le Parlement et, le cas échéant, de conduire des AI alternatives. La capacité de cette unité est globalement limitée, bien qu'elle soit susceptible de contribuer de manière significative à faire progresser la CPD, en ramenant les questions de développement à la table des discussions.

La participation de la société civile au processus d'AI est extrêmement limitée. CONCORD n'a par exemple été impliquée dans l'AI de la proposition sur la future PAC publié en 2011 que de manière très sporadique. Dans son rapport de 2010, la Cour des comptes européenne a officiellement critiqué l'absence de consultations systématiques avec les parties intéressées extérieures, déclarant: «le processus d'analyse d'impact doit être transparent et doit faire appel à l'expertise et aux vues d'autres parties. La soumission à l'examen public constitue un mécanisme efficace pour vérifier que les analyses d'impact portent sur les sujets les plus importants, qu'elles tiennent compte de

toutes les options politiques possibles et qu'elles donnent une image équilibrée. Les consultations permettent à la Commission de rassembler les avis des parties intéressées et de prendre en considération plusieurs points de vue. Ces consultations doivent être effectuées dans le respect des normes de la Commission en la matière»<sup>8</sup>.

Les recommandations de CONCORD sont par conséquent les suivantes :

- les nouvelles lignes directrices concernant les AI doivent explicitement faire référence aux obligations au titre de la CPD, et l'examen des répercussions des politiques sur le développement doit être conduit en tant que volet essentiel des AI, au même titre que les actuelles évaluations économiques, sociales et environnementales;
- les contributions des OSC – qu'elles soient qualitatives ou quantitatives – doivent être systématiquement prises en compte, à toutes les étapes du processus d'AI;
- un spécialiste du développement doit être nommé au Comité d'analyse d'impact parmi les hauts fonctionnaires de la Commission européenne, de manière à renforcer l'expertise en matière de développement;
- la capacité de la DG DEVCO à contribuer au travail d'analyse de l'impact des politiques sur le développement des autres DG et à soutenir ce travail doit être renforcée, sur le plan institutionnel – par la création, par exemple, d'un service qui serait chargé d'assister la DEVCO sur les questions d'AI<sup>9</sup>;
- l'unité d'AI du Parlement européen doit accorder une attention toute particulière aux répercussions des politiques sur les questions de développement, et renforcer sa capacité à palier les insuffisances des AI de la Commission européenne au regard des questions de développement.

<sup>6</sup> Commission européenne, lignes directrices concernant l'analyse d'impact, 15 janvier 2009

<sup>7</sup> <http://www.concorddanmark.dk/?type=page&id=448&itemid=1919>

<sup>8</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial n° 3 sur l'analyse d'impact dans les institutions européennes, 2010

<sup>9</sup> Un service de ce type dont le rôle est d'assister les autres DG dans leur travail sur l'impact environnemental existe déjà au sein de la DG Environnement

## Focus 1: Dialogue sur les incidences des politiques de l'UE sur les pays en développement : le rôle des délégations de l'UE

Les conclusions du Conseil de mai 2012 sur la CPD mettent l'accent sur la nécessité d'adopter une approche, pour la mesure de l'impact de la CPD, reposant davantage sur des éléments concrets tels que des données de référence, des indicateurs et des objectifs. Il ressort d'une étude réalisée par CONCORD à partir d'entretiens avec le SEAE et la DG DEVCO ainsi que des enquêtes dans certaines délégations de l'UE qu'aucune mesure n'a encore été prise pour la mise en œuvre des conclusions du Conseil de mai 2012. Quatorze mois après l'adoption des conclusions du Conseil, la lettre conjointe que le SEAE et la DG DEVCO devaient adresser aux délégations de l'UE était toujours en cours d'élaboration. Le SEAE et la DG DEVCO doivent leur demander dans cette lettre, de procéder à l'évaluation de leur capacité de travail sur la CPD et de préciser, avant la fin du mois de janvier 2014, les thèmes revêtant, selon elles, un caractère pertinent pour la CPD. Le SEAE et la DG DEVCO ont justifié ce retard par l'existence d'autres urgences et priorités et par leur réticence à imposer de nouvelles structures et obligations de rendre compte à des délégations de l'UE déjà surchargées.

Le SEAE et la DG DEVCO ont toutefois d'ores et déjà confirmé leur intention d'encourager les délégations de l'UE à s'engager dans un dialogue avec l'ensemble des parties intéressées – représentants de la société civile et des États membres de l'UE notamment –, mais dans le cadre des dispositifs existants et sans qu'aucune méthodologie spécifique n'ait été préconisée. Les délégations de l'UE sont encouragées à signaler les incohérences, mais aucune obligation ni aucun mécanisme formels de rendre compte sur la CPD ne sont envisagés. Au lieu de cela, les questions de CPD seront intégrées au rapport annuel des délégations de l'UE ainsi qu'à leur rapport biennal sur la CPD. Il est proposé que la CPD soit utilisée pour signaler les « questions brûlantes » en vue de leur soumission éventuelle à des investigations supplémentaires (analyses d'impact de l'unité CPD de la DG DEVCO par exemple).

Les délégations de l'UE ayant répondu à l'enquête de CONCORD sont généralement conscientes de l'engagement de l'UE en matière de CPD, et connaissent par exemple l'existence des conclusions du Conseil, du Programme de travail pour la CPD 2010-2013 et de ses cinq domaines prioritaires. La CPD ne constitue toutefois que l'une des nombreuses priorités des délégations de l'UE, et ne fait pas partie de ses principales priorités. Aucune des délégations de l'UE n'a pris de mesure particulière de mise en œuvre des conclusions du Conseil de mai 2012. La CPD fait l'objet d'un traitement ad-hoc, au sein des espaces de dialogue existants, lorsqu'elle est concernée. Une enquête de CONCORD sur l'engagement de la société civile auprès des délégations de l'UE a révélé que moins du quart des organisations de la société civile consultées avaient été invitées à discuter des incidences et des effets des politiques communautaires avec les délégations de l'UE<sup>10</sup>.

Les chefs des délégations sont responsables de la CPD, mais ils sont pleinement autonomes sur le plan national, ce qui signifie que l'intérêt national prévaut en matière de CPD. Différentes priorités sont donc définies en la matière – tant d'un point de vue organisationnel que politique – en fonction des pays. Un(e) chargé(e) de la CPD a été nommé(e) par certaines délégations de l'UE, quand d'autres délégations ont confié cette responsabilité au chef de section ou au chef de coopération.

L'enquête de CONCORD montre que les délégations de l'UE ont besoin du soutien du SEAE et de la DG DEVCO : instructions, service d'appui, boîtes à outil et meilleures pratiques quant à la manière d'assurer la cohérence entre les activités de la DG DEVCO et celles des autres DG au niveau des délégations. La DG DEVCO organise régulièrement des stages de CPD à Bruxelles pour le personnel des délégations de l'UE, tandis qu'une cyberformation sur la CPD est en cours d'élaboration. Il est possible que la CPD soit abordée lors du séminaire annuel des chefs des délégations de Bruxelles de 2013, mais pas en tant que point distinct de l'ordre du jour.

CONCORD juge les efforts de concrétisation des conclusions du Conseil de mai 2012 du SEAE et de la DEVCO nettement insuffisants. Un leadership politique beaucoup plus fort de la part du SEAE, de la DEVCO et des délégations de l'UE est nécessaire pour que les conditions d'un dialogue multipartite sur la CPD au niveau national et de la collecte d'éléments probants suffisants soient réunies.

<sup>10</sup> Enquête de CONCORD sur la participation des organisations de la société civile au processus de programmation de l'aide (publication prévue en septembre 2013) – disponible sur le site Internet de CONCORD.

**AUJOURD'HUI, LES INDIVIDUS ET COMMUNAUTÉS ORIGINAIRES DE PAYS EN DÉVELOPPEMENT QUI SONT AFFECTÉS NÉGATIVEMENT PAR LES POLITIQUES EUROPÉENNES N'ONT AUCUN MOYEN INSTITUTIONNEL POUR INTRODUIRE UN RECOURS AUPRÈS DES DÉCIDEURS EUROPÉENS ET DEMANDER UNE RÉPARATION**

## 2. Détecter les incohérences : le dialogue sur les incidences des politiques avec les parties intéressées des pays en développement

Faire de la CPD une réalité implique que toutes les parties intéressées soient impliquées.

La consultation publique sur les propositions de politique majeures à laquelle la Commission européenne est tenue<sup>11</sup> a souvent lieu sous forme de questionnaire public<sup>12</sup>. Il existe également des méthodes plus informelles ou sélectives de consultation des parties intéressées. La manière dont les questions relatives à la CPD sont abordées dans le cadre de ces consultations varie considérablement, sachant qu'il revient également aux parties intéressées, si elles le souhaitent, d'inclure la CPD dans leurs réponses.

Un dialogue politique est organisé en plus des consultations susmentionnées, à la suite duquel une approche à plus long terme et un ordre du jour plus large sont adoptés. Le système de comités consultatifs instauré par la DG Agriculture et développement rural (DG AGRI) – celui relatif aux répercussions extérieures de la PAC notamment – constitue un exemple de dialogue politique institutionnalisé impliquant les diverses parties intéressées (CONCORD, par exemple, en est un des participants). La difficulté, pour les parties intéressées, à peser sur l'ordre du jour, fixé par la seule Commission européenne, constitue une critique récurrente. À l'instar de la consultation publique susmentionnée, la capacité de ce type d'espaces à aborder les incidences des politiques ne concernant pas le développement (qui figure au cœur de la CPD) est particulièrement limitée, tandis que la participation directe des parties intéressées des pays en développement n'est souvent pas envisagée.

Selon CONCORD, les parties intéressées capables de relever les problèmes en rapport direct ou indirect avec le développement à impliquer dans tout dialogue politique en priorité sont les femmes et les hommes directement affectés par les politiques communautaires. En mai 2012, les ministres européens en charge du développement ont effectué une avancée majeure en décidant l'organisation, par l'UE, de dialogues formels sur les incidences des politiques dans les pays en développement avec les parties intéressées locales, à savoir notamment les organisations de la société civile et les parlements nationaux. Le Conseil a souligné le « rôle essentiel » que les délégations de l'UE avaient à jouer dans ce domaine<sup>13</sup>.

Cette décision constitue un formidable potentiel en matière de collecte d'informations de première main sur les possibles incidences des politiques envisagées et, pendant leur mise en œuvre, en matière de détection de leurs effets préjudiciables et donc de leurs incohérences. Les informations que ces dialogues politiques nationaux pluripartites permettraient de collecter pourraient par conséquent constituer une ressource majeure pour l'amélioration de l'évaluation des analyses d'impact ex-ante habituelles et des évaluations politiques de la Commission européenne.

Un an après l'adoption des conclusions du Conseil, la demande des ministres n'avait cependant toujours été suivie d'aucune instruction du Service européen d'action extérieure (SEAE) ou de la Commission européenne aux délégations (Voir Focus box 1). Une occasion a été manquée en 2013 lors de l'organisation de consultations, par l'UE, dans le cadre d'un processus de programmation de l'aide – la société civile locale n'a été consultée que dans certains cas<sup>14</sup>. L'instauration d'un lien entre la CPD et les dialogues pour l'aide apparaît de toute évidence comme indispensable pour garantir une analyse complète des effets positifs et négatifs des politiques de l'UE pour le développement d'un pays.

Les principales difficultés doivent être résolues pour que le dialogue sur la CPD au niveau national puisse progresser: le mandat des délégations de l'UE sur la CPD, d'une part, est trop vague; la CPD fait partie d'une longue liste de responsabilités du chef de la délégation de l'UE, d'autre part, et aucun « modèle » de fiche de poste n'est disponible. En dépit de mesures récentes, la formation du personnel des délégations à la CPD demeure largement insuffisante. Mais surtout, des questions d'une importance majeure restent sans réponse : quels sont les objectifs du dialogue sur la CPD? Qui est censé y participer? Comment le choix des thèmes sera-t-il effectué? Qui sera chargé d'en préparer l'ordre du jour? Et, volet essentiel du processus: comment les informations collectées seront-elles exploitées?

Les recommandations de CONCORD sont les suivantes :

- la Commission européenne doit veiller à ce que la CPD soit incluse dans les consultations publiques et le dialogue politique axés sur les questions de développement;
- la Commission européenne et le SEAE doivent d'urgence prendre des mesures de mise en œuvre des conclusions du Conseil en matière de CPD. Cela implique notamment d'engager un processus qui permette de répondre aux questions en suspens relatives, entre autres, à la consultation des parties intéressées (populations locales, OSC, responsables politiques locaux, représentants des pays en développement, etc.);
- un système de collecte d'informations et d'éléments concrets pendant le cycle d'élaboration des politiques doit être mis en place en vue, à terme, de corriger les incohérences, le cas échéant, et un engagement en ce sens doit être pris.

<sup>11</sup> Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques au service du développement 2011, document de travail de la Commission européenne, SEC(2011) 1627 final, p. 14

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index\\_en.htm#legalnotice](http://ec.europa.eu/yourvoice/about/index_en.htm#legalnotice)

<sup>13</sup> « Le Conseil insiste en particulier sur la nécessité d'inclure systématiquement les questions de CPD dans le dialogue mené régulièrement avec les pays partenaires, afin de mieux évaluer l'impact des politiques de l'UE au niveau des pays, ainsi que l'interaction avec les politiques menées par les pays partenaires. Les délégations de l'UE ont un rôle essentiel à jouer à cet égard. » Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement, 14 mai 2012

<sup>14</sup> Voir Revue du SEAE de CONCORD de 2013 (<http://www.concordeurope.org/226-concord-SEAE-review-2013>) ainsi que les conclusions de son enquête sur l'implication des organisations de la société civile dans le processus de programmation de l'aide dont la publication est prévue pour septembre 2013

## Focus 2: Tendances en matière de systèmes institutionnels de la CPD des États membres de l'UE

Plusieurs États membres de l'UE ont progressé, au cours des dernières décennies, dans le développement de systèmes de promotion de la cohérence des politiques pour le développement. La situation demeure cependant très différente d'un pays à l'autre. Une certaine volonté politique, une stratégie de mise en œuvre assortie d'objectifs politiques clairs, des mécanismes institutionnels et administratifs, et des mécanismes de suivi et d'évaluation sont nécessaires pour qu'un système de promotion de la CPD soit efficace. Un tel système est tributaire du contexte et de la culture politiques, ainsi que du degré d'influence de la société civile de chacun des pays.

### Volonté politique

L'engagement politique en matière de CPD est fort dans certains pays (Belgique, Danemark, Finlande, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni), faible dans d'autres (République tchèque, France, Allemagne, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie), et inexistant dans d'autres encore (Bulgarie et Slovaquie). Dans certains pays, toutefois, la CPD tend à être confondue avec la cohérence des politiques en général (Belgique, Bulgarie, Luxembourg et Slovaquie). Aucun pays ne dispose d'objectifs politiques clairs sur la base desquels l'évaluation et le suivi des progrès effectués en direction d'une prise en compte de la CPD dans les politiques hors développement puissent être réalisés.

### Mécanismes de coordination

Certains pays ne disposent d'aucun mécanisme institutionnel de promotion de la CPD (Bulgarie, France et Malte), tandis que ce type de mécanisme, dans d'autres pays (Danemark) est en cours d'élaboration. Certains sont dotés de mécanismes de la CPD spécifiques du type structures interministérielles (République tchèque, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Suède, Royaume-Uni) ou groupes de travail (Finlande, Suède), tandis que leurs ministères sont parfois dotés de point focal de la CPD (Finlande, Suède). Des mécanismes de coordination et de cohérence politique nationale sont en place dans d'autres pays, qu'ils soient formels (Belgique, Hongrie, Allemagne, Roumanie et Slovaquie) et/ou informels (Belgique, Hongrie, Pays-Bas). Ces mécanismes, toutefois, ne prennent pas en compte la CPD. Il convient de noter que la Belgique et le Danemark travaillent actuellement à la mise en place d'un dispositif institutionnel ; mais il n'est pas certain, dans le cas du Danemark, que ce dispositif comprendra des mécanismes de suivi et d'évaluation.

### Mécanismes de suivi et d'évaluation

La plupart des pays ne possèdent aucun mécanisme d'évaluation des incidences de leurs politiques (Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie ou Slovaquie), tandis que dans certains pays, le rendu de compte de la mise en œuvre de la CPD n'est pas obligatoire (Pays-Bas et Suède). En Finlande, la CPD est traitée, dans les rapports, en même temps que d'autres questions. La Belgique travaille quant à elle actuellement à l'instauration d'un mécanisme d'analyse d'impact.

Or la mise en œuvre de la CPD, bien que de plus en plus de pays aient pris des engagements en la matière, continue en réalité souvent de poser problème. Les modalités varient d'un pays à l'autre, en fonction de la culture et du contexte politiques qui lui sont propres (l'ambition personnelle du ministre du Développement par exemple) et du niveau de pression exercé par la société civile.

### Recommandations

Il n'existe pas une seule manière de mettre correctement en œuvre la cohérence des politiques pour le développement. Mais un mélange adéquat de volonté politique et de mécanismes institutionnels est en tous les cas nécessaire, autrement dit:

- Un engagement politique clair et précis en faveur de la CPD au plus haut niveau de l'État;
- Une stratégie de mise en œuvre de cet engagement assortie d'objectifs politiques clairement définis;
- Des mécanismes de coordination des processus décisionnels dans lesquels la CPD soit sérieusement prise en compte;
- Des mécanismes d'évaluation ex-ante de nature à garantir que la CPD est prise en compte pour chaque politique susceptible d'affecter le développement d'un pays;
- Des mécanismes d'évaluation ex-post de nature à garantir que les politiques existantes ne sont pas contraires à la CPD;
- Un dispositif de suivi des engagements de CPD et du cadre institutionnel, avec participation des parties intéressées.

*Ceci est un résumé d'une étude menée par CONCORD intitulée «Vu d'ensemble des systèmes de CPD de quelques États membres de l'Union européenne» et disponible sur le site internet de CONCORD.*

### 3. Détecter les incohérences : le suivi des incidences des politiques sur le développement

L'ensemble des politiques communautaires prévoient des systèmes de suivi et d'évaluation. Ainsi que l'explique ce rapport à propos des politiques de l'UE relatives aux bio-carburants ([chapitre sur la sécurité alimentaire](#)), certaines politiques communautaires sont déjà assorties d'une obligation de rendre compte de leur impact sur le développement. Une telle disposition est particulièrement appropriée lorsque l'analyse ex-ante a permis d'établir l'existence d'un risque d'effet néfaste sur les objectifs de développement. L'obligation explicite de suivi et de rendre compte des incidences des politiques sur le développement dans le cadre du cycle d'élaboration des politiques est particulièrement bienvenue. Elle constitue en effet un garde-fou essentiel contre ce risque.

Mais l'« on juge l'arbre à ses fruits », et le nombre de cas de mise en œuvre de cette obligation de rendre compte au niveau de l'UE est à ce jour nettement inférieur aux attentes. Le niveau de connaissance des incidences des politiques sur le développement est insuffisant pour permettre aux principaux services de la Commission européenne (autres que ceux en charge des questions de développement) de définir, pour les rapports ou les études, en matière de développement, des termes de référence pertinents. Aucune ligne directrice ne définit par ailleurs explicitement la manière dont une expertise de développement doit être effectuée en cas d'impact de politiques sur le développement. C'est inacceptable, et cela discrédite l'engagement de l'UE en faveur de la CPD. Une bien meilleure incorporation de la CPD aux lignes directrices existantes (le cas échéant), une utilisation beaucoup plus large de l'outil de suivi, et une meilleure reconnaissance de son utilité en termes de correction des éventuelles incohérences des politiques, une fois une analyse suffisante effectuée, sont nécessaires.

Les recommandations de CONCORD sont en particulier les suivantes :

- améliorer l'analyse d'impact (voir ci-dessus) afin de déterminer, en premier lieu, si une politique doit être adoptée ou non, et si une clause de suivi doit être instaurée. En cas de risque d'effet néfaste d'une politique de l'UE, un suivi de l'impact des politiques sur le développement doit dans tous les cas être instauré en guise de mesure de précaution;
- des lignes directrices pour un suivi impliquant les parties locales intéressées, avec un accent particulier sur la société civile et les populations affectées, doivent être définies;
- la qualité des résultats du processus de suivi doit être contrôlée par des experts indépendants, de sorte que des orientations politiques alternatives et des mesures correctives soient éventuellement définies;
- un accès public aux résultats du processus de suivi, et une consultation sur une politique alternative et des mesures correctives éventuelles doivent être assurés.

### Focus 3: Droits humains et développement : comment les effets préjudiciables des politiques communautaires sur les pays en développement peuvent-ils être atténués?

L'Union européenne et ses États membres sont tenus de garantir la cohérence de leurs politiques par rapport aux objectifs de développement (CPD) et à leurs obligations extraterritoriales (OET) en matière de respect des droits humains dans les pays tiers. La première obligation est instituée par l'article 208 du Traité de Lisbonne, la deuxième par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ces deux types d'obligation sont-ils interchangeable ? La réponse est non, l'obligation extraterritoriale des États en matière de respect des droits humains étant plus restrictive. Ils sont complémentaires, toutefois, et peuvent s'alimenter l'un l'autre.

#### Primauté du droit international relatif aux droits humains

Les États sont tenus au respect des droits humains. Si la décision politique d'un État se traduit par la violation de droits humains d'un pays tiers, l'État concerné doit (en théorie) annuler la décision en question. La valeur légale des droits humains est supérieure à celle de politiques telles que la PAC. Une interprétation legaliste, eu égard à la CPD, de l'obligation induite par le Traité de Lisbonne, voudrait que l'UE soit uniquement tenue, dans le cadre de la PAC, de «tenir compte» de ses objectifs de développement, sans véritable obligation de respect des objectifs de développement poursuivis. Cela signifie, dans le cas de la PAC, que les objectifs de développement de l'UE ont une valeur équivalente à celle de ses objectifs agricoles. En cas de contradiction entre les objectifs, l'UE s'efforcera de les concilier. De manière décevante, l'expérience montre – dans le cas de la réforme de la PAC proposée pour la période 2014-2020 par exemple – qu'un certain nombre d'intérêts continuent de prévaloir sur les objectifs de développement de l'UE.

#### Les OET sont des obligations non seulement de conduite mais également de résultat

Les OET sont des obligations de résultat (respect des droits humains), tandis que les obligations au titre de la CPD découlant de l'article 208 du Traité de Lisbonne ne sont que des obligations de conduite (prendre les objectifs de développement en compte). L'UE peut par exemple conduire des évaluations de l'impact de ses politiques sur le développement, mais n'est pas tenue, si des incohérences sont relevées, de les corriger. Le développement d'une approche de la CPD fondée sur les droits est par conséquent essentiel, car celle-ci renforcera considérablement le poids des arguments en faveur du développement en cas d'arbitrage autour d'intérêts perçus comme contraires.



#### 4. Détecter les incohérences : le mécanisme de plainte

Deux types de plaintes pourraient être envisagés en matière de CPD :

- plaintes sur l'inefficacité du processus d'élaboration des politiques en matière d'étude des incidences sur les politiques de développement;
- plaintes sur des effets négatifs avérés ou potentiels des politiques elles-mêmes sur les objectifs de développement.

Dans le premier cas, la plainte serait motivée par une violation de l'obligation de conduite consacrée par l'article 208 du Traité de Lisbonne. Il s'agit de l'obligation des responsables politiques vis-à-vis de l'UE de prouver qu'ils ont pris en compte les objectifs de développement dans l'adoption d'une mesure et qu'ils ont correctement effectué, et de manière continue, le suivi et l'évaluation des effets de leurs politiques sur le développement.

En l'absence de recours judiciaire adéquat, ces plaintes relèveraient de la compétence du médiateur européen<sup>15</sup>. Le potentiel, en l'occurrence, est cependant limité, le médiateur n'étant pas véritablement habilité à exiger des institutions communautaires d'agir – son pouvoir se cantonnant à informer le Parlement européen.

En ce qui concerne les plaintes relatives à des politiques incohérentes par rapport aux objectifs de développement (type 2 ci-dessus), aucun recours n'est disponible. Les personnes et les populations des pays en développement affectées par les effets néfastes des politiques communautaires (et dont les témoignages figurent dans les chapitres suivants du présent rapport) ne disposent en effet toujours pas de recours institutionnels via lesquels elles puissent solliciter l'intervention des décideurs de l'UE et tenter d'obtenir d'eux qu'ils remédient à la situation. De tels recours ne consisteraient pas tant, pour les victimes, qu'à tenter d'obtenir réparation pour les dommages subis, qu'à faire en sorte que des mesures correctives soient prises et des politiques équitables adoptées. En donnant voix au chapitre aux victimes d'incohérence des politiques, ce qui garantirait un retour d'expérience utile sur les incidences des politiques, un pas important vers l'émergence de processus d'élaboration des politiques plus responsables et d'une plus grande qualité serait accompli. Il en va également du respect des droits humains.

Ce point rejoint une demande récurrente des OSC qui n'a toutefois jamais abouti à aucun progrès<sup>16</sup>. Certains signaux encourageants ont toutefois été émis par le Parlement européen lors du récent débat sur la réforme de la PAC : les amendements en vue de l'instauration d'un mécanisme de plainte de la CPD ont en effet bénéficié d'un soutien important – si tant est qu'il soit suffisant –, de la part des députés européens. Malgré ces objectifs louables, les effets de la PAC se sont finalement avérés préjudiciables au développement.

Comme pour de nombreux autres aspects de la CPD – en ce qui concerne les recours/mécanisme de plainte en particulier –, une plus grande volonté politique est requise pour l'obtention de véritables résultats et une mise en œuvre adéquate de la CPD au sein de l'UE.

CONCORD recommande que l'UE mette en place un mécanisme de recours ouvert aux citoyens des pays en développement qui leur permette de dénoncer, le cas échéant – s'il est possible d'établir la preuve d'une violation de la CPD –, les conséquences négatives de politiques communautaires. L'objectif de tels recours ne serait pas d'obtenir que des personnes soient indemnisées pour les dommages qu'elles auraient subis mais que des investigations soient engagées autour des incidences de politiques et que celles-ci soient évaluées. Cela constituerait, pour les décideurs, l'occasion de réfléchir à des orientations politiques alternatives plus propices au développement.

#### 5. Remédier aux incohérences : le chaînon manquant

Les mécanismes décrits ci-dessus (analyse et suivi d'impact, dialogue pluripartite, mécanisme de plainte) doivent permettre, selon CONCORD, d'alimenter un processus d'élaboration de politiques à partir d'éléments concrets, de sorte que ces éléments et les informations ainsi collectées soient transmis aux décideurs de Bruxelles.

Si des preuves sérieuses de dommages subis sont disponibles, les responsables politiques sont tenus de mener des investigations approfondies puis d'engager une procédure d'évaluation de la politique concernée, en vue de la révision de ses aspects incohérents au regard de la CPD.

Étonnamment, il n'existe actuellement aucun dispositif institutionnel qui permette d'imposer que l'évaluation d'une politique soit engagée. Une telle évaluation sera affaire de volonté politique, elle dépendra de la réceptivité des hauts responsables politiques aux questions de développement et de la mesure dans laquelle ils s'estiment tenus de rendre compte des incidences des politiques communautaires sur les citoyens au-delà des frontières de l'UE.

<sup>15</sup> Affirmation d'un représentant du bureau du médiateur lors d'une réunion du 22 février 2010; voir Niels Keijzer, *EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?*, document de réflexion 101 de l'ECDFM, août 2010, page 25, note 38

<sup>16</sup> Voir les rapports Pleins feux sur la cohérence des politiques de CONCORD 2009 et 2011. (<http://www.concordeurope.org/coherent-policies>)

# 2

Caroline Muchanga showing her receipt for the market stall tax she has to pay (Jason Larkin/Panos Pictures/ActionAid)

MAZABUKA MUNICIPAL COUNCIL  
P.O. Box 870022, MAZABUKA  
MARKET LEVY RECEIPT

1240548

For: *Caroline Muchanga*

Received from: *AK M*

Address: *AK M*

Fee: K 1000

Signature of issuing officer: *[Signature]*

FOR DIRECTOR OF FINANCE



## Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux? **2.0**

### Quel est l'impact des politiques de l'UE sur la vie des gens?

Caroline Muchanga<sup>17</sup> travaille sept jours par semaine, de 5h45 à 21h, au marché de Nakambala, à Mazabuka, une ville du sud de la Zambie. Installée à son petit kantemba (étal), elle vend des boissons, des articles de toilette et des aliments, dont des sacs de sucre « White Spoon », le sucre produit sur les vastes plantations de canne de Zambie et dont l'usine est située à moins d'un kilomètre. Les jours fastes, Caroline gagne 20 000 kwachas zambiens (ZK), soit environ 4 dollars étasuniens (\$US).

À 7h, les deux filles de Caroline prennent le chemin de l'école locale, un établissement géré par des volontaires où, selon Caroline, l'enseignement n'est pas toujours fiable : « Nous y envoyons nos enfants faute de mieux, et surtout pour qu'ils ne restent pas à la maison ». Les cours des écoles gouvernementales zambiennes sont assurés par des enseignants professionnels rémunérés par l'État, dans des locaux en général en meilleur état, mais malgré ses 15 heures de travail par jour, Caroline ne peut pas toujours se permettre de payer les frais des manuels scolaires et des uniformes. Le gouvernement zambien s'est engagé à assurer la gratuité de l'éducation primaire, mais son budget de l'éducation ne lui permet pas de dépenser plus de 32 000 ZK (6,50 \$US) par enfant et par mois. Ainsi la plupart des écoles facturent-elles des frais supplémentaires, via des associations parents-enseignants, pour couvrir le coût des manuels scolaires, du matériel pédagogique et de la maintenance des locaux. De tels frais dépassent tout simplement les moyens de certains parents. Seuls 53% des écoliers zambiens vont jusqu'au bout de leur éducation primaire, soit un cinquième de moins qu'il y a dix ans.

Tous les jours, malgré tout, Caroline s'acquitte des taxes imposées aux vendeurs du marché. Elle n'a pas le choix : chaque soir, un fonctionnaire de la municipalité se rend sur le marché et prélève un impôt de 1 000 ZK (0,20 \$US), qu'elle ait gagné de l'argent ou pas.

Zambian Sugar Plc est une filiale du géant britannique de l'agroalimentaire Associated British Foods et une entreprise de son groupe Illovo, le premier producteur de sucre d'Afrique. Son usine située aux abords de Mazabuka est la plus grande sucrerie d'Afrique. Zambian Sugar assure le neuvième de la production de sucre en Zambie à destination du marché domestique, du Royaume-Uni et d'autres pays européens. Au cours des cinq dernières années, le chiffre d'affaires annuel de l'entreprise s'est

élevé à plus de mille milliards de kwachas zambiens (200 millions \$US), pour de confortables bénéfices de plus de 83 milliards ZK (18 millions \$US) par an.

Qui paye le plus d'impôts ? Zambian Sugar ou Caroline Muchanga en vendant les produits de l'entreprise ? La réponse est édifiante. De 2008 à 2010, Caroline a payé plus d'impôts sur le revenu en valeur absolue que l'entreprise, pour ses 200 millions \$US de chiffre d'affaires générés par des commerçants comme Caroline. Au cours de ces trois années, tandis que Caroline s'est dument acquittée de ses impôts sur les revenus, Zambian Sugar s'est arrangée pour ne payer aucun impôt sur les siens. L'entreprise a bien payé certains impôts sur le revenu au titre des exercices fiscaux 2010-2011 et 2011-2012, mais à un taux de 0,5 % seulement : soit 90 fois moins que ce que Caroline a payé par rapport à ses revenus.

**QUI PAYE PLUS DE TAXES: ZAMBIA SUGAR OU CAROLINE MUCHANGA QUI VEND LES PRODUITS DE CETTE COMPAGNIE?**  
**LA RÉPONSE EST SURPENANTE. ENTRE 2008 ET 2010, CAROLINE A PAYÉ DAVANTAGE DE TAXES EN TERMES ABSOLUS QUE LA COMPAGNIE DONT LES PROFITS S'ÉLÈVENT À 200 MILLIONS DE DOLLARS**

<sup>17</sup> Cas directement extrait du rapport ActionAid (2013) : *Sweet Nothings. The human cost of a British sugar giant avoiding taxes in southern Africa*, p. 5

**Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux?**

Le financement pour le développement tel qu'il a été défini dans le cadre du Consensus de Monterrey couvre un grand nombre de flux différents : ressources financière nationales, ressources internationales telles que l'aide au développement, sources de financement innovantes, investissements directs étrangers (IDE) et autres flux privés, dette externe, etc. Pour les pays en développement comme pour les pays développés, les ressources nationales telles que l'impôt constituent de loin la principale source de revenus pour le financement du développement économique et social, dont les services publics font partie<sup>18</sup>. Les sources publiques du financement (à savoir notamment l'aide publique au développement [APD], les emprunts des gouvernements et les revenus fiscaux) présentent par ailleurs l'avantage qu'ils sont en général plus prévisibles et plus stables. Plus important encore, les ressources publiques sont par nature potentiellement plus « favorables » aux plus pauvres et aux plus vulnérables, car elles sont souvent orientées vers l'aide à ces catégories de la population. Le même usage ne peut pas être fait des flux privés<sup>19</sup>. L'impôt s'est avéré essentiel pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement: un ratio impôt-produit intérieur brut (PIB) plus élevé permet par exemple de garantir la gratuité de l'éducation primaire<sup>20</sup>. De plus, la mobilisation des ressources nationales constitue un pas en avant dans la mise en œuvre du principe d'appropriation nationale.

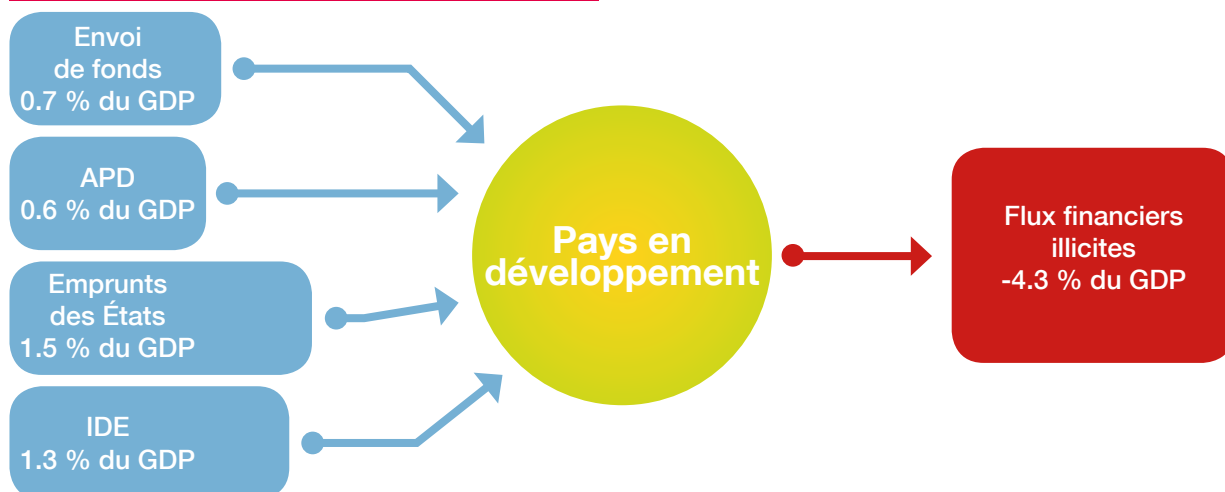
L'impôt ne constitue toutefois pas un raccourci vers le développement. Son efficacité dépend de l'engagement des dirigeants politiques, sur le long terme, à élargir l'assiette fiscale et à créer des systèmes fiscaux transparents pour le développement afin de garantir une collecte et une redistribution progressive et la promotion de politiques sensibles au genre, y compris si cela passe par la remise en cause d'intérêts politiques puissants<sup>21</sup>. Les dirigeants politiques devront s'y résoudre, et ce peut-être surtout parce qu'un gouvernement, s'il ne consacre pas le « maximum de ses ressources

disponibles » à la défense des droits économiques, sociaux et culturels de ses citoyens, se rend coupable de la violation de ces droits<sup>22</sup>.

Les pays en développement butent cependant souvent sur un certain nombre d'obstacles dans leurs efforts de mobilisation de ressources suffisantes pour leur développement. Ces obstacles ont trait en grande partie à l'évasion fiscale des firmes transnationales, qui tirent profit d'une réglementation internationale inadéquate. Le ratio réel impôt-PIB est beaucoup moins élevé dans les pays en développement que dans le monde développé (18% en moyenne en Afrique subsaharienne contre environ 38% en Europe)<sup>23</sup>. Pire : l'évasion de capitaux depuis les pays en développement sous forme de flux financiers illicites s'est élevée à un montant compris entre 859 et 1 138 milliards \$US<sup>24</sup> pour la seule année 2010. Environ la moitié de cette somme (entre 429,5 et 569 milliards \$US) est constituée de transferts de bénéfices effectués par les firmes transnationales, soit une perte d'au moins 100 milliards \$US sur les revenus fiscaux d'une année des pays en développement<sup>25</sup>. Des recherches récentes ont également montré qu'un peu moins d'un dollar sur deux tirés des investissements des grandes entreprises des pays en développement est désormais détourné via un paradis fiscal<sup>26</sup>.

Ces flux financiers illicites, s'ils étaient imposés au lieu de fuir les pays en développement, génèreraient autant de ressources pour les pays en développement que l'aide qu'ils perçoivent. Une tel manque à gagner prive les pays des moyens de financer l'accès universel aux droits sociaux essentiels de leurs citoyens, parmi lesquels le droit à une éducation de base (comme dans le cas de Caroline), mais également la protection sociale et la gratuité des soins de santé.

**Représentation du volume respectif des principaux flux de ressources externes entrants et sortants des pays en développement.<sup>27</sup>**



<sup>18</sup> La part des ressources nationales par rapport au RIB a de plus augmenté au cours de la dernière décennie. Publication AidWatch de CONCORD (2013): *Global financial flows, aid and development*

<sup>19</sup> Voir note 18

<sup>20</sup> EADI (2011): *Linking Taxation to the Realisation of the Millennium Development Goals in Africa*

<sup>21</sup> Rapport européen sur le développement (2013), pp. 114-115

**Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux?**

Outre les ressources nationales, un éventail de sources externes potentielles de financement du développement existe. Ces ressources sont notamment les suivantes : IDE, envoi de fonds (voir focus box 1), APD et emprunts des États.

De manière inquiétante, le diagramme ci-dessus montre que le volume des flux illicites de ressources sortants des pays en développement – la moitié au moins est attribuable à l'évasion fiscale des entreprises – est à peu près équivalent à celui des flux entrants combinés.

Un certain nombre de politiques européennes ont entraîné des effets positifs et négatifs sur les flux financiers vers et depuis les pays en développement. Les décisions de l'UE influent en réalité plus ou moins directement sur les politiques autorisant les paradis fiscaux et l'évasion fiscale des entreprises à l'origine de la perte de milliards d'euros de revenus pour les pays en développement. Tandis que l'aide de l'UE, d'un côté, joue un rôle essentiel dans le soutien aux pays en développement<sup>28</sup>, affectant directement l'existence des populations les plus démunies et les plus marginalisées ; certaines de ses politiques sans lien avec le développement, d'un autre côté, ont en réalité pour effet de faciliter ces flux financiers illicites. Le résultat de cette incohérence entre les objectifs de développement et certaines politiques communautaires est que les pays en développement sont incapables de mobiliser des ressources nationales suffisantes pour financer leur développement.

Ce chapitre examine l'incohérence des politiques fiscales actuelles de l'UE par rapport à ses objectifs de développement. Ces politiques fiscales, en effet, permettent l'évasion massive de capitaux des pays en développement vers les paradis fiscaux, ce qui nuit aux capacités de mobilisation des revenus fiscaux nationaux des pays en développement. L'accent est mis, dans ce rapport, sur les flux sortants des pays en développement, et sur les véritables opportunités de réforme de ces politiques préjudiciables qui devraient se présenter à l'UE au cours des prochaines années.

22 Tax Justice Network Germany (2013): *Taxes and human rights – Social Watch*

23 Oxfam (2011): *Owning Development: Taxation to fight poverty*

24 Global Financial Integrity (2012): *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2000-2010*

25 Raymond Baker (2005): *Capitalism's Achilles Heel*; Global Financial Integrity (2010): *The Implied Tax Revenue Loss from Trade* et Christian Aid (2008): *Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging*

26 ActionAid (2013): *How Tax Havens Plunder the Poor*

27 Chiffres du rapport AidWatch de CONCORD (2013): *Global financial flows, aid and development*

28 Rapport AidWatch de CONCORD 2013. Ce document sera disponible sur [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org) après son lancement en septembre 2013

29 Banque Mondiale (2013): Document d'orientation sur les migrations et le développement

29 Voir note 29

31 Programme des Nations unies pour le développement (2011): *Towards Human Resilience: Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*

## Focus 1: Migrants' remittances and poverty reduction

Les transferts d'argent des migrants font l'objet d'un nombre de plus en plus grand d'études et de débats. Cela s'explique, dans une large mesure, par le fait que les transferts d'argent en direction des pays en développement ont beaucoup augmenté au cours des dernières décennies: la Banque Mondiale estime qu'ils ont été multipliés par 20 depuis 1988, atteignant environ 401 milliards \$US en 2012<sup>29</sup>. Selon ses projections, ce chiffre devrait atteindre environ 515 milliards \$US d'ici 2015<sup>30</sup>. Ces transferts d'argent constituent par conséquent une part très importante des flux de ressources extérieures mondiales vers les pays en développement. Seul l'IDE occupe une place plus importante. Leur volume est environ trois fois supérieur à celui de l'APD. Les envois de fonds sont en outre plus stables, plus prévisibles et plus contre-cycliques que certains autres flux financiers extérieurs, constituant ainsi une meilleure garantie contre les soubresauts économiques<sup>31</sup>.

Les deux principales raisons de l'envoi de ces fonds par les migrants sont leurs liens familiaux – la nécessité de subvenir aux besoins de leurs proches – et la volonté de servir leurs propres intérêts en investissant dans leur pays d'origine. Selon la plupart des études<sup>32</sup>, les transferts d'argent à caractère altruiste sont les plus nombreux. Ceux-ci ont directement pour effet d'augmenter le revenu des ménages récipiendaires, de favoriser la consommation et, par voie de conséquence, de compenser la faiblesse des performances de l'économie. Une étude de la Banque Mondiale<sup>33</sup> a montré qu'une augmentation de 10 % des transferts internationaux d'argent par habitant entraînait une diminution de 3,5 % en moyenne du nombre de personnes vivant dans la pauvreté.

Bien que certaines données empiriques semblent indiquer que les transferts d'argent puissent réduire la pauvreté, ce rapport de cause à effet positif, dans la réalité, n'est pas évident. Tant que des conclusions claires le confirmant ou l'infirmand n'auront pas été tirées, CONCORD recommande de garder les points suivants à l'esprit<sup>34</sup>: tout d'abord, les transferts d'argent sont essentiellement des opérations privées entre les migrants et leurs amis et familles, et ne peuvent se substituer à l'IDE ou à l'APD. Ce phénomène, d'autre part, demeure complexe et mal compris, et il reste à créer les conditions dans lesquelles ces transferts puissent contribuer à l'amélioration de la situation des plus démunis. Les pays d'origine et de destination doivent commencer par reconnaître, pour cela, la situation gagnant-gagnant que représentent les migrations, et la nécessité d'œuvrer à tirer le meilleur parti du lien entre celles-ci et le développement.

32 M.N.V. Seriona et D. Kim (2011): *How do International Remittances Affect Poverty in Developing Countries? A Quantile Regression Analysis (Journal of Economic Development, Vol. 36, No. 4), p. 25*

33 R. Adams et J. Page (2003): *Poverty, Inequality and Growth in Selected Middle East and North Africa Countries, 1980-2000 (World Development, 31(12), pp. 2027-2048*

34 CONCORD (2009): *Pleins feux sur la cohérence des politiques pour le développement, pp.22-23*

**Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux?**

## **Comment l'UE peut rendre ses politiques cohérentes avec le développement humain?**

### **1. Mise en œuvre des conclusions du Conseil européen de mai 2013 sur l'impôt**

L'impôt est le prix que nous tous, citoyens ou entreprises, sommes tenus de payer pour les services publics dont nous avons besoin, qu'il s'agisse des routes, de la justice, de la santé ou de l'éducation. Les plus riches, les mieux placés pour y contribuer, se défont pourtant souvent de cette responsabilité, en ouvrant des comptes bancaires «offshore», en manipulant délibérément les règles ou en tirant simplement parti du manque de moyens de l'administration fiscale. Les paradis fiscaux et les mauvaises pratiques en matière d'impôt sont préjudiciables tant pour les pays développés que pour les pays en développement, dans la mesure où ils n'ont pas seulement pour effet de priver les gouvernements de revenus essentiels, mais également parce qu'ils nuisent à la gouvernance, au développement des institutions, à la démocratie et à la transparence de l'action des gouvernements.

L'UE n'a adopté, à ce jour, que quelques mesures de lutte contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, des mesures qui ne bénéficient malheureusement en rien aux pays en développement. Ces mesures n'ont pas permis d'éviter d'évidentes incohérences entre les politiques fiscales et les objectifs de développement. L'UE a toutefois récemment pris des initiatives prometteuses. En 2013, plusieurs dirigeants de l'UE ont effectué des déclarations publiques, appelant à une action vigoureuse contre l'évasion fiscale – en faveur de laquelle l'ancien Secrétaire Général des Nations unies, Kofi Annan, s'est également clairement engagé (voir citation de l'encadré). Lors du Sommet européen de mai 2013, les chefs d'état et de gouvernement ont appelé à des «mesures efficaces de lutte contre l'évasion et contre la fraude fiscales»<sup>35</sup> et, en particulier, à la mise en œuvre du Plan d'action de la Commission européenne et de ses deux recommandations, publiées en décembre 2012<sup>36</sup>. Il est donc temps pour l'UE de faire la preuve de sa volonté de lutter contre l'évasion fiscale et d'honorer ses obligations au titre de la CPD. Les institutions communautaires doivent prendre en compte les besoins des pays en développement dans leurs efforts visant à contrer les paradis fiscaux et l'évasion fiscale dans leurs nouvelles politiques fiscales, ce qui est pour l'instant loin d'être le cas.

CONCORD émet par conséquent les recommandations suivantes:

**L'UE doit soutenir la mise en place d'un régime multilatéral d'échange automatique d'informations fiscales.** La décision du Conseil européen d'établir l'échange automatique des informations fiscales en tant que nouvelle norme européenne et internationale démontre la volonté de l'UE de jouer un rôle de premier plan dans les discussions de l'OCDE, du G8 et du G20 sur cette problématique. La cohérence des politiques de développement de l'UE en matière de bonne gouvernance et de fiscalité implique toutefois que l'UE étende ce système, au-delà de l'Europe, au monde en développement. Sans cela, aucun changement durable ne sera possible, dans la mesure où les pays les plus pauvres sont les premières victimes de l'évasion fiscale, et où leurs gouvernements ont besoin de ces informations pour lutter contre l'évasion des capitaux, en vue de récupérer un argent qui leur revient de droit.

L'UE doit soutenir la mise en place d'un régime multilatéral d'échange automatique des informations fiscales qui obéisse aux normes les plus exigeantes. Les pays en développement – la Zambie, dans le cas de Caroline – doivent être parties prenantes de ce régime et pouvoir accéder aux informations fiscales dont ils ont désespérément besoin. Ce régime doit aller de pair avec un appui au renforcement des moyens des autorités fiscales des pays en développement, de sorte qu'elles soient en mesure de le mettre en œuvre avec efficacité. Les pays en développement doivent par ailleurs être autorisés à accéder aux flux des informations sans être tenus à une réciprocité totale immédiate. Il est important que les paradis fiscaux soient associés à ce système multilatéral, et l'UE devra prendre des mesures de rétorsion contre les territoires administratifs qui refuseraient d'y adhérer.

### **L'UE doit contraindre les firmes transnationales de l'ensemble des secteurs à adopter un système de redevabilité par pays sur le modèle adopté pour le secteur bancaire communautaire.**

Dans la droite ligne de l'avancée qu'a constitué l'adoption de la directive comptable (relative aux secteurs des forêts et de l'extraction) et de la directive sur les exigences de fonds propres (relative au secteur bancaire)<sup>37</sup>, l'UE doit étendre le système de redevabilité par pays et le rendre obligatoire pour l'ensemble des grandes entreprises de l'ensemble des secteurs opérant au sein de l'UE, et ce notamment à l'ensemble des directives concernées telle que la directive relative aux rapports non financiers (voir le chapitre sur le changement climatique et les ressources naturelles).

Ce système obligerait les entreprises à fournir une analyse exhaustive de leur véritable performance économique, y compris les chiffres de l'ensemble de leurs filiales de chacun des pays dans lesquels elles opèrent. Cette vision à la fois globale et détaillée des opérations internationales d'une entreprise permettrait aux services des impôts des pays développés comme des pays en développement de détecter les opérations suspectes, et contribuerait à améliorer la collecte des revenus pour le financement de leurs services publics, tels que la santé et l'éducation, pour le bénéfice des plus pauvres comme Caroline en Zambie.

Le système de redevabilité par pays financé sur le modèle déjà en place pour le secteur bancaire de l'UE doit obliger les entreprises à divulguer, publiquement, les informations propres à chacun des pays, et ce dans chacun des domaines suivants:

- vue d'ensemble de l'activité mondiale du groupe: la liste des pays dans lesquels opère l'entreprise et la raison sociale de l'ensemble de ses filiales opérant dans chacun de ces pays;
- résultats financiers dans chacun des pays dans lesquels l'entreprise est établie – les entreprises seraient tenues de publier les principales informations telles que le chiffre d'affaires (revenus ou ventes), les bénéfices (soit la différence entre le chiffre d'affaires et les coûts), le nombre d'employés, et les coûts de main d'œuvre;
- données patrimoniales : l'ensemble des biens détenus par l'entreprise dans chacun des pays, leur valeur, et leurs coûts d'entretien;
- données fiscales: détail de chaque impôt, montant de l'impôt total dû et de l'impôt effectivement réglé.

Ces renseignements permettraient aux gouvernements de contraindre les entreprises à reverser une part équitable de

Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux?

leurs bénéfiques, et à la société civile d'exiger des gouvernements qu'ils dépensent le produit de l'impôt pour les citoyens les plus déshérités du pays.

**L'UE doit adopter des critères juridiquement contraignants de lutte contre les paradis fiscaux et imposer des sanctions efficaces en cas de non-respect de ceux-ci.**

L'adoption de critères communs d'identification des paradis fiscaux tels que ceux proposés par la Commission européenne constituerait une étape essentielle dans la lutte contre le système mondial international des paradis fiscaux<sup>35</sup>. Ces critères doivent être juridiquement contraignants et exhaustifs et porter – au minimum – sur le secret bancaire, la personnalité juridique, la non-coopération et les mesures fiscales préjudiciables du type:

- avantages fiscaux octroyés aux seules personnes physiques ou morales non résidentes sans que l'exercice d'une activité économique conséquente dans le pays concerné ou dans un territoire rattaché à celui-ci soit exigée;
- niveau effectif d'imposition nettement moins élevé – jusqu'à, dans certains cas, l'exemption fiscale totale – pour les personnes physiques ou morales;
- lois ou pratiques administratives empêchant l'échange automatique des informations fiscales avec les autres gouvernements pour les besoins de l'impôt;
- dispositions légales ou administratives permettant la non-divulgaration des informations relatives à la structure organisationnelle des personnes morales (trusts, organisme de bienfaisance, fondation, etc.), à la propriété de leurs actifs ou à leurs droits.

Pour que leur action soit efficace, les dirigeants de l'UE doivent publier une liste noire européenne des territoires administratifs qui refusent de coopérer en appliquant ces critères de manière objective, ce qui garantirait une meilleure coordination des sanctions. Des mesures automatiques de rétorsion doivent être prises par l'ensemble des États membres de l'UE contre les territoires administratifs qui refuseraient de coopérer. Les sanctions doivent également s'appliquer aux entreprises par lesquelles les normes fiscales de l'UE ne sont pas respectées. Ces sanctions consisteraient notamment à leur interdire l'accès à toute subvention et tout marché publics, ainsi que le préconise le Comité économique et social européen<sup>36</sup>. Cela constituerait un pas important vers la fin des paradis fiscaux, et il serait ainsi beaucoup plus difficile, pour les entreprises de pays en développement tels que la Zambie, d'échapper à l'impôt.

CONCORD recommande en conclusion que l'UE:

- soutienne l'instauration d'un régime multilatéral d'échange automatique d'informations fiscales;
- fasse du compte-rendu par pays – sur le modèle adopté pour le secteur bancaire de l'UE – une obligation pour les firmes transnationales de tous les secteurs;
- adopte des critères juridiquement contraignants de lutte contre les paradis fiscaux et impose des sanctions efficaces en cas de non-respect de ceux-ci.

“ L'ÉVASION ET L'ÉVITEMENT FISCAL SONT DES ENJEUX GLOBAUX QUI NOUS AFFECTENT TOUS. L'IMPACT POUR LES GOUVERNEMENTS DU G8 EST UNE PERTE DE REVENUS. MAIS, EN AFRIQUE, CELA A UN IMPACT DIRECT SUR LES VIES DE MÈRES ET DES ENFANTS ”  
KOFI ANNAN, ANCIEN SECRÉTAIRE-GÉNÉRAL DE L'ONU

L'UE doit de toute urgence déterminer comment faire avancer ces mesures et, ainsi, honorer ses obligations au titre de la cohérence des politiques pour le développement, et mettre un frein à l'évasion fiscale et aux paradis fiscaux, pour le bénéfice des populations tant des pays développés que des pays en développement<sup>40</sup>.

## 2. La directive de l'UE sur la lutte contre le blanchiment de capitaux

Il importe par ailleurs pour l'UE, dans sa lutte mondiale contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, de pouvoir déterminer qui est véritablement le propriétaire d'une entreprise. Dans ce domaine également, les politiques communautaires peuvent impacter directement la capacité des pays en développement à endiguer les flux financiers illicites.

L'objectif du blanchiment de capitaux est de «recycler» les capitaux illégaux du fait de leur origine (argent de la drogue par exemple), de leur utilisation (financement d'activités terroristes) ou de leur transfert (l'évasion fiscale consiste à transférer des capitaux pour échapper à l'impôt).

Des règles élaborées par le Groupe d'action financière (GAFI), une instance intergouvernementale, ont d'ores et déjà été adoptées sur le plan international afin d'empêcher le blanchiment de capitaux. L'UE prépare actuellement sa quatrième directive relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux sur la base des nouvelles recommandations du GAFI publiées en février 2012<sup>41</sup>. Ce processus constitue une opportunité intéressante que l'UE doit saisir pour renforcer son rôle dans la lutte internationale contre l'évasion fiscale et améliorer la cohérence entre ses objectifs de développement et ses politiques financières. Celles-ci, en effet, ne permettent actuellement pas suffisamment d'empêcher les banques européennes et les autres institutions financières de recevoir les capitaux douteux transférés par des entreprises anonymes et des riches particuliers depuis des pays en développement afin d'échapper à l'impôt dans ces pays.

<sup>35</sup> Conclusions du Conseil sur l'impôt, 22 mai 2013

<sup>36</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, COM(2012) 722 final, COM(2012) 8805 final et COM(2012) 8806 final, 06.12.2012

<sup>37</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, et directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement

<sup>38</sup> Voir note 36

<sup>39</sup> Comité économique et social européen (2013): Civil society urges the Council to end tax evasion, 22 mai 2013

<sup>40</sup> Des recommandations plus précises figurent dans la publication de Concord Denmark de 2013 intitulée *What the EU should do to make taxes work for the poor*

<sup>41</sup> Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération (2012).

Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux?

## Focus 2: Cadre international du financement du développement après 2015 : financer le changement, changer les méthodes de financement.

Les prochaines années seront essentielles pour les négociations internationales visant à réaliser l'adéquation entre des ambitions internationales communes et des engagements en matière de financement du développement juridiquement contraignants. Les discussions auront pour but de créer un nouveau cadre international de développement qui comprendra les objectifs de développement après 2015, les objectifs de développement durable (ODD) de l'après-Rio, et le financement des mesures contre le changement climatique.

Le changement radical nécessaire pour qu'émerge un monde juste, équitable et durable dans lequel un respect universel des droits humains soit assuré passe par des sources de financement fiables et efficaces. Étant donné la nécessité d'un futur cadre plus exhaustif – en termes d'étendue thématique et géographique, de changements structurels, de multiplicité des acteurs et de suppression de tout caractère discriminatoire<sup>42</sup> –, son financement sera complexe, et tout un ensemble de mécanismes et de ressources complémentaires devront être créés.

L'UE constitue un acteur essentiel du financement du développement. Elle compte un grand nombre de firmes transnationales et occupe une place prépondérante au sein de la finance internationale. Elle est le principal pourvoyeur d'APD dans le monde, ainsi qu'un exportateur et importateur majeur de marchandises vers et depuis les pays du Sud. La Commission européenne a publié une Communication sur le financement pour le développement après 2015<sup>43</sup>, dans laquelle elle reconnaît toutefois qu'« [elle] ne propose ni nouvelles mesures ni nouveaux engagements pour l'UE ». La crédibilité et la fiabilité de l'UE en tant qu'acteur international dépendra de l'inscription ou non, à l'ordre du jour des négociations, de nouveaux engagements spécifiques, et de sa volonté de prendre de tels engagements et de les mettre en œuvre. Le Commissaire européen au Développement, Andris Piebalgs, est membre du Groupe de personnalités de haut niveau chargé du programme de développement pour l'après-2015, ce qui est également révélateur de l'importance des ambitions de l'UE dans ce domaine.

CONCORD et Eurodad, entre autres, encouragent vivement l'UE à fonder son approche du financement pour le développement sur les quatre principes suivants:

- Agir au sein de l'UE : commencer par mettre de l'ordre chez nous, en particulier en augmentant les revenus nationaux, par l'adoption de mesures contre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale dans le monde conformes aux obligations légales de l'UE en matière de CPD.
- Cesser de miner l'espace politique dont les pays partenaires ont besoin pour mener leur propre développement.
- Augmenter et améliorer le financement public externe.
- Contribuer à la prévention de futures crises financières et de la dette.

L'adoption des conclusions du Conseil européen concernant la Communication de la Commission européenne sur le financement après 2015 par le Conseil des Affaires étrangères est prévue pour le 16 décembre 2013. CONCORD et Eurodad, entre autres, ont établi une liste de 12 mesures spécifiques pour l'UE qui – si elles sont adoptées dans le cadre de ces conclusions du Conseil – entraîneraient des changements concrets, déterminants et réalistes<sup>44</sup>. Ces 12 mesures constituent un premier test de l'ambition et de la crédibilité de l'UE dans les négociations internationales sur le financement pour le développement. Elles sont un signal envoyé à l'UE pour qu'elle cesse de se contenter de réaffirmer ses anciens engagements et qu'elle prenne des mesures volontaires, positives et efficaces.

**ENTRE 859 ET 1138 MILLIARDS DE DOLLARS SONT SORTIS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT À TRAVERS DES FLUX FINANCIERS ILLÉGAUX EN 2010, OCCASIONNANT LA PERTE DE 100 MILLIARDS DE DOLLARS PAR AN DE REVENUS FISCAUX POUR CES PAYS**

CONCORD émet par conséquent les recommandations suivantes:

**L'UE doit améliorer la transparence, au moyen de registres publics centralisés, afin d'identifier les « bénéficiaires effectifs » des sociétés pratiquant l'évasion fiscale.**

L'actuelle directive de l'UE contient des lacunes dont les évadés fiscaux profitent pour se dissimuler derrière des sociétés détenues de manière anonyme. Selon les règles anti-blanchiment de capitaux, les banques et les autres intermédiaires financiers (avocats et autres professionnels par exemple) sont tenus de vérifier l'identité de leurs clients. Le fait que les banques ne soient pas véritablement tenues d'enquêter sur les personnes physiques propriétaires des entreprises et autres entités concernées a toutefois pour effet de faciliter les mouvements de capitaux douteux au sein du système bancaire international, qui échappent ainsi à tout contrôle des services fiscaux. La pratique de certaines sociétés, trusts et fondations consiste à dissimuler leur véritable propriétaire derrière un compte bancaire via lequel l'argent issu d'activités illégales et criminelles telles qu'évasion fiscale, corruption, trafic de drogue et d'êtres humains peut être recyclé. Les évadés et les fraudeurs fiscaux utilisent très souvent les mêmes mécanismes que les criminels internationaux. La mise au jour de ces structures anonymes rendrait l'évasion fiscale beaucoup plus difficile.

Selon la directive actuelle de l'UE, chaque banque doit procéder à l'identification du véritable propriétaire de chaque entreprise, que cette identification ait déjà été effectuée par une autre banque ou pas. En matière d'obligation de vigilance raisonnable, la création de registres publics accessibles représente par conséquent une solution plus efficace et moins coûteuse avec laquelle il est impossible de prétendre que le véritable propriétaire (ou bénéficiaire effectif) ne peut pas être identifié.

- De tels registres permettront aux autorités fiscales d'accéder très rapidement aux informations susceptibles de leur permettre de déterminer la véritable propriété de l'entreprise concernée sans que celle-ci sache qu'elle fait l'objet d'une vérification. La directive actuelle laisse tout le temps aux entreprises engagées dans une activité illégale de démentir l'activité en question, avant de répondre aux questions des autorités, n'ayant alors plus rien à déclarer.
- Le fait de garantir que ces registres puissent être consultés par un grand éventail d'acteurs permettra de repérer les informations inexactes – et il sera plus difficile, pour les fraudeurs, de mentir sur leur véritable identité. Une telle mesure aurait par ailleurs un effet particulièrement dissuasif et garantirait un respect beaucoup plus fréquent des règles. L'amélioration de la transparence et le débat public sont susceptibles de fournir aux États membres de l'UE le soutien de l'opinion publique dont ils ont besoin pour faire obstacle à la fraude fiscale.

**L'UE doit établir les délits fiscaux en tant qu'infractions graves liées au blanchiment de capitaux.**

Le blanchiment de capitaux est par nature une infraction secondaire consistant à recourir aux méthodes propres aux « infractions principales » – des « infractions primaires » graves telles que le trafic de drogue ou les actes de corruption – tout en en dissimulant la nature. Le GAFI a défini des principes directeurs sur le traitement des infractions les plus graves et a dressé une liste des infractions spécifiques devant être considérées comme des infractions principales.

La directive actuelle de l'UE contient une liste de cinq infractions spécifiques systématiquement considérées comme des infractions principales (trafic de drogue, corruption,



**Comment l'UE peut-elle mettre fin aux flux financiers illicites qui privent Caroline Muchanga et sa famille en Zambie, comme beaucoup d'autres citoyens des pays en développement, de leurs droits sociaux fondamentaux?**

financement d'activités terroristes, crime organisé et pratiques frauduleuses susceptibles de nuire aux intérêts financiers de l'Union). Elle définit également des critères d'ordre plus général pour les infractions graves. Le GAFI préconise, pour la première fois, dans la lutte internationale contre le blanchiment des capitaux, de classer les délits fiscaux parmi les infractions principales.

Il est absolument essentiel que l'UE se conforme pleinement à cette nouvelle norme et qu'elle inscrive les délits fiscaux à la liste des infractions principales liées au blanchiment de capitaux.

- Cela constituerait un signal politique fort : l'évasion fiscale apparaîtrait comme une infraction aussi grave que d'autres délits internationaux tels que le trafic de drogue, la corruption ou le financement d'activités terroristes. Alors que des traités internationaux prévoient des mesures exhaustives et définissent un cadre de coopération internationale dans le domaine de la corruption et du trafic de drogue, ce n'est (toujours) pas le cas pour l'évasion fiscale.
- La désignation sans équivoque des délits fiscaux en tant qu'infractions principales dans la future directive de l'UE encouragera la lutte contre les paradis fiscaux, dans le cadre de laquelle l'évasion fiscale n'est habituellement pas considérée comme une infraction principale.
- L'inscription des délits fiscaux à la liste des infractions principales liées au blanchiment de capitaux contraindra l'ensemble des professionnels du secteur financier (banquiers, comptables, etc.) – au titre de l'exercice de leur obligation de vigilance raisonnable – à prendre en compte et à signaler un plus large éventail de facteurs de risque (conduite d'opérations avec les paradis fiscaux par exemple). Le renforcement de cette obligation rendra le transfert de capitaux par les évadés fiscaux au sein du système bancaire de l'UE depuis un autre État membre ou un pays en développement tel que la Zambie plus difficile. Afin d'éviter toute infraction des règles, les professionnels de la banque et de la finance seront beaucoup plus enclins à signaler les personnes qu'ils soupçonnent d'évasion fiscale, tandis que les fraudeurs potentiels seront dissuadés d'échafauder leurs plans.

CONCORD recommande en conclusion que l'UE, dans le cadre de sa quatrième directive sur la lutte contre le blanchiment des capitaux:

- renforce la transparence et les moyens d'identifier les «bénéficiaires effectifs» par l'instauration de registres publics centralisés;
- inscrive les délits fiscaux à la liste des infractions graves liées au blanchiment de capitaux.

Pour mettre fin aux flux financiers illicites dont l'effet est de priver Caroline Muchanga, sa famille et bien d'autres citoyens zambiens déshérités, de leurs droits sociaux fondamentaux, l'UE doit prendre conscience de l'impact négatif de certaines de ses politiques sur la capacité des pays du Sud à financer leur propre développement, et agir en conséquence. Le financement du développement n'est pas qu'une question d'aide : il concerne également la cohérence des politiques pour le développement. En changeant les politiques – en agissant contre l'évasion fiscale et les paradis fiscaux –, en adoptant des mesures qui aient pour effet de rendre la fuite des capitaux depuis les pays en développement plus difficile, l'UE contribuerait à mobiliser des financements pour le développement susceptibles d'améliorer la situation des plus pauvres. Jamais les circonstances n'ont été aussi favorables pour une action de l'UE dans ce sens.

**Citation: Kofi Annan: des millions de citoyens ont plus que jamais besoin que leurs dirigeants passent à l'action**

L'ancien Secrétaire Général des Nations unies Kofi Annan déclare dans l'avant-propos du rapport Africa Progress 2013 de l'Africa Progress Panel qu'il préside<sup>45</sup>:

«Les exonérations d'impôts et l'évasion fiscale sont des problèmes de dimension mondiale qui nous affectent tous. Pour les gouvernements du G8, elles signifient une perte de revenus. Mais en Afrique, la vie des mères et des enfants est directement affectée... Il est inconcevable que certaines entreprises, contre toute éthique, cherchent à profiter d'exonérations d'impôt, pratiquent les prix de transfert et la propriété anonyme d'entreprise pour maximiser leurs bénéfices, tandis que des millions d'Africains sont privés d'une alimentation, de soins de santé et d'une éducation adéquats. L'Afrique perd deux fois plus d'argent à cause de ces insuffisances qu'elle n'en reçoit de ses donateurs.

« Les gouvernements africains doivent relever les défis des politiques et des réformes fiscales, ainsi que des politiques industrielles et de développement. Ils doivent gérer leurs ressources pétrolières, gazières et minières avec efficacité et en partager les revenus équitablement [...] La communauté internationale doit elle aussi assumer ses responsabilités. Les investisseurs, en ayant systématiquement recours à la création de sociétés offshore et de sociétés écrans et au transfert des capitaux dans les paradis fiscaux, font obstacle à la diffusion des informations fiscales et aux efforts d'amélioration de la transparence des réformateurs africains. De telles pratiques ont également pour effet de faciliter l'évasion fiscale ainsi que la corruption, dans certains pays, provoquant la fuite de capitaux, depuis l'Afrique, qui devraient être employés à lutter contre la pauvreté et la précarité.

Dans le monde entier, des millions de citoyens ont aujourd'hui besoin que leurs leaders réagissent et prennent les devants. Heureusement, il semble que l'élan en faveur du changement s'accélère.»

<sup>42</sup> CONCORD – Position de la task force européenne sur le cadre pour l'après 2015 (2013): *Putting people and planet first*

<sup>43</sup> Communication de la Commission européenne « après 2015: vers une approche globale et intégrée du financement de l'éradication de la pauvreté et du développement durable », COM(2013) 531 final, 16.07.2013

<sup>44</sup> CONCORD, Eurodad et al. (2013) : *Financing for development negotiations – what should the EU bring to the table?* European civil society scorecard for EU action. Disponible sur le site [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

<sup>45</sup> Africa Progress Panel (2013) : *Africa Progress report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa's natural resources for all*, pp. 6-7

Halima Ali, with son Hamsa Shabani, 6, and Mariam Shabani, 13, at home in Mhaga village, Tanzania. Biotuel land grab in Tanzania., Tom Pietrasik/ActionAid



## Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture ?

3.0

### Quel est l'impact des politiques de l'UE sur la vie des gens ?

Halima Ally, mère de trois enfants, vit dans le district de Kisarawe, en Tanzanie<sup>46</sup>. Halima et son entourage ont été affectés par l'activité d'une société européenne (britannique) qui a choisi de s'implanter dans leur région dans le but de produire des biocarburants et de les exporter vers l'Europe.

En 2006, Sun Biofuels a acquis, dans la région de Halima, des terres de la taille de 11 000 terrains de football, en vue d'y installer une plantation de jatropha. Des terres ont été accaparées sans aucune compensation, ou presque. Non seulement les promesses qui ont alors été formulées en matière d'investissement dans des services sociaux tels qu'écoles, cliniques et puits n'ont pas été tenues, mais les populations locales ont même été privées d'accès à leurs puits et aux tombes de leurs ancêtres. Les résidents des onze villages situés aux abords de la plantation de Kisarawe sont en colère : ils n'ont pas apprécié la manière dont ils ont été traités. Halima Ally résume la situation ainsi : « Toutes ces promesses ne valent rien, ce n'est que du vent ».

Le projet de plantation est le produit d'une politique de l'UE de promotion des biocarburants qui a encouragé de nombreuses sociétés privées telles que Sun Biofuels à se mettre en quête de terres et à investir dans des plantations. La politique des énergies renouvelables de l'UE et ses mesures d'incitation et de soutien stimulent l'investissement dans la production de biocarburants au détriment des droits et de la sécurité alimentaire des populations les plus démunies. Elle se traduit par une augmentation des investissements dans la production de biocarburants à des niveaux insoutenables, sans qu'aucune mesure ne soit prise pour préserver les droits des populations des pays en développement affectés. Les investisseurs privés ne se soucient malheureusement pas des incidences de leur activité sur les populations locales.

En août 2011, Sun Biofuels a été placée sous administration judiciaire et reprise par un nouveau propriétaire. La plantation a fermé et la plupart des travailleurs ont été licenciés : par conséquent même la promesse d'emplois s'est alors évanouie. La plantation est aujourd'hui toujours fermée. En 2013, après quatre ans de mobilisation de la population locale contre les retombées préjudiciables de la plantation, certaines de ses demandes n'ont toujours pas été satisfaites (augmentations de salaires et équipements sociaux promis par l'entreprise). Une avancée majeure a cependant eu lieu eu égard à une de leurs principales revendications : leur dédommagement. Le gouvernement a officiellement reconnu, en 2012, les difficultés que la situation avait engendrées pour les 11 communautés concernées. Il a ordonné à l'investisseur, qui a reconnu la légitimité de la demande, de les dédommager pour les pertes de terres communales subies. La situation des populations s'est ainsi nettement améliorée.

Sun Biofuels n'est qu'un exemple d'un engouement pour les investissements fonciers aux conséquences dévastatrices

pour les populations les plus démunies et les plus marginalisées, en particulier en ce qui concerne leur sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'exercice de leur droit à l'alimentation.

Malgré certains progrès, et bien que les denrées alimentaires produites dans le monde soient suffisantes pour nourrir chacun de ses habitants, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle demeure l'une des principales difficultés pour près d'un milliard de personnes et continue de nuire à leur potentiel économique et social. Chaque soir, 870 millions de personnes se couchent avec l'estomac vide. La malnutrition provoque en outre le décès de 3,1 millions d'enfants par an, soit 45% des décès intervenant avant l'âge de cinq ans, tandis que l'avenir de 165 millions d'enfants est hypothéqué par des retards de croissance<sup>47</sup>.

De vastes superficies de terres sont détournées des cultures vivrières au profit de la production d'énergie ; 30 à 50% des aliments sont gaspillés dans le monde, tandis que les gouvernements continuent de faillir à leurs engagements dans le domaine de l'agriculture.

Malgré cela, le débat actuel sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle généré par la FAO, l'UE et d'autres acteurs se focalise pour l'essentiel sur l'offre. L'argument est que pour nourrir plus de neuf milliards de personnes – chiffre que la population mondiale devrait atteindre d'ici 2050<sup>48</sup> –, la productivité doit augmenter. Mais serait-ce à ce point indispensable si nous remettons en cause et si nous modifions nos modes actuels insoutenables de production et de consommation, ainsi que les politiques qui en découlent – les politiques de l'UE relatives aux biocarburants par exemple –, dont le résultat est d'augmenter la demande de nourriture ?

**UNE TENDANCE  
PERSISTANCE EN TERMES  
D'INVESTISSANT,  
IMPLIQUANT L'ARGENT  
PUBLIC DE L'UE, VISE À  
SOUTENIR L'AGROBUSINESS  
AU DÉTRIMENT DES  
PETITS EXPLOITANTS**

<sup>46</sup> <http://www.actionaid.org.uk/stop-biofuels-causing-hunger/video-stories-the-biofuels-land-grab>

<sup>47</sup> FAO (2012): *L'état d'insécurité alimentaire dans le monde en 2012*; série The Lancet sur la nutrition maternelle et infantile, 6 juin 2013

<sup>48</sup> Estimations des Nations unies / de la FAO

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

Une attention toute particulière devrait être accordée, dans ce débat, à la situation et au rôle du demi-milliard de petits agriculteurs de 400 millions qui exploitent 400 millions de fermes de moins de deux hectares et qui gèrent plus de 80 % des terres agricoles (et une proportion similaire d'autres ressources naturelles), en Asie et en Afrique<sup>49</sup>. La majorité des petits exploitants sont des femmes, dont la situation est particulièrement difficile, à savoir notamment qu'elles n'ont pas accès aux services de crédit et de vulgarisation. Il est estimé que les rendements agricoles pourraient augmenter de 20 à 30 % dans les pays à faible revenu<sup>50</sup> si les femmes jouissaient d'un accès égal aux ressources productives.

Les petits exploitants sont reconnus, notamment par l'UE, comme le vecteur le plus efficace d'augmentation de la disponibilité de denrées et de préservation de l'environnement dans les pays en développement<sup>51</sup>. Ils représentent le groupe d'investisseurs du secteur agricole le plus important, et la FAO estime que le volume des investissements réalisés au niveau de leurs exploitations par les agriculteurs eux-mêmes dépasse largement celui de l'investissement direct étranger (IDE), de l'aide publique au développement (APD) et des investissements des gouvernements<sup>52</sup>. Les politiques publiques et d'investissement continuent pourtant de négliger les petits exploitants.

Le secteur alimentaire est de plus en plus dominé par les grands groupes: cinq d'entre eux contrôlent 90% du commerce mondial de céréales, tandis que trois groupes monopolisent 85% du marché du thé<sup>53</sup>, et ce notamment grâce aux politiques favorables des gouvernements et aux avantages que ceux-ci leur consentent. L'augmentation des investissements des grands groupes de l'agroalimentaire est présentée par certains comme la solution au problème de la faim, le but non avoué étant de déléguer au secteur privé ce que les gouvernements, faute de volonté politique, n'ont pas su réaliser jusqu'à présent.

L'investissement dans l'agriculture paysanne peut avoir pour effet d'exacerber la situation décrite ci-dessus ou de créer un environnement favorable dans lequel les petits exploitants agricoles puissent jouer davantage et plus efficacement leur rôle, essentiel, dans la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'investissement agricole fait partie des principales priorités de plusieurs forums et processus internationaux dans lesquels l'UE ou des groupes d'États membres sont impliqués, à savoir notamment le G8 et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (voir Focus box 1). L'accent est plus particulièrement mis, dans ce cadre, sur les biocarburants, l'investissement en faveur des petits exploitants et le processus de définition de principes pour des investissements agricoles responsables (IAR). L'occasion doit être saisie, dans ce cadre, afin de garantir la cohérence, par rapport à la sécurité alimentaire, des politiques par lesquelles l'investissement agricole est affecté, et de relancer la lutte contre la faim.

Le fait que l'UE ait récemment désigné la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme priorité politique et comme l'un de ses objectifs internationaux de développement, est encourageant et bienvenu. Autre aspect positif, le renforcement de la résilience des petits exploitants et de leurs moyens de subsistance en tant que moyen d'améliorer la sécurité alimentaire des pays en développement, constitue l'une des quatre priorités du Cadre stratégique de l'UE en matière de sécurité alimentaire (CSSA) de 2010<sup>54</sup>. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan adopté en mai 2013 par le Conseil, dont le but est de traduire la volonté politique de l'UE

dans des mesures concrètes, celle-ci a par ailleurs détaillé les projets considérés comme conformes aux engagements du CSSA, ce dont CONCORD se réjouit. La Communication de l'UE sur la nutrition<sup>55</sup> adoptée en mars 2013 contient par ailleurs des engagements solides en faveur à la fois de la cohérence des politiques communautaires par lesquelles la sécurité alimentaire et nutritionnelle est affectée (en adoptant une approche multisectorielle pour résoudre les problèmes de nutrition) et du soutien des petits exploitants.

Au Sommet international contre la faim de Londres de 2012, le Commissaire au Développement M. Piebalgs a annoncé l'engagement de l'UE à soutenir les pays partenaires dans la réduction du nombre des enfants de moins de cinq ans présentant un retard de croissance d'au moins sept millions d'ici 2025<sup>56</sup>. Un an plus tard, l'engagement de 3,5 milliards d'euros pris par la Commission européenne lors de la réunion internationale «La nutrition pour la croissance» organisée à Londres en juin 2013 a constitué une immense promesse de renforcement de l'action de l'UE contre la faim et contre le phénomène de retard de croissance des enfants<sup>57</sup>.

Inversement, un grand nombre de politiques communautaires, des engagements et des traités sur l'investissement dans l'agriculture manquent de cohérence par rapport aux objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle affichés. Leur effet est de nuire au développement potentiel de nombreux habitants des pays en développement, ainsi qu'aux droits et à la sécurité alimentaire, dans la mesure où ils contribuent à des investissements dont on ne peut espérer qu'ils les protègent.

L'UE est devenue le premier exportateur et importateur de produits agricoles au monde. En ce qui concerne les investissements effectivement réalisés par l'UE, celle-ci exploite actuellement un total d'environ 36 millions d'hectares de terres des pays en développement, dont 20 millions d'hectares pour leur propre production intensive de bétail<sup>58</sup>, la surface des acquisitions transnationales de terres ayant augmenté de 15 à 20 millions d'hectares en 2009 à plus de 70 millions en 2012<sup>59</sup>.

Selon CONCORD, un modèle cohérent de l'investissement agricole doit:

- permettre une alimentation saine, nutritive et abordable pour tous;
- garantir l'accès des petits exploitants agricoles/des producteurs locaux aux ressources productives telles que la terre, l'eau, les semences et les connaissances traditionnelles, ainsi que leur contrôle sur ces ressources;
- bénéficier aux producteurs locaux, et favoriser des moyens de subsistance durables;
- signifier un modèle de production et de consommation durable.

De tels bénéfices ne seront possibles que si la CPD est mise en œuvre systématiquement dans les secteurs clés, notamment par une réforme des actuelles politiques des biocarburants, par l'adoption d'instruments du commerce efficaces et éthiques, et par un suivi des programmes de recherche.

<sup>49</sup> FAO (2011): Produire plus avec moins, *Guide à l'intention des décideurs sur l'intensification durable de l'agriculture paysanne*; IFAD (2011): *Rapport sur la pauvreté rurale 2011*

<sup>50</sup> FAO (2011): *L'état d'insécurité alimentaire dans le monde en 2011*

Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?

## Focus 1: Débat sur des investissements agricoles responsables au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale

En juin 2012, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a commencé à élaborer des principes pour des investissements agricoles responsables. La phase de consultation multipartite de 2013 durant laquelle la société civile collectera les déclarations, les demandes et les propositions des différents acteurs sur l'investissement agricole, constituera un volet essentiel de ce processus. Les principes définis seront discutés dans le cadre de consultations multipartites régionales tout au long de l'année 2013, puis négociées au niveau international, en 2014, dans le cadre d'un processus qui culminera avec leur validation par le CSA lors de sa 41<sup>ème</sup> session (CSA 41).

Les principes du CSA sont destinés à servir de guide à l'ensemble des acteurs dans la promotion d'investissements agricoles de nature à contribuer à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à favoriser la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate, sur fond de sécurité alimentaire nationale. Le but des mouvements sociaux, des syndicats et des OSC impliqués dans le Mécanisme de la société civile (MSC) du CSA est de faire aboutir le processus de négociation à des résultats probants. Il s'agit d'obtenir que des principes IAR solides soient adoptés et qu'un cadre international soit mis en place dans lequel les politiques visant à mettre fin aux diverses formes d'accaparement des terres et des ressources puissent être encouragées. Le but est également de faire en sorte que les politiques nationales soient réorientées vers un soutien aux petits producteurs et fournisseurs de denrées alimentaires<sup>51</sup>. Ces principes pourraient également contribuer à limiter la portée des projets antidémocratiques du secteur de l'agroalimentaire telle que la Nouvelle Alliance du G8. Des principes IAR faibles seraient en revanche la porte ouverte à des investissements à grande échelle, à la mise en œuvre de fausses solutions à la crise alimentaire de la part du secteur agroalimentaire, et à la légitimation de politiques publiques et de réformes dont la conséquence serait de faciliter la concentration des marchés et l'accaparement des ressources par les grands groupes industriels.

Les OSC ont d'ores et déjà clairement exprimé leur inquiétude quant à la perspective que les principes du CSA définis puissent avoir pour but d'atténuer les effets négatifs des investissements privés dans l'agriculture: ils doivent en effet, au lieu de cela, permettre de promouvoir des investissements responsables qui ne soient pas uniquement focalisés sur leurs retombées économiques mais également sur les bénéfices que signifierait, en termes de sécurité alimentaire, le soutien des petits exploitants et leur renforcement. Le Rapporteur des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, insiste également sur la nécessité d'une prise en compte adéquate des aspects des IAR en rapport avec le genre (voir entretien).

51 Communication de la Commission européenne – Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire COM(2010)127 final, 31.03.2010; IAASTD (2009): *L'Agriculture à la croisée des chemins*. Rapport mondial

52 Voir note 47

“ EN PROMOUVANT UN MODÈLE D'AGRICULTURE INDUSTRIELLE À GRANDE ÉCHELLE, LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE BIOCARBURANTS CONTREDIT CLAIREMENT LA CPD ET L'ENGAGEMENT À SOUTENIR LES PETITS EXPLOITANTS. ”  
OLIVIER DE SCHUTTER,  
RAPPORTEUR SPÉCIAL DE L'ONU  
POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

## Comment l'UE peut rendre ses politiques cohérentes avec le développement humain?

### 1. Politiques européenne des biocarburants

Il apparaît de plus en plus clairement à CONCORD et à ses membres que la politique européenne des biocarburants constitue un inquiétant facteur d'accaparement de l'accaparement des terres et de volatilité des cours des denrées alimentaires, qui ont pour effet d'aggraver l'insécurité alimentaire des pays en développement<sup>53</sup>.

En 2009, l'UE a adopté la directive «Énergies renouvelables», qui prévoit de porter la part de ces énergies dans les transports à 10% d'ici 2020, un objectif assorti de subventions pour soutenir la consommation des biocarburants<sup>54</sup>. Cette mesure vise à décarboniser l'économie, le secteur des transports représentant un important défi pour l'UE. Les scientifiques ont remis en cause la véritable contribution des biocarburants conventionnels souvent produits à partir de cultures vivrières. Il est rapidement apparu que les États membres prévoyaient de remplir l'objectif de 10% quasi exclusivement par le recours aux biocarburants conventionnels (à hauteur de 88% selon les plans des États membres de l'UE). Il est par ailleurs évidemment impossible, étant donné la compétition pour les terres, de remplir les objectifs de biocarburants dans la seule UE. Cela a eu pour effet d'inciter les entreprises européennes à investir pour l'acquisition de vastes étendues de terres dans les pays où celles-ci peuvent être facilement obtenues, à un prix avantageux – soit essentiellement les pays en développement.

53 Remarque préliminaire du président irlandais Michael D. Higgins lors de la Conférence Hunger-Nutrition-Climate Justice de Dublin Castle du 15 avril 2013 (<http://www.president.ie/speeches/official-opening-remarks-by-president-michael-d-higgins-at-hunger-nutrition-climate-justice-conference-dublin-castle-15-april-2013/>)

54 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire, COM(2010)127 final, 31.03.2010

55 Communication de la Commission européenne: *Enhancing maternal and child nutrition in external assistance*, COM(2013) 141 final, 12.03.2013

56 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-575\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-575_en.htm)

57 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-516\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-516_en.htm)

58 Harald Witzke et Steffen Noleppa (2010): *EU agricultural production and trade: Can more production efficiency prevent increasing 'land-grabbing' outside of Europe?*, Humboldt University Berlin, p. 14

59 Nations unies (2012): *Quatrième Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau, 1er Volume : Gérer l'eau dans des conditions d'incertitude et de risques*

60 Pour en savoir plus sur le processus de consultation et les contributions du CSM: [http://www.csm4cfs.org/policy\\_issues-6/agricultural\\_investment-7/](http://www.csm4cfs.org/policy_issues-6/agricultural_investment-7/)

61 Voir les rapports Pleins feux sur la cohérence des politiques de CONCORD sur la Cohérence des politiques pour le développement de 2009 et de 2011 (<http://www.concordeurope.org/coherent-policies>)

62 Directive 2009/28/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

Simple équation économique, le retrait des aliments du marché de la consommation de denrées alimentaires et leur détournement vers les marchés énergétiques ne pouvait qu'affecter leurs prix. Dans un contexte d'aggravation de la faim, le fait de tant miser sur ce type d'approvisionnement en énergie, avec d'évidentes incidences sur les cours des denrées alimentaires, dans un secteur dont la demande ne cesse d'augmenter, apparaît comme intenable. L'accapement des terres et la volatilité des cours des denrées alimentaires sont deux effets préjudiciables incontestables des politiques européennes des biocarburants sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations les plus démunies et les plus marginalisées dans le monde, dont elles restreignent le potentiel de développement<sup>63</sup>.

Aucun véritable garde-fou n'a été prévu, lors de la rédaction de la directive, afin d'empêcher tout effet préjudiciable des biocarburants sur la sécurité alimentaire. Seule une exigence de redevabilité pour l'évaluation des incidences sociales sur les pays en développement a été incluse dans la directive.

De manière encourageante, la Commission européenne a proposé, en octobre 2012, de plafonner à 5% le recours aux biocarburants produits à partir de cultures vivrières pour la réalisation des objectifs de la directive communautaire<sup>64</sup>. La Commissaire en charge de l'Action pour le climat, Mme Hedegaard, a déclaré : « nous devons investir dans les biocarburants permettant une véritable réduction des émissions de gaz à effet de serre et ne faisant pas concurrence aux denrées alimentaires »<sup>65</sup>. Au-delà du plafond de 5% de biocarburants issus de cultures vivrières, la Commission européenne a proposé de mettre progressivement fin aux subsides aux biocarburants de première génération issus d'une telle source à partir de 2020, adressant un signal clair au marché.

Le plafond de 5% constitue une tentative de contenir la production des biocarburants aux niveaux actuels. De sérieux doutes demeurent cependant quant à la pertinence de cette mesure, et quant à savoir si elle peut vraiment permettre d'obtenir un tel résultat, sous sa forme proposée, si elle n'est pas nettement renforcée.

À noter également, les sérieux doutes soulevés par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, au sujet des incidences de la consommation de biocarburants par l'UE sur le droit à l'alimentation (voir [entretien encadré](#)). M. De Schutter recommande, comme CONCORD, que les objectifs contraignants – qui sont en réalité des objectifs de production de biocarburants – soient réduits puis, à terme, supprimés<sup>66</sup>.

La proposition sera débattue par le Conseil des ministres et par le Parlement européen tout au long de l'année 2013.

Entre temps, en mars 2013, la Commission européenne a également produit son premier rapport sur l'impact social de la politique de biocarburants de l'UE dans les

pays tiers<sup>67</sup>. Le rapport en question qui, toutefois, contient d'importantes lacunes<sup>68</sup>, est loin de satisfaire aux exigences minimales d'une méthode appropriée d'évaluation de l'impact de ces politiques sur le développement. Il constitue en réalité en l'état un manquement à l'obligation d'assurer la CPD, dans la mesure où il ne prévoit même pas d'examen approfondi pour déterminer sur quelles mesures correctives appropriées l'action doit reposer<sup>69</sup>.

Un groupe d'experts de haut niveau mandaté par le CSA a par ailleurs publié, en juin 2013, un rapport sur les biocarburants et la sécurité alimentaire, qui apparaît comme une analyse scientifique comparative des effets positifs et des effets négatifs des biocarburants sur la sécurité alimentaire destinée à guider les gouvernements dans l'évaluation de leurs politiques des biocarburants<sup>70</sup>. Le rapport confirme que les biocarburants ont été déterminants dans l'augmentation des cours des denrées alimentaires et dans la conversion des terres de nombreux pays en développement. Le seul point de controverse concerne le degré dans lequel la production de biocarburants a contribué à l'augmentation des cours alimentaires et à la multiplication des investissements fonciers étrangers à grande échelle. Les recommandations du CSA sont attendues pour octobre 2013. Elles sont censées faire suite aux appels largement ignorés de plusieurs organisations de la société civile<sup>71</sup> et de 10 organisations internationales – mandatées en 2011 par le G20 pour l'évaluation de la volatilité des cours des denrées alimentaires – à la fin, au niveau international, des mandats et des subventions octroyés pour les biocarburants.<sup>72</sup>

<sup>63</sup> <http://www.actionaid.org/eu/publications/research-report-land-rights-ec-report-biofuels-2013>

<sup>64</sup> Proposition de directive portant amendement de la directive 98/70/EC concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/EC relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, COM(2012) 595 final, 17.10.2012

<sup>65</sup> [http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news\\_2012101701\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012101701_en.htm)

<sup>66</sup> Olivier de Schutter (2013) : Note sur les incidences de la politique des biocarburants de l'UE sur le droit à l'alimentation, 23 avril 2013

<sup>67</sup> DG Développement et Coopération de la Commission européenne (2013) : *Évaluation de l'impact de la production de biocarburants sur les pays en développement du point de vue de la Cohérence des politiques pour le développement*, février 2013

<sup>68</sup> <http://www.actionaid.org/eu/publications/research-report-land-rights-ec-report-biofuels-2013>

<sup>69</sup> <http://www.actionaid.org/eu/publications/actionaid-expose-breach-policy-coherence-development-obligation-european-commission>

<sup>70</sup> Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (2013) : *Biocarburants et Sécurité alimentaire*, rapport 5, juin 2013

<sup>71</sup> [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/2013.06.17\\_cs\\_open\\_letter\\_to\\_meps\\_signatories.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/2013.06.17_cs_open_letter_to_meps_signatories.pdf)

<sup>72</sup> [http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency\\_Report\\_to\\_the\\_G20\\_on\\_Food\\_Price\\_Volatility.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/Volatility/Interagency_Report_to_the_G20_on_Food_Price_Volatility.pdf)

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

---

## **Entretien: Olivier De Schutter, Rapporteur spécial Nations unies sur le droit à l'alimentation**

---

***Quels sont selon vous les points sur lesquels les conflits les plus graves sont susceptibles de se produire entre les politiques de l'UE relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les autres politiques et pratiques communautaires?***

La Politique agricole commune (PAC), en tant que cadre politique majeur doté d'un budget considérable, produit certaines des répercussions les plus importantes sur les pays en développement. Malgré le processus de réforme en cours, les incohérences demeurent entre la PAC, les objectifs de développement et de sécurité alimentaire affichés par l'UE, et les impératifs liés au droit humain à l'alimentation et la CPD.

Les mesures susceptibles de contribuer à garantir cette cohérence pourraient consister en particulier, pour l'UE : à s'engager dans un suivi étroit des répercussions des exportations et des importations des produits agricoles, par l'UE, sur les pays en développement ; à consulter les organisations d'agriculteurs du monde en développement ; et à conduire une évaluation adéquate des incidences de ces exportations et importations sur le droit à l'alimentation. Ces préconisations sont notoirement absentes de la toute dernière réforme des plans de la PAC.

Des conflits risquent également de survenir entre les politiques de l'UE relatives aux biocarburants, dans leur forme actuelle, et les impératifs de sécurité alimentaire. Les répercussions des politiques agricoles et énergétiques communautaires – qu'elles soient positives ou négatives – sur les pays en développement, dont les marchés sont imbriqués avec ceux de l'UE, sont considérables. Le mandat public de l'UE en matière de biocarburants est susceptible de provoquer une pression foncière dans les pays en développement, une volatilité des cours, ou d'exacerber ces phénomènes. En encourageant l'adoption de modèles d'agriculture industrielle à grande échelle menaçant le droit à l'alimentation, le mandat de l'UE en matière de biocarburants est en contradiction évidente avec ses engagements de soutien aux petits exploitants pris au titre de la CPD et de son Cadre stratégique en matière de sécurité alimentaire.

***En quoi pensez-vous que le principe de cohérence des politiques communautaires, depuis l'adoption de ce cadre, représente un espoir?***

Il se trouve que l'UE émet certains signes positifs, en matière de politiques relatives aux biocarburants, en prenant la cohérence des politiques en compte. Le plafond de 5 % proposé par la Commission européenne constitue un pas dans la bonne direction, et un signe encourageant quant au fait que l'impact des politiques sur le développement est parfois pris en compte.

Une approche fondée sur les droits de l'impact des politiques sur le développement plus complète est absolument indispensable. Le signal général que l'UE envoie, à savoir que la spéculation sur les terres agricoles est appelée à perdurer et que les investissements dans l'énergie tirée des cultures peut se poursuivre, constitue l'aspect le plus problématique de ses aides aux biocarburants.

***Quelles mesures les gouvernements de l'UE doivent-ils réclamer, selon vous, dans le cadre du processus de consultation et de négociation sur les principes pour des investissements agricoles responsables du CSA?***

Les États doivent faire en sorte que ces principes tiennent effectivement compte des droits humains, de sorte que les

obligations de droits humains tant des investisseurs que des États récipiendaires et les responsabilités afférentes aux droits humains des acteurs non étatiques soient clairement définies. La prise en compte de la dimension des droits humains dans les IAR constitue un élément des termes de références du CSA pour leur élaboration.

Les IAR doivent comprendre une indication claire des rôles et des responsabilités des divers acteurs concernés par chacun de ces principes, et doivent faire référence, le cas échéant, aux instruments existants concernés.

Les principes proposés manqueraient de force et de cohérence s'ils n'abordaient pas expressément – ainsi que l'exige le droit à l'alimentation – la nécessité : d'identifier et de cibler les populations marginalisées et vulnérables ; de veiller à ce que l'investissement n'entraîne pas d'effets discriminatoires ; d'instaurer des mécanismes de redevabilité et de suivi ; et d'opérer une transition vers des systèmes agroalimentaires durables et résilients.

Les États doivent également s'assurer que les aspects relatifs au genre et les obstacles spécifiques auxquels les femmes et les jeunes filles sont confrontées soient pris en compte. L'importance de s'assurer que les femmes puissent elles aussi bénéficier des investissements est soulignée dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDAW), qui garantit le droit de celles-ci à un traitement égal. Une égalité de traitement concernant notamment l'accès aux ressources productives telles que les terres et aux bénéfices des mesures de réforme agraire et des projets d'aménagement rural.

Étant donné l'importance des questions de genre dans la transition agraire et le grand nombre de femmes dépendant de l'agriculture, il est à la fois essentiel et urgent de leur permettre, en tant que productrices, d'accéder à davantage de moyens. Des politiques agricoles faisant explicitement état de la dimension de genre doivent être conçues.

***Comment analysez-vous la participation des États membres de l'UE et de la Commission européenne à la nouvelle Alliance du G8 pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et que pensez-vous de la volonté des entreprises de voir l'investissement direct étranger jouer un rôle de premier plan?***

Il existe une forte tendance à s'en remettre toujours plus aux (importants) investissements privés pour le renforcement de la chaîne agroalimentaire dans les pays dont la sécurité alimentaire est menacée. Cela s'explique par la rareté des ressources dont disposent ces pays pour la mise en œuvre de stratégies nationales de sécurité alimentaire, ainsi que par la réduction des subsides d'un grand nombre de bailleurs de fonds et des budgets de l'aide européenne intervenue depuis la crise financière de 2008. Le rôle des États est essentiel pour ce qui est de faire en sorte que l'investissement soit orienté vers des objectifs adéquats et qu'il contribue à la réduction de la pauvreté. Les investisseurs peuvent et doivent être incités à investir lorsque cela s'avère nécessaire, toutefois les États doivent veiller à ce que les salaires soient versés, les impôts collectés, les droits des usagers des terres respectés, à ce que les agriculteurs perçoivent un prix équitable pour les denrées alimentaires produites par eux, etc. Cela implique de garder une certaine autonomie et une certaine distance par rapport aux firmes transnationales de l'agroalimentaire. Il est par conséquent essentiel que les engagements pris par les différents pays dans le cadre de dispositifs de coopération nationale reflètent les priorités nationales, et qu'ils soient le résultat de consultations avec les populations affectées ; qu'ils soient ancrés dans le cadre normatif du droit à l'alimentation ; et que la société civile soit consultée à toutes les étapes du processus, à savoir notamment le suivi de la mise en œuvre. Il importe également d'assurer la pleine cohérence entre les recommandations du CSA et les orientations définies dans le cadre de la nouvelle Alliance.

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

40

CONCORD recommande, afin de garantir la CPD et d'empêcher des effets préjudiciables supplémentaires des politiques communautaires des biocarburants sur les pays en développement:

- que le plafond sur les biocarburants s'applique à l'ensemble des biocarburants produits à partir de terres et de cultures (comestibles ou non), en concurrence avec la production de denrées alimentaires;
- que le plafond soit ramené au niveau de la consommation de biocarburants qui prévalait au sein de l'UE avant l'adoption de la directive;
- que la suppression totale des politiques destinées à soutenir la production de biocarburants à partir de terres ou la consommation de ces biocarburants, à terme, soit programmée;
- que le plafond s'applique également au système public de subventions financières et à l'ensemble des directives dont l'effet est d'encourager la consommation de biocarburants (directives sur les énergies renouvelables et sur la qualité des carburants);
- que la Commission européenne produise un rapport entièrement réactualisé d'analyse de l'impact social, dans les pays en développement, du mandat de l'UE en matière de biocarburants. Cela implique de disposer d'une expertise du développement dès la phase de la définition des termes de référence du rapport, jusqu'à celle de l'analyse de ses conclusions, et d'organiser des visites dans les pays concernés et des consultations avec les populations des pays en développement affectées;
- que le nouveau rapport de la Commission européenne sur l'impact social des biocarburants prenne en compte le principe selon lequel la production de biocarburants ne doit pas compromettre la sécurité alimentaire ou nutritionnelle et, par conséquent, qu'elle doit être gérée de telle sorte que l'accès aux denrées alimentaires et aux ressources nécessaires pour la production de nourriture – soit au premier chef les terres, les richesses naturelles issues de la biodiversité, l'eau et la main d'œuvre – ne soit pas compromis.

## 2. Politiques commerciales et d'investissements de l'UE

L'UE peut également agir sur le plan de ses investissements agricoles, dont les pays en développement, via les différentes politiques et les différents traités commerciaux, subissent les retombées. Le lien entre libéralisation du commerce et réduction de la pauvreté («trickle-down effect» ou effet de retombées) n'est pas automatique, et l'ouverture des marchés n'est susceptible de stimuler la croissance économique que si les conditions – propres au contexte de chacun des pays concerné – sont réunies<sup>73</sup>. Les politiques commerciales et les traités et instruments commerciaux de l'UE se traduisent par différentes incidences sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des populations les plus démunies et des agriculteurs des pays en développement<sup>74</sup>. Les politiques commerciales européennes actuelles dirigées vers les pays en développement, manquent d'objectifs de développement clairement définis, et sont par conséquent susceptibles de provoquer la destruction de la production locale et d'aggraver une dépendance préjudiciable aux exportations de denrées de base préjudiciable.

L'UE dépend des importations de matières premières agricoles peu onéreuses et stables pour son industrie de transformation des produits à haute valeur ajoutée. Les accords de libre échange (ALE) constituent pour l'UE un moyen d'assurer son accès aux marchés agricoles, et d'affirmer son rôle en matière de définition de normes commerciales auxquelles les pays en développement sont contraints de se soumettre. Des mesures de réduction des obstacles techniques au commerce et des restrictions à l'exportation sont prises à cet effet, tandis que des clauses relatives aux investissements sont incluses dans les ALE afin de protéger les droits des investisseurs. Des dispositifs de promotion de la compétitivité des exportations (subventions et crédits à l'exportation et services de promotion des exportations et de commercialisation à l'exportation), qui échappent à toute réglementation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sont également instaurés dans le cadre des ALE conclus par l'UE. Aucune clause d'intérêt public n'est en revanche inscrite dans ces accords. Il en résulte de graves déséquilibres et failles au niveau du régime international du commerce des produits agricoles, au détriment des pays en développement. La pratique du dumping agricole peut ainsi se poursuivre, ruinant les petits agriculteurs confrontés à une compétition acharnée et à la montée en flèche des importations de produits agricoles peu onéreux.

Les instruments ou règles existants susceptibles de contribuer à concilier le commerce et les objectifs de développement (clause des droits humains, analyses d'impact sur la durabilité, analyses d'impact sur les droits humains, mécanismes de suivi et de surveillance, etc.) sont soit insuffisamment mis en œuvre, soit d'une portée et d'une flexibilité limitée (garde-fous, clauses suspensives, prélèvements communautaires, accès asymétrique aux marchés, interprétation de la compatibilité avec les clauses de l'OMC), soit censés bénéficier directement et unilatéralement à l'UE (bannissement des taxes à l'exportation).



## Focus 2: Réforme de la Politique agricole commune de l'UE: une occasion manquée

L'accord sur la future Politique agricole commune (CAP) de l'UE conclu le 26 juin 2013 a énormément déçu les membres de CONCORD, car la cohérence des politiques pour le développement n'est pas dûment prise en compte<sup>75</sup> ce que confirme également Olivier De Schutter (voir entretien). Elle constitue même une trahison de l'ambition initiale de la Commission européenne d'une agriculture européenne plus respectueuse de l'environnement, la Commission laissant désormais les États membres libres d'opter pour des mesures plus sociales et écologiques lors de la conception de leurs plans de mise en œuvre nationaux.

Malgré des divisions manifestes des députés européens sur la future PAC, une réforme consistant essentiellement à promouvoir la compétitivité de l'industrie agroalimentaire communautaire, au détriment de la sécurité alimentaire, de la protection de l'environnement et du respect des droits des plus démunis des pays en développement, a finalement été votée.

Des sources essentielles d'incohérence demeurent:

- La PAC réformée perpétuera la pratique des **paiements directs** substantiels que l'UE notifiera en vertu des règles de l'OMC relatives aux subventions de la «boîte verte», qui permet des dépenses illimitées. Cette disposition n'est remise en cause dans aucun accord de libre échange bilatéral de l'UE, à savoir notamment les accords de partenariat économique avec les pays ACP.

- La promesse de l'UE d'**abolir l'ensemble des remboursements à l'exportation** d'ici fin 2013 (inscrite dans la Déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005) a par ailleurs été mise en suspens. Les remboursements à l'exportation sont reconduits dans le cadre de la nouvelle PAC. Un document officiel du G20 dans lequel l'échéance de mai 2013 est rappelée a été rejeté tant par l'UE que par les États-Unis, qui ont déclaré qu'ils s'opposeraient à toute mesure d'abolition des remboursements à l'exportation avant que le Cycle de Doha pour le Développement de l'OMC n'aboutisse.

- Les efforts de **réduction de la forte dépendance aux importations de protéines** pour l'alimentation du bétail par la promotion des cultures de légumineuses au sein de l'UE sont laissés à la discrétion des États membres. La production massive de soie engendre des effets environnementaux et sociaux négatifs dans les pays d'exportation en développement tels que le Brésil, l'Argentine, la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay.

- Les références explicites à l'obligation d'assurer la cohérence entre la PAC et les objectifs de développement sont finalement peu nombreuses, et la proposition de certains députés européens, soutenus par l'OSC, de **mettre en place un système de suivi des répercussions de**

**la PAC sur les pays en développement** a été rejetée. CONCORD préconise en l'occurrence l'instauration d'un système de suivi ex-post efficace et d'un mécanisme formel de plainte, qui permettrait aux petits agriculteurs et aux autres groupements de contester formellement l'UE en cas de répercussions négatives de la PAC sur leurs droits ou leurs moyens de subsistance.

L'aspect positif de la réforme de la PAC est cependant la mobilisation sans précédent de l'opinion publique et des OSC qu'elle a suscitée dans plusieurs pays de l'UE, celles-ci réclamant un changement radical des méthodes de gestion de l'environnement, de l'alimentation et des relations avec les populations des pays en développement. Sur le plan européen, par exemple, des centaines d'organisations d'agriculteurs, de consommateurs, de développement et de protection de l'environnement se sont organisées dans le cadre de la campagne Good Food Good Farming<sup>76</sup>. Le réseau ARC 2020 (Agriculture and Rural Convention) a organisé une marche Good Food dans 15 pays, à l'occasion de laquelle plus de 50 événements ont eu lieu<sup>77</sup>. L'opération « Go M.A.D. – Go Meet A Deputy! » est un appel adressé aux citoyens pour qu'ils interviennent directement auprès des députés européens de leur circonscription et qu'ils les questionnent sur la manière dont ils envisagent de voter au sujet de la réforme de la PAC, en plénière, en mars 2013. Le but est que les responsables politiques aient en tête ces manifestations au moment de se déterminer sur les plans de mise en œuvre nationaux.

<sup>73</sup> Ce que confirme la résolution du Parlement européen du 16 avril 2013 sur la promotion du développement par le commerce (2012/2224 (IN)).

<sup>74</sup> La Communication européenne sur le commerce et le développement, COM (2012) 22 final, 27.1.2012, ne contient malheureusement aucune analyse approfondie de ce point.

<sup>75</sup> Voir les prises de position de CONCORD sur la réforme de la CAP à l'adresse <http://www.concordeurope.org/15-food-security>

<sup>76</sup> <http://www.goodfoodgoodagriculture.eu>

<sup>77</sup> <http://www.arc2020.eu/front/the-good-food-march-2012/>

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

tation des matières premières et des produits agricoles ou forestiers de base tels que le bois).

La réticence de l'UE, en particulier, à inscrire des clauses des droits humains dans ses accords de commerce, suscitent régulièrement des inquiétudes. Le cas des importations de sucre de l'UE vers le Cambodge en vertu du régime commercial préférentiel Tout Sauf les Armes (TSA) en constitue un exemple. Malgré les graves violations des droits humains généralisées commises dans ce pays – expulsions de populations de leurs terres par exemple –, la Commission européenne a refusé d'activer la clause des droits humains, qui aurait autorisé et « déclenché » une investigation formelle sur d'éventuelles violations des droits humains<sup>78</sup>.

Les accords de partenariat économique (APE) sont des accords de libre échange conclus par l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Présentés comme des instruments de développement, ils sont révélateurs des rapports de force inégaux qui prévalent. Les pays ACP par lesquels un APE est conclu n'ont par exemple absolument pas la possibilité de contester l'UE au sujet de son régime de subventions au titre de la Politique agricole commune. Ils se retrouvent contraints à s'engager à libéraliser encore davantage leurs marchés, et ce notamment par la fixation de faibles droits de douane sur les produits agricoles, suivant en cela leurs engagements antérieurs en matière d'adoption d'un tarif extérieur à leur propre union douanière, sans possibilité de recours à quelque mécanisme de sauvegarde que ce soit. Les taxes à l'exportation sont bannies, ce qui constitue une mesure intérieure imposée par l'UE et considérée par les pays ACP comme une ingérence dans leurs politiques nationales. L'effet de cette mesure est de restreindre leurs possibilités d'incitation à la diversification économique, qui leur permettrait d'ajouter de la valeur à leurs matières premières (agricoles) et de créer des emplois.

La discussion sur un certain nombre de points controversés se poursuit.<sup>79</sup> La nouvelle échéance récemment décidée par l'UE pour la signature de l'APE – soit désormais le 1er octobre 2014, avec le consentement du Parlement européen mais sans que sa commission du développement ait été consultée – a pour effet de placer les parties africaines sous pression. Aucune indication n'est fournie quant à la manière dont l'impasse actuelle pourra être résolue ou dont des calendriers de libéralisation imprécis pourront être revus afin de garantir qu'ils sont de nature à favoriser les objectifs de développement. Des analyses coût-bénéfice de ces calendriers (à l'instar de celles conduites par le Nigeria en 2009)<sup>80</sup>, doivent être instaurées et étendues à l'ensemble des pays de la Communauté économiques des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De vastes consultations doivent être organisées sur cette base avec les parties intéressées nationales et régionales.

En ce qui concerne l'aide de l'UE à la sécurité alimentaire, certaines mesures de financement – telles que les programmes thématiques de sécurité alimentaire – mettent l'accent sur l'amélioration de l'agriculture paysanne.

D'autres telles que l'aide pour le commerce et l'assistance technique, en revanche, tendent à soutenir un développement agricole orienté vers l'exportation, négligeant l'autonomisation des producteurs pauvres, des petits commerçants et des agricultrices, qui leur permettrait de bénéficier du commerce sur les marchés locaux et régionaux.<sup>81</sup>

Une tendance, inquiétante, prévaut depuis quelques temps: des investissements d'un nouveau genre sont effectués avec de l'argent public de l'UE, en soutien à l'agroalimentaire et au détriment des petits exploitants. La prolifération des fonds agricoles et des partenariats publics-privés (PPP) a pour effet de rendre le repérage et le suivi des flux de capitaux dans le secteur agricole difficile. Des institutions financières et européennes de développement sont par ailleurs engagées dans des investissements dans des projets agroalimentaires pour lesquels aucun garde-fou contre le risque d'accaparement des terres n'est prévu<sup>82</sup>. Les PPP, souvent conclus sans aucune prise en compte des risques de conflits d'intérêt, constituent le point de départ d'actions de défenses d'intérêts commerciaux stratégiques. Loin de renforcer les PME et les micro-entreprises locales, ils ont ainsi pour effet, à terme, de les exclure<sup>83</sup>. Des mouvements d'agriculteurs et des organisations de la société civile africains commencent à s'organiser, réclamant des mesures consistant à miser avant tout sur les pauvres et à investir en leur faveur<sup>84</sup>.

Le programme Alliance for a Green Revolution – Africa (AGRA), dont les financements proviennent essentiellement des fondations Gates et Rockefeller et du ministère britannique du Développement international (DFID), auquel contribuent cependant également – entre autres – l'Agence danoise de développement international (DANIDA) et le ministère suédois des Affaires étrangères, constitue un exemple emblématique de PPP. L'AGRA est un pendant de la Nouvelle Alliance du G8 sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle dont la création a été annoncée en 2012. La Nouvelle Alliance, un partenariat entre le G8, l'Union africaine et 45 multinationales<sup>85</sup>, prévoit d'investir plus de 3 milliards de dollars des États-Unis dans certains pays d'Afrique<sup>86</sup>. L'UE a accepté de chapeauter le Malawi, pays pilote du G8.

La pression exercée par l'AGRA et la Nouvelle Alliance du G8 pour l'harmonisation des droits des sélectionneurs de plants en vue de faciliter le commerce et l'importation de plants hybrides (et génétiquement modifiés) est particulièrement inquiétante<sup>87</sup>. Une telle harmonisation risquerait de compromettre le droit des petits exploitants agricoles à continuer de conserver, d'utiliser et d'échanger leurs propres semences librement.

Il conviendra de demeurer vigilants quant à savoir laquelle des deux options suivantes l'UE choisira: continuer, dans le cadre de ces instances internationales en particulier, d'œuvrer à la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire de son cadre de la politique de sécurité alimentaire de 2010 (par l'autonomisation des petits exploitants notamment); ou miser sur le développement du secteur de

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

l'agroalimentaire et l'intégration de petits exploitants aux marchés formels<sup>88</sup>.

CONCORD recommande que l'UE:

- se réfère systématiquement à son Cadre et à son Plan de mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire, ainsi qu'au futur Plan d'action sur la nutrition, en tant que lignes directrices applicables à l'ensemble de ses investissements agricoles, et désigne l'autonomisation des petits exploitants et la promotion de leur accès aux ressources productives et de leur contrôle sur celles-ci en tant que priorités;
- dote ses accords d'investissement de clauses d'intérêt public;
- engage des investigations autour de violations des droits humains, par produit, au titre du régime commercial de l'UE;
- recentre ses négociations des APE sur le développement, sur la base de la proposition de calendrier de libéralisation des ACP et des points controversés en suspens;
- aborde publiquement et systématiquement les questions de conflits d'intérêt dans la négociation des partenariats publics-privés;
- promeuve une approche ascendante afin d'améliorer l'intégration commerciale régionale – à commencer par des investissements dans la construction d'infrastructures au niveau local –, et soutienne en priorité les agricultrices et les micro-entreprises et PME nationales en tant qu'acteurs économiques;
- œuvre à ce qu'un caractère juridiquement contraignant soit conféré aux Directives volontaires sur la tenure des terres de l'UE afin d'empêcher que des investissements communautaires puissent se traduire par des accaparements de terres.

**LE SECTEUR ALIMENTAIRE EST DE PLUS EN PLUS DOMINÉ PAR DE GRANDES ENTREPRISES, AVEC 5 D'ENTRE-ELLES CONTRÔLANT 80% DU COMMERCE DE GRAIN**

<sup>78</sup> Voir [www.cleansugarcampaign.net](http://www.cleansugarcampaign.net) et [www.aprodev.eu/files/Trade](http://www.aprodev.eu/files/Trade)

<sup>79</sup> African Trade Network (2011): Key areas of divergence between the EU and Africa EPA regions, 8 juillet 2011

<sup>80</sup> Ministère fédéral nigérian du Commerce et de l'Industrie (2009) : Impact of EPA Market Access Offer on Nigeria: An updated analysis, co-published by the University of Ibadan, Ahmadu Bello University and the Manufacturers Association of Nigeria

<sup>81</sup> CAFOD (2011): *Thinking Small: Why poor producers and small business owners may hold the key to a sustainable recovery*

<sup>82</sup> APRODEV (2013): The role of DFI in Land Grabs, mai 2013 (document d'orientation)

<sup>83</sup> Voir UK Hunger Alliance (2013): Small Scale, Big Impact. Smallholder agriculture's contribution to better nutrition. Note d'information présentant des arguments en faveur d'investissements dans des programmes d'autonomisation des agriculteurs dont le but soit de promouvoir la production locale d'aliments nutritifs plutôt que de miser sur des produits alimentaires de substitution fortifiés importés

<sup>84</sup> Déclaration de la société civile africaine (2013): Modernising African Agriculture: Who Benefits?, mai 2013 (<http://www.acbio.org.za/activist/index.php?m=u&f=dsp&petitionID=3>)

<sup>85</sup> Parmi lesquelles Monsanto, Syngenta, Du Pont, Cargill, Unilever, Yara International, Unité Phosphorée, Vodafone, SABMiller. Voir [http://www.sourcewatch.org/index.php?title=New\\_Alliance\\_for\\_Food\\_Security\\_and\\_Nutrition](http://www.sourcewatch.org/index.php?title=New_Alliance_for_Food_Security_and_Nutrition)

<sup>86</sup> Pays dans lesquels il est plus particulièrement prévu d'investir: Éthiopie, Tanzanie, Ghana, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mozambique, ainsi qu'éventuellement le Rwanda, le Nigeria, le Kenya et le Malawi

<sup>87</sup> [http://www.twinside.org.sg/title2/intellectual\\_property/info.service/2013/ipr.info.130404/1729776128515bf1f085d3f.pdf](http://www.twinside.org.sg/title2/intellectual_property/info.service/2013/ipr.info.130404/1729776128515bf1f085d3f.pdf); <http://www.twinside.org.sg/title2/susagri/2013/susagri255.htm>

<sup>88</sup> African Centre for Biosafety (2012): AGRA – *Laying the groundwork for the commercialisation of agriculture in Africa*; Ecumenical Advocacy Alliance and CIDSE (2013): *Whose Alliance? The G8 and the Emergence of a Global Corporate Regime for Agriculture*. Recommandations

### 3. Politique de recherche de l'UE

Les axes des travaux de recherche définis sont largement révélateurs des intérêts d'un organisme de financement et de ses priorités pour l'avenir. Des mesures de promotion de la recherche et de l'innovation conformes aux orientations de l'Agenda de Lisbonne et à la Stratégie «Europe 2020»<sup>89</sup> ont été inscrites dans les plans d'amélioration de la compétitivité de l'UE.

En matière de recherche sur l'alimentation et l'agriculture, l'UE a redoublé d'efforts, notamment dans le domaine des sciences de la vie<sup>90</sup>, des «approches d'intensification durable»<sup>91</sup>, de la nutrition<sup>92</sup>, du clonage et des animaux génétiquement modifiés pour l'alimentation humaine<sup>93</sup>. Des initiatives ont également été engagées pour le renforcement de la réglementation de la propriété intellectuelle et des systèmes juridiques correspondants via, par exemple, la juridiction unifiée en matière de brevets<sup>94</sup> et la consolidation des lois et des règlements relatifs aux semences<sup>95</sup>.

Le nouveau programme pour l'innovation administré par la Direction générale de la Recherche et de l'Innovation de la Commission européenne (DG Recherche) dispose d'un budget de 4,5 milliards d'euros pour la recherche dans l'agriculture et la bioéconomie, dans le cadre des programmes de recherche «Horizon 2020» proposés pour un montant total de 80 milliards d'euros. Une partie de ces capitaux seront administrés par la DG Agriculture, avec pour objectif affiché d'étendre le programme aux pays en développement pour les besoins de la recherche sur les questions de sécurité alimentaire et d'agriculture durable<sup>96</sup>. La DG DEVCO ne dispose en revanche que de moins de 10 millions d'euros pour la conduite de programmes d'amélioration des liens entre chercheurs européens et chercheurs africains. Parmi ces programmes: soutien à la Plateforme pour un partenariat africain-européen dans le domaine de la recherche agricole pour le développement (PAEPARD) et au projet d'une ONG, Including Smallholders in Agricultural Research for Development (INSARD).

Comme le soulignent les organisations d'agriculteurs africaines, l'innovation comprend, bien au-delà de la seule technologie, les connaissances traditionnelles et indigènes<sup>97</sup>. Ce postulat est vérifié dans le cadre de la politique sur la sécurité alimentaire de l'UE, au sein duquel l'accent est également mis sur la nécessité de faire en sorte que la recherche réponde aux besoins des agriculteurs et des petits exploitants<sup>98</sup>.

Malgré cela, la DG recherche, conseillée par les plateformes de la technologie<sup>99</sup>, a décidé d'accorder la priorité à la recherche sur les biotechnologies. L'approche choisie privilégie la mise au point de techniques sans lien avec les connaissances locales. La promotion de technologies brevetées pour la production industrielle de denrées de base, telle qu'elle est préconisée, est susceptible de nuire aux systèmes via lesquels l'alimentation des populations est assurée, dans les pays en développement en particulier. Quant au soutien à la Nouvelle Alliance du G8

pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle apporté par le Commissaire au Développement et par plusieurs des États membres, de même que l'attachement d'un grand nombre de grands groupements de l'agroalimentaire à la promotion des produits agricoles et aliments génétiquement modifiés, ils compromettent les perspectives de recherche équitable et participative pour le développement de variétés locales résilientes issus de cultures vivrières et la préservation de la sécurité nutritionnelle locale. Dans une Opinion sur HORIZON 2020, la commission du développement du Parlement européen, en réaction à cette politique, plaide en faveur d'une approche plus inclusive de la recherche afin d'apporter des réponses à des enjeux sociétaux d'autres régions<sup>100</sup>.

<sup>89</sup> Communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée «Europe 2020: Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, 03.03.2010. L'objectif est de parvenir à un taux d'investissement dans la recherche et le développement de 3% du PIB de l'UE. Pour en savoir plus : [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>90</sup> Geoff Tansley, "Challenges for food security: creating just, healthy, sustainable food systems globally in a changing world", intervention lors d'une conférence sur l'alimentation et la nutrition au XXIème siècle, Varsovie, 8-9 septembre 2011

<sup>91</sup> Rapport du Panel de Montpellier 2013. <http://www3.imperial.ac.uk/africanagriculturaldevelopment/themontpellierpanel/themontpellierpanelreport2013>

<sup>92</sup> Rapports du Sommet Nutrition pour la croissance de Londres et priorités définies dans le cadre du forum NAFSN / WEF sur l'agriculture de 2013. L'UE s'est engagée à financer des actions axées sur la nutrition à hauteur de 410 millions d'euros et de 3,1 milliards supplémentaires pour des actions dans lesquelles cette dimension est prise en compte

<sup>93</sup> Comité permanent de la Commission européenne sur la recherche agricole (SCAR) (2011): Sustainable food consumption and production in a resource-constrained world. Troisième exercice prévisionnel du SCAR

<sup>94</sup> [www.epo.org/law-practice/unitary/patent-court.html](http://www.epo.org/law-practice/unitary/patent-court.html)

<sup>95</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/pressroom/animal-plant-health\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/pressroom/animal-plant-health_en.htm)

<sup>96</sup> APRODEV (2012): Document d'orientation: EU HORIZON 2020. Agricultural research for sustainable agriculture and global food security, octobre

<sup>97</sup> ROPPA, PROPAC, EAFF (2013): *Family Farmers for Sustainable Food Systems. A synthesis of reports by African farmers' regional networks on models of food production, consumption and markets*

<sup>98</sup> Communication de la Commission européenne sur un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire, COM(2010)127 final, 31.03.2010

<sup>99</sup> Les plateformes technologiques européennes (PFTE) sont des partenariats public-privé pilotés par l'industrie dont le rôle est de définir les priorités de la recherche, dans un grand nombre de domaines technologiques. <http://cordis.europa.eu/technology-platforms/>

<sup>100</sup> Opinion de la commission du développement du Parlement européen sur le Programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon 2020 » 2014-2020 : règles de participation et de diffusion, 5 septembre 2012

**Comment l'UE peut-elle faire en sorte que Halima Ally de Tanzanie et d'autres comme elle bénéficient de ses investissements dans l'agriculture?**

Les OSC ont conduit un grand nombre de travaux, ces dernières années, sur les répercussions, en Europe comme ailleurs dans le monde (et en particulier en Afrique), des politiques menées dans les domaines de la recherche et du droit. Les membres de CONCORD<sup>101</sup> et les organisations d'agriculteurs africaines<sup>102</sup> arguent qu'une autre approche est à la fois possible et souhaitable : cette approche consisterait dans une rupture radicale avec le système de recherche agricole existant, un système descendant de plus en plus contrôlé par les entreprises. Les agriculteurs, les populations indigènes, les travailleurs du secteur alimentaire, les consommateurs et les citoyens doivent être responsabilisés, et leurs capacités décisionnelles doivent être renforcées, de sorte qu'un savoir social et écologique puisse émerger. Une recherche plus démocratique et plus collective sous-tendue par les connaissances de spécialistes et de non-spécialistes, et le développement de réseaux horizontaux pour un apprentissage et une action autonomes, sont préconisés. L'amélioration de l'efficacité des mécanismes de recherche passe par le renforcement de la transparence, à tous les stades.

Les principaux fournisseurs de denrées alimentaires – les petits producteurs d'aliments – doivent pouvoir décider des innovations et des technologies qui sont nécessaires, à quel moment elles le sont, et dans quelles circonstances. Cela passe à la fois par une ouverture des instances décisionnelles et des structures de gouvernance de la recherche, ainsi que par le renforcement des espaces de participation des organisations d'agriculteurs et des autres acteurs de la collectivité à la réflexion sur les priorités de la recherche et les moyens de développer leur propre savoir. Ce modèle se situe à l'opposé de celui du secteur formel de la recherche et développement, et du système dominant financé par la Commission européenne, les États membres et les grands groupes de l'agroalimentaire en Europe.

Les petits agriculteurs font preuve d'esprit d'innovation, utilisent en permanence leurs connaissances et leurs compétences pour mettre au point des techniques appropriées, et ne demandent qu'à adopter et adapter d'autres innovations dont ils pourraient bénéficier<sup>103</sup>. Un soutien de la part de scientifiques formés de manière plus formelle s'impose<sup>104</sup>.

CONCORD appelle à soutenir les familles des agriculteurs africains<sup>105</sup> par des recherches dans les domaines de l'alimentation, de la nutrition et de l'agriculture:

- cohérentes par rapport aux objectifs du cadre de la politique de sécurité alimentaire de l'UE, et qui aient pour fonction de promouvoir, entre autres, des méthodes plus écologiques et multifonctionnelles de fourniture d'aliments;
- guidées par les conclusions de l'IAASTD;
- axées sur les problématiques soulevées par les petits producteurs et de nature à les soutenir;

- véritablement participatives, valorisant les connaissances, les compétences et les innovations des petits producteurs d'aliments;
- intégrées à des stratégies nationales financées par des fonds publics dans le cadre desquelles un rôle décisif doit être octroyé aux petits producteurs d'aliments;
- assorties de mécanismes de redevabilité vis-à-vis des organisations de petits producteurs d'aliments, et dont les orientations ne soient pas contrôlées par les entreprises;
- dont la diffusion soit assurée via des programmes de vulgarisation à l'attention des agriculteurs et via d'autres programmes de partage des connaissances et des compétences pour les petits producteurs d'aliments;
- sur la base des conclusions desquelles des formations pour les jeunes agriculteurs, pêcheurs et éleveurs au développement de systèmes de production d'aliments résilients puissent être dispensées.

Dans un monde où près d'un milliard de personnes souffrent de la faim, les investissements de l'UE liés à l'agriculture s'avèrent parfois préjudiciables pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des habitants les plus pauvres et les plus vulnérables des pays en développement comme Halima Ally, sa famille et d'autres Tanzaniens. Pour que ses investissements agricoles impactent positivement la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'UE doit mettre en œuvre la CPD systématiquement dans les principaux domaines et doit adapter, entre autres, ses politiques des énergies renouvelables, de la recherche, du commerce et de l'investissement en conséquence.

<sup>101</sup> APRODEV et PELUM Association (2012): Agricultural Research in Africa: Why CAADP should follow IAASTD, mai

<sup>102</sup> Voir la note 52. Autre citation de Michel Pimbert (2007): *Transforming knowledge and ways of knowing for food sovereignty*, International Institute for Environment and Development

<sup>103</sup> Voir par exemple Ecumenical Advocacy Alliance (2012): *Nourishing the World: scaling up agroecology*

<sup>104</sup> IAASTD (2009): *L'agriculture à la croisée des chemins*. Rapport mondial: les auteurs en appellent à une reconnaissance accrue de la multifonctionnalité: «L'IAASTD met l'accent sur la multifonctionnalité de l'agriculture, un concept qui reconnaît l'agriculture comme une activité à objectifs multiples qui produit non seulement des denrées (aliments, fourrage, fibres, biocarburants, plantes médicinales et ornementales), mais aussi des produits non-alimentaires tels que des fonctions écosystémiques, des aménités paysagères et des héritages culturels», p.4; et: «L'augmentation et le renforcement des connaissances, de la science et de la technologie agricoles en vue de l'émergence de sciences agroécologiques contribuera à résoudre les problèmes environnementaux tout en préservant et en augmentant la productivité», conclusion 7

<sup>105</sup> Voir note 97



Peruvians protesting against the Conga mining project

## Comment l'UE peut-elle aider Adoaga Ousmane au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations locales d'autres pays en développement à tirer parti de leur environnement et de leurs ressources naturelles? 4.0

Pour vivre et se développer, les êtres humains dépendent très largement des ressources naturelles, des terres, de l'eau, des forêts et des minerais. Un grand nombre de ces ressources ont paradoxalement été gravement menacées et négligées pendant des décennies, et leur utilisation par les populations locales a été entravée. Une concurrence féroce pour l'accès à ces ressources, et la maximisation de leur exploitation à court terme, ont aggravé la situation.

Le modèle de production et de consommation actuellement suivi par l'Europe pour réaliser ses objectifs de développement et de croissance économique a pour effet de la rendre largement dépendante des ressources naturelles externes, essentiellement celles des pays en développement. L'Europe demeure en outre un des contributeurs majeurs au changement climatique, même si l'on tient compte de la récente ascension des économies émergentes jusqu'au niveau des chefs de file en la matière. Les répercussions de ce modèle sur les populations d'autres régions du monde, sur leur environnement, et sur leurs opportunités de développement, sont considérables.

En matière d'empreinte écologique, au vu de son niveau de consommation<sup>106</sup>, 2,6 planètes seraient nécessaires pour que l'Europe subvienne à ses besoins actuels, ce qui n'est pas tenable, si l'on tient compte de la demande mondiale ou de la nécessité de partager les ressources dans les limites de ce que peut offrir la planète. La dépendance vis-à-vis des importations n'a cessé d'augmenter, tandis que des pays extérieurs à l'Europe où les garde-fous peuvent ne pas être aussi stricts, des pays en conflit ou fragiles, ont assumé les problèmes environnementaux, climatiques, sociaux et de droits humains induits par les activités d'extraction et de transformation qui leur ont été sous-traitées par l'Europe. Changement climatique, violations des droits humains, conflits, corruption : tous ces maux peuvent découler, plus ou moins directement, de ce type de logique. Le prix le plus élevé est payé par les populations les plus pauvres et les plus vulnérables de nombreux pays en développement.

Malgré les engagements d'«efficacité des ressources» pris au titre de la stratégie «Europe 2020»<sup>107</sup>, les politiques d'aujourd'hui manquent d'ambition, et continuent de nuire à l'utilisation et à la gestion des ressources naturelles par les populations des pays en développement, ainsi qu'à leur accès à ces ressources. Certaines incohérences entre les objectifs de développement et les politiques communautaires en rapport avec le climat et les ressources naturelles sont examinées dans ce chapitre.

<sup>106</sup> WWF (2012), *Rapport Planète Vivante*

<sup>107</sup> Communication de la Commission européenne «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources – Initiative phare de la stratégie Europe 2020», COM(2011) 21, 26.0.2011

<sup>108</sup> Entretien avec Oxfam, mai 2012 (non publié)

### PREMIÈRE PARTIE. Le changement climatique

#### Quel est l'impact des politiques de l'UE sur la vie des gens?

L'aggravation de la faim pourrait constituer une des répercussions les plus brutales du changement climatique sur l'humanité. L'augmentation des émissions de gaz à effet de serre provoque la hausse des températures, affectant les régimes de pluie et augmentant la probabilité des phénomènes climatiques extrêmes, avec des conséquences dévastatrices pour la production de denrées alimentaires. Les moyens de subsistance des populations les plus déshéritées, qui dépendent l'essentiel de leur argent pour se nourrir, et la sécurité alimentaire internationale, commencent déjà à pâtir des effets du changement climatique. Celui-ci a généralement pour effet d'exacerber les problèmes de pauvreté existants, de réduire l'accès aux ressources productives et aux services, et de déséquilibrer davantage encore les rapports de force. Les risques, pour les plus pauvres, s'en trouvent démultipliés.

Adoaga Ousmane, 45 ans, habitant de Louga, un petit village tchadien, mâche inlassablement des noyaux de fruits, depuis longtemps dépourvus de leur chair: une technique courante pour tromper la faim<sup>108</sup>. Adoaga est tributaire de la fertilité des sols et du climat: «*Tout va bien lorsqu'il pleut en grandes quantités*», dit-elle. «*C'est quand il ne pleut pas ou quand il pleut au mauvais moment que les problèmes commencent. S'il pleut quand il faut, je demande à des amis de me prêter des semences. Je cultive du sorgho et d'autres légumes. Cette année est vraiment la pire, il ne pleut pas.*»

“ IL FAUT TROUVER UN MOYEN POUR QUE LES ENTREPRISES EUROPÉENNES AGISSENT DE FAÇON RESPONSABLE TOUT EN FAISANT DU PROFIT ”  
ERIC KAJEMBA,  
OBSERVATOIRE  
GOUVERNANCE ET PAIX, RDC

En 2012, plus de 18 millions d'habitants de la région du Sahel, en Afrique de l'Ouest, ont subi une grave crise alimentaire, causée par la sécheresse, la désertification et d'importantes hausses des prix des denrées alimentaires. Une telle crise alimentaire, au Sahel, survient habituellement une fois

**Comment l'UE peut-elle aider  
Adoaga Ousmane au Tchad,  
Máxima Acuña Atalaya au Pérou  
et les populations locales  
d'autres pays en développement  
à tirer parti de leur  
environnement et de leurs  
ressources naturelles?**

48

par décennie. C'est pourtant la troisième fois au cours de ces 10 dernières années qu'elle sévit. Les populations disposent par conséquent à chaque fois de peu de temps pour se rétablir avant la sécheresse suivante. Si les régimes de pluie, dans la région, varient considérablement, on observe, depuis les années 1950, une très nette tendance à la multiplication des sécheresses. Celles-ci sont devenues plus longues et plus intenses.

La viande, sur le marché, est devenue trop chère. Adoaga, autrefois, en mangeait une fois par semaine. Les phénomènes climatiques extrêmes survenant sur une même année peuvent entraîner de soudaines hausses des prix équivalentes à celles habituellement observées sur deux décennies. Les prix des denrées alimentaires ont augmenté en moyenne, au Tchad, en 2012, de 40% de plus que pendant la période qui a précédé la crise. Comme de nombreuses femmes du village, Adoaga s'est vue contrainte de marcher jusqu'à des fourmières pour y récupérer des semences, signe particulièrement révélateur de la gravité de la crise alimentaire. À pied, cinq heures sont nécessaires pour effectuer l'aller-retour entre Louga et les fourmières. *«Je creuse dans la fourmière, à la recherche des graines d'herbes sauvages raménées et stockées par les fourmis. Je les récupère et je les fais bouillir un long moment dans un récipient jusqu'à ce que la poussière se dépose au fond et que les graines flottent à la surface».*

Cette grave insécurité alimentaire au Sahel s'inscrit dans le contexte plus large d'un dérèglement du climat et de phénomènes climatiques extrêmes menaçant l'existence des populations les plus vulnérables dans le monde. Il ressort d'un rapport conjoint du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et d'autres organismes<sup>109</sup> que l'augmentation des températures, au Sahel, a déjà atteint 1,3°C au cours du XX<sup>ème</sup> siècle. Le rapport précise

en outre que la situation, en Afrique, en conséquence du changement climatique, continuera de s'aggraver. Les conditions climatiques de plus en plus défavorables auront des conséquences désastreuses pour le maïs et le sorgho, deux cultures vivrières en Afrique, ce dont les petits agriculteurs seront les premiers à pâtir.

L'UE consacre des millions d'euros à des programmes de promotion de la sécurité alimentaire, d'adaptation au changement climatique et de gestion des crises humanitaires au Sahel. Mais si elle ne remplit pas ses obligations au titre de la Cohérence des politiques au service du développement (CPD), et si elle n'assume pas ses responsabilités – à l'instar des autres États pollueurs – en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'atténuation de dérèglements climatiques devenues incontrôlables, de tels efforts ne seront pas suffisants pour protéger les populations sahéniennes contre les conséquences de ces dérèglements de plus en plus redoutables. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre continuent d'augmenter d'année en année. Le taux de concentration de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère a atteint le seuil de 400 parties par millions – soit le taux le plus élevé depuis au moins 800 000 ans<sup>110</sup>. Au rythme actuel, si des mesures ne sont pas prises d'urgence – dans les prochaines décennies –, la limite mondiale acceptable de 2°C de réchauffement planétaire que les dirigeants internationaux se sont fixé en 2010<sup>111</sup> sera dépassée.

**Comment l'UE peut rendre ses politiques cohérentes avec le développement humain?**

**Mesures relatives au climat et à l'énergie de l'UE**

Le train de mesures prises par l'UE en 2009 en matière de climat et d'énergie (ou «Paquet Climat-Energie») ont marqué le début d'une politique climatique communautaire exhaustive. Trois objectifs climatiques clés ont été fixés pour 2020: sur les émissions de gaz à effet de serre, sur les énergies renouvelables et sur l'efficacité énergétique. En s'engageant, au Sommet de Copenhague de 2009, à consacrer 100 milliards de dollars américains (\$US) [75 milliards d'euros] par an, d'ici 2020, à l'aide à l'adaptation des pays en développement au changement climatique et à l'élaboration de politiques de diminution des émissions de dioxyde de carbone, l'UE a affiché sa volonté d'assumer sa part de responsabilité. L'accord sur le climat de l'UE de 2009 pose cependant un certain nombre de problèmes, à savoir notamment qu'un objectif inadéquat de réduction des émissions de gaz à effet de serre a été fixé, et que les objectifs définis en matière de carburant pour les transports se sont avérés gravement préjudiciables pour le climat et les populations (voir la partie relative aux biocarburants du chapitre sur la sécurité alimentaire).

Depuis, des discussions sur les ambitions de l'UE en matière de climat pour 2030 ont été engagées. Les résultats de ces discussions seront d'une importance capitale dans la mesure où l'UE déterminera, en fonction de celles-ci, si elle s'oriente vers une utilisation durable des ressources (eu égard aux émissions de gaz à effet de serre) et si elle adopte des objectifs de réduction des émissions de carbone à hauteur d'une part équitable du budget international de lutte contre ces émissions nécessaire pour maintenir le réchauffement planétaire à une valeur comprise entre 1,5 et 2°C. La publication d'une communication de la Commission européenne sur sa vision des politiques climatiques pour 2030 est prévue pour la fin de 2013. Les chefs d'Etat européens discuteront de leurs ambitions en la matière en mars 2014, en prévi-





**Comment l'UE peut-elle aider  
Adoaga Ousmane au Tchad,  
Máxima Acuña Atalaya au Pérou  
et les populations locales  
d'autres pays en développement  
à tirer parti de leur  
environnement et de leurs  
ressources naturelles?**

sion de la tenue d'un sommet des Nations unies, plus tard la même année, réclamée par le Secrétaire-Général des Nations unies, Ban Ki-moon, afin d'accélérer l'action mondiale de lutte contre le changement climatique. Les discussions sur la contribution de l'UE au budget annuel de 100 milliards \$US (75 milliards €) pour lequel les États se sont engagés ont lieu parallèlement. Elles n'ont toutefois pas encore abouti à des résultats de nature à susciter la confiance des pays en développement quant aux chances que cet engagement soit honoré. De l'issue de ces deux processus dépendra le contenu de l'accord international sur le climat dont l'adoption est prévue à Paris à la fin de 2015.

La situation est plus complexe aujourd'hui qu'en 2008, date à laquelle les premières mesures climatiques et énergétiques de l'UE ont été négociées. En cette période de crise économique et financière, les questions de sécurité énergétique figurent en tête des priorités des États. Aucune révision à la hausse au regard des attentes et des besoins actuels n'est envisagée pour les financements des politiques climatiques, qu'il est prévu d'assurer via l'aide promise au titre de l'engagement à consacrer 0,7 % du PIB à l'aide au développement<sup>112</sup>.

Les industriels des secteurs dont les émissions de carbone sont les plus importantes tentent de tirer parti de la situation en plaçant en faveur d'un revirement des politiques climatiques. Une telle vision à courte vue serait dangereuse, à terme, y compris pour les intérêts de l'Europe elle-même. L'Europe, en n'adoptant pas d'objectifs ambitieux pour 2030, et en ne révisant pas les financements des politiques climatiques en faveur des pays en développement à la hausse, contreviendrait au principe de CPD. Sa contribution aux mesures de lutte contre le changement climatique s'en trouverait diminuée, et les souffrances dues à la faim dans le monde aggravées. Un tel manque de volontarisme serait également préjudiciable pour les objectifs internationaux des politiques climatiques dont la négociation est prévue en 2015, et pour lesquels les engagements que l'UE aura pris donneront le ton. Si l'UE n'assume pas sa part de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de financement de la lutte contre le changement climatique, il est peu probable que les autres économies majeures, auxquelles il est demandé de redoubler d'efforts, assumeront la leur. Enfin, en renonçant à une transition rapide vers une économie sobre en carbone, l'Europe commettrait une grave erreur politique. La mise en œuvre de mesures pour lutter contre les crises sociale, économique et environnementale n'aurait pas uniquement des effets extrêmement bénéfiques en termes de création d'emplois, d'amélioration de la santé et du bien-être des populations et d'éloignement de l'UE d'un modèle fondé sur des importations énergétiques volatiles (soit autant d'enjeux majeurs pour les générations actuelles et futures), elle constituerait également un gage essentiel de prévention des éventuelles retombées néfastes en dehors de l'Europe. Les intérêts de l'UE et ses objectifs de développement, en l'occurrence, se rejoignent.

Pour aider Adoaga Ousmane au Tchad et les autres, les États doivent de toute urgence joindre leurs efforts pour contrer les dérèglements climatiques, qui exacerbent la faim et la pauvreté. L'UE a un rôle essentiel à jouer dans la transition vers une économie plus durable, par la mise en œuvre des mesures climatiques définies pour l'après-2020, et ce à temps pour la Conférence des Parties de 2015. Ces mesures ont été définies au regard des objectifs fixés dans les domaines suivants: émissions, énergies renouvelables (bannissement des biocarburants de première génération non durables, et adoption de critères de durabilité sociale et

## Focus 1: Changement climatique et déplacements : absence de cadre de protection

L'impact sur la mobilité des populations constitue l'un des aspects les plus problématiques des mutations climatiques et environnementales.

Du fait du réchauffement et de l'augmentation des précipitations, ainsi que la Croix Rouge en a fait état<sup>113</sup>, la vulnérabilité et l'exposition au risque de déplacement des millions de personnes vivant à proximité de la mer et dans les régions en proie aux sécheresses où les phénomènes climatiques extrêmes sont devenus la norme, ne cessent de s'accroître. De plus en plus d'éléments semblent relier les mutations de l'environnement (le changement climatique en particulier) et les migrations. Ces mutations constituent toutefois rarement le seul facteur de déplacement des populations. Celui-ci, bien que significatif – si ce n'est déterminant – opère en conjonction avec des facteurs économiques, sociaux et politiques, ainsi que les vulnérabilités existantes. Un lien de cause à effet ne peut par conséquent être qu'exceptionnellement établi, de même qu'il est difficile de classer les migrants environnementaux ou climatiques dans des catégories précises : la question de savoir dans quelle mesure une migration est «forcée» fait débat, et la prudence est de mise s'agissant d'estimer le nombre de déplacés potentiels. Certainement les funestes prédictions selon lesquelles le nombre de ces déplacés pourrait s'élever à des centaines de millions de personnes sont-elles largement exagérées. La notion populiste de «réfugiés climatiques» est quant à elle fortement trompeuse.

Si la plupart des personnes exposées au risque de déplacement induit par le climat demeureront dans leur pays, d'importantes lacunes légales et normatives sont à relever – au niveau tant du droit international relatif aux droits humains que du droit humanitaire – en matière de protection de celles qui seraient contraintes d'émigrer. Il n'existe en réalité aucun cadre, aucune législation, aucun organisme ni aucune institution spécialement mandés pour les protéger ou les assister. L'adoption d'un nouvel instrument légal multilatéral est requise pour la prise en charge des besoins et de la protection des populations contraintes de fuir la dégradation de leurs conditions environnementales et climatiques.

109 PNUE, CILSS, OCHA, IOM, UNU (2011): *Livelihood Security, Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel*

110 The Guardian (2013) <http://www.guardian.co.uk/environment/2013/may/14/record-400ppm-co2-carbon-emissions>

111 Site Internet de la CCNUCC : The international response to climate change

112 Rapport AidWatch de CONCORD (2012) : *Aid We Can: invest more in global development*

113 Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) (2012): *Rapport sur les catastrophes mondiales 2012 – Migration forcées*, édité par Roger Zetter, p. 231

**Comment l'UE peut-elle aider  
Adoaga Ousmane au Tchad,  
Máxima Acuña Atalaya au Pérou  
et les populations locales  
d'autres pays en développement  
à tirer parti de leur  
environnement et de leurs  
ressources naturelles?**

environnementale ambitieux et juridiquement contraignants); efficacité énergétique; financement de la lutte contre le changement climatique.

CONCORD et Climate Action Network Europe (CAN) appellent l'UE à relever l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre inadéquat fixé pour 2020 à au moins 30%, et à élaborer un ensemble de politiques ambitieuses pour l'après-2020, qui devront notamment consister à s'entendre:

- sur des mesures ambitieuses et exhaustives en matière de climat et d'énergie, à temps pour le Sommet des Nations unies de l'automne 2014, qui comprendront un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif sera nettement revu à la hausse par rapport à l'objectif trop faible de 40% proposé par la Commission européenne au titre de la feuille de route de réduction des émissions de carbone (« Low Carbon Roadmap ») adoptée pour 2050. Deux objectifs complémentaires doivent également être adoptés : un objectif d'énergies renouvelables avec instauration d'un cadre de durabilité sociale et environnementale solide et juridiquement contraignant, et un objectif d'efficacité énergétique;

- sur une révision des objectifs de financement des politiques climatiques à la hausse et sur l'adoption de financements supplémentaires, d'ici 2020, pour les pays en développement – les plus vulnérables en particulier –, dans la droite ligne des engagements de financement des politiques climatiques souscrits à Copenhague. Des dispositifs innovants de financement public devront être instaurés en plus des engagements d'APD existants, au titre du système d'échange de droits d'émission de l'UE, de taxation des transactions financières, et d'une future taxe carbone sur les transports internationaux, qui abondera automatiquement le Fonds vert pour le climat.

## DEUXIÈME PARTIE. Ressources naturelles

### *Quel est l'impact des politiques de l'UE sur la vie des gens?*

Máxima Acuña Atalaya<sup>114</sup>, une Quechua de 42 ans, vit dans le petit village des montagnes andines de Tragadero Grande, dans le district de Cajamarca, au nord du Pérou. Máxima est fileuse et tisseuse, mère de quatre enfants, et son mari, Jaime Chaupe Lozano, est agriculteur. Leur maison est désormais la seule; la totalité des autres familles ont vendu la leur, ainsi que leurs terres, à la société minière de Conga. Máxima résiste: elle refuse de vendre le «chacra» et la maison familiale. Elle est devenue la figure emblématique du mouvement des agriculteurs en lutte pour la protection des lacs El Perol et Azul, qui font partie d'un écosystème caractéristique – et fragile – des hauts plateaux andins: les terres humides.

La mine Conga est détenue par Minera Yanacocha SRL, une coentreprise formée de l'étasunienne Newmont Mining Corporation et de la péruvienne Compañía de Minas Buenaventura. La mine, qui consiste en deux immenses carrières de 1,5 km de large sur 600 m de profondeur, est une extension de la mine Yanacocha, la plus grande mine d'or d'Amérique latine et la deuxième au monde. Le développement de l'infrastructure du projet nécessitera d'éliminer plusieurs lacs, qui seront drainés afin de dégager l'accès au minerai et utilisés comme fosses à déchets ou pour l'approvisionnement de l'exploitation en eau. Trente deux communautés locales de petits agriculteurs seront affectées par le projet.



En 20 ans d'exploitation, la mine Yanacocha a produit plus de 20 millions d'onces d'or. Le chiffre époustouflant de 1,3 million d'onces, pour une valeur de 2 milliards \$US (1,5 milliard €), a été atteint en 2011. Un rendement de près de 12 millions d'onces d'or et de 6,8 milliards de kilos de cuivre sur sa durée de vie prévue de 17 ans est attendu pour la mine Conga. Les bénéficiaires des entreprises minières, au Pérou, sont soumis à un taux d'imposition de 30%. Bien qu'une grande partie de cet impôt soit redistribué aux populations locales par lesquelles la production est assurée, le département de Cajamarca demeure un des plus pauvres du Pérou. 56% de ses habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté, une proportion largement supérieure à la moyenne nationale (35%).

<sup>114</sup> La Republica (2013) :<http://www.larepublica.pe/09-03-2013/la-mujer-del-aga-cronica-de-una-visita-la-familia-chaupe>

<sup>115</sup> Robert E. Moran (2011): *The Conga Mine, Peru: Comments on the Environmental Impact Assessment (EIA) and Related Issues*. Environmental Defender Law Center

<sup>116</sup> Nations unies, Département des affaires économiques et sociales (2005): *International Workshop on Methodologies Regarding Free Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples*, 17-19 janvier 2005, PFI/2005/WS.2/10

<sup>117</sup> Groupe de prospective du développement de la Banque mondiale (20013): *Commodity Price Forecast Update*. 15 janvier 2013

<sup>118</sup> Africa Panel (2013): *Africa Progress report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa's natural resources for all*

<sup>119</sup> Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises

<sup>120</sup> John Ruggie (2011): *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy"*

<sup>121</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil en ce qui concerne la publication d'informations non financières et d'informations relatives à la diversité par certaines grandes sociétés et certains groupes, COM/2013/0207 final

**Comment l'UE peut-elle aider Adoaga Ousmane au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations locales d'autres pays en développement à tirer parti de leur environnement et de leurs ressources naturelles?**

**CE QUI EST NÉCESSAIRE, C'EST DES INFORMATIONS SUR LES RISQUES POUR LES POPULATIONS LOCALES ET LES ÉCOSYSTÈMES ET SUR LES STRATÉGIES À LONG TERME DES ENTREPRISES POUR ABORDER ET RÉDUIRE CES RISQUES**

51

Un grand nombre de problèmes sont survenus à cause de la mine Yanacocha au cours des 20 dernières années. Un déversement de mercure, en 2000 – l'incident le plus grave à ce jour – a provoqué l'empoisonnement de plus de 900 villageois. Un audit interne a établi peu après que l'activité de la mine avait donné lieu à 20 atteintes graves à l'environnement. En 2004, plus de 10 000 personnes ont protesté contre l'extension de la mine Yanacocha, qui a dû suspendre ses activités. Une étude d'impact sur l'environnement (EIE) a été conduite par Newmont, et en dépit de controverses sur sa viabilité<sup>115</sup>, un nouveau projet minier de Conga a été approuvé en 2010. Le pourcentage des habitants de Cajamarca et des environs opposés à ce nouveau projet a été estimé à 80%. Au moins cinq personnes sont mortes au cours des actions de protestation organisées ces dernières années, et plusieurs agriculteurs et leaders locaux ont été accusés de trouble à l'ordre public et sont dans l'attente de leur procès.

Le mouvement de protestation des paysans locaux se poursuit malgré l'adaptation récente du projet Conga. Les populations locales font valoir qu'elles n'ont pas été correctement informées des retombées environnementales du projet: le processus de consultation s'est résumé à une réunion, le principe de base de «consentement libre et éclairé»<sup>116</sup> n'ayant donc pas été respecté. Máxima et sa famille ont été intimidés et violentés, à plusieurs reprises, par des membres des forces de sécurité à la solde de la compagnie minière.

Le cas de Máxima Acuña Atalaya, de ses concitoyens et de la mine Conga n'est qu'un exemple d'une tendance du secteur privé à investir dans des projets d'extraction de ressources naturelles aux effets dévastateurs pour les moyens de subsistance et le potentiel de développement des populations. Pour endiguer cette tendance, le renforcement des mécanismes de responsabilisation sociale et de la transparence de l'activité des entreprises sera d'une importance capitale. Eu égard aux entreprises européennes, l'UE doit s'assurer de l'entière cohérence de son approche en matière d'obligations de rendre compte imposées aux entreprises cotées au sein de l'UE et de commerce des minerais de la guerre par rapport à ses objectifs de développement.

## **Comment l'UE peut rendre ses politiques cohérentes avec le développement humain?**

### **1. Obligations de compte rendu non financier de l'UE**

La présentation des informations relatives à l'impact non financier de l'activité des entreprises constitue sans conteste l'occasion, pour l'UE, de démontrer la cohérence de ses politiques en faveur du développement (CPD), et d'améliorer l'efficacité de son action sur le changement climatique et les ressources naturelles des pays en développement.

Pour les pays en développement qui en sont dotés, les ressources naturelles constituent tant une chance qu'une source de difficultés. Des projections de la Banque mondiale ont montré que les cours réels de la plupart des métaux et des ressources énergétiques demeureront largement supérieurs, jusqu'en 2025, à ceux des années 1990<sup>117</sup>. D'après l'Africa Progress Report 2013, les cours des denrées de base ont très largement contribué au récent boom des économies africaines<sup>118</sup>. Les pays du Sud riches en ressources disposent d'un moyen de stimuler leur développement, dans la mesure où grâce aux ressources en question, les revenus des pays concernés peuvent être amenés à augmenter considérablement. Les fonds nécessaires peuvent alors être mobilisés et investis pour le développement humain du pays. Ce potentiel est toutefois malheureusement rarement

disponible, du fait de l'évasion fiscale pratiquée par les firmes transnationales, ainsi qu'il en est question dans le chapitre relatif au **financement du développement**.

La bonne gouvernance de l'industrie de l'extraction et des revenus est essentielle pour la réalisation des objectifs économiques et sociaux définis. En 2012, par son adoption des obligations de divulgation pour tous les types de paiements effectués auprès des gouvernements par les sociétés cotées en bourse et par l'ensemble des grandes sociétés extractives dans le monde<sup>119</sup>, l'UE a adressé un signal fort quant à sa volonté de créer les conditions de l'amélioration de la gouvernance dans ce secteur. L'amélioration de la transparence est un bon exemple de la manière dont différentes politiques communautaires, dans divers domaines, sont susceptibles de contribuer au renforcement de la CPD.

Si l'industrie extractive représente un certain potentiel économique, ses opérations engendrent d'importantes répercussions sociales et environnementales, comme dans le cas de Máxima Acuña Atalaya et de ses concitoyens. Grâce au travail du Représentant spécial des Nations unies chargé des questions relatives aux droits de l'homme, aux sociétés transnationales et aux autres entreprises, John Ruggie, l'obligation de diligence raisonnable en matière de droits humains pour le secteur privé a été fermement établie<sup>120</sup>. Les entreprises, en vertu de cette obligation, sont tenues de veiller à ce que leurs opérations n'entraînent pas de violations des droits humains et, le cas échéant, de prendre toutes les mesures nécessaires pour y remédier. Les évaluations et la redevabilité relatives à l'obligation de diligence raisonnable en matière de droits humains demeurent toutefois, dans la pratique, limitées ou inexistantes. Sur le plan environnemental, si l'analyse d'impact environnemental des entreprises doit en principe précéder toute approbation de leurs projets, l'analyse en question contient souvent de graves lacunes, et le véritable impact peut différer considérablement des informations présentées. Et surtout, l'adoption de la réglementation appropriée et la mise en œuvre des mesures d'atténuation des effets préjudiciables des activités extractives sur les droits humains et l'environnement se heurtent souvent à la résistance des gouvernements. Le nombre des conflits engendrés par les activités extractives augmente donc à une vitesse inquiétante. Dans certains pays, elles sont même la source principale du mécontentement des populations et des violations des droits humains commises à leur encontre. Il apparaît par ailleurs de plus en plus clairement, dans les pays en proie à des conflits armés, que les activités extractives ont pour effet de les exacerber. Des mécanismes sont pourtant prévus pour l'analyse et l'atténuation, par les entreprises, des effets potentiellement néfastes de leur activité sur les conflits, de consultation des populations locales sur l'impact social et économique du projet d'exploitation, et de dédommagement des personnes déplacées. Les importants revenus générés sont par ailleurs à même d'améliorer l'économie locale et les moyens de subsistance des populations concernées.

Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour amener les entreprises à rendre compte des incidences de leur activité sur les droits humains, l'environnement et les conflits. La Commission européenne a engagé, en avril 2013, une révision des obligations de compte rendu non financier des entreprises, qui a plus particulièrement porté sur les répercussions sociales et environnementales de leur activité<sup>121</sup>. L'opportunité de cette révision doit être saisie pour progresser, de manière significative, en matière de responsabilité sociale et de redevabilité des entreprises. Seules 10% des entreprises européennes rendent effectivement compte de

**Comment l'UE peut-elle aider Adoaga Ousmane au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations locales d'autres pays en développement à tirer parti de leur environnement et de leurs ressources naturelles?**

leur activité au regard des aspects de durabilité, de manière cependant souvent incohérentes, et sans divulguer les informations dont les personnes affectées auraient vraiment besoin. La proposition de loi de la Commission comprend l'obligation, pour les entreprises cotées en bourse en Europe et les autres grandes entreprises européennes non-cotées, de publier des informations supplémentaires dans leurs rapports annuels, et ce (a minima) sur les questions d'impact environnemental et social, de main d'œuvre, de droits humains et de mesures anti-corruption. Le compte-rendu doit comprendre, dans ces domaines, des informations relatives aux politiques des entreprises, aux résultats de ces politiques et aux risques y afférents.

La proposition, cependant, comporte de sérieuses lacunes: en adoptant, vis-à-vis des entreprises, une approche du type «se conformer ou s'expliquer», elle offre à celles-ci une trop grande latitude de choix quant aux aspects sur lesquels rendre compte et au cadre international, européen ou national existant à utiliser. Une telle faiblesse des exigences est susceptible de produire les mêmes insuffisances que les rapports de durabilité actuellement publiés de manière volontaire par un certain nombre d'entreprises. Les informations ainsi communiquées demeurent par ailleurs avant tout orientées vers les besoins des investisseurs – se focalisant sur les risques pour les entreprises plutôt que sur ceux par lesquels les personnes ou la planète sont menacés –, avec une tendance au «green washing» (durabilité revendiquée sans véritable fondement, NdT). Autre faille de la proposition: l'absence de mécanisme de nature à assurer la conformité au nouveau règlement ou la vérification de la véracité des informations publiées.

Les informations sur les risques pour les populations locales et les écosystèmes, les stratégies de traitement et de réduction de ces risques, et la contribution des entreprises au développement durable sur le long terme doivent être divulguées. Les exigences de divulgation doivent être réelles, et le choix des informations à communiquer ne peut être laissé à la discrétion des entreprises. L'adoption de directives supplémentaires de la Commission européenne sur la nature et les modalités du compte-rendu exigé s'impose.

Les risques (considérables) propres aux activités extractives, et ceux que celles-ci font courir aux écosystèmes, aux moyens de subsistance des populations locales – ceux des populations indigènes en particulier –, et aux relations entre membres des collectivités concernées, doivent être pris en compte. En vertu de la législation européenne, des obligations de compte-rendu spécifiques, dans ce domaine également, doivent être instaurées. Les rapports des entreprises doivent comprendre des informations détaillées sur les questions environnementales et de droits humains, la gestion des risques, les politiques mises en œuvre et les résultats obtenus. Pour la protection de collectivités telles que celles de Máxima Acuña Atalaya, des lignes directrices doivent être définies pour la présentation, par les acteurs de l'industrie de l'extraction, des informations relatives à leur activité. Ces lignes directrices doivent reposer sur un ensemble de normes et de principes applicables spécifiquement aux activités des entreprises dans des environnements hautement sensibles tels que les zones de conflit et les pays à la gouvernance fragile.

CONCORD appelle l'UE à réviser la directive relative à la présentation des rapports non financiers et à garantir:

- l'instauration d'une redevabilité plus stricte pour les entreprises en général, incluant notamment la présentation de rapports, par pays, sur les impôts versés, les volumes et les montants de production, ainsi que la main d'œuvre (voir cha-

“ **LA LÉGISLATION EUROPÉENNE DEVRAIT VISER À PERMETTRE AUX PARTIES PRENANTES D'AMÉLIORER LEURS PRATIQUES** ”  
**ERIC KAJEMBA, DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE GOUVERNANCE ET PAIX (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO)**

pitre relatif au financement du développement pour de plus amples informations);

- la fiabilité des informations fournies par les entreprises, au moyen de mécanismes indépendants de vérification et de sanction;
- une redevabilité stricte propre à l'industrie extractive. Ces obligations doivent reposer sur des normes d'analyse d'impact environnemental des activités minières et de l'exploitation des hydrocarbures, sur les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, et sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

## 2. Vers une initiative de l'UE sur les minerais de la guerre

L'occasion se présente également à l'UE d'améliorer les effets de sa consommation de minerais sur la sécurité des pays en développement et de s'attaquer, de la sorte, à une incohérence actuelle de ses politiques. La présentation, par la Commission européenne, le Service européen d'action extérieure (SEAE) et les autres services concernés, d'une proposition de loi sur la question de l'extraction des «minerais de la guerre» dans les pays en développement, en guise de suivi de la communication de la Commission sur le commerce, la croissance et le développement<sup>122</sup>, est attendue avant mai 2014.

Depuis près de 20 ans, les événements qui se déroulent sur le continent africain posent la question du lien entre l'exploitation des minerais et la dynamique des conflits (guerres civiles, rébellions armées, etc.). Les «diamants de la guerre», en Sierra Léone et au Liberia, en ont constitué les illustrations les plus tristement emblématiques<sup>123</sup>. L'attention se porte à l'heure actuelle plus particulièrement sur les minerais dits «des trois T» en anglais (tin, tantalum, tungsten: étain, tantale et tungstène), ainsi que sur l'or, dans le commerce illégal desquels les groupes armés de l'est de la République Démocratique du Congo (RDC) sont engagés. Un certain nombre d'éléments paraissent toutefois indiquer que l'Afrique n'est pas le seul continent concerné: l'Amérique latine (Colombie) et l'Asie (Myanmar) sont également affectées par le phénomène des «minerais de la guerre». CONCORD et plusieurs autres ONG européennes réclament depuis plusieurs années l'adoption de politiques d'approvisionnement en minerais plus responsables, faisant valoir en particulier leur hostilité vis-à-vis de l'initiative européenne «Matières premières»<sup>124</sup>.

La Commission européenne a lancé, en avril 2013, une consultation publique sur une éventuelle initiative européenne en matière d'approvisionnement en minerais en provenance de zones affectées par un conflit ou à haut risque. L'intervention de l'UE, selon CONCORD, doit prendre la forme d'une disposition légale (règlement ou directive), et la diligence raisonnable des entreprises en matière de chaîne d'approvisionnement en minerais doit être rendue obligatoire, ce à quoi les milieux d'affaires sont vivement opposés; ceux-ci prétendent qu'ils n'ont pas besoin d'une incitation légale pour agir. La Commission européenne est divisée sur le caractère obligatoire de l'initiative de l'UE: ses opposants craignent pour la sécurité des approvisionnements en minerais pour les entreprises européennes, dans un contexte de concurrence avec les économies émergentes telles que la Chine, qui ne contrôle pas de si près – du moins pas pour l'instant –, l'origine des minerais. Ces arguments ne changent rien, cependant, à l'obligation légale de l'UE de garantir la CPD et au devoir des États ou des entreprises de respecter

Comment l'UE peut-elle aider Adoaga Ousmane au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations locales d'autres pays en développement à tirer parti de leur environnement et de leurs ressources naturelles?

## Entretien:

**Eric Kajemba, fondateur et directeur de l'Observatoire Gouvernance et Paix (OGP), ONG basée à Bukavu**

### **Quelle est actuellement la situation en RDC au regard du conflit et du commerce des minerais?**

Dans les provinces de Maniema et de Katanga, les minerais sont vendus et certifiés « conflict-free » (sans rapport avec un conflit, NdT), en vertu d'un système de labellisation après vérification de l'origine du minerai. Les régions Nord et Sud Kivu ont toutefois de facto été placées sous embargo, il y a deux ans, le commerce légal de minerais y étant désormais quasiment inexistant. Une chaîne de traçabilité pilote mise en place dans le Sud Kivu en octobre 2012 n'a pas permis à ce jour d'exporter plus de 500 tonnes de minerai. Mais tandis que l'activité peut être considérée comme légale pour un seul site en exploitation, un commerce frauduleux massif a lieu avec les minerais extraits dans d'autres sites et des minerais de contre-façon. Le lancement du certificat régional, en juillet 2013, a constitué une étape vers le déblocage de la situation.

### **Des mesures législatives ont été prises par les États-Unis, avec le Dodd-Frank Act : que pensez-vous de cette loi?**

La loi Dodd-Frank ne nous a pas vraiment aidés dans la mesure où elle a provoqué notre mise sous embargo, sans prise en compte de ses répercussions sur l'existence des populations locales. L'intention de la loi était peut-être bonne, mais des mesures d'accompagnement insuffisantes ont été prises.

### **L'UE semble évoluer vers l'adoption de l'approche de l'OCDE en matière d'obligations de diligence raisonnable. La législation communautaire relative aux minerais de la guerre pourrait-elle être d'une quelconque utilité?**

J'espère que la loi de l'UE ne sera pas une copie conforme du Dodd-Frank Act. L'UE doit viser à responsabiliser l'ensemble des parties intéressées, tant en aval (fonderie, consommateurs finaux), qu'en amont, et à améliorer leurs pratiques. Elle doit établir clairement les zones de conflit concernées, qui ne doivent pas se limiter à la région des Grands lacs. Nous souhaiterions également qu'un éventail plus large de minerais soient concernés, et non pas uniquement l'étain, le tantalite et le tungstène. Nous reconnaissons le besoin d'une plus grande transparence, toutefois l'UE doit prendre en compte les populations locales qui, souvent, n'ont pas beaucoup d'autres alternatives, pour gagner leur vie, que de travailler dans l'extraction des minerais.

### **Pensez-vous qu'il soit souhaitable d'encourager les entreprises (européennes) à investir dans les régions minières de RDC ? Si oui, selon quelles modalités?**

J'encourage bien sûr les entreprises à investir au Congo ! L'enjeu est toutefois d'obtenir que les investissements aient lieu dans le respect de véritables principes de responsabilité sociale. La loi congolaise (Code minier de juillet 2002) a été élaborée dans un contexte d'incitations à l'investissement des entreprises au Congo, or dix ans plus tard, nous ne pouvons que constater que l'effet contraire a été obtenu. Ceci s'explique par deux facteurs : 1) faiblesse du gouvernement congolais (corruption, climat peu propice aux affaires, administration quasi inexistante), et 2) absence de responsabilité sociale de ces entreprises, qui profitent de cette faible gouvernance de l'Etat. Nous devons inventer un moyen de faire en sorte que les entreprises européennes agissent de manière responsable tout en remplissant leur objectif premier : réaliser des profits.

les droits humains.

Une loi correctement conçue et mise en œuvre, même si elle ne peut être considérée, selon CONCORD, comme le seul moyen de sensibilisation à la question de l'extraction des minéraux en situation de conflits, contribuera à n'en pas douter à lutter contre le cercle vicieux du financement des conflits et de l'enrichissement illégal des élites militaires grâce aux mines. Une transparence accrue de l'approvisionnement en minerais peut empêcher les entreprises opérant sur le marché européen de contribuer aux économies de guerre dans le monde et d'alimenter les conflits tels que celui dont Máxima Acuña Atalaya et ses concitoyens sont victimes.

CONCORD appelle la Commission européenne, à cette fin, à élaborer une proposition:

- en vue de rendre les cinq étapes du Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque obligatoires pour les entreprises;
- en vue d'imposer cette obligation à l'ensemble des entreprises et des fabricants (qu'ils soient établies au sein de l'UE ou non) engagés dans le commerce, sur le marché communautaire, de minerais ou de produits en contenant;
- dont le champ d'application s'étendrait au-delà de l'Afrique Centrale, et qui reposerait sur une définition exhaustive de la notion de « zones de conflit ou à haut risque<sup>125</sup>»;
- qui s'appliquerait aux minerais autres que les « trois T » et l'or et prévoirait d'étendre les cinq étapes de l'OCDE susmentionnées aux autres minerais des zones de conflit ou à haut risque<sup>126</sup>;
- qui prévoirait l'instauration d'un mécanisme de sanctions afin de faire appliquer les obligations de rendu de compte en matière de diligence raisonnable.

Pour honorer ses obligations au titre de la CPD et aider Adoaga au Tchad, Máxima Acuña Atalaya au Pérou et les populations d'autres pays en développement, l'UE doit adapter ses politiques sur le climat et l'énergie et sur les comptes rendus non financiers des entreprises européennes et des sociétés engagées dans l'extraction de minerais de la guerre. Ainsi pourra-t-elle s'assurer, à l'avenir, qu'elle n'attente pas au bien-être des populations des pays en développement en impactant négativement l'utilisation, la gestion ou la disponibilité de leurs ressources naturelles.

<sup>122</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. Commerce, croissance et développement. Ajuster la politique commerciale et d'investissement aux pays qui ont le plus besoin d'aide, COM(2012) 22 final, 27.1.2012

<sup>123</sup> International Crisis Group (2004): *Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States*. Crisis Group Africa Report n°87, 08.12.2004

<sup>124</sup> Communication de la Commission européenne sur l'Initiative «Matières premières» - Répondre à nos besoins fondamentaux pour assurer la croissance et créer des emplois en Europe, COM(2008) 699 final, 04.11.2008 ; et Communication relative aux marchés des produits de base et aux matières premières, COM(2011) 25 final, 02.02.2011

<sup>125</sup> (1) Mettre en place de solides systèmes de gestion (renforcer l'implication des entreprises auprès des fournisseurs, adopter un système d'alerte rapide, (2) Identifier et évaluer les risques liés à la chaîne d'approvisionnement, (3) Concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour répondre aux risques identifiés, (4) Faire réaliser un audit indépendant par un tiers, (5) Rendre compte de l'exercice du devoir de diligence concernant la chaîne d'approvisionnement (rapports annuels). Cette norme internationalement reconnue a déjà été transposée dans le droit de certains pays (RDC, Rwanda) et incorporée à un mécanisme régional (Conférence internationale pour la région des Grands lacs, CIRGL).

<sup>126</sup> Sachant que les entreprises auront besoin de temps pour appliquer cette méthodologie aux autres minerais, nous préconisons une approche empirique qui leur permette d'agir de bonne foi, quitte à ne rendre compte que de progrès mesurés pendant une période de transition d'une durée limitée

## ACRONYMES

**ACP** - Groupe des Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

**AFD** - Agence française du développement

**AGRA** - Alliance pour une révolution verte en Afrique

**PAC** - Politique agricole commune

**CEDAW** - Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

**CEP** - Paquet climat-énergie (2009)

**CSA** - Comité de la sécurité alimentaire mondiale

**CRD** - Directive sur les exigences de fonds propres

**OSC** - Organisation de la société civile

**DANIDA** - Agence danoise de développement international

**DFID** - Ministère britannique du développement international

**DG** - Direction Générale (de la Commission européenne)

**DG AGRI** - Direction Générale pour l'Agriculture et le Développement rural

**DG DEVCO** - Direction Générale pour le Développement et la Coopération – EuropeAid

**RDC** - République démocratique du Congo

**EBA** - Everything But Arms

**CE** - Commission européenne

**ECDPM** - Centre européen de gestion des politiques de développement

**SEAE** - Service européen d'action extérieure

**EIE** - Étude d'impact sur l'environnement

**PE** - Parlement européen

**APE** - Accord de partenariat économique

**OET** - Obligation extraterritoriale

**UE** - Union européenne

**FAO** - Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

**GAFI** - Groupe d'action financière

**IDE** - Investissement direct étranger

**FDR** - Financement du développement et de l'aide humanitaire (groupe de travail de CONCORD)

**CPSA** - Cadre de la politique de sécurité alimentaire

**ALE** - Accord de libre échange

**PIB** - Produit intérieur brut

**GISA** - Groupement interministériel sur la sécurité alimentaire (France)

**PNB** - Produit national brut

**GP** - Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme

**DH** - Droits humains

**AFDH** - Approche fondée sur les droits humains

**AI** - Analyse d'impact

**IAASTD** - Évaluation internationale des connaissances, sciences et technologies agricoles pour le développement

**INSARD** - Including Smallholders in Agricultural Research for Development

**OMD** - Objectifs du Millénaire pour le développement

**MAE** - Ministres des Affaires étrangères

**OCHA** - Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Nations unies)

**APD** - Aide publique au développement

**OCDE** - Organisation de coopération et de développement économique

**PAEPARD** - Plateforme de partenariat entre l'Afrique et l'Europe sur la recherche agricole pour le développement

**CPD** - Cohérence des politiques pour le développement

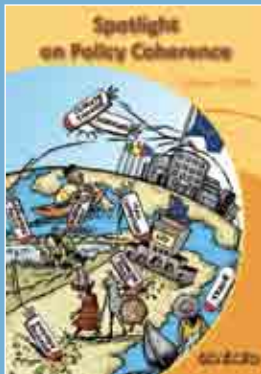
**PPP** - Partenariat public-privé

**IAR** - Investissements agricoles responsables

**PME** - Petites et moyennes entreprises

**PNUE** - Programme des Nations unies pour l'environnement

**UNGP** - Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme



Le premier rapport de CONCORD Pleins Feux sur la Cohérence des Politiques a été publié en 2009. Les chapitres thématiques comprenaient : changement climatique, le commerce, l'agriculture, les migrations et la finance. Des profils nationaux couvraient : la Belgique, la République tchèque, les Pays-Bas et la Suède.

Le second rapport de CONCORD Pleins Feux sur la Cohérence des Politiques a été publié en 2011. Les chapitres thématiques comprenaient : la sécurité alimentaire, les ressources naturelles, la sécurité humaine et les migrations.



Découvrez les dernières informations sur la CPD et lisez le rapport sur notre site internet consacré à la CPD: <http://concordeurope.org/coherent-policies>

Suivez-nous sur Twitter: @CONCORD-Europe

**CONCORD**

la Confédération des ONG européennes de développement

**OUR MEMBERS****NP** National Platform Member, **NW** Network Member, **AS** Associate Member

<b>NW</b> ActionAid	<b>NP</b> Austria: Globale Verantwortung	<b>NP</b> Greece: Hellenic Platform for Development
<b>NP</b> Czech Republic: FoRS	<b>NW</b> Eurostep	<b>NW</b> Oxfam International
<b>NP</b> Ireland: Dochas	<b>NP</b> Lithuania: LU	<b>NP</b> United Kingdom: Bond
<b>NP</b> Romania: Fond	<b>NW</b> Solidar	<b>NW</b> CBM International
<b>NW</b> ADRA EU	<b>NP</b> Belgium: CONCORD	<b>NW</b> Handicap International
<b>NP</b> Denmark: CONCORD Denmark	<b>NP</b> Finland: Kehys	<b>NW</b> Plan International
<b>NW</b> Islamic Relief Worldwide	<b>NP</b> Luxembourg: Cercle	<b>NW</b> World Vision International
<b>NW</b> Save The Children International	<b>NP</b> Spain: Coordinadora ONGD	<b>NW</b> CIDSE
<b>AS</b> Alda	<b>NP</b> Bulgaria: BPID	<b>NP</b> Hungary: HAND
<b>NP</b> Estonia: AKU	<b>NP</b> France: Coordination SUD	<b>NP</b> Poland: Grupa Zagranica
<b>NP</b> Italy: CONCORD Italia	<b>NP</b> Malta: SKOP	<b>AS</b> World Wide Fund for Nature (WWF)
<b>NP</b> Slovakia: MVRO	<b>NP</b> Sweden: CONCORD Sweden	<b>NP</b> Cyprus: CYINDEP
<b>NW</b> APRODEV	<b>NW</b> CARE International	<b>NW</b> IPPF European Network
<b>NW</b> EU-CORD	<b>NP</b> Germany: VENRO	<b>NP</b> Portugal: Plataforma ONGD
<b>NP</b> Latvia: Lapas	<b>NP</b> Netherlands: Partos	
<b>NP</b> Slovenia: SLOGA	<b>NW</b> Terres des hommes IF	
	<b>NW</b> Caritas Europa	



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.

Editeur: O. Consolo - Septembre 2013

La version anglaise de ce rapport a été publiée en septembre 2013 sous le titre «Spotlight on EU Policy Coherence for Development». La version française de ce rapport a été réalisée grâce à l'appui financier du Centre National de Coopération au Développement/CNCD-11 11 11 (Bruxelles), de Coordination Sud (Paris) et du Cercle de coopération des ONGD (Luxembourg).

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



European NGO confederation  
for relief and development

**CONCORD**

Confédération européenne des ONG  
d'urgence et de développement