



Garantir la cohérence des politiques pour le développement des agricultures familiales et paysannes du Sud

L'agriculture familiale et paysanne représente de loin la principale forme de production dans le secteur alimentaire mondial. 70% de l'alimentation en est issue et elle emploie 40% des personnes actives de la planète. Enjeu majeur pour combattre la pauvreté, les inégalités et réaliser les droits humains, elle constitue un levier essentiel et maintes fois démontré pour atteindre d'ici 2030 les objectifs de développement durable adoptés par les Nations unies. Ceci notamment pour : éradiquer l'extrême pauvreté, éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable, utiliser durablement les ressources de la planète, renforcer les économies locales.



© Crystalline Randazzo - ActionAid

Pour réaliser les objectifs de développement durable dans un contexte où plusieurs pays de la planète, notamment en Afrique, sont appelés à répondre à des défis démographiques majeurs, de nombreux bailleurs internationaux ont fait du renforcement des agricultures familiales et paysannes une priorité stratégique. Toutefois, les analyses de terrain montrent que ce renforcement est entravé par de nombreux éléments extérieurs aux pays concernés, notamment la mise en œuvre de politiques économiques, commerciales et environnementales par des acteurs tiers impactant directement leur développement. Situation d'autant plus

paradoxe que ces acteurs sont souvent les pays ou originaires des pays finançant la large majorité des programmes visant au développement des agricultures familiales et paysannes. Par ailleurs, des initiatives récentes dans le cadre de la politique européenne de développement elle-même pourraient avoir un impact négatif sur les agricultures familiales et paysannes si elles ne sont pas suffisamment encadrées et participatives, comme le plan d'investissement externe de l'Union européenne qui vise à soutenir les investissements des entreprises européennes dans les pays d'Afrique et de la politique de voisinage.

À l'aune de cet enjeu de cohérence des politiques, Coordination SUD formule plusieurs recommandations à destination des pouvoirs publics français afin que les politiques publiques ne nuisent pas aux agricultures familiales et paysannes du Sud. Des échéances politiques majeures en cours ou à venir aussi bien en France qu'au niveau de l'Union européenne (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, révision de la politique agricole commune, élaboration de l'accord avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui succédera à celui de Cotonou après 2020, etc.), doivent être l'occasion pour l'État français de s'engager durablement vers le renforcement de la cohérence de ses politiques avec le développement.

L'impératif de cohérence des politiques pour le développement tardivement reconnu

La Commission européenne et les États membres de l'Union européenne forment, en tant que bloc, le plus grand donateur d'aide au développement dans le monde, la première puissance commerciale (biens et services) ainsi qu'un des deux principaux exportateurs et importateurs mondiaux (avec les États-Unis) de produits agricoles et alimentaires¹.

Si les ONG intervenant sur l'agriculture et la sécurité alimentaire ont, dès les années 1980, dénoncé l'impact de certaines politiques françaises et européennes sur les pays du Sud, la prise en compte de la cohérence des politiques pour le développement par l'Union européenne et la France est plus récente. Ainsi, le Traité de Lisbonne entré en vigueur en 2009 reprend des engagements antérieurs en stipulant que « *l'objectif principal de la politique de l'Union [européenne] dans ce domaine [le développement] est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* ». Pour cela, cinq domaines sont jugés prioritaires par les institutions européennes : le commerce (compétence exclusive de l'Union), la sécurité alimentaire, les changements climatiques, les migrations et la sécurité.

Il faudra attendre 2014 pour que la France adopte un texte législatif incluant des obligations en matière de cohérence des politiques pour le développement. La Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI) stipule dans son article 3 qu'« *une cohérence est recherchée entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement, en particulier les politiques commerciale, agricole, fiscale, migratoire, sociale ou les politiques relatives aux droits des femmes, à la recherche et à l'enseignement supérieur, à l'éducation, à la culture, à la santé, à l'environnement, à l'énergie et à la lutte contre le changement climatique, à la paix et à la sécurité, à l'économie sociale et solidaire ou aux outre-mer* ».

Enfin, l'adoption des objectifs de développement durable en 2015 « universalise » l'impératif de cohérence des politiques pour le développement durable en encourageant les États à mettre en place des garanties d'amélioration de celle-ci (cible 17.14²) en tenant compte des différents piliers du développement durable (économique, environnemental et social). Dans cette logique, les pays donateurs sont invités à davantage contrôler la cohérence entre leurs politiques publiques internes et leur politique d'aide au développement.

La cohérence des politiques dans les États membres de l'UE

Les plateformes nationales d'ONG des États membres de l'Union européenne, réunies au sein de Concord, ont conduit deux études comparatives sur l'opérationnalisation de la cohérence des politiques pour le développement³ et l'état de mise en œuvre de l'agenda du développement durable dans les États membres deux ans après son adoption⁴. Il ressort de la première étude que si la France fait mention de la cohérence des politiques pour le développement dans la loi et ses stratégies relatives à la solidarité internationale (comme c'est le cas pour la majorité des États membres), aucun mécanisme interministériel ou parlementaire n'assure ouvertement un contrôle des politiques publiques en termes de cohérence. Le niveau de conscience en matière de cohérence des politiques pour le développement est jugé comme l'un des plus faibles de l'Union, tant au niveau des ministères que du Parlement. Si la situation évolue dans certains pays à la faveur de l'adoption de l'Agenda 2030 du développement durable, l'absence de stratégie de mise en œuvre des objectifs de développement durable en France deux ans après leur adoption contribue au manque de progrès constaté en matière de mise en cohérence. La Finlande est à cet égard le pays le plus avancé de l'Union : des parlementaires siègent avec d'autres acteurs étatiques et de la société civile au sein d'une commission nationale du développement durable aux compétences élargies suite à l'adoption des objectifs de développement durable. Le pays a alors révisé son mécanisme d'analyse d'impact pour tenir compte de toutes les dimensions du développement durable et s'est engagé à évaluer de façon exhaustive comment sa politique étrangère contribue aux objectifs de développement durable dans les pays partenaires.

1. Organisation mondiale du commerce, *Examen statistique du commerce mondial*, 2017

2. Conseil économique et social des Nations unies, *Rapport du Groupe d'experts des Nations unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable*, 2016

3. Concord, *Operationalising Policy Coherence for Development*, 2015

4. Concord, *Monitoring Agenda 2030 implementation across the EU*, 2017



© Mansi Thapliyal - ActionAid

Une insuffisante mise en œuvre de la cohérence des politiques pour le développement

Si l'Union européenne et certains États membres, notamment en Europe du Nord, ont commencé à mettre en œuvre – de manière très perfectible – leurs obligations en matière de cohérence des politiques pour le développement, la France est à la traîne.

Depuis 2007, la Commission européenne publie un rapport biennal dédié à la cohérence des politiques pour le développement. Le Parlement européen s'est saisi de cet enjeu et a nommé en 2010 un rapporteur spécifique et permanent sur cette question. Ce dernier publie un rapport biennal souvent bien plus critique des actions de l'Union que celui de la Commission qui est mis en cause par les ONG, pour s'apparenter trop souvent à un exercice d'autosatisfaction. Le rapporteur a la possibilité d'émettre des avis sur les projets de la Commission. Une unité pour l'évaluation de l'impact *ex ante* des politiques a été créée au sein du Parlement européen. Elle peut aujourd'hui être saisie par n'importe quelle commission parlementaire sur la forme comme sur le fond des dossiers. En France, la LOP-DSI prévoyait la création d'un observatoire dédié au développement et aux enjeux de solidarité internationale qui aurait contribué à l'opérationnalisation de la loi. Cet observatoire pluri-acteurs ne s'est jamais réuni, faute de mobilisation des parlementaires de la précédente législature. L'évaluation des politiques européennes, y compris les accords commerciaux, qui a lieu avant leur adoption, voire pendant et après leur mise en œuvre, devrait permettre d'analyser leur impact sur le développement. Au niveau européen, le dispositif d'amélioration de la réglementation (*better regulation package*) prévoit deux outils distincts pouvant être mobilisés pour étudier les conséquences des politiques européennes sur les droits humains et sur les pays en développement. À l'heure actuelle, ce processus est critiqué pour son manque

d'objectivité et sa non-systématisation, certaines analyses faisant encore complètement fi des impacts sur les pays tiers. Une analyse récente de Concord démontre qu'en 2016, seulement 24% des initiatives pouvant impacter les pays en développement ont fait l'objet d'une analyse d'impact jugée crédible à cet égard⁵. Aussi, les impacts économiques attendus pour l'Union européenne sont dans la majorité des cas mis en avant par rapport aux impacts sociaux, environnementaux, économiques et sur les droits humains dans les pays partenaires. Très largement basée sur le principe du libre-échange intégral (qui crée des distorsions concurrentielles en défaveur des petit.e.s producteur.rice.s des pays du Sud) sans prise en compte des impacts sur les droits des populations des pays partenaires, l'analyse de l'impact des politiques commerciales européennes reste donc très largement superficielle, voire inexistante, en termes de conséquences sur les pays en développement faute de volonté politique⁶.

Seul élément sur lequel la France a une longueur d'avance comparée à ses homologues : la loi sur le devoir de vigilance⁵, adoptée en 2017. Elle oblige les sociétés mères et entreprises donneuses d'ordres de plus de 5000 salarié.e.s en France (y compris leurs filiales) ou 10000 salarié.e.s en France et à l'étranger, à établir et mettre en œuvre un plan de vigilance. Ce plan vise à identifier et prévenir des risques en termes d'atteintes aux droits humains et aux libertés fondamentales, de dommages corporels ou environnementaux graves, de risques sanitaires, etc. Ces risques découlent de leurs activités et de celles de leurs filiales, sous-traitants ou fournisseurs sur lesquels elles exercent une influence déterminante. Saisi par des victimes, associations et syndicats, un.e juge pourra enjoindre sous astreinte une entreprise à publier et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance⁷. Une évolution positive et défendue par les ONG mais dont l'efficacité est encore limitée, du fait d'un champ d'application très restreint (seules 150 entreprises seraient concernées par cette obligation d'après le ministère de l'Économie et des Finances).

5. Sur les 61 analyses d'impact conduites en 2016, 17 portaient sur des politiques pouvant avoir un impact sur les pays en développement mais seulement 4 d'entre elles ont fait l'objet d'une analyse suffisante selon Concord.

6. Pour aller plus loin sur les outils d'analyse d'impacts au niveau européen à l'aune d'études de cas concrets : Concord, *The impact of EU policies in the world*, 2017

7. ActionAid France, Devoir de vigilance : le Conseil constitutionnel valide l'essentiel de la loi - Un pas historique pour la protection des droits humains et de l'environnement, un signal fort pour l'Europe et l'international, 24 mars 2017

Les propositions de Coordination SUD au gouvernement français

En termes de gouvernance :

- Mettre en place un bureau spécifique au sein de l'administration française pour veiller à la cohérence des politiques pour le développement, à l'image de la cellule créée à la Commission européenne hébergée par la DG Devco. Ce bureau travaillera étroitement avec la société civile ;
- Créer un poste de rapporteur pour la cohérence des politiques pour le développement à l'Assemblée nationale et au Sénat qui émettra des avis sur tous projets de lois ayant des impacts sur les pays en développement, avec la participation de la société civile ;
- Promouvoir la loi sur le devoir de vigilance au niveau de l'Union européenne et dans les enceintes internationales multilatérales conformément aux engagements récents du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et soutenir, en cohérence avec les engagements pris dans cette loi, les efforts pour l'adoption par les Nations unies d'un traité contraignant sur l'action des entreprises et les droits humains.

En termes d'outils :

- Faire réaliser des analyses d'impacts indépendantes, avec la participation de la société civile en France et dans les pays concernés. Ces analyses évalueront les impacts des politiques françaises et des propositions françaises relatives aux politiques européennes, sur le développement durable et les droits humains dans les pays du Sud. Elles seront effectuées avant l'adoption de ces politiques et pendant leur mise en œuvre ;

- Pour ce faire, sensibiliser et mobiliser les postes diplomatiques français ainsi que les agences des pays où est implantée l'Agence française de développement, pour rendre plus opérationnelle la cohérence des politiques pour le développement, notamment à l'occasion d'analyses d'impacts des politiques et des projets sur les populations et le développement durable ;

- Conditionner la participation du secteur privé lucratif aux programmes de développement financés par la France : i. à la mise en place de plans de vigilance conformes à la loi française ; ii. au respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁸, iii. au respect des principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits humains de l'ONU, que la France a traduit dans un plan d'action national à mettre en œuvre⁹.



© ActionAid

8. OCDE, *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, 2011

9. Ministère des Affaires étrangères et du Développement international, *Plan national d'action pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations unies relatifs aux droits de l'Homme et aux entreprises*, 2017

Coordination SUD
Solidarité Urgence Développement

Cette publication est réalisée par la commission Agriculture et alimentation (C2A) de Coordination SUD

Dans le cadre de sa mission d'appui au plaidoyer collectif de ses membres, Coordination SUD a mis en place des commissions de travail. Ainsi, la commission Agriculture et alimentation (C2A) regroupe des ONG de solidarité internationale qui agissent pour la réalisation du droit à l'alimentation et un soutien renforcé à l'agriculture familiale dans les politiques ayant un impact sur la sécurité alimentaire mondiale : ActionAid France, Action contre la Faim, AEFJN, aGter, Artisans du Monde, AVSF, CARI, CCFD-Terre Solidaire, CFSI, Commerce Équitable France, CRID, Gret, Inter Aide, Iram, ISF AgriSTA, MADERA, Oxfam France, Secours Catholique-Caritas France, SOL et UNMFREO.

La C2A assure la représentation de Coordination SUD auprès des institutions traitant de l'agriculture et de l'alimentation tels que le Groupe interministériel français sur la sécurité alimentaire (GISA) et le Mécanisme de la société civile (MSC) pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA).

Contact de la commission Agriculture et alimentation : Sébastien Chailleux (ActionAid France) et Carline Mainenti (AVSF)
Email : c.mainenti@avsf.org
Site web : www.coordinationsud.org

Cette note a été rédigée par Sami Asali (Coordination SUD) avec les contributions de Jacques Berthelot (SOL), Alice Bordaçarre (ActionAid France), Isabelle Brachet (ActionAid) et Pascal Erard (CFSI)



actionaid
pour des peuples solidaires



Cette note est réalisée avec le soutien de l'AFD. Les points de vue exposés dans ce document ne représentent en aucun cas le point de vue officiel de l'AFD.

