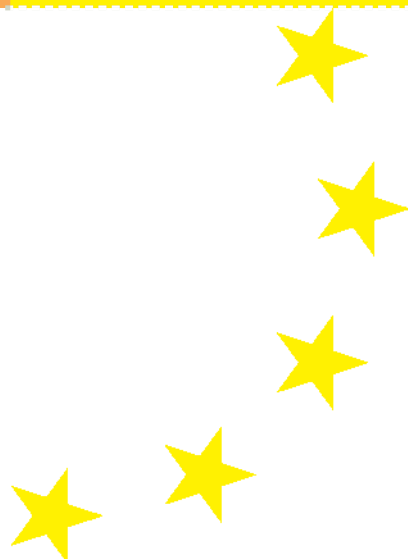




Pleins Feux sur la Cohérence des Politiques au service du Développement

Une disposition du traité de Lisbonne.

Une obligation au regard des droits humains.



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 2011, CONCORD comprend 26 plateformes nationales d'associations, 18 réseaux d'ONG internationales et un membre associé, représentant un total de 1800 ONG européennes qui sont elles-mêmes soutenues par des millions de citoyens à travers l'Europe. Ses membres sont uniquement des plateformes nationales d'associations et des réseaux d'ONG internationales.

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

Karin Ulmer (APRODEV), Rilli Lappalainen (Kehys - Finlande), Blandine Bouniol et Colin Kampschöer (CONCORD) ont contribué à l'introduction.

La rédaction du chapitre consacré au cadre institutionnel a été coordonnée par Karin Ulmer (APRODEV), avec les contributions de Sara Jespersen et Laura Sullivan (ActionAid) et de Blandine Bouniol (CONCORD).

La rédaction du chapitre sur la sécurité alimentaire a été coordonnée par Laust Gregersen (CONCORD Danemark), avec les contributions de Patrick Mulvany (Practical Action/UKFG, Royaume-Uni), Nora McKeon (Terra Nuova - Italie), Sara Jespersen, Laura Sullivan et Alberta Guerra (ActionAid), Pascal Erard (CFSI/Coordination SUD - France), Maureen Jorand (CCFD/ Coordination SUD - France), Laurent Levard (Gret/ Coordination SUD - France), Karin Ulmer (APRODEV), Lies Craeynest (Oxfam), Stineke Oenema (ICCO - Pays-Bas), Gisele Henriques (CIDSE), Aurèle Destree (Glopolis - République Tchèque), Amy Horton (World Development Movement - Royaume-Uni) et Jonas Schubert (Fédération internationale de Terre des Hommes).

La rédaction du chapitre sur les ressources naturelles a été coordonnée par Sara Jespersen (ActionAid), avec les contributions de George Boden (Global Witness -

Royaume-Uni), Denise Auclair (CIDSE), Laust Gregersen (CONCORD Danemark), Sally Nicholson (WWF), Suzan Cornelissen (EVF - Pays-Bas), Koen Warmenbol (11.11.11 - Belgique), Anke Kurat (VENRO - Allemagne) et Martin Hearson (BOND - Royaume-Uni).

La rédaction du chapitre sur la sécurité humaine a été coordonnée par Peter Sörbom (CONCORD Suède), avec les contributions de Karine Sohet (APRODEV), Sébastien Babaud (Saferworld - Royaume-Uni) et Romina Vegro (BOND - Royaume-Uni). Des conseils ont été fournis par European Peacebuilding Liaison Office (EPLO).

La rédaction du chapitre sur la migration a été coordonnée par Blandine Bouniol (CONCORD), avec les contributions de Michaël Oberreuter (SOLIDAR), Paulina Banas (Caritas Europa), Pascale Charhon (EUNOMAD), Cecilia Roselli (GVC - Italie) et Sophia Wirsching (Brot für die Welt - Allemagne).

La contribution du groupe de CONCORD sur l'Approche fondée sur les droits humains a été coordonnée par Anders Dahlbeck (ActionAid).

Le design et la mise en page ont été réalisés par arccomms.co.uk, sous la coordination de Daniel Puglisi (CONCORD).

Merci à toutes et à tous pour votre soutien tout au long du processus de rédaction.

La réalisation de ce rapport a été coordonnée successivement par Romain Philippe, Colin Kampschöer et Blandine Bouniol (CONCORD).

La traduction en français du texte original en anglais a été réalisée par Xavier Renard.

Images de :

Piers Benatar / Panos Pictures / ActionAid

Blandine Bouniol

Bibliothèque audiovisuelles de la Commission européenne

Oxfam

Dreamstime

Pour plus d'informations sur ce rapport, prière de vous adresser à :
Blandine.Bouniol@concordeurope.org

Veillez vous rendre sur notre site Internet pour les études de cas, les Profils Pays de l'UE et tout autre matériel en rapport avec la Cohérence des Politiques au service du Développement :

www.coherence.concordeurope.org

Sommaire

Avant-propos	5
Résumé	7
Introduction	11
1.0 Cadre institutionnel de l'UE	
<i>La boîte à outils pour la Cohérence des Politiques au service du Développement</i>	17
2.0 Sécurité alimentaire	
<i>La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation</i>	25
3.0 Ressources naturelles	
<i>Le droit de jouir de l'exploitation des ressources naturelles et d'en bénéficier</i>	37
4.0 Sécurité humaine	
<i>Le lien entre développement et sécurité</i>	47
5.0 Migration	
<i>La migration et l'intégration par le travail propice au développement</i>	57
Acronymes	66



Avant-propos Par Birgit Schnieber-Jastram

**Rapporteur permanent sur la Cohérence
des Politiques au service du Développement**



L'ancien Chancelier allemand, le hambourgeois Helmut Schmidt, a prononcé cette fameuse phrase : « *les personnes qui ont des visions doivent aller voir un médecin* ». Il signifiait par là qu'il n'existe, de nos jours, en politique, aucune solution toute faite ni facile à mettre en œuvre. Le rôle des responsables politiques est plutôt de mesurer chaque alternative à l'aulne des autres et de décider laquelle est, sinon la meilleure, du moins la moins mauvaise. Il arrive souvent, dans un dialogue politique, que les deux parties en présence aient toutes deux de bonnes raisons et un intérêt légitime à faire valoir à l'appui de leur position.

Mieux qu'à n'importe quel autre domaine, ce constat s'applique à la Cohérence des Politiques au service du Développement. Par exemple, les agriculteurs et les pêcheurs européens, d'un côté, défendent leurs intérêts ; de l'autre, les subventions agricoles anéantissent les chances des petits exploitants africains de parvenir à la compétitivité nécessaire ; la politique commune de la pêche menace les moyens de subsistance des pêcheurs des pays en développement, contraignant parfois certains à utiliser leurs embarcations pour des activités de piraterie ou pour un dangereux trafic de migrants.

Quels intérêts faut-il faire prévaloir ? Un certain nombre d'intérêts particuliers doivent être défendus, je pense, afin d'assurer la réussite de l'Europe sur le long terme, dans ce monde en pleine mutation. La raison en est assez simple. Les dimensions de ce monde, qu'il s'agisse des marchés, de l'environnement ou de la sécurité, ne cessent de se contracter. Les responsables politiques des pays en développement comme ceux des pays développés doivent répondre à ce défi historique. Toutefois, s'il leur revient de prendre ces décisions certes difficiles mais tournées vers l'avenir, ils auront besoin, pour cela, du soutien des citoyens et de la société civile !

Parmi les problèmes qui se posent de la manière la plus flagrante, figure celui des flux financiers illicites sortant des pays en développement dus à l'évasion fiscale pratiquée par les entreprises multinationales. Ce phénomène représente un montant estimé à 160 milliards de dollars (USD) par an pour la seule Afrique. Il suffit de comparer ce montant aux quelque 8 milliards d'euros annuels d'aide au développement de la Commission européenne pour se faire une idée de l'incohérence de la situation. Ainsi, non seulement les pays en développement perdent-ils une part importante de leurs

revenus, mais les contribuables européens pourraient en plus être contraints de compenser les effets préjudiciables infligés à l'environnement ou aux moyens de subsistance des populations dans le monde du fait des pratiques irresponsables des sociétés extractives. Les entreprises semblent toutefois de plus en plus nombreuses à percevoir l'intérêt des programmes de promotion de la transparence et de la responsabilité sociale d'entreprise pour leur activité. Elles pourraient en effet retirer d'une conduite plus responsable de leurs opérations de nombreux bénéfices : cela créerait une certaine sécurité juridique, permettrait des partenariats durables, et constituerait une garantie contre les risques de renationalisation, de remise en cause des contrats ou d'expulsion.

Tout cela est la raison pour laquelle le Parlement européen a créé le poste de Rapporteur permanent pour la Cohérence des Politiques au service du Développement, dont le rôle est de superviser les activités et de mobiliser l'ensemble des acteurs politiques européens afin de faire en sorte que leurs décisions n'aillent pas à l'encontre des objectifs des politiques de développement.

La conception de politiques cohérentes n'est toutefois pas chose facile. La réussite de cette entreprise dépend largement des moyens et des outils disponibles pour cela. Mon espoir, en tant que rapporteur permanent, est que mon rapport biennal à venir sur la CPD permette un certain nombre d'améliorations. Or, les ressources à ma disposition ne sauraient suffire. Le travail accompli inlassablement par les organisations de la société civile telles que CONCORD et l'expertise accumulée au fil des années dans le domaine des politiques de développement constituent en tout état de cause une base inestimable pour l'action du rapporteur.

Les incohérences les plus graves sont bien connues. Leur correction est une question de volonté politique. J'admets qu'il n'est jamais facile de sacrifier des intérêts à court terme, et les responsables politiques ont besoin du soutien des citoyennes et citoyens et de la société civile pour cela. Les responsables politiques des pays en développement comme ceux des pays développés doivent relever ce défi historique. La raison est assez simple : les pays en développement et les pays développés ne sont ni plus ni moins que l'avenir les uns des autres !

Bruxelles, 5 octobre 2011



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.

(Traité de Lisbonne, article 208)

Résumé

Le but de ce rapport de CONCORD est de relever les incohérences entre les politiques et les objectifs de développement de l'Union européenne (UE). Ainsi qu'en dispose le traité de Lisbonne, l'UE s'est engagée à éradiquer la pauvreté dans les pays en développement. Nul besoin d'opposer la défense de la prospérité de l'UE à l'objectif d'améliorer le niveau de vie des plus démunis des pays en développement. La réalité est en fait, dans le monde d'aujourd'hui où tout s'imbrique, que ces deux objectifs ne peuvent être atteints l'un sans l'autre. L'article 208 du traité de Lisbonne a fait de la Cohérence des Politiques au service du Développement (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. La CPD introduit une approche différente et des objectifs plus larges, sur un plus long terme, d'élaboration des politiques. Associée à une politique de développement et une aide efficaces, la CPD fait office d'instrument significatif et complémentaire capable de peser de manière significative en faveur du développement durable, de l'éradication de la pauvreté et du respect des droits humains.

Dans ce rapport, l'approche fondée sur les droits humains est appliquée aux politiques communautaires, qui sont évaluées au regard de la CPD. Cela suppose que l'accent soit mis sur la protection des plus démunis et des plus marginalisés, une démarche que l'UE, en tant qu'acteur de premier plan de la promotion et de la défense des droits humains, se doit d'appuyer.

La CPD n'est pas qu'une clause dans un traité, elle constitue également une obligation de garantie de l'efficacité de la mise en œuvre des droits humains pour les plus démunis et d'accélération de la marche vers l'éradication de la pauvreté.

CONCORD se réjouit des efforts déployés jusqu'à présent, mais en appelle à l'UE pour une mise en œuvre plus

volontariste de la CPD dans le cadre de l'ensemble de ses politiques. L'ambition de CONCORD est d'obtenir de l'UE qu'elle remédie, le cas échéant, à l'incohérence de ses politiques par rapport aux objectifs de développement. La CPD apparaît en effet de manière de plus en plus évidente comme un précieux instrument de changement pour des millions d'habitants des pays en développement. Des recommandations visant à rétablir la cohérence des politiques communautaires sont formulées tout au long de ce rapport en direction des institutions de l'UE, comptables de la mise en œuvre adéquate du traité de Lisbonne.

Le rapport comprend un chapitre sur le cadre institutionnel et quatre chapitres thématiques plus particulièrement axés sur les politiques en rapport avec la sécurité alimentaire, les ressources naturelles, la sécurité humaine et la migration. 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 examinées en détails dans chacun des chapitres du rapport.

Cadre institutionnel

L'engagement de CPD doit se traduire par une volonté permanente d'effectuer les choix de politiques susceptibles de bénéficier aux populations déshéritées des pays en développement. Le président de la Commission européenne a un rôle très important à jouer en tant que gardien du traité ; le Conseil de l'UE et le Parlement européen se doivent quant à eux d'exercer leur pouvoir législatif d'une manière responsable, en tenant compte des effets des politiques communautaires au-delà des frontières de l'UE.

Un dispositif institutionnel et un ensemble d'instruments et de mécanismes d'élaboration des politiques adéquats sont également nécessaires pour une mise en application systématique de la CPD. Certains instruments et mécanismes existent déjà, comme c'est le cas par exemple des évaluations de l'impact des politiques, du rapporteur permanent du Parlement européen sur la CPD et du Médiateur européen. Mais ils devront être améliorés et leurs

SEULS
7 DES 164
ETUDES D'IMPACT RÉALISÉES
PAR LA COMMISSION
EUROPÉENNE ONT ANALYSÉ
L'IMPACT SUR LES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT (2009-2011)

fonctions de promotion de la CPD devront être clarifiées, de même qu'il conviendra de renforcer les capacités des institutions européennes et des États membres en la matière.

Il est en outre très important que la voix des populations affectées par le manque de cohérence des politiques soit entendue. Des systèmes mieux adaptés – parmi lesquels des mécanismes de plainte formalisés – devront être mis en place afin que la preuve des incohérences puisse être établie et que les mesures correctives adéquates puissent être prises, ce qu'impose l'obligation de CPD.

Sécurité alimentaire

925 millions de personnes souffrent actuellement de la faim dans le monde. L'accès à une alimentation sûre constitue un droit universel que l'ensemble des États sont collectivement tenus de respecter, de protéger et de réaliser. En tant que principal acteur du commerce agricole dans le monde, l'UE est investie d'une responsabilité spéciale en la matière. La réalisation du droit à l'alimentation passe à la fois par une modification des modèles de production ainsi que par une amélioration de l'accès à une alimentation abordable et nutritive.

L'UE doit par conséquent réformer plusieurs de ses politiques actuelles affectant la sécurité alimentaire des pays pauvres, dans les domaines du commerce, de l'agriculture, de la réglementation financière, du climat et de l'investissement dans des terres à l'étranger. La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'UE constitue une occasion déterminante de démontrer la volonté de l'UE de faciliter le passage des pays en développement à l'autosuffisance alimentaire. L'UE devra opérer un revirement complet en reconnaissant que l'augmentation de la demande de denrées alimentaires dans le monde ne justifie pas que l'on subventionne les exportations européennes. Elle doit redoubler d'efforts en vue de faire de la CPD une composante opérationnelle de la PAC.

Afin de limiter la volatilité excessive des cours des denrées alimentaires dont pâtissent les agriculteurs comme les consommateurs, l'UE doit également montrer la voie en

LES REVENUS DES
EXPORTATIONS DE
RESSOURCES NATURELLES
D'AFRIQUE, D'ASIE ET
D'AMÉRIQUE LATINE
ÉQUIVALENT À 24 FOIS
L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
DE L'UE.

matière d'amélioration de la gouvernance internationale de la sécurité alimentaire fondée sur le droit à l'alimentation. Outre la nécessaire régulation des marchés, la constitution de stocks alimentaires tampons est susceptible de contribuer à la fois à préserver la sécurité alimentaire et à assurer la stabilité des cours. Des critères de durabilité solides relatifs aux aspects à la fois sociaux et environnementaux doivent être instaurés pour les politiques communautaires, telle la politique promouvant la production d'agro-carburants, par lesquelles des tendances mondiales telles que l'accaparement des terres sont encouragées.

Les ressources naturelles

De nombreux pays pourtant riches en ressources naturelles telles que les terres cultivables, les minerais ou les hydrocarbures, demeurent parmi les plus pauvres au monde. Les citoyens de ces pays ne bénéficient pas de la richesse naturelle que renferment les terres qu'ils habitent. Le droit des hommes et des femmes du monde entier à bénéficier des ressources naturelles est pourtant reconnu par les traités internationaux des droits humains. Les ressources naturelles constituent un atout essentiel pour la réalisation du développement humain et social, à condition toutefois de les exploiter de manière durable.

L'UE compte parmi les acteurs actuellement engagés dans des stratégies agressives d'accès aux ressources naturelles des pays en développement. Les décideurs européens ont cependant l'obligation de faire en sorte que leurs politiques d'importation de ressources naturelles des pays en développement ne nuisent pas aux objectifs de développement et n'entraînent pas, directement ou indirectement, de souffrances humaines et de violations des droits humains.

L'objectif d'utilisation de 10% d'« énergies renouvelables dans le transport » de la Directive de l'UE relative aux énergies renouvelables (DER) pose un certain nombre de problèmes en matière de réalisation des objectifs de développement. La DER a pour effet d'augmenter d'un cran supplémentaire la pression sur les terres et l'eau dans les pays en développement dont l'UE manque pour produire elle-même ses agrocarburants. Il faut donc que l'UE revienne sur cette politique et impose des critères de durabilité solides. L'initiative de l'UE sur les matières premières, par ailleurs, pêche par l'absence de dispositifs visant à inciter les pays en développement à s'engager dans le processus de transformation à valeur ajoutée des ressources naturelles extraites.

PRÈS D'HABITANT DE LA
PLANÈTE SUR 7 SE COUCHE
LE VENTRE VIDE CHAQUE
SOIR, TANDIS QU'UN TIERS
DE LA NOURRITURE
PRODUITE POUR LA
CONSOMMATION HUMAINE
EST PERDU OU GASPILLÉ.

Une étape essentielle pour permettre aux pays en développement d'exploiter efficacement leurs ressources naturelles est de garantir un droit de regard plus important sur les flux de revenus des sociétés extractives multinationales vers les gouvernements. L'UE doit y contribuer en exigeant de l'ensemble des entreprises européennes impliquées dans l'extraction de ressources qu'elles divulguent leurs données financières.

La sécurité humaine

Le droit fondamental à la vie, à la sécurité physique et à une protection contre tout décès prématuré et évitable figure au cœur du concept de la sécurité humaine. La sécurité humaine et la justice doivent être considérées comme des droits fondamentaux et doivent être assurées afin de garantir le respect des droits des populations et d'apporter des réponses à leur sentiment d'insécurité. Le fait qu'« *il ne peut y avoir de développement durable sans paix et sans sécurité et qu'il n'y aura pas de paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté* » fait partie des principes reconnus par l'UE dans le cadre de ses politiques de sécurité et de développement. La mise en application de ce principe laisse toutefois à désirer. Il ressort des politiques de sécurité de plusieurs États membres de l'EU une contradiction flagrante entre les intérêts économiques et/ou sécuritaires de ces États et la CPD.

L'UE ne doit pas faire progresser ses intérêts économiques et sécuritaires au détriment des pays partenaires et de leurs populations. Une meilleure prise en compte des éventuels conflits d'intérêts par les politiques communautaires et l'adoption d'une approche préventive et à long terme sont nécessaires afin d'éviter de nuire aux chances d'une paix durable et d'exploiter au mieux les opportunités pour la construction de cette paix.

**AUCUN PAYS À
FAIBLE REVENU ET
FRAGILE OU AFFECTÉ
PAR UN CONFLIT N'A
RÉALISÉ UN SEUL
OMD**

**90%
DES 214 MILLIONS
DES MIGRANTS
INTERNATIONAUX SONT
DES TRAVAILLEURS ET
LEURS FAMILLES.**

Malgré une position du Conseil de 2008, les exportations d'armes de l'UE en direction de régimes notoirement hostiles aux droits humains et de pays en conflit sont une réalité. Les exportations d'armes représentent une gigantesque menace pour la sécurité humaine et un très sérieux obstacle au développement durable. Des mécanismes adéquats doivent être mis en place afin de garantir que le contrôle des exportations de technologie et d'équipement militaires est correctement effectué, conformément à l'obligation de CPD.

Migration

Les questions des migrations figurent depuis quelques temps maintenant au centre des débats politiques de l'UE. 31,8 millions de migrants vivent actuellement en son sein ; soit 6% de la population. Qu'une personne choisisse d'exercer son droit à migrer ou de demeurer dans son pays, son droit à vivre dans la dignité doit être respecté. Le manque d'emplois décents demeure un moteur majeur des migrations pour le travail, tandis qu'à l'autre bout du périple migratoire se pose le problème de l'accès à un emploi, qui donne lieu à d'importantes difficultés d'intégration des migrants dans leur pays hôte. L'accent mis sur la gestion des flux migratoires dans le but de réaliser les objectifs économiques unilatéraux de l'UE sans étudier le potentiel que pourraient représenter les migrations et le développement – qui pourraient bénéficier tant aux migrants eux-mêmes qu'aux pays hôte et aux pays d'origine –, constitue une tendance commune des initiatives de l'UE.

Le caractère restrictif des politiques migratoires de l'UE, menées dans le cadre de son Approche globale sur la question des migrations, démontre une méprise vis-à-vis de l'impact sur le développement et des exigences en termes de droits humains. Une plus grande attention doit être accordée par l'UE à la question de l'insuffisance d'emplois décents et du travail en général en tant que donnée fondamentale du problème de la migration dans le cadre de ses politiques de migration et d'intégration, en vertu de l'obligation de CPD.

Des progrès sont nécessaires en matière de mise en œuvre de la protection sociale et juridique des migrants au sein de l'UE comme dans le reste du monde. À cette fin, l'UE doit user de son poids à l'échelon mondial pour faire adopter des normes internationales de protection des travailleurs migrants. Les États membres de l'UE doivent également signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention internationale sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille.



Introduction

Contexte du Rapport Pleins Feux

L'Union européenne (UE) et ses États membres sont confrontés à des défis économiques majeurs du fait de la crise financière et des difficultés persistantes de l'Eurozone. Des mesures d'austérité et des coupes budgétaires seront nécessaires pour surmonter les déficits. Ces difficultés ne sauraient toutefois justifier que l'UE se referme sur elle-même. Le reste du monde subit également de plein fouet cette crise interminable et répétitive, et les femmes et les hommes des pays en développement continuent de souffrir cruellement d'autres symptômes de la crise que sont l'insécurité alimentaire et le dérèglement climatique. L'UE, un acteur mondial majeur dont les décisions peuvent s'avérer décisives, s'est engagée, en vertu du traité de Lisbonne¹, à éradiquer la pauvreté dans les pays en développement. En ces temps de crise mondiale, la coopération au développement et les considérations liées au développement revêtent plus d'importance que jamais : non seulement en termes de solidarité – une des valeurs fondatrices de l'UE –, mais également pour des raisons de stabilité économique et sociale, de paix dans le monde et de préservation de la biodiversité. Au même titre que la prospérité en son sein, l'amélioration du niveau de vie des populations les plus démunies des pays en développement est dans l'intérêt de l'UE. Dans notre monde interdépendant, penser que l'UE pourrait réaliser un objectif sans l'autre serait une erreur.

¹ Article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² Consensus européen sur le développement du 24 février 2006 (2006/C 46/01).

Deux voies parallèles doivent être empruntées : assurer l'efficacité de l'aide au développement efficace et renforcer la Cohérence des Politiques au service du Développement.

En 2011, lors du 4^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Busan, en Corée du Sud, l'UE aura l'occasion de consolider et de réaffirmer son engagement en matière d'efficacité de l'aide. La mise en œuvre des engagements existants en la matière pourrait améliorer les effets des politiques de développement de l'UE de manière significative. Il est indispensable que les États membres de l'EU tiennent résolument le cap de leurs engagements de longue date en matière d'aide publique au développement (APD). L'ensemble des États membres de l'EU devront pour cela adopter une législation nationale contraignante ou des plans d'action précisant la manière dont ils prévoient de remplir leurs objectifs de dépense d'APD respectifs d'ici 2015.

Mais tout ne peut pas être rapporté à l'aide.

Outre les engagements d'APD et d'efficacité de l'aide, la Cohérence des Politiques au service du Développement doit faire partie des principales priorités politiques pour l'UE.

Le principe de CPD, qui figure effectivement depuis des décennies parmi les priorités de l'UE, a été réaffirmé dans le Consensus européen sur le développement adopté en 2006². L'article 208 du traité de Lisbonne a fait de la CPD une obligation : « *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.* » La CPD établit que la coopération au développement et l'aide ne peuvent à elles seules permettre de satisfaire les besoins des pays en développement. Elle repose sur le principe 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.

La CPD n'a pas pour but de consacrer davantage de ressources à la coopération au développement mais d'empêcher que de l'argent soit dépensé pour des politiques préjudiciables aux objectifs de développement. Cela étant dit, la CPD ne doit pas être opposée à l'aide, et ne doit pas être utilisée comme prétexte à l'UE pour se défausser de ses engagements sur ce plan.

Objectifs et structure du rapport

L'objectif de ce rapport de CONCORD est de pointer un certain nombre d'incohérences des politiques communautaires par rapport aux objectifs de développement, et ce dans quatre domaines : la sécurité alimentaire, les ressources naturelles, la sécurité humaine et la migration.

Le cycle complet et la mécanique de l'élaboration des politiques sont examinés dans ce rapport, dans lequel des recommandations sont formulées sur chacun des domaines traités. L'ambition de CONCORD est d'obtenir de l'UE qu'elle réforme certaines politiques, la CPD apparaissant de manière de plus en plus évidente comme un précieux instrument de changement pour des millions d'habitants des pays en développement.

Le rapport s'appuie, autant que possible, sur le vécu des populations des pays en développement affectées par l'incohérence des politiques communautaires. Le défi est de taille : il n'existe en effet pas de système de traçabilité, pour les politiques, comme pour les chaînes de production alimentaire, par exemple, afin de garantir le respect des normes de qualité définies. La démonstration du caractère préjudiciable des politiques communautaires est effectuée à travers des exemples clairs, emblématiques et concrets permettant d'établir le lien de cause à effet avec telle ou telle initiative de l'UE. La mise en cause de la seule responsabilité de l'UE peut s'avérer délicat, étant donné la myriade d'acteurs du développement (les bailleurs de fonds, les gouvernements des pays en développement et les entreprises privées par exemple). Nous avons pris le parti de nous référer à l'UE en tant qu'entité politique décisionnelle du territoire de l'UE, mais également en tant qu'acteur puissant de la scène internationale dont le poids contribue à dessiner les tendances politiques mondiales. Ainsi, les incohérences imputables à l'influence négative de l'action des instances internationales ou des systèmes soutenues d'une manière ou d'une autre par l'UE sont également pointées du doigt dans ce rapport.

Les mécanismes de la CPD mis en place par l'UE et les écueils du contexte politique actuel sont analysés dans le premier chapitre.

Les politiques et les mesures existantes, qu'elles soient de nature à favoriser les efforts accomplis en vue d'une promotion efficace de la CPD ou de les contrecarrer, sont examinées plus en détails dans les **chapitres thématique** du rapport.

Les différents domaines politiques sont illustrés à travers des **études de cas** portant sur des situations réelles dans lesquelles le manque de cohérence des politiques apparaît de manière évidente.

Cohérence des Politiques au service du Développement : une vision, une obligation, un outil

Cohérence des Politiques : dans quel but ?

Face à la crise financière et économique, l'UE affirme avec plus de force ses intérêts, ce qu'elle justifie par la nécessité de faire face à la concurrence mondiale. La Cohérence des Politiques au service du Développement s'appuie sur un principe opposé prévoyant d'assortir l'élaboration des politiques d'objectifs plus larges et à plus long terme. Cela pourrait au bout du compte s'avérer encore plus raisonnable et plus rentable. Les solutions proposées au titre de la CPD pourraient revêtir un caractère plus innovant et plus équilibré, plutôt que d'exercer une pression sur les catégories économiques et sociales les plus vulnérables pour qu'elles consentent à des compromis inacceptables. La manière la plus rentable et la plus économique de parvenir à la prospérité pour tous pourrait donc bien être d'accroître le niveau de responsabilité de l'UE pour qu'elle apporte sa contribution équitable au développement durable à l'échelle mondiale.

Le principe de la CPD pose problème en raison de la confusion suscitée par l'utilisation du concept de « cohérence » par les différentes institutions européennes : le « D » de CPD est d'une importance fondamentale ici. L'objet des efforts de cohérence doit explicitement être étendu aux répercussions que les politiques communautaires peuvent avoir sur les populations des pays en développement. L'objectif d'une cohérence renforcée (sans être qualifié « pour le développement ») en tant que moyen de promotion des intérêts de l'UE n'est pas en soi contraire à la CPD, la promotion des objectifs de développement s'inscrivant pleinement dans la défense des acquis et des intérêts des politiques communautaires.

Cohérence des Politiques au service du Développement : en quoi cela consiste-t-il ?

L'élaboration des politiques communautaires constitue un processus complexe soumis à un grand nombre d'avantages acquis et d'intérêts contradictoires. L'engagement de CPD consiste à prendre acte de ces contradictions et peut servir d'incitation à solutionner les conflits d'intérêts entre les différentes parties intéressées. La CPD préconise d'instaurer des processus d'élaboration des politiques transparents et participatifs ouverts non pas aux seuls Européens mais également aux populations affectées des pays tiers, et d'accorder une place centrale, dans ces processus, aux populations sans voix ou aux exclus.

Elle préconise le renforcement du contrôle démocratique des prises de décisions, sachant que les décisions de nature à impacter le développement durable des pays tiers – sur le plan social, économique et environnemental – et le bien-être des futures générations sont prises très en amont des processus d'élaboration des politiques.

Le processus de CPD constitue un outil pratique d'amélioration de la compréhension des effets des politiques, qu'ils soient intentionnels ou non. La CPD est susceptible d'encourager les institutions européennes à s'engager dans un processus politique plus ouvert, à solliciter des avis critiques et à examiner les nouvelles pistes politiques, plutôt que de les rejeter sans leur accorder la moindre considération. Elle est susceptible de donner lieu au recueil de données concrètes et empiriques sur le terrain qui pourraient ne pas satisfaire aux modèles actuellement utilisés ou aux exigences de recours à des indicateurs quantitatifs ou à des méthodes d'évaluation.

Les réunions d'experts de la communauté des bailleurs de fonds qui, jusqu'à présent, se déroulaient à huis-clos, pourraient être ouvertes et transformées en tables rondes multipartites inclusives auxquelles des représentants de l'ensemble des groupes affectés seraient conviés. L'objectif premier ne serait pas d'aligner et d'harmoniser les politiques mais plutôt de les concevoir d'une manière qui promeuve l'apprentissage et le contrôle démocratique. La CPD déboucherait ainsi sur la création d'un espace pour l'échange. L'obligation de rendre des comptes au titre de la CPD est également de nature à favoriser une « gouvernance réactive ». L'une des caractéristiques importantes de la CPD est qu'elle dépasse la seule exigence de transparence et qu'elle introduit le contrôle démocratique, non seulement des prises de décisions politiques, mais également de l'impact des politiques. Le caractère multidisciplinaire du contrôle des politiques doit être renforcé : les conclusions obtenues sur la base de différents cadres politiques et de différentes méthodes qualitatives doivent être prises en compte pour l'analyse d'impact. La difficulté réside dans l'acceptation du fait que celui-ci puisse ne pas relever d'un rapport de cause à effet et ne pas revêtir un caractère linéaire, et dans le fait de permettre une analyse fondée sur des données objectives qui prenne en compte, d'une part, les liens entre politiques et acteurs et, d'autre part, les réponses apportées par les populations sur le terrain et les interactions de ces populations.

Il apparaît clairement qu'associée à une politique de développement et une aide efficace, la CPD fait office d'instrument significatif et complémentaire capable de peser de manière non négligeable en faveur du développement durable, de l'éradication de la pauvreté et du respect des droits humains.

Cohérence des Politiques au service du Développement : comment procéder ?

Pour CONCORD, le respect des obligations imposées par les articles 208 et 3-5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) passe avant tout par la mise en application du principe de base selon lequel tout effet préjudiciable des relations de l'UE avec les pays en développement doit être évité. CONCORD considère ce principe comme moins ambigu et plus réaliste que le discours de la Commission européenne sur les situations gagnant-gagnant, qui néglige les catégories économiques et sociales qui sont bel et bien à ranger du côté des perdants.

L'approche fondée sur les droits humains (AFDH) permet quant à elle de mieux comprendre le concept de CPD en démantelant les schémas de développement, jetant un éclairage sur le processus de développement, présenté sous l'angle de responsabilités partagées et non comme une solution miracle. L'AFDH vise une relation dynamique entre les détenteurs de droits et les débiteurs d'obligations, un partage des responsabilités et un engagement dans un processus de réalisation progressive des droits. L'AFDH appliquée aux politiques de développement et à toute politique intérieure ou extérieure de l'UE susceptible d'affecter les pays en développement nécessite que l'accent soit mis sur la protection des droits humains des plus démunis et des plus marginalisées de la société. Aucun progrès vers l'éradication durable de la pauvreté ne sera jamais possible si les obstacles à la réalisation des droits ne sont pas surmontés.

L'UE, en tant qu'acteur de premier plan de la promotion et la défense des droits humains, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières, ne peut que se rallier à cette approche : les droits humains, consacrés dans ses traités, ses lois et ses politiques, constituent en effet une de ses valeurs fondamentales.

Appliquée à la CPD, l'AFDH permet de disposer de critères explicites pour l'évaluation des répercussions potentielles d'une politique donnée. En matière de hiérarchie des instruments juridiques, la Déclaration universelle des droits de l'homme a préséance sur les autres instruments. La protection et la promotion des droits humains doivent toujours prévaloir par rapport à tout autre intérêt restrictif et unilatéral.

Les deux décennies d'engagement en faveur de la prise en compte des questions de genre sont riches d'enseignements pour le combat à mener sur le plan du renforcement des droits des femmes. L'approche de l'intégration de la dimension de genre elle-même peut s'avérer instructive pour ce qui est d'intégrer l'approche de CPD et d'évaluer les écueils et les opportunités de ce travail. L'action en faveur du renforcement des droits des femmes et le soutien à la lutte pour l'égalité entre les genres fondés sur une logique hiérarchique descendante de prise de décisions contrôlée par des experts est souvent vouée à l'échec.

Cohérence des Politiques au service du Développement : comment la concrétiser ?

CONCORD se réjouit des progrès accomplis à ce jour afin d'accroître la visibilité de la CPD, en particulier à travers les rapports biennaux de l'UE sur la CPD, la résolution du Parlement européen sur la CPD³, la création, par celui-ci, du poste de rapporteur permanent sur la CPD, et la référence faite à la CPD dans sa résolution sur la réforme de la PAC⁴. Mais comme le démontre ce rapport, beaucoup reste encore à faire !

Le décalage demeure considérable entre les déclarations d'intention et la réalité des politiques communautaires et de leur impact sur les populations des pays en développement victimes de la pauvreté. Il est évident que la mise en place d'un socle légal solide pour la CPD n'est pas suffisante. La sensibilisation à la CPD et l'émergence d'une volonté politique plus forte constitueraient un important pas en avant dans le renforcement du poids des objectifs de développement dans les différentes politiques communautaires et de l'importance accordée par elles au respect des droits humains.

Il est urgent de donner davantage de corps à la CPD en étoffant ses mécanismes, ses instruments et ses procédures et en traduisant ses engagements en actes. La CPD doit par exemple pouvoir s'appuyer davantage sur des données objectives. Des évaluations ex-ante et ex-post indépendantes des effets des politiques communautaires sur la réduction de la pauvreté dans les pays en développement devront être conduites de manière plus systématique. Un mécanisme de correction des politiques communautaires et des mesures jugées contraires à l'article 208 du TFUE fait en outre défaut. La reconnaissance de l'existence d'incohérences pour certaines politiques actuelles, ce à quoi ce rapport prétend aider à parvenir, constituerait un point de départ. La prochaine étape sera la mise en place d'un mécanisme efficace qui permette de faire entendre la voix des populations dont les droits sont bafoués ou menacés de l'être. Les politiques communautaires ne doivent pas influencer de manière négative sur leurs vies et faire obstacle à leurs efforts visant à mener une vie décente à l'abri de la pauvreté. Cela passe par la possibilité de recadrer les politiques communautaires contraires à l'obligation de CPD.

³ Résolution du Parlement européen du 18 mai 2010 sur la Cohérence des Politiques au service du Développement et sur le concept d'« Aide publique au développement plus » (2009/2218(INI)).

⁴ Résolution du Parlement européen du 23 juin 2011 sur la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir (2011/2051(INI)).



section

un

SEULS

7 DES 164

ÉTUDES D'IMPACT RÉALISÉES
PAR LA COMMISSION
EUROPÉENNE ONT ANALYSÉ
L'IMPACT SUR LES PAYS EN
DEVELOPPEMENT (2009-2011)

Le Cadre institutionnel de l'UE : une boîte à outils pour la CPD

1.0

Ainsi que l'énonce l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la réalisation d'un objectif aussi ambitieux que l'éradication de la pauvreté requiert un engagement sans faille en faveur de la Cohérence des Politiques au service du Développement (CPD) et l'utilisation, de manière coordonnée, de l'ensemble des outils, politiques et ressources disponibles.

La volonté politique est essentielle pour que les choix politiques raisonnables conformément à l'engagement de CPD puissent être effectués. Cette nécessité est illustrée tout au long de ce rapport, dans cette partie comme dans les chapitres thématique qui suivent. Les mécanismes pratiques et institutionnels de la CPD existants – qui pourraient pâtir de l'actuelle insuffisance de capacité – ou à créer sont examinés plus en détails dans ce chapitre.

Pour faire avancer la CPD, l'UE devra passer de la mise en place du processus à une progression dans sa mise en œuvre puis à l'obtention de résultats. Cela implique de définir, très en amont du processus d'élaboration des politiques, les domaines dans lesquels des problèmes sont susceptibles de se poser. Puis la mise en œuvre de ces politiques doit donner lieu à l'instauration de garde-fous solides pour éviter les écueils ou, à défaut, de mécanismes correctifs des effets préjudiciables que les différents acteurs, la société civile notamment, viendraient à relever.

1. Recensement et évaluation des mécanismes de CPD existants et définition des moyens de les améliorer

Différents mécanismes et dispositifs institutionnel ont été mis en place afin de favoriser la mise en exécution des engagements et des obligations, d'en assurer le suivi et de contrôler leur respect. Ce qui suit n'est qu'une sélection des mécanismes existants.

1.1 Dispositions légales

Outre l'article 208 du TFUE, un certain nombre de dispositions légales peuvent être citées comme exemples d'instruments de promotion de la CPD. .

- **L'article 12 de l'Accord de partenariat de Cotonou**, qui fait explicitement référence à la CPD, prévoit que les pays ACP puissent être consultés très amont, « lorsque la Communauté envisage [...] de prendre une mesure susceptible d'affecter [leurs] intérêts ». Il est également possible pour les pays ACP de « *communiquer dans les meilleurs délais leurs préoccupations par écrit à la population locale et [de] présenter des suggestions de modifications* ».

Bien que particulièrement prometteur pour ce qui est de permettre un dialogue politique participatif, ce mécanisme de CPD n'a été que très peu utilisé jusqu'à présent, en raison probablement d'un manque de sensibilisation à cet instrument et de capacité. Une attitude plus volontariste est nécessaire.

Tout comme le Parlement européen⁵, CONCORD propose que l'Assemblée parlementaire paritaire (APP) nomme deux rapporteurs permanents sur la Cohérence des Politiques au service du Développement (l'un issu des pays ACP et l'autre de l'UE). Ces deux rapporteurs assureront la cohérence des politiques UE-ACP par rapport aux objectifs de développement, encourageront les discussions et les prises de positions de l'APP sur ces questions, publieront un rapport biennal qui portera plus particulièrement sur la mise en œuvre de l'article 12, et examineront les éventuelles plaintes des populations en proie aux conséquences négatives de l'incohérence des politiques.

⁵ Résolution du Parlement européen du 18 mai 2010 sur la Cohérence des Politiques au service du Développement de l'UE et concept d' « Aide publique au développement plus », par. 83 (2009/2218(INI)).

- Les accords de commerce et d'association conclus depuis 1995 par la Commission européenne contiennent des **clauses**⁶ de droits humains qui conditionnent les relations commerciales et prévoient la suspension des préférences en cas de violations graves et systématiques des droits humains. Les actuels défauts de cohérence, de transparence et d'équité des procédures doivent être corrigés sur la base de critères transparents en matière de travail et de respect de l'environnement et des droits humains dans les pays partenaires, y compris toute recommandation spécifique pour les améliorations qui pourraient s'avérer nécessaires⁷.
- **Les garde-fous**⁸ sont un outil dont la vocation est de protéger les principaux intérêts en cas de développements imprévus. Les garde-fous existants pourraient être renforcés ou leur flexibilité pourra être améliorée, et de nouveaux garde-fous pourront être instaurés, dans le cadre d'accords dans lesquelles les obligations de CPD à l'égard des pays en développement seraient explicitement énoncées.

⁶ Règlement (CE) n° 732/2008 portant instauration d'un dispositif de préférences douanières généralisées pour la période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2011 [2009] JO L208/3, articles 15, 16 et 17.

⁷ 2010/2219 (INI), Opinion du député Richard Howitt, de la Commission sur le commerce international (INTA), sur les Droits de l'Homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux, 3 mai 2010.

⁸ Plus d'informations sur <http://ce.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/trade-defence/safeguards/>

⁹ Plus d'informations sur : <http://ec.europa.eu/governance/impact>

¹⁰ Voir la directive de l'UE (85/337/CEE) sur les évaluations d'impact adoptée en 1985 et amendée en 1997 et en 2003 et désormais intitulée Directive sur l'évaluation environnementale stratégique (EES) [2001/42/CE].

¹¹ Plus d'informations sur : <http://ec.europa.eu/trade/analysis/sustainability-impact-assessments>

¹² Plus d'informations sur : http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/report_hria-seminar_2010_eng.pdf

¹³ Voir <http://www.concorddanmark.dk>

¹⁴ Commission européenne (2009), lignes directrices concernant l'analyse d'impact (SEC(2009) 92).

¹⁵ Réglementation relative aux dérivés / marché ; Mise en place d'un réseau sur l'étiquetage en matière de bien-être animal / Santé et consommateurs ; Communication sur la qualité des produits agricoles / Développement rural et agriculture.

¹⁶ CONCORD Danemark (2011), EC's Impact Assessments disregard Developing Countries.

1.2 Mécanismes dans les processus décisionnels et de programmation de la Commission européenne

Il existe un grand nombre d'instruments pouvant être utilisés afin de déterminer si une politique est contraire ou préjudiciable à une autre politique, si des incohérences sont à relever ou si des synergies peuvent être encouragées, et ce à un stade très précoce.

• Analyses d'impact

Quatre types de procédures d'étude d'impact sont utilisés ou actuellement débattus au niveau de l'UE : les analyses d'impact (Direction générale de la Commission européenne)⁹, les évaluations d'impact environnemental¹⁰, les évaluations de l'impact sur le développement durable (un outil politique élaboré par et pour la DG Commerce)¹¹ et - les plus débattus récemment - les évaluations d'impact sur les droits humains, lors de négociation d'accords de commerce bilatéraux ou régionaux¹².

L'analyse d'impact (AI) est aujourd'hui obligatoire pour un grand nombre de propositions législatives et d'initiatives politiques non législatives de la Commission européenne. Les AI sont actuellement émises en même temps que la proposition législative concernée.

CONCORD Danemark a conduit un examen analytique de l'ensemble des AI de la Commission européenne entre 2009-2011, afin de déterminer si celle-ci se conformait à ses obligations en matière d'évaluation de l'impact des politiques communautaires sur les pays tiers¹³. Les nouvelles Lignes directrices en vigueur depuis 2009 stipulent : « *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 retombées) à long terme dans certains domaines tels que le domaine économique, environnemental, social ou politique en matière de sécurité* »¹⁴.

CONCORD Danemark a examiné un total de 164 AI, dont elle a établi le caractère pertinent pour 77 d'entre elles pour les pays en développement. L'examen a montré que les répercussions sur les pays en développement¹⁵ n'étaient prises en compte que dans 7 AI. Ces répercussions sont relevées dans certaines de ces 7 AI sans toutefois être examinées. Les effets des politiques communautaires sur les pays en développement n'ont été pris en compte dans aucune AI en 2011¹⁶.

La conclusion peut en être tirée qu'un instrument politique existe actuellement mais qu'il n'est pas utilisé correctement ou à hauteur de la totalité de son potentiel. Cela peut être dû à un manque de capacité ou à l'absence de volonté politique et de consensus.

Ainsi, CONCORD recommande que les AI soit réalisées de manière plus transparente et que les Organisations de la Société Civile (OSC) soient impliquées avant, pendant et après celles-ci. Les AI doivent précéder toute proposition de politique, de sorte que l'ensemble des parties intéressées puissent se prononcer et être consultées sur la manière de garantir que les mesures nécessaires sont prises contre les risques identifiés et les possibles retombées négatives pour les pays en développement. Cela créerait de formidables possibilités pour ce qui est de mettre en lumière les lacunes des politiques envisagées, de soulever les questions nécessaires et de mesurer les effets les plus déterminants pour les populations concernées exclues des processus d'élaboration des politiques.

Le Comité indépendant d'évaluation des analyses d'impact du Secrétariat général de la Commission européenne examine les conclusions de l'ensemble des AI et émet des avis à leur sujet. CONCORD demande qu'au moins un des hauts fonctionnaires de la Commission européenne dont le Comité indépendant d'évaluation des analyses d'impact est composé soit expert des questions de développement et qu'il soit expressément investi de la responsabilité de vérifier la qualité de l'AI relative aux pays en développement, conformément à l'obligation de CPD. CONCORD demande également au Comité indépendant d'évaluation des analyses d'impact qu'il use de ses prérogatives pour que l'expertise externe soit utilisée et pour que les OSC soient associées au processus.

CONCORD recommande en outre que le Parlement européen soit officiellement consulté au sujet de la liste des nouvelles initiatives politiques de la Commission européenne et qu'il soit invité à émettre des commentaires sur les principales questions litigieuses avant que la liste définitive des AI ne soit arrêtée.

• **Consultation interservices** Cette procédure, conduite au niveau des services de la Commission européenne à chaque étape du processus d'élaboration des politiques, a pour but d'assurer l'équilibre entre l'ensemble des options politiques. Il s'agit d'un mécanisme très important pour garantir que les questions de développement soient posées le plus en amont possible et que la CPD soit inscrite parmi les priorités des Directions générales en charge des questions autres que le développement.

Cela requiert cependant par un renforcement du poids politique et des capacités des services concernés, en vue en particulier de permettre à la DG DEVCO d'effectuer un examen adéquat de l'ensemble des propositions de politique concernées pour lesquelles une consultation interservices a été programmée.

• **Des référents CPD** ont été nommés parmi les membres du personnel des Directions générales de la Commission européenne ainsi que du Service européen pour l'action extérieure. Ils pourraient s'avérer d'un grand soutien pour la DG DEVCO dans des processus tels que les AI et les consultations interservices. La rotation de personnel et l'absence de formation adéquate sont cependant préjudiciables au potentiel considérable de ce mécanisme. Un renforcement du rôle politique et de la capacité de ce mécanisme est également nécessaire.

• les **Documents de stratégie** pays et les Lignes directrices pour la programmation de la Commission européenne font désormais référence à la CPD et doivent être utilisés afin d'encourager l'intégration de la vérification au regard de la CPD dans la procédure de programmation, ainsi que l'émission de recommandations concrètes sur la manière d'améliorer la CPD. La participation des OSC au dialogue politique dans les pays tiers doit constituer le point de départ d'un processus en vue de la participation des autres acteurs critiques et de leur intégration à un groupe multi-acteurs dont le mandat est fondé sur le principe de la CPD, au-delà, des bailleurs de fonds et des représentants des gouvernements.

Toute révision à mi-parcours de la programmation devra prévoir une procédure spécifique d'examen de l'impact des politiques et de leur contenu afin de garantir la mise en application de la CPD.

1.3 Réalisation de rapports

Depuis 2007, l'UE produit un rapport d'avancement biennal sur le processus de renforcement de la CPD dans douze domaines politiques¹⁷. Le troisième rapport est attendu pour la fin de 2011. La DG DEVCO dirige les travaux de rédaction du rapport, réalisé à partir des réponses des États membres et du Parlement européen à un questionnaire.

Le questionnaire de CPD aux États membres doit être élaboré de manière à encourager le dialogue politique entre les différents ministères et les différents services gouvernementaux ainsi qu'avec les parlements nationaux et la société civile. La question des impacts positifs et négatifs des politiques doit être explicitement posée. Il doit inciter les répondants à apporter des réponses sincères et encourager l'institutionnalisation des échanges, dans le cadre desquels les éventuelles incohérences peuvent être relevées et les enseignements retenus. Les réponses au questionnaire doivent être systématiquement rendues publiques.

¹⁷ Plus d'informations sur : <http://CE.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence>

Si CONCORD salue les efforts déployés par l'UE afin de rassembler les informations requises et d'impliquer l'ensemble des acteurs à l'échelon européen comme national, il est indispensable de passer d'une utilisation de ces informations dans le cadre d'un processus à leur mise à profit pour progresser. Ce mécanisme sera d'une utilité extrêmement limitée si les enseignements retenus ne sont pas utilisés à pallier les incohérences des politiques ou à améliorer les systèmes d'analyse d'impact ex-ante.

1.4 Rapporteur permanent sur la CPD du Parlement européen

Il s'agit d'une fonction permanente créée en mai 2010 suite à l'adoption par le Parlement européen d'une résolution sur la Cohérence des Politiques au service du Développement¹⁸, dont CONCORD soutient les conclusions. Cette fonction est actuellement occupée par l'eurodéputée Birgit Schnieber-Jastram, pour un mandat de deux ans. Le rapporteur permanent sur la CPD, qui est membre de la Commission du développement du Parlement européen (DEVE), est chargé de promouvoir la CPD au sein du Parlement européen en encourageant une interaction accrue entre la DEVE et les autres commissions dont les questions de développement ne constituent pas l'essentiel du mandat. Le rapporteur permanent est également tenu à la rédaction d'un rapport biennal sur la CPD.

En 2011, Birgit Schnieber-Jastram a organisé trois ateliers de mise en réseau afin de recueillir l'expertise (celle de la société civile notamment), le soutien et l'avis des acteurs concernés sur les priorités politiques, le recueil de preuves et données objectives et le traitement des plaintes. Son rapport est attendu pour fin de 2011.

Si les membres du Parlement européen œuvrent individuellement à la sensibilisation sur les questions de CPD et si la DEVE accorde, dans ses travaux, une place de plus en plus importante à la CPD, le soutien politique du Parlement européen à la CPD demeure globalement assez faible. Le Parlement manque de la capacité requise pour s'engager dans cette tâche (ce qui est également le cas des autres institutions).

La promotion de la CPD requiert d'accroître les moyens d'interaction et de dialogue : d'une part, entre les membres du Parlement européen activement engagés dans des domaines en rapport avec la dimension extérieure des politiques communautaires mais dont le travail ne porte pas sur des questions spécifiques de développement durable et de respect des principes d'équité dans le monde ; et d'autre part, entre les différentes commissions du Parlement européen dont le mandat comporte une dimension internationale évidente (commerce international, pêche, développement,

droits humains) ou concerne des questions internes mais qui ont impact sur les pays en développement directement ou indirectement (agriculture, environnement, industrie).

Des audiences inter-commissions devraient être organisées plus souvent à cette fin (notamment à l'initiative du rapporteur permanent pour la CPD). Un groupe inter-commissions de soutien à la CPD qui serait composé de membres du Parlement européen qui feraient office de « référents » au sein de leur Commissions respectives, devrait être mis en place dans le but de contribuer à l'accomplissement des tâches du rapporteur permanent et de formaliser les contacts avec les autres membres du Parlement européen. Cela contribuerait à surmonter les difficultés relevées en matière de CPD et à créer des synergies politiques.

CONCORD émet le souhait que le développement du mandat du rapporteur CPD mène à des recommandations en faveur de mesures concrètes dont l'adoption par le Parlement européen est préconisée.

1.5 Le Médiateur européen

Le Médiateur européen, mis en place en 2001, intervient dans les cas de mauvaise administration dans le cadre des activités des institutions, des instances, des officines ou des agences européennes¹⁹. Le Médiateur a jusqu'à présent fait preuve de souplesse dans l'exécution de son mandat. D'après l'actuel Médiateur européen, « *une interprétation large du terme "mauvaise administration" a permis d'inclure les questions d'État de droit, les principes de bonne administration, les droits fondamentaux dans le mandat du Médiateur. Les allégations d'infraction à un droit fondamental par les institutions relèvent donc de ma compétence* »²⁰.

La CPD fait désormais également partie de son mandat, ce dont il a assuré APRODEV et l'eurodéputée Franziska Keller, dans sa réponse à leur soumission conjointe sur un cas de pratique commerciale inique et contraire à la CPD, présenté en 2011.

¹⁸ Résolution du Parlement européen du 18 mai 2010 sur la Cohérence des Politiques au service du Développement et le concept d'« aide publique au développement plus » (2009/2218(INI)).

¹⁹ Article 228 du TFUE. Plus d'informations sur : <http://www.ombudsman.europa.eu>

²⁰ APRODEV et eurodéputée Franziska Keller (2011), soumission au Médiateur européen sur le dumping de volailles et réponse reçue le 19 août 2011, www.aprodev.eu

²¹ Ibid

Le Médiateur européen a toutefois indiqué dans la même réponse que la plainte en question concernait la portée de politiques communautaires et des allégations d'une portée très large de non-respect de la clause d'un traité, mais qu'elle ne constituait pas un cas de mauvaise administration, ce que le Médiateur aurait pu aider à clarifier. Il a également précisé qu'il n'était pas le défenseur institutionnel des objectifs de développement ou de la Cohérence des Politiques au service du Développement. Il a enfin fait valoir que son jugement ne saurait se substituer à celui de la Commission européenne ou de quelque autre institution que ce soit eu égard à des politiques²¹.

Le caractère confus du mandat du Médiateur européen en matière de CPD apparaît donc clairement.

CONCORD recommande de créer un mécanisme spécial tel qu'un Médiateur qui serait expressément chargé de recevoir – et d'enquêter sur – les allégations de violations potentielles de la CPD, du fait de pratiques commerciales iniques par exemple, de conduire un processus de recherche de solution et de prendre les mesures correctives adéquates. Ce Médiateur ferait office de mécanisme de règlement de différends en rapport avec la CPD d'une portée limitée pour lesquels une procédure administrative minimale serait requise. Il devra être clairement signifié qu'un accès direct à ce Médiateur spécial serait assuré aux acteurs de la société civile.

Le site Internet de ce Médiateur consacré à la CPD devra être créé pour la présentation des plaintes (en vue de leur acceptation ou de leur rejet), sur l'exemple du site du Médiateur européen existant. Un tel outil serait utile pour le partage d'opinions sur la CPD avec les groupes intéressés, ce qui renforcerait le contrôle démocratique.

1.6 Dispositifs incitatifs et sensibilisation hors cadre institutionnel

Un nombre de plus en plus important d'institutions majeures (l'Organisation pour le commerce et le développement économique [OCDE] par exemple), de groupes de réflexion (tels que le Centre européen de gestion des politiques de développement [CEGPD]) et d'organisations de la société civile ont produit différents types de matériels de CPD tels que des livrets méthodologiques, des analyses de politiques et des études de cas. Ce rapport Pleins Feux de CONCORD et sa précédente édition de 2009 en font partie. Il serait trop long de citer l'ensemble des initiatives de ce type, toutefois l'importance de la sensibilisation ainsi que, dans certains cas, le renforcement des capacités d'une variété d'acteurs n'est plus à démontrer.

Il convient néanmoins de mentionner le prix Fair Politics pour la CPD créé par la Fondation Evert Vermeer. Chaque année, à l'issue d'un suivi étroit des activités des eurodéputés, un prix est remis au « Responsable politique éthique de l'année », soit le membre du Parlement européen considéré comme le « champion » de la CPD pour l'année en question. Le prix a été attribué, en 2011, à l'eurodéputée Catherine Grèze²².

CONCORD se réjouit de ce type d'initiatives et encourage vivement l'UE à s'y impliquer, à les soutenir, à en tenir compte et à répondre aux recommandations qui peuvent en être issues. Nous sommes fermement convaincus de la nécessité d'impliquer étroitement un large éventail d'acteurs de la société civile et de fora internationaux dans l'exercice complexe que constituent le suivi de la mise en œuvre de la CPD et le travail visant à la faire progresser.

²² <http://fairpolitics.nl/europa/>



2.0 Recommandations générales à l'attention des institutions européennes

2.1 Passer à l'acte : Barroso doit franchir le pas du texte à la réalité des faits concernant la CPD

Le Président de la Commission européenne doit être investi de la responsabilité des processus relatifs à la CPD, au sein du Collège des Commissaires, et de rendre des comptes pour cela, en vertu de son rôle de gardien des traités. Cela constituera un gage solide d'une mise en application efficace de l'obligation de CPD, et d'une due considération pour la CPD dans les processus décisionnels en cas de conflit d'intérêt ou de contradiction entre plusieurs politiques²³.

Le Président de la Commission européenne doit être activement soutenu par la Haute-Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / Vice-Présidente de la Commission et par le Commissaire au Développement. Ces deux hauts responsables sont à la fois directement comptables de l'entretien des relations avec les pays en développement au nom de l'UE et détenteurs d'une considérable expertise.

Au niveau du Conseil des affaires étrangères, la Haute-Représentante et les Ministres de l'UE doivent apporter leur entier soutien à la CPD et œuvrer à son renforcement.

Afin de garantir que l'attention requise soit en permanence accordée à la CPD au plus haut niveau de gouvernance, un programme de travail CPD continu devra être conduit par chaque présidence de l'UE, avec définition de priorités quant aux réformes des politiques existantes ou d'adoption de nouvelles politiques susceptibles de soulever des questions de CPD. La DG DEVCO et, plus largement, la Commission européenne, doivent poursuivre leur engagement dans le cadre de leurs propres programmes de travail et s'efforcer de jouer un rôle d'entraînement des États membres, qui doivent eux aussi avancer dans leur travail et définir leurs priorités.

La Commission européenne et le Conseil sont comptables vis-à-vis du Parlement européen au titre de l'obligation de CPD consacrée dans le traité. Le Parlement européen a donc en l'occurrence également un rôle considérable à jouer, de même qu'en tant qu'instance législative.

²³ Des exemples d'incohérence des politiques sont exposés dans les chapitres thématiques. Des informations supplémentaires sont disponibles dans le premier rapport Pleins Feux sur la Cohérence des Politiques (2009) de CONCORD.

2.2 Se préparer : mobiliser les ressources requises pour faire progresser la capacité pour la CPD

La capacité, une difficulté récurrente de la réalisation de la CPD, concerne différentes dimensions et différentes institutions.

- La capacité de la DG DEVCO de la Commission européenne doit être accrue, afin qu'elle puisse œuvrer au développement du contenu de l'obligation de CPD et l'appuyer via des rapports analytiques.
- La DG DEVCO doit en particulier allouer des ressources et se doter d'un mandat pour un engagement actif très en amont dans les AI et les consultations interservices. Les délais nécessaires doivent lui être impartis, afin de pouvoir consulter les parties intéressées extérieures qui ont une expertise dans le contrôle et l'évaluation des répercussions des politiques sur les droits humains, et sur les objectifs de développement dans les pays en développement.
- Il est très important également d'investir dans le renforcement des capacités du personnel de l'ensemble des Directions générales concernées et du Service européen d'action extérieure (SEAE) ainsi que des responsables gouvernementaux des États membres.
- Une stratégie de sensibilisation et de dialogue doit être élaborée au niveau des délégations européennes en vue d'améliorer la prise en compte des préoccupations des pays partenaires dans l'élaboration des politiques.
- Un appui doit être apporté au rapporteur permanent du Parlement européen sur la CPD : renforcement de son secrétariat ; octroi de moyens pour la formation d'un groupe de soutien à la CPD avec des membres des différentes commissions parlementaires ; et accès garanti aux unités d'étude et à un budget pour faire des études de recherche.

2.3 Anticiper : mieux analyser les situations de CPD et créer des mécanismes d'élaboration des politiques plus participatifs

Il doit être d'urgence fait en sorte que la CPD passe de l'établissement de rapports et du constat des insuffisances à de véritables améliorations pour l'existence des hommes et des femmes concernés, et donc la production d'un impact positif sur les objectifs de développement. La conduite de consultations étendues et de débats démocratiques dans les pays en développement doit faire partie intégrante du processus d'élaboration des politiques communautaires. C'est de cette manière seulement que la CPD pourra contribuer à faire progresser le droit des femmes et des hommes à réaliser leurs objectifs de développement et leur procurer un soutien dans l'éradication de la pauvreté dans les pays du Sud.

Il est recommandé pour cela :

- que le processus de définition, de suivi et d'évaluation des Documents Stratégie Pays de la Commission européenne soit employé à rassembler les informations relatives aux répercussions des politiques communautaires sur tel ou tel pays en développement et à poser les bases de recommandations de réformes politiques ;
- que deux rapporteurs permanents sur la CPD soient nommés au niveau de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE dans le but de renforcer ses capacités de travail sur les questions de CPD et, le cas échéant, d'activer l'article 12 de l'Accord de partenariat de Cotonou.

Il est par ailleurs recommandé que la Commission européenne s'engage dans le recueil d'informations et la formalisation des analyses d'impact des politiques en vue d'améliorer les processus d'élaboration des politiques et d'amender, le cas échéant, les politiques existantes. Cela passe par la mise en place et l'utilisation d'une base de données dans les différents domaines politiques pour la consignation des tendances empiriques dont il est établi qu'elles font obstacle à un développement des pays en développement centré sur les populations.

Les résultats des exercices d'analyse et de dialogue doivent être incorporés aux propositions de politiques concernées. Cela signifie enfin que la CPD doit être dûment prise en compte dans l'ensemble des politiques communautaires sous la forme, dans un premier temps, de références explicites aux articles 208 et 3-5 du TFUE. Cela permettrait d'anticiper d'éventuelles erreurs et de renforcer les mécanismes de reddition de comptes afférents à la CPD.

De précieux enseignements peuvent être tirés de deux décennies d'efforts d'intégration des questions de genre et de mise en œuvre d'approches duales quant aux forces et aux faiblesses d'une démarche progressive. Il est important de le noter, il apparaît clairement que sans une pression politique continue des femmes et des organisations de la société civile dans le but de l'adoption de mesures pour le renforcement des droits des femmes et l'élimination des discriminations de genre, l'intégration des questions de genre risquerait de devenir une simple méthode de gestion bureaucratique consistant à « cocher des cases » plutôt qu'à véritablement contribuer à la lutte pour l'égalité entre les genres.

**TOUTE PERSONNE
SUBISSANT DES
DOMMAGES DUS À DES
POLITIQUES EUROPÉENNES
INCOHERENTES DOIT
POUVOIR PRÉSENTER UNE
PLAINTÉ FORMELLE
AUPRÈS DE L'UE.**

2.4 Réagir : instaurer un mécanisme de plainte et d'action corrective

L'UE ne doit pas se contenter d'analyser l'impact potentiel de ses politiques et doit prendre acte des données objectives recueillies quant à leurs répercussions néfastes sur les objectifs de développement. Il est recommandé qu'un espace adéquat dans lequel les parties intéressées affectées (parmi lesquels les pays en développement) puissent faire entendre leur voix soit créé et soit accompagné d'un processus de suivi dont le but soit éventuellement de revoir les politiques aux effets préjudiciables sur les objectifs de développement et les droits humains.

Il est par conséquent recommandé de mettre en place, pour l'ensemble des politiques communautaires et des accords concernées – notamment les politiques à venir dont il est question dans le programme de travail de CPD de la Commission européenne –, un mécanisme de plainte officiel qui soit ouvert aux citoyens et aux groupes de citoyens affectés (les organisations de la société civile, les mouvements de paysans, les organisations de femmes, les organisations populaires, etc.). Ce mécanisme doit permettre d'enquêter autour des effets négatifs des politiques communautaires sur le développement durable des pays du Sud relevés.

Cela signifie concrètement qu'une disposition relative au mécanisme de dépôt direct de plaintes doit être introduite dans le document de politique/l'accord concerné.

En cas d'absence de traitement adéquat d'une plainte, le Médiateur spécial pour la CPD devra être habilité à engager une enquête et une procédure de médiation en vue de définir des solutions adéquates.

deux

PRÈS D'UN HABITANT DE LA
PLANÈTE SUR 7 SE COUCHE
LE VENTRE VIDE CHAQUE
SOIR, TANDIS QU'UN TIERS
DE LA NOURRITURE
PRODUITE POUR LA
CONSOMMATION HUMAINE
EST PERDU OU GASPILLÉ.



La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation

2.0

Dans le monde de plus en plus interdépendant d'aujourd'hui, les politiques de l'Union européenne (UE) ont un effet déterminant sur la sécurité alimentaire et sur le développement durable. Les conséquences des crises alimentaires, économiques et climatiques de ces trois dernières années démontrent à quel point les politiques internationales et l'organisation des marchés financiers et agricoles sont inopérants pour ce qui est d'assurer la sécurité alimentaire dans le monde, en particulier celle des plus pauvres et des plus vulnérables.

1. La sécurité alimentaire sous l'angle de l'approche fondée sur les droits humains

En 2008, la flambée des cours des denrées alimentaires a provoqué une augmentation de 100 millions du nombre de personnes souffrant de la faim²⁴. En 2010, 44 millions de personnes se trouvaient dans une situation d'extrême pauvreté²⁵. La tendance illustrée par ces chiffres alarmants ne pourra pas être inversée si les aliments continuent d'être considérés comme de simples denrées commerciales. L'accès à une alimentation adéquate et sûre constitue un droit universel que l'ensemble des États de la communauté internationale sont tenus de respecter, de protéger et de réaliser. Cela comprend l'obligation extraterritoriale de préserver le droit à l'alimentation des populations des autres pays²⁶. L'UE, le principal acteur du commerce agricole

mondial, est investie d'une responsabilité toute particulière en la matière²⁷. Seule l'application d'une approche fondée sur les droits humains (AFDH) à la problématique de la sécurité alimentaire dans le monde est susceptible de conférer à l'UE le rôle de leader, sur la scène internationale, dans l'adoption des mesures nécessaires pour combattre la faim. La réalisation du droit à l'alimentation passe à la fois par des changements dans les modèles de production et par l'amélioration de l'accès à une alimentation abordable et nutritive.

Une politique alimentaire fondée sur les droits humains est avant tout une politique centrée sur les populations dont le but est de s'attaquer aux causes structurelles de la faim plutôt que de compter sur les marchés internationaux pour garantir la sécurité alimentaire dans le monde. Une quantité d'aliments plus que suffisante pour nourrir chaque habitant de la planète est actuellement produite dans le monde²⁸. Et pourtant, près d'1 habitant de la planète sur 7 se couche le ventre vide chaque soir²⁹. À l'inverse, le tiers des aliments produits pour la consommation humaine sont perdus ou gaspillés³⁰. La faim est la conséquence de la pauvreté et d'une répartition inégale des denrées alimentaires. C'est aussi dû au fait que les populations n'ont pas suffisamment accès et de contrôle sur les ressources naturelles, financières et technologiques nécessaires, afin de se nourrir et de vivre dignement. Ainsi, la participation et l'autonomisation des populations les plus vulnérables des pays en développement, souvent directement impliquées dans la production nationale de nourriture, est fondamentale. 75% des habitants les plus pauvres de la planète résident encore en milieu rural, où environ les 4/5 des ménages sont engagés dans des activités agricoles³¹.

Définition du droit à l'alimentation

L'Organisation des Nations unies (ONU) définit le droit à une alimentation adéquate comme le droit de toute personne « à un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement soit en l'achetant, à une quantité de nourriture suffisante et d'une qualité adéquate, correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, qui lui permet de profiter sans crainte d'une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et digne ».

Source : site Internet du Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, www.srfood.org

²⁴ FAO (2009), L'état de l'insécurité alimentaire.

²⁵ Communiqué de presse de la Banque mondiale (15 février 2011) : « Food Price Hike drives 44 Million people into poverty ».

²⁶ FIAN (2011), Extraterritorial State Obligations, <http://www.fian.org/programs-and-campaigns/extraterritorial-state-obligations>

²⁷ OMC (2010), Statistiques du commerce : le commerce extérieur de l'Europe des 27 représente 9,5 % et 12 % du total des exportations et des importations agricoles respectivement (contre 10 % et 8,5 % pour les États-Unis). http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2010_e/its10_merch_trade_product_e.htm

²⁸ La quantité de nourriture disponible ramenée au nombre de calories nécessaires par personne est suffisante pour nourrir la totalité des habitants de la planète. See Kim M. Lind, FØI (2010) "Fødevarerproduktionen vil vokse hurtigere end befolkningen", p. 2.

²⁹ La FAO estime à 925 milliards de personnes le nombre de personnes sous-alimentées dans le monde. FAO (2011), État de l'insécurité alimentaire. Environ 6,8 milliards de personnes, selon les Nations unies, vivent dans une situation d'insécurité alimentaire. Voir http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm

³⁰ Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, De Schutter (2011), The Common Agricultural Policy towards 2020: The role of the European Union in supporting the realisation of the right to food, p. 2.

³¹ FIDA (2011), "Rural Poverty Report", p. 9 et <http://www.ifad.org/poverty/pr.htm>

Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASTD)

Le rapport de l'IAASTD « Agriculture at a Crossroads » publié en 2009 a été élaboré par 400 scientifiques du monde entier. Il a été avalisé, en 2008, par 58 pays développés et en développement, parmi lesquels un grand nombre d'États membres de l'UE. L'IAASTD a été cofinancée par la Banque mondiale, la FAO, le PNUE, l'UNESCO, le PNUD, l'OMS et le FEM.

La conclusion de l'IAASTD est que le statu quo n'est pas possible. La réalisation du droit à l'alimentation requiert à la fois des changements au niveau des modèles de production et une amélioration de l'accès à une alimentation abordable et nutritive. Ces changements présentés comme nécessaires – et fondés sur une évaluation scientifique poussée – se situent dans la droite ligne d'un grand nombre des propositions que les organisations de la société civile tentent de faire valoir depuis des années, et dont plusieurs rapports récents ont confirmé le caractère pertinent⁴². Il est notamment préconisé d'évoluer vers des formes de production plus écologique via des petits producteurs alimentaires.

Les points suivants figurent parmi les principales conclusions :

- l'agriculture doit être considérée sous un angle multifonctionnel ;
- une plus grande importance doit être accordée aux méthodes agro-écologiques et au recours à des technologies appropriées ;
- le soutien aux petits exploitants doit être renforcé via des politiques et des investissements ;
- un soutien spécifique aux agricultrices doit être développé ;
- le savoir traditionnel local doit être intégré aux connaissances officielles ;
- une réforme équitable du commerce moyennant une certaine souplesse en fonction des contextes nationaux s'impose ;
- des investissements accrus dans la recherche et le développement axés sur l'agriculture et des services de vulgarisation sont requis.

Source : IAASTD (2009), *Agriculture at a Crossroads. World Report.*
<http://www.agévaluation.org>

42 Voir note 16

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) réformé

- Le CSA est défini en tant que « principale plate-forme internationale et intergouvernementale ouverte » pour la sécurité alimentaire du système des Nations unies.
- La défense du droit à une alimentation adéquate est expressément incluse dans la mission du CSA.
- Les organisations de la société civile – petits producteurs alimentaires et mouvements urbains en particulier – sont reconnus comme des participants à part entière, et leur droit à s'organiser de manière autonome dans leurs rapports avec le CSA est affirmé.
- Il est demandé au CSA de négocier et d'adopter un Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire en vertu duquel devront être définies des lignes pour les plans d'action pour la sécurité alimentaire nationale et à l'attention des instances multilatérales.
- Il est préconisé de renforcer les prérogatives du CSA afin qu'il puisse prendre des décisions sur les principales questions de politique alimentaire et peser en faveur de l'obligation de reddition de comptes par les gouvernements et par les autres acteurs.
- Il est prévu que les missions politiques du CSA soient soutenues par un panel d'experts de haut niveau au sein duquel l'expertise des agriculteurs, des populations indigènes et des praticiens des droits humains serait reconnue au même titre que celle des universitaires et des chercheurs.
- Le principe de « subsidiarité » et la nécessité d'instaurer des liens entre les espaces politiques participatifs des niveaux national, régional et mondial est reconnu. Il est préconisé de transformer le CSA en institution permanente.

Un certain nombre de points importants figurent à l'ordre du jour du CSA tels que la négociation et la mise en application des Directives volontaires pour une gouvernance responsable en matière d'acquisition des terres et d'autres ressources naturelles ; les mesures préconisées contre la volatilité des prix mondiaux ; la réflexion sur la question de savoir quelles formes d'investissement pour quels modèles d'agriculture sont le plus susceptibles de convenir pour un soutien à la production/la sécurité alimentaire des petites exploitants ; le lancement d'un vaste processus de consultation sur les principes d'investissement responsable dans l'agriculture ; le développement du Cadre stratégique mondial.

Pour plus d'information : <http://www.fao.org/cfs>

2. La politique de sécurité alimentaire de l'UE et le contexte international

En conséquence de la crise alimentaire de ces quatre dernières années, l'agriculture figure de nouveau parmi les priorités internationales. L'estimation de la FAO selon laquelle la production agricole mondiale devra augmenter de 70% pour nourrir une population mondiale croissante d'ici 2050 a provoqué de nombreux débats sur la nécessité d'investir de nouveau dans l'agriculture. Une autre conclusion de la FAO est toutefois souvent négligée : « *la seule solution durable à la faim est d'augmenter la productivité des pays pauvres en situation d'insécurité alimentaire* »³⁵.

En termes de ressources financières, cela implique une augmentation du total des investissements dans l'agriculture des pays en développement de 60%³⁶. Or la tendance actuelle est contraire à ce but. La part de l'aide consacrée à l'agriculture a même considérablement diminué, passant de plus de 17% au début des années 1980 à 6% en 2009³⁷. Aujourd'hui, seulement 5,5 % de l'aide totale de l'Europe au développement est allouée à l'agriculture³⁸.

Il est cependant encourageant de constater que les propositions de réformes radicales du système alimentaire mondial, essentiellement portées par les organisations non gouvernementales de développement (ONGD) et des mouvements de petits exploitants – propositions corroborées par des rapports et par les conclusions de travaux de recherche telles que celles de l'Évaluation internationale des sciences et technologies agricoles pour le développement (IAASTD) publiés récemment (voir encadré) – sont désormais soutenues par un certain nombre de services officiels de l'UE et des Nations unies³⁹. Ces propositions se fondent sur le besoin urgent de relocaliser les systèmes alimentaires et de mettre fin à la dépendance des pays en développement aux marchés internationaux afin de garantir la mise en application du droit des plus défavorisés à reprendre le contrôle des facteurs affectant leurs moyens de subsistance. Ces principes sont incarnés dans le principe de souveraineté alimentaire élaboré par les mouvements sociaux, de paysans et d'agriculteurs familiaux et par les autres petits producteurs alimentaires⁴⁰. Par ailleurs, les appels en faveur d'une réorientation des investissements agricoles effectués au titre de la souveraineté alimentaire lancés par les réseaux

³⁷ OCDE (2001), *Aid to agriculture. Years from 2006-2009*, voir <http://www.Ocde.org/data/OCDE/54/38/44116307.pdf>

³⁸ Derniers chiffres parus dans la base de données statistiques de développement de l'OCDE (institutions de l'UE plus les 15 de l'UE en 2010).

³⁹ Voir l'encadré sur le rapport de l'IAASTD. Voir également l'étude du rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, De Schutter (2011) *Agroecology and the Right to Food*, présenté à l'occasion de la 16^{ème} session du Conseil des droits de l'homme des Nations unies [A/HRC/16/49], 8 mars 2011 ; Foresight (2010), *The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability* ; PNUF (2011), *Vers une économie verte : pour un développement durable et l'éradication de la pauvreté* ; FIDA (2011), le Rapport mondial sur la pauvreté rurale insiste sur le besoin d'« une intensification durable » ; CNUCED (2011), *Assuring Food Security in Developing Countries under the Challenges of Climate Change*; CNUCED (2011), *Brief, Sustainable agriculture and food security in LDCs*.

⁴⁰ Voir la déclaration et le rapport de synthèse du forum de Nyéléni sur la souveraineté alimentaire, 2007.

⁴¹ Rapport de synthèse de Yaoundé : <http://www.europafrika.info/en/document/agricultural-investment-reinforcing-family-farming-and-durable-food-systems-in-africa-synthesis-report>

La politique de sécurité alimentaire de l'UE

Le Cadre stratégique de l'UE sur la sécurité alimentaire a été adopté en mars 2010 à la suite d'une vaste consultation des parties intéressées. Le contexte dans lequel s'inscrit son travail sur la sécurité alimentaire des pays en développement y est décrit. Cette politique s'articule autour de quatre axes :

- 1) disponibilité croissante de nourriture grâce à l'adoption de formes plus écologiques, biodiverses et résilientes de production à la suite des conclusions de l'IAASTD ;
- 2) amélioration de l'accès à l'alimentation par l'utilisation de l'approche du droit à l'alimentation et des cadres de soutien, mise en application des Lignes directrices volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, et des 18 principes directeurs y afférents ;
- 3) amélioration de la nutrition à travers des politiques et des stratégies appropriées et la coordination entre secteurs, sur la base des politiques nutritionnelles de l'UE ;
- 4) amélioration des mécanismes de prévention et de gestion des crises grâce à l'amélioration des marchés alimentaires et des formes de gestion de la fourniture y compris via le stockage (local) des produits agricoles.

Source : Commission européenne (2010), *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)*.

d'agriculteurs africains ont récemment fait l'objet d'un accord lors d'un atelier organisé à Yaoundé, au Cameroun⁴¹.

La décision de réformer le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) des Nations unies en vue de le transformer en un forum mondial participatif pour la conduite de débats sur les questions d'alimentation dont la mission serait de garantir le droit à l'alimentation dans le monde constitue une étape importante (voir encadré). Il est essentiel que l'UE apporte son soutien à ce nouvel espace politique encore fragile. Il est de même important que l'Union soutienne le Mécanisme autonome de la société civile, et qu'elle consulte sa propre société civile afin de déterminer sa fonction au sein du CSA.

En ce qui concerne l'approche de l'UE, l'adoption d'un nouveau Cadre stratégique sur la sécurité alimentaire, en 2010, constitue un progrès essentiel (voir encadré). Le droit à l'alimentation est reconnu et l'accent est mis sur la création un environnement favorable pour le secteur des petits exploitants comme instrument le plus efficace de renforcement de la sécurité alimentaire des pays en développement. Le Parlement européen a adopté une approche similaire avec sa résolution sur la sécurité alimentaire en juillet 2011⁴³.

⁴³ Résolution du 27 septembre 2011 du Parlement européen sur l'adoption d'un cadre politique de l'UE qui serait destiné à soutenir les pays en développement dans leurs efforts en vue de surmonter les problèmes de sécurité alimentaire (2010/2100 (INI))

L'OBJECTIF STRATÉGIQUE DEVRAIT ÊTRE
AUJOURD'HUI DE SOUTENIR LES PAYS EN
DÉVELOPPEMENT DANS LEURS EFFORTS POUR « SE
NOURRIR EUX-MÊMES » ET NON DE « NOURRIR LE
MONDE [...] SI UNE AUGMENTATION DE LA
PRODUCTION ALIMENTAIRE ET UNE AGGRAVATION
DE L'EXCLUSION DES PETITS EXPLOITANTS DES
PAYS EN DÉVELOPPEMENT SE PRODUISENT
CONCOMITAMMENT, LE COMBAT CONTRE LA FAIM
ET LA MALNUTRITION SERA PERDU. »

La reconnaissance de la nécessité de formuler les politiques avec la participation des parties intéressées locales et du caractère fondamental de leur rôle en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, constitue un élément essentiel du cadre de l'UE. L'UE s'est engagée en particulier à « soutenir activement le renforcement de la participation de la société civile et des organisations de paysans dans l'élaboration des politiques et dans les programmes de recherche et à renforcer leur implication dans la mise en œuvre et l'évaluation des programmes gouvernementaux »⁴⁴. L'UE a également tenu compte des recommandations de l'IAASTD, parmi lesquelles la nécessité d'évoluer vers un soutien à la production agro-écologique. L'IAASTD a démontré comment une recherche tournée vers la résolution des problèmes fondée sur l'expertise locale peut permettre d'augmenter la productivité par des moyens respectueux des ressources naturelles tout en œuvrant en faveur de l'atténuation du dérèglement climatique et de l'adaptation de l'agriculture à celui-ci. La production agro-écologique présente par ailleurs l'avantage de ne pas nécessiter d'engrais azotés, souvent inabordable pour les petits exploitants pauvres et potentiellement nuisibles pour les sols⁴⁵.

3. Les répercussions des politiques de l'UE

Les politiques communautaires destinées à combattre la faim doivent être fondées sur une analyse poussée de la situation d'insécurité alimentaire qui prévaut dans le monde et de la situation des pays en développement⁴⁶.

70 des États du monde (soit plus d'un tiers d'entre eux) sont désormais classés parmi les pays à faible revenu et en déficit alimentaire par les Nations unies⁴⁷. Ces pays sont confrontés à une très difficile période transitoire de réduction de leur dépendance aux marchés alimentaires internationaux, le but étant de limiter leur vulnérabilité aux cours et aux chocs climatiques en relocalisant leurs systèmes alimentaires.

L'UE ne pourra influencer positivement sur le renforcement de la sécurité alimentaire des pays en développement que si elle accepte de revoir, parmi ses politiques, celles relatives au commerce, à l'agriculture, à la réglementation financière, au climat et à l'investissement dans des terres à l'étranger, qui affectent la sécurité alimentaire des pays pauvres.

3.1 Politiques commerciales et agricoles de l'UE

Les régimes commerciaux et agricoles mondiaux ont des répercussions critiques sur le développement des pays pauvres. L'agriculture représente entre 30% et 60% du produit intérieur brut (PIB) et jusqu'à 70% des emplois des pays les moins avancés (PMA)⁴⁸. Des recherches ont montré que le développement agricole des pays pauvres était trois à quatre fois plus efficace pour le soulagement de la pauvreté que la croissance des autres secteurs, autrement dit qu'une augmentation d'un euro des revenus agricoles générerait entre deux et trois euros de PIB supplémentaire⁴⁹. La réalisation de ce potentiel est cependant entravée par l'actuel régime commercial international, dont l'effet est de dissuader le développement agricole des pays pauvres en favorisant systématiquement des importations à bas prix de produits à forte intensité de capital en provenance des pays riches.

Depuis les années 1980, l'offre excédentaire des marchés internationaux engendrée par de fortes subventions aux producteurs de l'UE et d'autres pays riches ont provoqué la chute des cours mondiaux et leur maintien à un faible niveau jusqu'à la survenue de la crise alimentaire mondiale en 2008. Dans le même temps, la libéralisation des échanges commerciaux et l'absence de protection douanière – de même en particulier que le régime imposé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – ont nui à la capacité des producteurs locaux des pays pauvres importateurs de denrées alimentaires à vivre de leurs propres cultures⁵⁰. La FAO a recueilli, au cours de la période comprise entre 1980 et 2003, des informations sur 12 000 cas de hausse soudaine des importations ayant conduit à la baisse des cours sur les marchés nationaux et provoqué la faillite des producteurs locaux les moins compétitifs. Le nombre des faillites a augmenté pour la quasi-totalité des matières premières agricoles depuis l'entrée en vigueur de l'accord de l'OMC sur l'agriculture en 1994⁵¹. La situation en Afrique illustre parfaitement cette évolution alarmante. Dans les années 1980, le continent était exportateur net de produits agricoles. Il est aujourd'hui importateur net et fortement dépendant des marchés mondiaux pour sa sécurité alimentaire⁵².

La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) constitue à bien des égards une occasion décisive de démontrer la volonté de l'Union de faciliter la transition des pays en développement vers une situation d'autosuffisance alimentaire. L'UE devra ainsi opérer un revirement complet en reconnaissant que la nécessaire augmentation de la demande de denrées alimentaires dans le monde ne justifie pas que l'on subventionne les exportations européennes. La possibilité doit être donnée aux pays pauvres de développer et de préserver leurs institutions et leurs infrastructures de base avant toute ouverture de leurs marchés agricoles nationaux à la concurrence internationale⁵³.

⁴⁴ Ibid, p.9

⁴⁵ IAASTD (2009), Agriculture at a Crossroads. Global Report Executive Summary, p. 5 ; Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, De Schutter (2011), Agroécologie et droit à l'alimentation, p.7-9.

⁴⁶ CONCORD (2011), The Future of the European Common Agricultural Policy and Development

⁴⁷ <http://www.fao.org/countryprofiles/lifdc.asp>

⁴⁸ PNUD (2007), Globalisation, Agriculture and the Least Developed Countries, New York, p 12.

⁴⁹ Pindstrup-Andersen et Friis Bach (2008), Agriculture, growth and employment in Africa; Commission européenne (2010), Livre Vert de la Commission européenne sur « La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable » (COM(2010) 629 final), p. 19.

La PAC a fait l'objet de profondes réformes au cours des 30 dernières années. Les subventions aux importations représentaient 50% des dépenses de la PAC en 1980. En 2008, elles avaient été ramenées à 2%⁵⁴. Depuis le milieu des années 1990, un des principaux objectifs des réformes a été de mettre les paiements effectués au titre de la PAC en conformité avec les règles de l'OMC, ce qui a abouti au système actuel de subventions, plus discret, qui consiste désormais essentiellement dans des aides dites « directes » aux agriculteurs européens.

L'aide directe est « découplée » de la production en ce sens que les exploitants perçoivent des paiements pour chaque hectare de terre agricole quoi qu'ils décident de produire sur cette terre. L'aide directe est compatible avec le dispositif dit de la « boîte verte » de l'OMC, selon lequel ce type d'aide n'est pas réputé fausser la concurrence et peut donc être consentie sans limite⁵⁵. Partant de là, la Commission européenne fait souvent valoir que la question du caractère préjudiciable de la PAC pour les pays en développement appartient au passé⁵⁶. Pourtant, si l'on y regarde de plus près, il apparaît que le système actuel n'empêche pas l'UE de poursuivre le dumping des produits agricoles sur les marchés internationaux.

D'après la Commission européenne, l'aide directe a représenté en moyenne 29% des revenus d'exploitation des agriculteurs européens pendant la période de 2007 à 2009. Ce taux a atteint près de 70% dans certains pays de l'UE tels que le Danemark⁵⁷. Ces chiffres montrent clairement qu'une grande partie de la production agricole de l'UE ne serait pas économiquement viable en l'absence du dispositif d'aide directe⁵⁸.

Si le maintien d'une agriculture durable à travers l'Europe via des dispositifs publics constitue un objectif politique légitime, les subventions aux exploitations agricoles ne doivent pas être autorisées si elles doivent se traduire par l'exportation de produits à des cours inférieurs au coût de production, sauf si cela entre dans le cadre d'un accord mutuel pour atteindre des objectifs non commerciaux. Or, des recherches sur les effets des paiements découplés effectuées par l'université de Humboldt ont établi que « *les matières premières agricoles pour lesquelles l'UE est un exportateur net sont vendues à perte pour des périodes prolongées et dans d'importantes quantités.* »⁵⁶ Les produits des exportations allemandes de produits laitiers (de même que des betteraves sucrières) ne couvrent par exemple qu'entre 49 et 56 % des coûts de production. De tels niveaux de subvention de la production s'apparentent incontestablement à une concurrence déloyale pour les paysans pauvres des pays en développement, dans lesquels un tel soutien financier est absolument inenvisageable.

Des signes de la volonté de l'UE d'agir face aux préoccupations suscitées par la future PAC en matière de développement ont émergé du débat sur la réforme de la PAC entre 2010 et 2011. Le Parlement européen a adopté une résolution, en juin 2011, qui enjoit « *l'UE de garantir la cohérence de la PAC par rapport à ses politiques de développement et commerciale ; (...) et de ne pas compromettre la capacité de production alimentaire, la sécurité alimentaire à long terme de ces pays et la capacité de leurs populations de se nourrir elles-mêmes, tout en respectant le principe de la Cohérence des Politiques au service du Développement* »⁶⁰. Il est ainsi permis d'espérer que le principe de CPD soit incorporé à la loi sur la PAC avant sa mise en œuvre en 2014.

⁵⁰ La présentation d'une analyse approfondie de la politique commerciale de l'UE dépasse largement la portée de ce chapitre. Pour une analyse plus complète de cette politique au regard de la CPD, voir le chapitre thématique sur le commerce du rapport Pleins feux sur la cohérence des politiques de CONCORD de 2009.

⁵¹ Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, De Schutter (2009), Mission to the World Trade Organisation, présentation effectuée lors de 10^{ème} session du Conseil des droits de l'homme, A/HRC/10/5/Add.2, p.12, et FAO (2006), Briefs on Import Surges – n° 2.

⁵² Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) (2011) Droit à l'alimentation : pour une PAC solidaire avec le Sud, p. 4.

⁵³ Réaction de CONCORD à la communication de la Commission européenne sur l'avenir de la PAC, The CAP must do no harm to other countries' food and agriculture systems, 18 nov. 2010.

⁵⁴ DG Agriculture et Développement rural de la Commission européenne (2010), How the EU's agriculture and development policies fit together. The EU's Common Agricultural Policy: on the move in a changing world, p 8-9.

⁵⁵ Glossaire de l'OMC : http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/brief_e/brief22_e.htm#_Toc528136427

⁵⁶ Voir l'intervention du commissaire Ciolos à l'agriculture à la conférence du Comité économique et social européen intitulée « Food for Everyone », en mai 2011 ; http://brussels.cta.int/index.php?option=com_k2&view=item&id=5595:commissi-oner-ciolos-highlights-importance-of-development-friendly-cap

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Alan Mathews (2010) How Might the EU's Common Agricultural Policy Affect Trade and Development After 2013? p. 11. Pour une analyse complète des répercussions sur le commerce et la production du système d'aide directe, voir également South Centre (2011), EU's increasing use of decoupled domestic supports in agriculture: implications for developing countries, et South Centre (2011), UE domestic supports and policy tools protecting European farmers.

⁵⁹ Harald von Witzke et al. (2010) Decoupled Payments to EU Farmers, Production and Trade: An Economic Analysis for Germany. Document de travail de l'université de Humboldt de Berlin, n° 90/2010.

⁶⁰ Résolution du Parlement européen du 23 juin 2011. La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire – relever les défis de l'avenir (2011/2051 (INI)), paragraphe 63.

Etude de cas : Le cas des exportations européennes de lait

La FAO estime à environ 150 millions les familles de petits producteurs de lait dans le monde, soit environ 750 millions de personnes, dont la majorité dans les pays en développement⁶¹. Les bovins constituent l'un des biens les plus précieux que les ménages ruraux déshérités puissent posséder. Ils leur procurent un revenu, du lait à forte valeur nutritionnelle et des engrais naturels. L'élevage constitue une voie potentielle de sortie de la pauvreté pour des millions de personnes du monde en développement, en particulier les femmes. Or les subventions de l'UE aux exportations continuent de faire obstacle à l'activité des producteurs de lait des pays en développement.

Le déploiement, par l'UE, de ses « filets de sécurité sociale » internes est en effet susceptible de déplacer l'effet négatif des crises des marchés vers d'autres régions du monde. Ce fut le cas lorsque la Commission européenne a réintroduit les subventions aux exportations pour les produits laitiers à l'occasion de la crise des marchés laitiers intervenue en 2009 – une mesure qui a par la suite été sévèrement critiquée par le Parlement européen, qui a établi que les recettes d'exportation constituaient « une violation flagrante des principes fondamentaux de la Cohérence des Politiques au service du Développement »⁶². La production de lait au sein de l'UE est limitée par des quotas depuis 1984. Ceux-ci seront en principe supprimés en 2015. Vue la pratique actuelle de l'UE et la poursuite de l'orientation du secteur laitier vers le marché, le risque que les effets pervers de la politique européenne de production laitière ne s'aggravent encore est inquiétant.

Cameroun : les subventions européennes ruinent les marchés locaux

L'ONG allemande Brot für die Welt soutient, au Cameroun, le développement de la production laitière depuis plus de 10 ans. Son but est de permettre aux petits paysans de vendre leur production sur les marchés locaux. Les marchés laitiers locaux subissent toutefois actuellement la concurrence d'un lait en poudre bon marché en provenance de l'UE. Dans le nord-ouest du Cameroun, les éleveurs ont besoin d'au moins 0,61 euro pour couvrir leurs coûts de production d'un litre de lait frais non pasteurisé, alors que le lait en poudre européen subventionné est vendu localement depuis quelques années au prix de 0,40 euro le litre.

« En tant que femme engagée en politique, cela me met particulièrement en colère : voilà un formidable projet bénéfique pour de nombreuses femmes, qui se trouve menacé par les exportations de l'UE. Nous avons déjà vécu cela avec le poulet prédécoupé européen bon marché. De petites entreprises gérées par des femmes avaient alors également fait faillite », explique Tilder Kumichii, un employé de l'Association de citoyens pour la défense des intérêts collectifs (ACDIC), dont font partie de nombreux petits paysans de la région.

Source : BROT (2010), *Milk Dumping in Cameroon*.

La production de lait en Afrique de l'Ouest compromise

Les droits de douane de l'Afrique de l'Ouest sont d'à peine 5%. Certains éleveurs locaux ne peuvent faire face à la concurrence du lait en poudre européen subventionné et doivent abandonner la production laitière. C'est une des raisons qui explique que cette zone ne puisse pas répondre à la demande des marchés nationaux.

Au Burkina Faso, près d'un litre de lait sur deux consommés dans le pays a été importé en 2006. Cette proportion a atteint 9 litres sur 10 en milieu urbain. Le lait en poudre européen subventionné a représenté la moitié des importations à bas prix. Aujourd'hui, des conditions de marchés iniques continuent de nuire à la production laitière locale. En janvier 2010, le lait fabriqué à partir de poudre importée se vendait à moins de la moitié du prix du lait frais local (340 et 700 francs CFA le litre respectivement).

Source : GRET (février 2010), *The CAP's impact on African Agriculture: focus on milk*, publié par VECO (Belgique), Terra Nuova (Italie) et Practical Action/UK Food Group.

Comment les subventions de l'UE nuisent aux agriculteurs laitiers bangladais

Au Bangladesh, l'un des pays les plus pauvres au monde, 1,4 million d'exploitations laitières familiales font vivre 7 millions de personnes travaillant sur de très petites parcelles de terre. Or les importations de lait en poudre dissuadent les petits paysans de produire du lait pour satisfaire la demande locale.

Du lait entier en poudre est importé et proposé directement aux consommateurs, et le lait écrémé est importé et utilisé pour la fabrication de produits laitiers. En 2009, le Bangladesh a dépensé environ 68 millions d'euros en importations de lait en poudre, ce qui a privé la production locale de toute rentabilité. Entre 20% et 50% du lait importé au cours des dernières années l'a été depuis l'UE. Pour chaque million de kilos de lait en poudre européen importé, 350 emplois pourraient être créés au Bangladesh dans l'agriculture locale et des activités connexes.

Source : ActionAid Denmark (2011), *If the CAP doesn't fit, change it - How EU taxpayers undermine Bangladeshi dairy farmers*.

Point d'information :
<http://www.ms.dk/graphics/Ms.dk/Dokumenter/IftheCAPdoesntfitchangeit.pdf>

Rapport complet :
<http://www.ms.dk/graphics/Ms.dk/Dokumenter/Milking-the-pauvres-english-version.pdf>

⁶¹ FAO (2010), *Status and Prospects for Smallholder Milk Production - A Global Perspective*.

⁶² Résolution du Parlement européen du 18 mai 2010 sur la cohérence des politiques de l'UE pour le développement et « l'aide publique au développement plus » (2009/2218 (INI)), paragraphe 44.

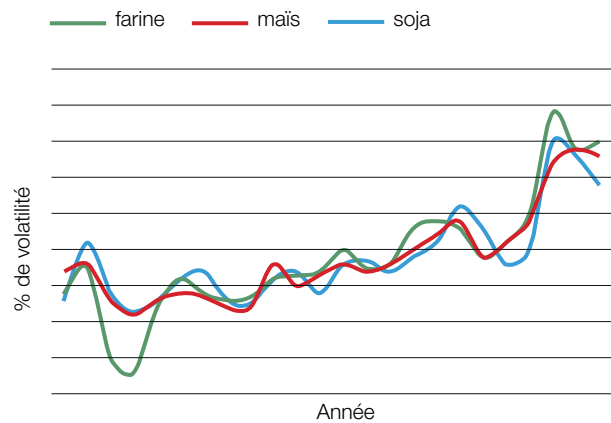
Recommandations:

- L'UE doit faire preuve de la plus grande diligence dans ses efforts visant à faire de la Cohérence des Politiques au service du Développement un élément opérationnel de la PAC et à montrer la voie d'une nouvelle gouvernance internationale de la sécurité alimentaire basée sur le droit universel à l'alimentation.
- Le principe de la Cohérence des Politiques au service du Développement doit être consacré par le texte législatif de la future PAC, qui devra notamment préciser : que le but de la PAC ne doit pas être de nourrir le monde ; qu'elle ne doit pas nuire à la capacité de production et à la sécurité alimentaire des populations des pays en développement sur le long terme ; qu'elle ne doit pas les priver de leur capacité à se nourrir elles-mêmes.
- La nouvelle législation de la PAC devra instaurer une obligation de suivi permanent des répercussions du recours aux instruments de la PAC et des exportations agricoles vers les pays en développement en situation d'insécurité alimentaire. La production doit être gérée de telle manière que les exportations européennes subventionnées ne puissent pas concurrencer la production agricole locale des pays pauvres.
- L'UE doit pleinement respecter la demande des pays en développement que la possibilité leur soit donnée de définir, de protéger et de promouvoir leurs propres politiques agricoles dans le respect des droits de leurs populations, à savoir notamment celles se trouvant en situation d'insécurité alimentaire.
- L'UE doit supprimer les subventions aux exportations de produits agricoles, tout en s'efforçant, dans l'ensemble des instances au sein desquelles les règles du commerce agricole sont débattus – l'OMC en particulier –, d'obtenir de l'ensemble de ses partenaires commerciaux qu'ils mettent fin à leurs politiques de soutien aux exportations, quelles qu'elles soient.

3.2 Price volatility and speculation

Le monde est en proie, depuis 2008, à une extrême volatilité des cours des denrées alimentaires, qui a provoqué des crises alimentaires. Du fait de l'imbrication croissante des marchés dans l'économie mondiale, les chocs qui interviennent au niveau mondial peuvent maintenant se déplacer et affecter les marchés nationaux beaucoup plus rapidement qu'avant. La FAO estime que le marché anticipe désormais des évolutions de cours de plus de 35% sur le court terme pour de nombreuses denrées de base (voir graphique ci-dessous).

Les mouvements incontrôlés des cours rendent la planification de la production des exploitations agricoles du monde entier difficile. Les conséquences les plus dévastatrices sont toutefois ressenties par les populations les plus pauvres et par les agriculteurs des pays en développement. Dans les PMA, les ménages pauvres consacrent entre 50% et 80% de leurs revenus à l'achat de nourriture – contre 16% dans les pays de l'UE⁶³. L'UE, en tant qu'acteur le plus important des marchés mondiaux, a le devoir de réagir.



Source : FAO (2010), Price Volatility in Agricultural Markets

Les marchés alimentaires évoluent du fait de la croissance de la populations, de l'évolution des régimes alimentaires, du détournement des terres agricoles pour la production d'agrocarburants et du dérèglement climatique, mais ces facteurs ne sauraient à eux seuls expliquer l'extrême volatilité des cours observée⁶⁴. La spéculation tous azimuts sur les produits alimentaires dérivés de marchés financiers dérégulés a contribué à exacerber la hausse et la volatilité des cours des denrées alimentaires en 2008, puis de nouveau depuis 2010⁶⁵. Les holdings de fonds indiciels de contrats sur marchandises, soit le principal vecteur d'investissements financiers dans les matières premières agricoles, ont connu une hausse brutale, passant de 11 milliards d'euros (13 milliards USD) en 2003 à 204 milliards d'euros (317 milliards USD) en 2008, ce qui a exacerbé l'inflation des cours⁶⁶.

Étant donné l'orientation croissante de la politique agricole de l'UE vers les marchés, il est attendu que les cours des marchés européens des dérivés de matières premières agricoles continuent d'augmenter. La réglementation européenne est cependant moins contraignante que celle des États-Unis, où le Dood Frank Act a instauré des limites sur les marchés des dérivés afin d'empêcher toute spéculation excessive.

⁶³ CNUCED (2008), Addressing the global food crisis. Key trade, investment, and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty, p 61.
 Commission européenne (2009), A better functioning food supply chain in Europe, p. 2.
⁶⁴ CNUCED (2011), Price Formation In Financialized Commodity Markets: The Role of Information.
⁶⁵ FAO, FMI, OCDE, CNUCED, PAM, Banque mondiale et al. (2011), Interagency report to the G20: Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses.
⁶⁶ F. Kaufman (July 2010), The food bubble: how Wall Street starved millions and got away with it in Harper's Magazine, p. 32.

La question de la volatilité des cours et de la spéculation alimentaires figure en bonne place de l'agenda politique de 2011. Un processus de réforme des marchés est en cours à la fois au sein de l'UE et aux États-Unis, et des appels à agir ont été adressés à la France pour sa présidence du G20. Le groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire rattaché au CSA a déclaré en juillet 2011 que « *des mesures en matière de transparence des futurs marchés et une réglementation plus stricte de la spéculation [étaient] nécessaire* ». ⁶⁷ Le secteur financier est toutefois engagé dans un fort lobby destinée à vider toute proposition de sa substance.

Outre la réglementation, l'amélioration de la gouvernance mondiale est également d'une importance capitale pour retrouver la maîtrise des cours, et l'établissement de stocks alimentaires tampons peut s'avérer extrêmement utile. Gérés correctement, des stocks alimentaires locaux, nationaux et régionaux peuvent constituer un instrument majeur à la fois pour la préservation de la sécurité alimentaire et pour le maintien de la stabilité des cours par le renforcement de la capacité des gouvernements à limiter la volatilité des cours pour les agriculteurs comme pour les consommateurs.

Des réserves peuvent être instaurées pour atténuer la volatilité des marchés des matières premières agricoles par l'achat de grain ou d'autres marchandises alimentaires en cas de surplus sur les marchés, et en les libérant pendant les périodes creuses, afin de modérer les cours. Des stocks publics tampons à la fois régionaux et nationaux, gérés efficacement, peuvent aider à faire en sorte que des denrées alimentaires soient disponibles en cas d'urgence humanitaire ou de catastrophe climatique. Des aliments peuvent ainsi être fournis aux populations souffrant de la faim et les plus vulnérables lorsque cela s'avère le plus nécessaire, à des prix modérés voire gratuitement le cas échéant. Les réserves alimentaires sont susceptibles de produire d'importants effets sur les comportements des marchés alimentaires. Leur seule existence est susceptible d'atténuer la volatilité des cours et de contribuer à limiter la flambée des cours des denrées alimentaires : des volumes sont injectés sur les marchés en cas de faiblesse de l'offre, ce qui a pour effet de limiter les retombées potentielles de la spéculation au cours de telles périodes.

Les stocks tampons, par ailleurs, s'ils visent les achats publics auprès des petits exploitants et des agricultrices, peuvent aider à soutenir l'agriculture familiale. Si des achats nationaux peuvent être effectués afin d'alimenter les réserves en cas de faiblesse des cours et si des quantités plus importantes sont disponibles sur les marchés (soit lors des périodes de récolte), de tels achats peuvent contribuer à pousser les cours vers le haut en soutien aux producteurs et, ainsi, à stabiliser les prix perçus par les agriculteurs, améliorant leurs capacités de prédiction de l'évolution des marchés et d'anticipation des besoins en investissements agricoles. La constitution de réserves à fois régionales et nationales est susceptible de contribuer à la solidité des réserves en question et de favoriser encore davantage, par la collaboration, la stabilisation des cours.

Recommandations:

CONCORD demande instamment à l'UE et aux États membres :

- de ne pas se soumettre aux intérêts du secteur financier et d'œuvrer à l'adoption de mesures de régulation efficaces, via notamment la Directive sur les instruments financiers (MiFID), en améliorant la transparence des transactions financières, en limitant la spéculation et en instaurant des limites de cumul de positions pour les courtiers ;
- de participer aux efforts d'amélioration de la gouvernance, de la transparence et du renforcement des moyens de supervision des marchés alimentaires mondiaux aux niveaux à la fois international et national ;
- de participer aux efforts de renforcement du système de réserves alimentaires mondial en mettant en place des stocks tampons aux niveaux local, national et régional. Ces stocks tampons doivent viser les achats publics auprès des petits exploitants et des agricultrices et le soutien à l'agriculture à petite échelle.

3.3 Climate change and foreign land us

Les récentes crises alimentaires qui sévissent en Afrique de l'Est ne sont que le dernier d'une série d'événements qui illustrent les effets dévastateurs des changements climatiques d'origine humaine sur la sécurité alimentaire qui sévissent désormais dans le monde. En 2010, les incendies de forêts en Russie, la sécheresse au Brésil et les inondations en Australie ont provoqué une contraction soudaine des disponibilités alimentaires mondiales, précipitant 44 millions de populations supplémentaires dans l'extrême pauvreté. Les pays en développement paient le prix fort du dérèglement climatique. D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), la diminution des rendements imputable au dérèglement climatique agricoles pourrait atteindre 50% dans certains pays en développement⁶⁸.

L'UE se doit d'agir pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre via l'ensemble de ses politiques et de revoir ses modèles non durables de production et de consommation. L'actuelle production alimentaire nécessite une bio-capacité 2,2 fois supérieure à celle des terres agricoles européennes. Les répercussions environnementales des importations européennes d'aliments pour les animaux sont tout particulièrement dramatiques. L'augmentation des cours du soja en 2007 a entraîné un doublement de la déforestation en Amérique du Sud, le principal fournisseur de soja de l'UE. Une diminution de la dépendance de l'UE aux importations de protéinagineux, qui provoquent de graves dégâts environnementaux dans les pays exportateurs, est nécessaire, ce qui pourrait également contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre⁶⁹.

⁶⁷ Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire, Comité de la sécurité alimentaire mondiale (2011), Price volatility and food security.

⁶⁸ GIEC (2007), Changements Climatiques 2007: Rapport de Synthèse

⁶⁹ Résolution du Parlement européen du 8 mars 2011 sur le déficit de l'Union en protéines végétales : quelle solution à un problème ancien ? (2010/2111(INI)).

Les politiques communautaires visant à assurer ses propres approvisionnements alimentaires et énergétiques ont pour corollaire une appropriation agressive de terres agricoles des pays en développement, dont l'effet est de priver les populations locales de tout contrôle sur les ressources des territoires qu'ils habitent et dont ils tirent leurs moyens de subsistance. L'exploitation de 35 millions d'hectares de terres - l'équivalent de la superficie de l'Allemagne - en dehors du territoire européen est nécessaire pour couvrir les besoins actuels de l'UE en importation de produits alimentaires⁷⁰. La demande en agrocarburants de l'UE constitue de surcroît également l'un des principaux facteurs d'accélération du rythme d'accaparement de terres à l'étranger.

ActionAid a par exemple récemment enquêté sur une communauté indigène de plus de 20 000 personnes dont les droits sont menacés par un projet de cultures d'agrocarburants à Dakatcha, au Kenya⁷¹ (voir le chapitre consacré aux ressources naturelles de ce rapport). Ce cas est révélateur d'une tendance à l'œuvre sur l'ensemble du territoire africain. La FAO estime à 20 millions d'hectares la surface de terres agricoles tombées aux mains de propriétaires étrangers sur le continent africain au cours des trois dernières années⁷².

Le même phénomène dévastateur sévit en Asie. APRODEV a démontré comment, au Cambodge, des centaines de milliers de personnes sont actuellement chassées de leurs habitations, de leurs terres agricoles, de leurs forêts et de leurs espaces de pêche en conséquence du pillage des ressources nationales par les élites au pouvoir et par les investisseurs étrangers au nom du « développement » (voir encadré⁷³).

Etude de cas : Frénésie d'accaparement des terres au Cambodge

Au moins 3 millions d'hectares de terres des zones rurales cambodgiennes – plus de la moitié de la surface arable totale du pays – ont été cédés à des entreprises privées ainsi que sous forme de concessions pour le développement de cultures agro-industrielles et la mise en œuvre de projets miniers. Le sucre de canne est l'une des principales cultures en plein essor concernées par l'accaparement des terres au Cambodge. Le secteur sucrier a connu un développement rapide au cours des deux dernières années. Plus de 80 000 hectares ont été cédés à des entreprises privées dans le cadre de concessions foncières pour les besoins de la production industrielle de sucre de canne.

Le défrichage, le dragage de sable et les saisies de larges étendues de terres menacent l'équilibre écologique, les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des familles rurales. Des dizaines de communautés rurales et indigènes ont été expulsées de force et se sont retrouvées sans logement en conséquence des concessions de terre intervenues au cours de ces cinq dernières années. Des populations considérablement plus nombreuses encore ont été déplacées pour des raisons économiques, se voyant en partie privées d'accès aux terres vivrières et aux zones de pâturage. Les forêts dont elles exploitaient les ressources pour se nourrir depuis des générations ont été détruites. Les observateurs locaux et internationaux des droits humains, parmi lesquels le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, ont également constaté des violations graves et généralisées des droits humains, ainsi que des dégâts environnementaux causés par des entreprises par lesquels plus de 12 000 personnes ont été affectées.

Source: APRODEV (2010) Bittersweet, A Briefing Paper on Industrial Sugar Production, Trade and Human Rights in Cambodia

⁷² CSO Monitoring 2009-2010, Advancing African Agriculture (AAA): Land Grab study.

⁷³ APRODEV (2010), Bittersweet, A Briefing Paper on Industrial Sugar Production, Trade and Human Rights in Cambodia.

Recommandations:

CONCORD demande à l'UE et à ses États membres :

- de réduire l'empreinte écologique de l'Europe sur les pays en développement en revoyant les modèles non durables de production et de consommation mise en œuvre au sein de l'UE et dans les autres régions du monde, et ce en priorité :
 - en limitant la dépendance de l'UE aux importations de protéines animales issues d'un élevage non durable par la promotion des cultures fourragères et l'adoption de mesures visant à modérer la consommation de viande ;
 - en limitant la dépendance de l'UE aux engrais azotés dont l'utilisation contribue au réchauffement planétaire, par la promotion de l'intégration des activités agricoles et d'élevage, des cultures légumières et de l'agriculture biologique.
- de garantir et de contrôler le respect des lignes directrices volontaires pour une gouvernance responsable de l'acquisition des terres des Nations unies à travers l'ensemble des politiques concernées ;
- de faire en sorte que les politiques dont l'effet est de favoriser des phénomènes mondiaux tels que l'accaparement des terres et des ressources en eau soient élaborées et mise en œuvre sur la base de critères couvrant les aspects à la fois sociaux et environnementaux – avec un accent particulier sur les agrocarburants ;
- de définir des orientations claires dans le cadre de l'ensemble des politiques concernées afin de contribuer à l'objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre adopté par l'UE en vue de diminuer de 80 % ces émissions au sein de l'UE d'ici 2050 ;
- dans le cadre du processus Rio+20, de faire de l'agriculture une problématique centrale des politiques et des pratiques mondiales, car elle est à la fois la cause et une des principales composantes de toute solution aux problèmes environnementaux, climatiques et sociaux de ce monde.

**35 MILLION
D'HECTARES**
DE TERRES CULTIVABLES EN DEHORS DU
TERRITOIRE EUROPÉEN - L'ÉQUIVALENT DE
LA SURFACE DE L'ALLEMAGNE - SONT
NÉCESSAIRE POUR COUVRIR LES BESOINS
ACTUELS DE L'UE EN IMPORTATION DE
PRODUITS ALIMENTAIRES.

Trois

LES REVENUS DES
EXPORTATIONS DE
RESSOURCES NATURELLES
D'AFRIQUE, D'ASIE ET
D'AMÉRIQUE LATINE
ÉQUIVALENT À 24 FOIS
L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT
DE L'UE.

Le droit de jouir de l'exploitation des ressources naturelles et d'en bénéficier

3.0

Un lien solide unit les populations déshéritées du monde rural et l'environnement. Les ressources naturelles revêtent de nombreuses fonctions et font partie d'un ensemble d'éléments essentiels pour notre existence. Il est souvent difficile d'établir une échelle de valeurs ou de priorités les concernant. Les hommes et les femmes les plus démunis ont besoin de la terre, de l'eau, des forêts et des ressources marines pour survivre et ne peuvent se permettre les alternatives techniques que le monde développé associe à la modernité. Les matériaux de construction, les aliments et l'énergie sont également directement issus des ressources naturelles. La détérioration de l'environnement naturel et l'exploitation compétitive des ressources naturelles à des fins commerciales ont des effets dramatiques pour les pauvres.

1. Les ressources naturelles et les droits humains

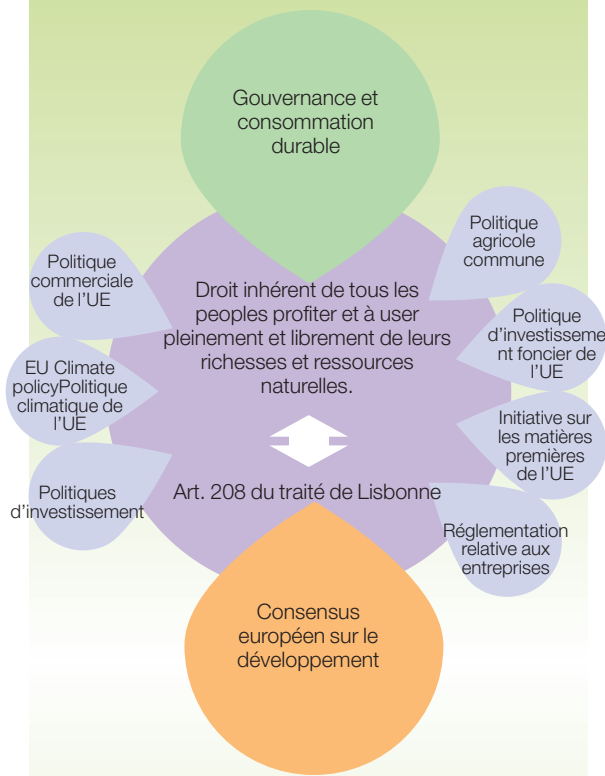
Les ressources naturelles forment la base de l'existence de chacune des femmes et de chacun des hommes de cette planète. Elles constituent un ingrédient essentiel du développement humain et social. Chaque homme, chaque femme de ce monde, a le droit de bénéficier de l'exploitation de ces ressources : ainsi en disposent les traités internationaux relatifs aux droits humains⁷⁴. Afin de garantir les droits humains et le bien-être des populations aujourd'hui et des générations futures, ces ressources doivent être exploitées de manière durable. L'enjeu de la pérennité des écosystèmes et de notre planète est intrinsèquement lié à celui des droits humains, sociaux et politiques : leur réalisation n'est pas possible sans développement durable et si la pauvreté n'est pas éradiquée. À défaut, ou si les décideurs contribuent, même involontairement, par leurs politiques, au déni de cette réalité, la mise en œuvre des objectifs de développement sera gravement compromise.

Les ressources naturelles peuvent être classées en deux catégories :

- Type I : les ressources « renouvelables », dont dépendent directement les populations, en particulier le monde en développement et les peuples indigènes, mais qui sont en réalité indispensables pour nous toutes et tous, telles qu'une eau salubre, des stocks halieutiques suffisants, un air respirable, des terres cultivables, etc. Si ces ressources revêtent une valeur monétaire, leur valeur intrinsèque pourrait être qu'elles sont immédiatement utiles aux populations et directement liées au développement.
- Type II : les minéraux, les hydrocarbures et les autres ressources non renouvelables, qui acquièrent une valeur vénale une fois extraites – en particulier pour le monde développé – mais sans valeur intrinsèque à leur état naturel (enfouies sous terre). La gouvernance appliquée à la gestion de ces ressources, à savoir notamment des processus plus ou moins transparents et participatifs, est directement liée aux droits des femmes et des hommes et à la voie qu'ils se sont tracée vers l'accomplissement des objectifs de développement⁷⁵.

⁷⁴ Articles 1 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; articles 17 sur le droit de propriété et 25 sur le droit à l'alimentation de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

⁷⁵ Les forêts et les terres pouvant être classées dans les deux catégories mais pour lesquelles une distinction peut éventuellement être établie étant donné la manière dont il y est fait référence ici.



Cadre juridique international relatif aux droits humains

La Charte internationale des Droits de l'Homme contient plusieurs références aux ressources naturelles et au « *droit inhérent de tous les peuples à profiter et à user pleinement et librement de leurs richesses et ressources naturelles* ». Celui-ci est énoncé à l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) adopté le 16 décembre 1966. Parmi les autres articles de référence figurent l'article 17 sur le droit à la propriété et l'article 25 sur le droit à l'alimentation de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, que l'Assemblée générale a adoptée le 10 décembre 1948 par sa résolution 217 A (III), et l'article 11 du PIDESC.

Il est également question des ressources naturelles dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, qui souligne à plusieurs reprises que l'énoncé de ce droit découle de la crainte que le « droit à la terre, aux territoires et aux ressources » des peuples autochtones soit bafoué ou que ceux-ci subissent des discriminations dans l'exercice de ce droit. Ces éléments se répètent dans le PIDESC et dans la Déclaration des Nations unies sur le progrès et le développement dans le domaine social de 1969.

La référence la plus explicite figure dans la Déclaration des Nations unies sur le droit au développement de 1986 : « *le droit de l'homme au développement entraîne la réalisation pleine du droit des peuples à la libre détermination qui, conformément aux dispositions pertinentes des deux pactes internationaux des droits de l'homme, comprend l'exercice de leurs droits incontestables à la pleine souveraineté sur toutes les richesses et ressources.* »

Les deux catégories sont liées l'une à l'autre et forment à la fois la base d'un commerce international d'une importance considérable et d'une grande partie des recettes publiques d'un grand nombre de pays.

Une quantité de plus en plus importante des ressources naturelles mondiales est exploitée. Les stratégies d'accès à ces ressources déployées par l'Union européenne (UE) sont parmi les plus agressives. La croissance et le bien-être de l'Europe sont largement dépendantes des importations de ces ressources. C'est ce que montre sa balance commerciale, hautement déficitaire sur ce plan⁷⁶. Les revenus des exportations de ressources naturelles d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine équivalent à 24 fois l'aide publique au développement (APD) de l'UE⁷⁷. Cette dépendance a pour corollaire une forte interaction et d'importants échanges commerciaux avec les pays en développement. Elle recèle des opportunités comme des écueils pour la Cohérence des Politiques au service du Développement (CPD).

Une collecte et une gestion adéquates des revenus de la vente des ressources naturelles des pays en développement pourrait permettre d'extraire des millions de personnes de la pauvreté. Cela constituerait un important « moteur de développement »⁷⁸. Ces revenus représentent en effet un immense potentiel de transformation sociétales pour les populations des pays du Sud. L'accès aux ressources naturelles renouvelables de « type I » est par conséquent essentiel pour une pleine réalisation des droits conformément à l'acquis international en la matière. Les populations doivent, dans le même temps, pouvoir bénéficier d'une partie des revenus de l'extraction et de la vente des ressources de « type II » tout en étant associées à la définition des modalités de leur gestion.

Les pays en développement possèdent une grande partie des métaux et des minéraux les plus précieux. Or, les pays riches en ressources naturelles figurent parmi les pays les plus pauvres de la planète. Les pauvres ne bénéficient pas de la richesse naturelle que renferment les terres qu'ils habitent.

Cet état de fait s'explique, d'une part, par l'absence de taxation efficace des activités extractives et par l'évasion fiscale. Les entreprises du secteur extractif – parmi lesquelles des entreprises européennes – bénéficient d'une fiscalité incitative offerte par les pays en développement ou négociée avec eux⁷⁹. Or un grand nombre de ces entreprises parviennent à payer encore moins d'impôts en rapatriant

⁷⁶ Le ratio de déficit était d'environ d'un à six en 2008 ; <http://www.eea.europa.eu/highlights/taking-stock-of-resources-on>

⁷⁷ L'APD de l'UE s'est élevée à 48,2 milliards d'euros en 2009. Rapport annuel de la Commission européenne (2010) sur les politiques de développement et d'assistance extérieure des communautés européennes et leur mise en œuvre ; statistiques internationales du commerce de l'OMC de 2009 (dernière consultation le 20 juillet 2011).

⁷⁸ Groupe de travail Afrique-UE sur la gouvernance des ressources naturelles, y compris en situation de conflit et d'après-conflit, première réunion du groupe de travail, Dakar, Sénégal, 9 juin 2011.

⁷⁹ ActionAid (2009) Accounting for Poverty, pp. 36-43.

L'UE DOIT RÉDUIRE SES
NIVEAUX DE CONSOMMATION
DE RESSOURCES ET ÉVOLUER
VERS UN MODÈLE ÉCONOMIQUE
PEU EXIGEANT EN RESSOURCES
ET QUI PROMÈVE UNE NETTE
AUGMENTATION DES NIVEAUX
DE RECYCLAGE ET DE
RÉUTILISATION DES PRODUITS.

leurs profits dans des paradis fiscaux. À l'échelle mondiale, plus de mille milliards de dollars américains sortent illégalement des pays en développement chaque année, dont environ les deux tiers du fait de l'évasion fiscale. La fuite de capitaux des pays pauvres représente dix fois l'APD mondiale⁸⁰.

La mauvaise gouvernance, les conflits, la corruption, la détérioration de l'environnement et les violations des droits humains, qui sont le lot de nombreux pays exportateurs de ressources, sont l'autre raison pour laquelle ils ne profitent pas de ces richesses. Il en résulte l'absence de tout processus de transformation à valeur ajoutée des matières premières, qui pourrait permettre de générer de la richesse en vue de son réinvestissement sur place pour la diversification de l'économie. Ce phénomène, qualifié de « malédiction des ressources », est indissociable des pratiques des entreprises étrangères et des politiques des gouvernements.

En tant que partenaire commercial et régulateur des activités des entreprises, des banques et des marchés financiers internationaux, l'UE a un rôle essentiel à jouer. Les décideurs européens ont l'obligation de garantir que les politiques communautaires menées dans le but d'assurer ces importations depuis les pays en développement ne soient pas préjudiciables aux objectifs de développement ou ne provoquent pas, directement ou indirectement, de souffrances humaines et des violations des droits humains.

L'UE doit d'une part veiller à maintenir sa consommation de ressources naturelles non renouvelables et renouvelables à des niveaux soutenables. L'impact environnemental de ses activités économiques et la demande de ressources (renouvelables) sur les populations du monde en développement et les biens communs de l'humanité (les forêts primaires et les océans par exemple) ne doivent pas menacer les droits des peuples d'aujourd'hui et ceux des générations à venir. L'UE doit d'autre part faire en sorte que le commerce des ressources naturelles contribue à la stabilité, à la croissance économique et à la diversification et non aux conflits, à la corruption, à la mal-gouvernance et à la dégradation de l'environnement.

2. Soutien de l'UE à l'exploitation des ressources naturelles et au développement

TL'UE est consciente des liens entre développement, droits humains et ressources naturelles. Cela transparaît dans sa base juridique⁸¹, ses structures organisationnelles⁸², ses déclarations de politique⁸³, ses objectifs de développement⁸⁴ et les traités internationaux dont elle est signataire⁸⁵.

La Commission européenne mène une politique spécifique de gestion des ressources naturelles, au titre du développement. Cette politique repose sur le postulat que les plus démunis sont extrêmement vulnérables au dérèglement climatique et que la protection des ressources naturelles et de la biodiversité ainsi que les efforts visant à éviter toute

dégradation de l'environnement sont de la plus grande importance⁸⁶. Cette conception de l'UE, conforme à ses propres politiques environnementales, soulève cependant plusieurs questions sur ses niveaux de consommation et sur la cohérence d'autres politiques européennes par rapport aux objectifs de développement.

Certains aspects des politiques de développement de l'UE sont eux-mêmes étroitement liés. C'est le cas par exemple de mesures visant de plus en plus à encourager les pays en développement à renforcer leurs capacités de mobilisation des ressources nationales⁸⁷, d'une part et, d'autre part, des richesses qu'ils pourraient tirer d'une gestion efficace de leurs ressources naturelles, à la fois renouvelables et non renouvelables. Les politiques suivies ne peuvent toutefois générer d'impact positif que si les gouvernements des pays en développement font montre de transparence et de bonne gouvernance. Les investisseurs étrangers doivent eux aussi impérativement contribuer à ce que le niveau de transparence requis soit atteint.

La mise en place d'une base économique durable et variée et de mécanismes appropriés de nature à garantir qu'un plus grand nombre d'hommes et de femmes bénéficient de la richesse créée constitue un autre défi. L'UE n'a de cesse de vanter la puissance transformatrice de la croissance économique en Europe comme dans ses relations avec les pays tiers⁸⁸. Cette idée découle d'une conception du développement et du progrès fondée sur la prospérité et l'élévation des niveaux de bien-être matériel au fil de l'histoire de l'UE. Mais les priorités des politiques européennes qui régissent les importations de ressources sont autres.

La conscience aigüe de l'UE quant aux difficultés auxquelles les pays en développement riches en ressources sont confrontés est remarquable, et de nombreux programmes de l'UE dans les pays partenaires sont à cet égard tout à fait louables.

La contradiction de certaines politiques intérieures de l'UE avec ses objectifs de développement, toutefois, est patente. À travers ses échanges commerciaux directs et ses investissements, cette contradiction de l'UE ne peut être que préjudiciable aux pays en développement.

⁸⁰ Ibid, p. 1 ; Eurodad, CRBM, WEED and Bretton Woods Project (2008), Addressing development's black hole: Regulating capital flight, p. 7.

⁸¹ Articles 3-5 et 208 du TFUE.

⁸² Agence environnementale européenne en charge du suivi et de l'analyse des niveaux de consommation de ressources naturelles par l'UE ; <http://www.eea.europa.eu/>

⁸³ Consensus européen sur le développement du 24 février 2006 (2006/C 46/01), en particulier les paragraphes 75 and 101.

⁸⁴ Agenda des Objectifs du Millénaire pour le Développement (objectif n° 7 en particulier) ; conclusions du Conseil de 2009.

⁸⁵ CNUCLD, CNUDB, CCNUCC, REDD+

⁸⁶ http://CE.europa.eu/europeaid/what/development-policies/intervention-areas/environment/land_management_en.htm

⁸⁷ Communication de la Commission sur la fiscalité et le développement du 21 avril 2010 (COM(2010)163 final) et conclusions ultérieures du Conseil sur la fiscalité et le développement, 14 juin 2010.

⁸⁸ Livre vert de la Commission européenne sur « La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable » du 10 novembre 2010 (COM(2010) 629 final).

3. Politiques hors développement ayant un impact sur le droit d'accéder aux ressources naturelles

Certaines politiques communautaires visent plus particulièrement à faciliter l'accès à certaines ressources ou à promouvoir des comportements, au sein de l'UE, qui rend nécessaire l'importation de matières premières agricoles et industrielles. Il s'agit incontestablement d'un domaine complexe caractérisé par l'imbrication de nombreuses politiques, qui a trait à la capacité de l'UE à accéder aux ressources naturelles (renouvelables et non renouvelables) dans toute la mesure souhaitée. Toujours est-il que toute non-conformité de ces politiques, délibérée ou non, à l'obligation de l'UE de garantir la CPD, est à proscrire.

L'adéquation entre le modèle de consommation des ressources dans l'UE et la vision européenne d'une gestion durable de ces ressources est fondamentale. La consommation durable de ressources est essentielle pour relever les défis environnementaux auxquels le monde est actuellement confronté. L'UE a le devoir de diminuer sa consommation de ressources afin d'évoluer vers un modèle économique durable peu exigeant en ressources, aux niveaux de recyclage considérablement plus élevés et fondé sur une utilisation multiple des produits, et ce dans le but de parvenir à une exploitation équitable de ressources naturelles mondiales limitées et de réduire la pauvreté dans les pays en développement.

3.1 La Directive relative aux énergies renouvelables

La Directive relative aux énergies renouvelables (DER) adoptée en 2009 par l'UE⁸⁹ soulève de graves questions en termes de réalisation des objectifs de développement de l'UE. La DER prévoit de parvenir à un taux d'utilisation d'énergies renouvelables dans les transports de 10% d'ici 2020. Bien qu'admirable en soi, cet objectif pose un certain nombre de problèmes majeurs pour les droits humains et l'éradication de la pauvreté en faisant monter d'un cran la pression que subissent la terre et, de manière plus inquiétante encore, les ressources hydrauliques. L'accès aux ressources naturelles que sont la terre et l'eau constitue un aspect fondamental de toute politique destinée à améliorer les conditions d'existence des plus défavorisés. La terre représente un des principaux outils de production. L'accès à celle-ci est essentiel pour la réalisation du droit à l'alimentation des populations. La réalisation de l'objectif de l'UE repose à 92% sur les biocarburants de première génération, pour la production desquels l'Europe est loin de disposer de suffisamment de terres⁹⁰. Les entreprises ont ainsi choisi d'exploiter la terre et

⁸⁹ Directive 2009/28/CE 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

⁹⁰ Institut pour une politique européenne de l'environnement (novembre 2010), Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliqids in the EU – An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans.

Etude de cas : Les habitants de Dakatcha au Kenya

À Dakatcha, au Kenya, l'existence quotidienne et les moyens de subsistance d'une communauté de 20 000 habitants sont menacés par le projet d'une société italienne d'acquérir 50 000 hectares de terres pour la culture de biocarburants jatropha. Aucune consultation adéquate des habitants n'a eu lieu, et aucune terre de remplacement ni aucune sorte de compensation ne leur ont été proposés. Le projet de la société italienne est motivé par la croissance des marchés des biocarburants au sein de l'UE, elle-même nourrie par les nouveaux objectifs de culture de biocarburants. Il est prévu que l'entreprise loue la terre à un prix de 2 euros par hectare par an, bien en dessous du celui du marché, ce qui est contraire à l'idée que l'activité des entreprises de biocarburants puisse profiter à l'Afrique. La population locale exploite la terre et les forêts environnantes pour la production de diverses denrées alimentaires, de miel et de médicaments à base de plantes médicinales, ainsi que pour le bois et pour des activités d'éco-tourisme. Cet exemple de privation de leurs ressources naturelles aux populations se retrouve partout en Afrique, en Amérique latine et en Asie, dont les terres sont accaparées par les investisseurs européens pour la production de biocarburants, l'Europe ne disposant pas de surfaces cultivables suffisantes pour les produire elle-même.

La situation en septembre 2011 : en conséquence d'une intense pression des organisations de la société civile, le gouvernement kényan a interdit la culture de jatropha dans les régions du littoral kényan, et les autorités locales ont contraint la société italienne à fermer ses plantations dans la région.

Source : ActionAid (mai 2011), *Fuelling Evictions. Community cost of EU biofuels boom.*

http://www.actionaid.org.uk/doc_lib/aa_dakatcha_report.pdf



Piers Benatar/Panos Pictures/ActionAid

l'eau là où elles sont disponibles en abondance et à un faible coût, soit essentiellement dans les pays en développement. Le résultat de cette équation est une réelle menace sur la sécurité alimentaire. Un grand nombre des entreprises implantées dans les pays en développement pour en extraire les ressources sont européennes⁹¹. Certaines comptent parmi les plus puissantes au monde. L'UE a indéniablement un rôle à jouer dans l'endiguement et la correction de cette stratégie des entreprises encouragées à agir de la sorte par certaines de ses politiques et par une insuffisante régulation de leur activité (voir chapitre sur la sécurité alimentaire).

La RED contient bien une clause prévoyant la mise en place d'un dispositif de supervision du respect des principes de durabilité sociale (article 23). Mais elle ne va pas jusqu'à en faire un élément des principes contraignants de durabilité. La lenteur d'un tel processus ainsi que l'incertitude quant à la possibilité que ce dispositif débouche effectivement sur une nécessaire réforme de la législation en vigueur font craindre qu'il sera déjà trop tard pour les populations. Avec sa Directive RED, l'UE a donc avant tout opté pour une politique dont l'effet est de favoriser les violations des droits humains, de nuire à la lutte contre la pauvreté, soit une politique contraire à son obligation de CPD⁹².

Le cas de Dakatcha (voir encadré) illustre plus largement le problème de la menace qui plane déjà sur les terres et sur les droits des peuples d'Afrique et des autres régions du monde en développement. Ce phénomène peut être qualifié d'incohérent par rapport aux objectifs de développement de l'UE. Le cas précis du Dakatcha pose le problème de la double responsabilité du pays qui autorise les investissements, et des auteurs des politiques par lesquelles ces investissements sont motivés, en l'occurrence les décideurs de l'UE.

CONCORD recommande par conséquent que l'Union européenne :

- revoque l'objectif de 10% de biocarburants de sa Directive relative aux énergies renouvelables ;
- veille à ce que les politiques qui encouragent des phénomènes, à l'échelle mondiale, tels que l'accaparement des terres et de l'eau, soient assorties de critères de durabilité solides couvrant entièrement les aspects environnementaux aussi bien que sociaux.

3.2 La Directive Transparence

À travers sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), l'UE s'est engagée à œuvrer en faveur de la paix, de la sécurité, de l'État de droit et des droits humains. Elle est au demeurant largement dépendante, pour sa prospérité, d'importations prévisibles et garanties de pétrole, de gaz et d'autres matières premières agricoles. En 2009, les importations de carburants et de produits miniers par l'UE se sont élevées à 325 milliards d'euros⁹³.

L'Initiative sur les matières premières de l'UE⁹⁴ vise à la fois à garantir les approvisionnements de l'UE en matières premières et à faciliter le développement et la sécurité des pays producteurs. On se rend compte cependant, si l'on y regarde de plus près, que la même importance n'est pas accordée aux deux objectifs. Le deuxième objectif (développement et sécurité des pays producteurs) requiert de l'UE qu'elle s'assure de ce que ses actions et celles des entreprises européennes, des gouvernements et des banques, ne contribuent pas à la corruption, aux conflits, et à une mal-gouvernance des pays riches en ressources naturelles caractérisée par l'absence de tout contrôle démocratique.

Le risque de violation des droits est double. D'une part, les pays concernés sont privés de revenus fiscaux en raison des faiblesses de la réglementation des entreprises (dont des entreprises européennes), et donc privés d'opportunités de génération des richesses dont ils ont cruellement besoin.

⁹¹ <http://www.guardian.co.uk/environment/2011/may/31/biofuel-plantations-africa-british-firms>

⁹² Article 208 du TFUE et article 21 et du traité sur l'Union européenne.

⁹³ Statistiques du commerce international de l'OMC, 2009 (dernière consultation le 20 juillet 2011).

⁹⁴ Communication de la Commission européenne, Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières, 2 février 2011 (COM(2011) 25 final).

L'absence de transparence et de régulation de l'activité des entreprises, d'autre part, favorise la corruption, les conflits et la mal-gouvernance, de sorte que les *populations* des pays riches en ressources naturelles ne peuvent bénéficier des revenus générés par le pays en question. La seule augmentation des revenus générés et collectés ne suffit pas nécessairement à assurer un développement juste et équitable. L'UE risque de faillir à ses propres obligations de Cohérence des Politiques au service du Développement. Le manque de cohérence de l'Initiative sur les matières premières a déjà été pointé du doigt par le Parlement européen en 2011.⁹⁵

Les revenus des pays en développement générés par les ressources naturelles représentent le principal flux financier entre ces pays et les pays développés. Cette gigantesque source de revenus pourrait permettre de sortir des millions de personnes de la pauvreté. Au lieu de cela, le commerce des ressources naturelles a souvent contribué à aggraver la pauvreté et les souffrances des pays concernés. Dans certains pays tels que la République démocratique du Congo (RDC) – qui approvisionne l'UE en cobalt à hauteur de 71% de ses besoins⁹⁶ –, la concurrence autour des ressources naturelles a nourri le conflit armé, ce qui est le cas lorsque les entreprises étrangères se procurent des minéraux auprès d'acteurs qui utilisent les revenus générés pour financer leurs opérations militaires. Au Turkménistan, par exemple, les revenus tirés des ressources naturelles entretiennent des régimes corrompus et répressifs. Le problème est en partie que les entreprises étrangères versent des pots-de-vin et ne divulguent pas les paiements légitimes qu'elles effectuent, ce qui favorise la corruption et une piètre gouvernance dépourvue de tout mécanisme de reddition de comptes. Le haut niveau de corruption qui caractérise les pays riches en ressources naturelles dont l'attrait nourrit les conflits, est également imputable à l'opacité de certaines institutions financières européennes. Celles-ci permettent à des élites corrompues et à des seigneurs de la guerre de déposer les recettes de leur pillage des ressources naturelles dans des banques de l'UE, de l'argent qu'ils peuvent dépenser sans aucune restriction, et qui les aide à se maintenir au pouvoir⁹⁷ (voir section sur la Directive Transparence).

En conséquence de ce défaut de régulation de l'activité des entreprises et des banques européennes, les revenus générés dans les pays partenaires ne sont actuellement pas employés à développer des secteurs viables et créateurs d'emplois. L'Initiative sur les matières premières pêche par ailleurs par l'absence de dispositif de nature à inciter les pays en développement à s'engager dans le processus de transformation à valeur ajoutée des matières premières. L'exportation de matières premières en vue de leur transformation en Europe ou ailleurs est au contraire privilégiée. Les pays en développement manquent ainsi des opportunités de génération de richesses dans des proportions nettement supérieures et de manière beaucoup plus viable que par la seule exportation de leurs matières premières (voir section sur commerce).

CONCORD recommande que l'UE :

- encourage la transformation à valeur ajoutée des matières premières et des ressources naturelles des pays en développement ;
- promeuve les principes du « Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de régions en conflit ou à haut risque » et les transpose dans le droit européen ;
- veille à ce que les lois européennes contre la corruption soient efficacement mises en œuvre ;
- renforce et mette en application sa réglementation contre le blanchiment d'argent ;
- veille à ce que les entreprises européennes cessent de pratiquer l'évasion fiscale et de priver, de la sorte, les pays en développement de toute capacité de générer les revenus nationaux dont ils ont cruellement besoin et qui leur reviennent de plein droit ;
- soutienne l'instauration d'une procédure internationale transparente plutôt que l'Initiative sur les matières premières, unilatérale, dans sa forme actuelle. L'objectif devrait être de définir des modalités de coopération pour une gestion durable des matières premières prônant la cessation de la surconsommation, et le transfert de connaissances en matière de gestion des ressources naturelles.

⁹⁵ Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2011 sur l'adoption d'une stratégie des matières premières efficaces pour l'Europe (2011/2056(INI)).

⁹⁶ Communication de la Commission européenne, Relever les défis posés par les marchés des produits de base et les matières premières, 2 février 2011 (COM(2011) 25 final).

⁹⁷ Global Witness (mars 2009), Undue Diligence. How Banks do Business with Corrupt Regimes ; Global Witness (novembre 2009), The Secret life of a Shopaholic. How an African dictator's playboy son went on a multi-million dollar shopping spree in the U.S. ; Global Witness (octobre 2010), International Thief. How British Banks are Complicit in Nigerian Corruption.

Etude de cas : Les mines de cuivre de Mopani en Zambie

Glencore, le principal courtier en matières premières agricoles au monde, a suscité l'enthousiasme du monde de la finance en annonçant, en mai 2011, sa cotation à la bourse de Londres. Cette décision a révélé le besoin, pour les entreprises multinationales dans leur ensemble, de communiquer davantage sur leurs finances, afin d'aider les gouvernements à collecter les impôts qui leur sont dus.

Glencore détient l'essentiel du capital d'une société zambienne d'extraction de cuivre, Mopani Copper Mines Plc, qui, si l'on en croit les fuites d'un rapport d'audit, se serait rendue coupable d'une série d'irrégularités fiscales. Les cabinets d'audit Grant Thornton (britannique) et Econ Poyry (suédois) ont déclaré n'accorder aucun crédit aux données de coût que la société leur avait communiquées. Ils ont également émis l'hypothèse selon laquelle celle-ci avait pu se servir d'instruments dérivés pour transférer ses bénéfices hors de Zambie. Ces deux allégations laissent entendre que la société d'extraction de cuivre pourrait réduire artificiellement ses profits dégagés en Zambie. Glencore rejette pour sa part catégoriquement les allégations formulées contre la société Mopani. Celle-ci a par ailleurs obtenu un prêt de développement de 48 millions d'euros de la Banque européenne d'investissement.

Ce qui est certain est que la Zambie a un besoin désespéré de revenus fiscaux, notamment pour financer ses services publics. L'espérance de vie, dans ce pays, ne dépasse pas 46 ans. Ces revenus, s'ils étaient plus élevés, pourraient permettre d'améliorer les systèmes de santé et

d'éducation et, par là même, la vie des habitants du pays. La fraude fiscale pose particulièrement problème pour les pays en développement, dont l'administration fiscale manque des moyens qui pourraient leur permettre d'établir si les personnes nanties et les riches entreprises du pays paient bien les impôts dont elles sont redevables.

Le secret bancaire figure au cœur du problème. L'une des solutions, à cet égard, pourrait être d'imposer la tenue de comptes plus transparents – à commencer par ceux des entreprises multinationales. De nouvelles obligations pourraient être imposées aux entreprises, comme celle de communiquer le montant de leurs bénéfices, de leurs ventes et de leurs impôts pour chacun des pays dans lesquels elles opèrent, ce qui aiderait les gouvernements à déterminer les cas suspicieux dans lesquels les entreprises semblent s'efforcer d'échapper à l'impôt.

Une communication plus transparente des informations financières, par pays, conférerait un réel pouvoir de contrôle aux populations. Les données relatives aux montants des impôts payés aux gouvernements par les entreprises fourniraient des moyens aux citoyens pour faire pression sur les responsables politiques et vérifier que les montants concernés sont correctement dépensés. Ce contrôle accru concernerait également les entreprises, qui seraient contraintes d'expliquer leurs pratiques de planification du paiement de leurs impôts, faute de quoi les consommateurs pourraient les boycotter.

Sources: Christian Aid / Counterbalance / Friends of the Earth / Eurodad



3.3 La Directive Transparence

La première étape d'un processus qui viserait à garantir une utilisation efficace, par les pays en développement, de leurs ressources naturelles, serait d'assurer une transparence et un contrôle démocratique accrus des flux financiers des sociétés extractives vers les gouvernements. Une telle transparence dissuaderait ceux-ci de se livrer à la corruption et contribuerait à l'action contre les pratiques d'évasion fiscale des entreprises, qui détournent à leur profit les revenus qui devraient profiter aux pays pauvres.

Les organisations de la société civile de nombreux pays riches en ressources naturelles tels que le Cambodge, le Pérou et la RDC, font valoir que les citoyennes et les citoyens ignorent tout ou presque des conditions des contrats conclus entre les sociétés extractives et leurs gouvernements et des sommes effectivement perçues par eux, ne pouvant juger si celles-ci sont adéquates au vu des profits effectivement générés. La possibilité, pour les populations, de disposer d'informations sur les sommes versées et perçues au titre de l'exploitation des richesses que recèlent les sous-sols de leur pays, leur permettrait d'interroger leurs gouvernements sur l'équité des revenus concernés et d'exiger d'eux qu'ils en consacrent une proportion adéquate aux services publics tels que les écoles, les hôpitaux et les systèmes d'adduction d'eau.

Si le soutien de l'UE à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives⁹⁸ est la bienvenue, il ne saurait suffire à régler le problème du détournement des revenus des ressources naturelles.

En 2004, l'UE a adopté la Directive Transparence⁹⁹, censée s'appliquer à ses marchés des capitaux. Elle définit les exigences minimales en matière de période de communication des informations financières et de divulgation des noms des actionnaires majeurs pour les entreprises engagées dans la négociation de titres financiers sur les marchés régulés des États membres de l'UE.

Avant la fin de 2011, la Commission européenne devrait émettre des propositions pour la révision de la Directive Transparence et adopter les règles de communication des données comptables y afférentes. Cela constituera une occasion de renforcer le système et, pour les entreprises de l'UE, de démontrer la valeur de leur contribution financière aux pays en développement. La divulgation des informations financières par pays et par projet est nécessaire pour mieux contrôler les opérations des entreprises et leurs transactions avec les gouvernements. Il doit également être exigé des entreprises de divulguer les montants de leurs revenus, de leurs ventes et de leurs profits ainsi que la valeur totale des transactions internes au groupe, afin de lutter contre le risque

⁹⁸ <http://eiti.org>

⁹⁹ Directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé, 15 décembre 2004.

¹⁰⁰ Articles 207 et 3-5 du TFUE.

MORE THAN US\$ 1
TRILLION IS ILLEGALLY
MOVED OUT OF
DEVELOPING COUNTRIES
EVERY YEAR. 2/3 IS DUE
TO COMMERCIAL TAX
EVASION

de fraude et d'évasion fiscales. Ces informations permettraient aux pays en développement riches en ressources d'accéder aux informations dont ils ont besoin dans leur lutte contre la corruption et de calculer avec plus de précision les impôts dont sont redevables les grandes multinationales des industries extractives, en particulier celles établies dans les États membres de l'UE ou dans leurs territoires offshore, ainsi que leurs filiales.

CONCORD demande instamment à l'UE :

- qu'elle impose à l'ensemble des sociétés extractives de divulguer leurs informations financières par pays et par projet ;
- qu'elle dote sa réglementation anti-blanchiment d'argent de clauses plus strictes, de sorte que le système financier de l'UE – en ce qui concerne les paradis fiscaux relevant de la juridiction d'États membres de l'UE notamment – ne soit pas utilisé pour faciliter la fraude et l'évasion fiscales ainsi que le blanchiment des fonds publics détournés des pays en développement ;
- qu'elle veille à ce que l'ensemble des États membres disposent des registres des propriétaires finaux des structures d'entreprise légales désignés comme bénéficiaires effectifs.

3.5 Politiques commerciales de l'UE

Les échanges commerciaux de l'Europe avec les pays en développement doivent obéir à des règles de durabilité, contribuer à soutenir leurs populations et à favoriser le respect des droits humains, ainsi que permettre à ces pays de protéger et de développer leurs industries nationales de transformation et de protéger l'environnement.

L'incompatibilité des principes de droits humains avec certaines pratiques commerciales est patente. Le commerce fait l'objet de nombreuses clauses juridiques. Les traités fondateurs de l'UE disposent qu'il doit être conforme aux droits humains¹⁰⁰. L'ensemble des mécanismes commerciaux préférentiels de l'UE contient également des clauses des droits humains. En pratique, cependant, l'UE se montre pour le moins hésitante dans leur mise en application. Les clauses et mécanismes en question préconisent une gouvernance élargie fondée sur la coopération et le dialogue, considérée comme le meilleur moyen de parvenir à une amélioration de la situation des droits humains. Les régimes commerciaux préférentiels sont axés sur des dispositifs incitatifs censés favoriser le développement, et dont l'utilisation n'a pas vocation à « sanctionner » les pays en développement. Selon les principes concernés, l'UE est réputée contrevenir à ses propres obligations de droits humains si des biens importés depuis un marché ou exportés vers celui-ci sont produits en violation des droits humains. Des sanctions déterminées en fonction des produits peuvent constituer un moyen efficace d'améliorer la situation des droits humains. On voit là toute la différence avec les sanctions commerciales généralement adoptées.

Si l'UE a le devoir de soutenir le développement et les principes de justice et d'équité, il est par ailleurs absolument indispensable que les pays en développement soient en mesure de bénéficier pleinement de l'exploitation de leurs matières premières et de leurs ressources naturelles, y compris en taxant les sociétés extractives et en encourageant la transformation à valeur ajoutée en leur sein, ainsi qu'il en est question ci-dessus. Il importe également que les pays concernés soient libres de gérer leurs matières premières dans l'intérêt de leurs populations et dans le respect de l'environnement – par l'adoption, par exemple, de politiques visant à décourager l'extraction ou les exportations.

Les politiques communautaires actuelles, contrairement à ces principes, visent avant tout des approvisionnements en matières premières bon marché vouées à être transformées en Europe et pour le bénéfice de celle-ci. Les relations commerciales extrêmement iniques auxquelles elles donnent lieu ne peuvent avoir qu'un effet profondément négatif sur des pays enfermés dans leur rôle de fournisseurs de matières premières auxquels la possibilité n'est jamais donnée de progresser à l'intérieur de la chaîne de valeur et de tirer davantage de richesses de leurs ressources naturelles.

Afin de rééquilibrer ses politiques dans ce domaine, l'UE doit :

- respecter pleinement le droit des pays en développement de restreindre les exportations au service de l'intérêt général ;
- cesser de plaider en faveur de l'exemption des exportations de toute taxe ou de la restriction de leur imposition dans l'ensemble des espaces de négociations commerciales – tels que l'OMC –, dans les traités de libre échange bilatéraux, les Accords de partenariat économique et d'autres processus tels que le Système de préférences généralisées ;
- s'abstenir de tout recours abusif aux instruments de défense du commerce dans le but de s'opposer à l'imposition des exportations.

4. Conclusion

Des efforts devront encore être déployés par l'UE pour honorer son obligation de CPD quant au rôle conféré aux ressources naturelles dans son économie. L'UE encourage, d'un côté, la monétarisation et la liberté du commerce des ressources naturelles. D'un autre, elle reconnaît la nécessité de mesures visant à permettre aux pays concernés de réaliser les droits de leurs populations grâce à un niveau de transparence adéquat : de la réalisation de leur droit à l'information découlera celle de leurs droits à l'alimentation, à la terre et aux autres ressources naturelles. Parmi les mesures les plus positives, l'UE s'est engagée dans la mise en place de garde-fous pour la sauvegarde de ces principes. Pour ce qui est de ses politiques les plus préjudiciables, elle contribue à la malédiction des ressources, à la mal-gouvernance et au détournement de bénéfices qui devraient alimenter les caisses des États, conformément à la vision de l'UE elle-même eu égard aux pays en développement et au financement de leur développement.

AUCUN PAYS À
FAIBLE REVENU ET
FRAGILE OU AFFECTÉ
PAR UN CONFLIT N'A
RÉALISÉ UN SEUL
OND

Sécurité humaine : le lien entre développement et sécurité

4.0

1. Les droits au cœur de la sécurité humaine

Les gouvernements des États en situation de conflit ou d'après-conflit ne possèdent souvent pas la capacité requise pour satisfaire les droits les plus fondamentaux de leurs populations. Les moyens dont ils disposent sont employés à tenter de contrôler le territoire. L'État de droit y est faible. Ces pays souffrent généralement d'un déficit démocratique, et les violations des droits humains y sont monnaie courante. Les conflits armés hypothèquent dangereusement les chances d'éradiquer la pauvreté.

Plus de 740 000 hommes, femmes et enfants meurent suite aux violences armées qui se produisent dans le monde chaque année. Les conflits armés ont coûté environ 284 milliards USD à l'Afrique entre 1990 et 2005, soit près de la totalité de l'aide au développement que le continent a perçue au cours de la même période. Les États fragiles sont en outre très loin de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : ils ne sont que 14%, 17% et 28% en passe de les atteindre respectivement dans les domaines de la mortalité maternelle, du VIH/SIDA et de l'égalité des genres¹⁰¹.

Le rapport entre sécurité et le développement s'est traduit au niveau de l'UE dans les conclusions du Conseil puis à nouveau dans « la réponse européenne aux situations de fragilité dans les pays en développement » de 2007, établies à partir du constat selon lequel « *il ne peut y avoir de développement durable sans paix et sans sécurité [ni] paix durable sans développement et sans éradication de la pauvreté* ». Peu de progrès sont cependant à noter à ce jour dans la concrétisation de cette interconnexion par la définition des types de politiques de sécurité susceptibles de favoriser l'accomplissement des objectifs de développement et des modalités d'une aide qui puisse permettre d'agir plus efficacement sur les causes profondes de l'insécurité et des conflits.

Dans le même temps, les dépenses militaires dans le monde – stimulées par la guerre contre le terrorisme – ont de nouveau atteint les sommets de la période de la Guerre froide. Ces dépenses représentent des sommes colossales qui – si elles étaient réallouées – permettraient de réaliser cinq fois les OMD¹⁰². Ces dépenses, si elles ont légèrement diminué en 2010 du fait de la crise économique, demeurent élevées, à 382 milliards USD¹⁰³. Quatre des États membres de l'UE figurent parmi les pays au monde dont les dépenses militaires sont le plus élevées. Ces États sont l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni.

Les droits fondamentaux à la vie, à la sécurité physique et à la protection contre les décès prématurés et évitables sont au cœur de la sécurité humaine, souvent définie comme « le droit de vivre à l'abri du besoin et de la peur », et la Commission sur la sécurité humaine des Nations unies reconnaît qu'elle implique de « *mettre clairement l'accent sur les vies individuelles par opposition aux modèles de sécurité de l'État* »¹⁰⁴. La primauté des droits humains est ce qui distingue l'approche de la sécurité humaine de la conception habituelle des États.

La sécurité humaine est déclinée en sept sphères dans le rapport sur le développement humain des Nations unies de 1994. Il est toutefois probable que la sécurité d'une personne, si celle-ci éprouve le sentiment qu'elle est compromise par des événements survenus sur l'un des plans de son existence, le soit également sur les autres plans. Les problèmes de sécurité humaine affectent les hommes comme les femmes. Or, du fait de la prévalence de la violence contre les femmes, celles-ci peuvent souvent se retrouver en danger d'une manière différente des hommes. Ainsi la dimension de genre doit-elle être clairement intégrée au concept de sécurité humaine¹⁰⁵. La résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité doit occuper une place centrale : il ne s'agit pas uniquement de protéger les femmes contre la violence de la guerre mais de renforcer leur pouvoir d'agir.

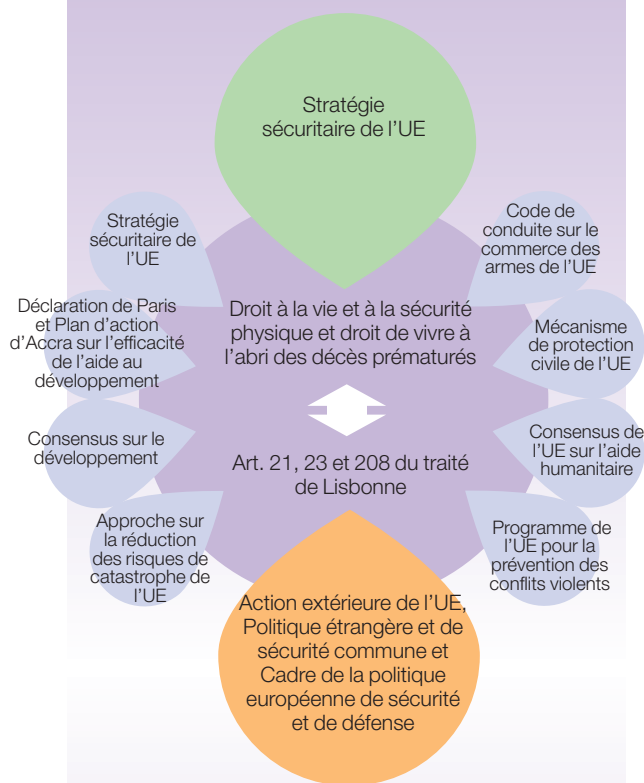
¹⁰¹ Oxfam (2007), *Africa's Missing Billions* ; Saferworld (2011), *The Securitisation of Aid? Reclaiming security to meet poor people's needs*.

¹⁰² International Peace Bureau (2010), *What does development cost?*

¹⁰³ SIPRI Yearbook 2010.

¹⁰⁴ Commission sur la sécurité humaine des Nations unies (2003), *La sécurité humaine maintenant*.

¹⁰⁵ The Funders' Network for Afghan Women (2009), *Getting it right: security, peace and development for Afghan women*.



« L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur des principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect du droit international conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et du droit international » (art. 21 du TFUE).

CONCORD est attachée à la définition de la sécurité humaine donnée par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États dans son rapport « *La responsabilité de protéger* » (2002) : « *La sécurité humaine signifie la sécurité des gens – leur sûreté physique, leur bien-être économique et social, le respect de leur dignité et de leurs mérites en tant qu'être humains, et la protection de leurs droits et de leurs libertés fondamentales* ».

La primauté des droits humains est ce qui distingue l'approche de la sécurité humaine des approches traditionnelles fondées sur la sécurité de l'État. Le droit à la vie et à l'intégrité physique et le droit de vivre à l'abri des décès prématurés et évitables figurent au cœur de la notion de sécurité humaine. La sécurité humaine est souvent définie comme « *le droit de vivre à l'abri du besoin et de la peur* ».

« *Vaste par sa portée, nuancé et adaptable à un contexte donné, le concept de sécurité humaine constitue un cadre de référence dynamique permettant d'élaborer des solutions ancrées.* »

La sécurité humaine ne doit pas être vue uniquement en tant que définition pratique. Elle désigne également le processus par lequel les institutions ou les nations peuvent adapter le concept et le rendre opérationnel au regard de leurs propres capacités et contexte culturel. Ces deux dimensions font malheureusement actuellement défaut au niveau de l'UE.

EN DÉPIT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE, LES DÉPENSES MILITAIRES À L'ÉCHELLE MONDIALE SE SONT MAINTENUES À UN NIVEAU AUSSI HAUT QUE 382 MILLIARDS DE DOLLARS EN 2010.

2. Les politiques communautaires en pratique

2.1 Comment concrétiser le lien entre développement et sécurité

« *Les conflits violents sont coûteux en vies humaines, entraînent des violations des droits de l'homme, provoquent des déplacements de populations, détruisent les moyens de subsistance, nuisent au développement économique, aggravent la fragilité des États, affaiblissent la gouvernance et compromettent la sécurité nationale et régionale. Aussi la prévention des conflits et de leur reprise, dans le respect du droit international, constitue-t-elle un objectif essentiel de l'action extérieure de l'UE* » (conclusions du Conseil sur la prévention du 20 juin 2011).

Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a été instauré par le traité de Lisbonne en vue de répondre aux besoins de mener et de coordonner les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'UE. Conformément à ce que prévoient les dispositions du traité, le but premier de l'Europe doit être de mettre en œuvre des politiques extérieures mutuellement bénéfiques fondées sur les principes du droit et de l'éthique et sur une coopération avec les pays tiers. L'UE ne doit pas faire passer ses intérêts économiques et sécuritaires avant ceux des pays bénéficiaire et de leurs populations. Les contradictions entre sécurité et développement apparaissent lorsque les programmes de sécurité ont pour seul objet la sécurité de l'État, la préservation des investissements de l'UE et l'accès aux matières premières, négligeant la protection des populations. La sécurité humaine et la justice doivent par conséquent être considérées comme des droits fondamentaux et doivent être assurées au bénéfice des populations, dans le respect de leurs droits, et en réponse à leur sentiment d'insécurité. Le développement humain et la sécurité humaine ont quatre perspectives fondamentales en commun : ils sont centrés sur les populations ; ils sont multidimensionnels ; ils reposent sur une acception large de l'épanouissement de l'humain sur le long terme ; ils englobent la problématique de la pauvreté chronique¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Amartya K. Sen (2000) Why Human Security? Intervention au Symposium international sur la sécurité humaine de Tokyo du 28 juillet 2000.

Il est demandé instamment aux institutions telles que le SEAE, en vertu de l'approche de la sécurité, d'offrir une protection institutionnalisée, réactive et préventive. Ainsi les populations bénéficieront-elles d'une certaine protection pour faire face aux inévitables périodes de crise.

Il est préoccupant de constater que les pays et les régions revêtant une importance stratégique pour l'UE bénéficient de la plupart des programmes et des aides financières, au détriment de pays et de régions dont les besoins sont pourtant supérieurs. Le SEAE est responsable de la sécurité européenne et, à ce titre, censé s'impliquer activement dans la programmation de l'aide. Il importe, par conséquent, qu'il reconnaisse que l'aide motivée par des préoccupations de sécurité régionale et mondiale a de tout temps été la moins propice au développement humain. Donner priorité à la prévention des conflits sur le long terme visant à toucher les causes profondes de ceux-ci à travers l'adoption d'approches « sensibles aux conflits » peut être une manière d'avancer. La prise en compte du lien entre sécurité et développement peut ainsi déboucher sur une dynamique de renforcement mutuel de ces deux notions. La relation entre le concept de sécurité humaine et les missions de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) doit être examinée sous cet angle. Le concept ambivalent de sécurité qui sous-tend les missions de la PSDC nuit à leur efficacité. La notion de sécurité humaine, pour laquelle l'UE doit adopter une définition de base dans la droite ligne du débat en cours au sein des Nations unies, doit être approuvée sans ambiguïté et intégrée aux missions de la PSDC, dont elle doit constituer le principe phare. La sécurité humaine doit être le trait d'union entre le court et le long terme des missions conduites au titre de cette politique. La mise en œuvre des engagements pris par l'UE doit être renforcée par la mise en place du SEAE.

Recommandations :

- **Examen des politiques et des programmes :** la sensibilité au conflit a été définie en tant qu'approche visant à contribuer à la prévention des conflits. L'ensemble des politiques extérieures de l'UE devraient faire l'objet d'une analyse de leurs répercussions sur la dynamique des conflits, sur la base d'un concept de sécurité humaine holistique englobant l'« Approche globale de l'UE »¹⁰⁷, le genre dans les conflits et les recommandations du plan d'action Genre de l'UE relatives aux situations de conflit¹⁰⁸.
- **Coordination :** le rôle du SEAE doit être de doter l'UE et ses États membres de la capacité d'assurer la coordination d'un ensemble approprié de politiques, de dispositifs incitatifs et d'instruments disponibles pour les situations complexes (parallèlement à la défense de ses principes fondamentaux d'égalité et de solidarité et des principes de la Charte des Nations unies et du droit international, parmi lesquels les droits humains). Il est essentiel d'assurer la conformité de ces interventions à l'objectif d'éradication de la pauvreté, obligation qu'impose la Cohérence des Politiques au service du Développement (CPD).
- **Transparence et reddition de comptes :** l'UE et ses États membres partagent la responsabilité de la conduite de processus décisionnels qui soient assortis de programmes en faveur de la paix et de la sécurité humaine transparents et démocratiques. Les informations sur leur mise en œuvre doivent être communiquées aux parlements nationaux et européen et aux acteurs de la société civile, parmi lesquels les organisations de défense des droits des femmes, ainsi que les populations directement ou indirectement concernées.
- **Constellation d'acteurs de la sécurité humaine :** l'organisation d'interventions holistiques en faveur de la sécurité humaine nécessite d'impliquer l'ensemble des services privés de sécurité et autres acteurs de la sécurité dans un effort coordonné de renforcement de la sécurité humaine. Les priorités doivent être définies au moyen d'une étude des menaces à la sécurité humaine perçues par les populations et de l'intensité du sentiment d'insécurité – déclinée selon les différents groupes d'objectifs. La mission du SEAE doit être axée sur l'appui aux efforts de collaboration des personnes avec les réseaux de la société civile locale, la collectivité et les gouvernements nationaux. Ceci en vue de renforcer le pouvoir des populations à œuvrer à la sécurité et à la définition de différentes stratégies de sécurité humaine.
- **Politiques d'investissement et suivi responsables :** l'exercice de la responsabilité de l'UE dans les pays en développement et, en particulier, dans les régions sujettes aux conflits, passe par la réglementation de l'ensemble des investissements européens ou des investissements facilités par l'Europe dans ces régions. Le respect des principes de responsabilité sociale par les entreprises doit également être assuré. Des principes directeurs et des mécanismes de suivi doivent être adoptés dans cette perspective pour l'ensemble des investissements publics ou privés – partiellement ou indirectement – soutenus ou facilités par les deniers publics de l'UE ou des États membres.

¹⁰⁷ Approche globale de l'UE. Mise en œuvre des résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et l'insécurité.

¹⁰⁸ Commission européenne (2010). Document de travail de la Commission sur le Plan d'action pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'émancipation des femmes dans la coopération au développement 2010-2015 (SEC(2010) 265 final).

Stratégie européenne pour la sécurité et le développement au Sahel

Le document conjoint de la Commission européenne et du SEAE sur la Stratégie européenne pour la sécurité et le développement au Sahel a été avalisé par les États membres de l'UE en mars 2011¹⁰⁹. Cette stratégie sécuritaire régionale, la première depuis l'instauration du SEAE, est emblématique de l'influence des problématiques de sécurité sur la coopération au développement de l'UE et sur l'usage et la définition des financements. Il constitue un exemple patent de manque de cohérence des politiques pour développement.

Les volets à la fois analytique et programmatique de la stratégie sont exclusivement axés sur les questions de sécurité. Leur mise en perspective dans le contexte plus large du développement et de la coopération économique et politique régionale fait défaut. Aucune évaluation de la coopération passée et présente et de ses possibles répercussions, aucune réflexion sur la manière d'en éviter tout impact négatif, aucune analyse approfondie de l'origine des problèmes, aucune discussion sur les opportunités et sur les aspects du développement que la sécurité ne concernerait pas directement n'ont jamais été entreprises. La stratégie consiste en effet essentiellement à réagir aux nouvelles urgences relatives à la sécurité de l'UE :

« Empêcher les attentats d'AQMI [Al Qaïda au Maghreb] et ceux que cette organisation pourrait perpétrer sur le territoire de l'UE, réduire et endiguer le trafic de stupéfiants

et toute autre forme de trafic à destination de l'Europe, mettre en place des échanges commerciaux licites et doter la région de moyens de communication (routes, oléoducs et gazoducs) traversant le Sahel du nord au sud et d'est en ouest, protéger les intérêts économiques existants et enfin jeter les bases nécessaires à des échanges commerciaux et à des investissements de l'UE, sont autant de priorités urgentes et plus récentes. L'amélioration de la sécurité et du développement du Sahel a une incidence directe évidente sur la situation sécuritaire interne de l'UE ».

Malgré la dimension régionale des problèmes et le rôle que les autres pays du Sahel et du Maghreb sont censés tenir en matière d'endigement de la menace d'AQIM ainsi que du trafic de stupéfiants et d'armes, la stratégie de l'UE se limite à trois pays : la Mauritanie, le Mali et le Niger. De plus, bien que les acteurs régionaux tels que la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et son mécanisme d'intervention en cas de crise, l'Union africaine et l'Union du Maghreb arabe soient mentionnés, le soutien envisagé par l'UE n'est pas clair. Les trois pays sont qualifiés d'États « à la gouvernance fragile et aux tensions internes persistantes », ce qui semblerait justifier que la nouvelle stratégie fasse l'impasse sur les politiques et les priorités des pays partenaires, ignorant à la même occasion, plus largement, leur situation en matière de développement et sur le plan politique.



¹⁰⁹ SEAE (2011), Stratégie pour la sécurité et le développement au Sahel.

2.2 Programme de l'UE pour la prévention des conflits violents

« L'Union définit et mène des politiques communes et des actions, et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin [...] de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale [...] » Article 21.2-c du TFUE.

En 2001, l'UE a adopté un ambitieux Programme sur la prévention des conflits violents, avec pour but de relever les défis existants et émergents dans le monde¹¹⁰. L'un des objectifs a alors été la cohérence, dans un large éventail de domaines politiques (sécurité, développement, commerce, etc.), en veillant à ce que les programmes de chacun de ces domaines se renforcent mutuellement et, en tout état de cause, à ce qu'ils n'entravent pas leur mise en œuvre mutuelle. Cela requiert en réalité d'intégrer la prévention des conflits à l'ensemble des instruments d'action extérieure, ce qui ne va pas sans un certain nombre d'incidences stratégiques, institutionnelles et pratiques. Cela signifie que les politiques, les stratégies et les programmes de l'UE doivent être plus « sensibles aux conflits », et ce afin d'éviter tout effet préjudiciable des politiques et, dans toute la mesure du possible, d'exploiter les opportunités d'instauration d'une paix durable. L'UE doit pour cela également pouvoir disposer d'instruments adéquats et opérationnels, ancrés dans une culture institutionnelle propice à la mise en œuvre d'une approche à long terme.

De sérieuses lacunes dans la mise en œuvre des engagements pris en 2001 demeurent. Ces engagements restent à concrétiser de façon systématique dans le cadre des institutions, des politiques et des processus de programmation de l'UE. Au lieu de cela, l'UE a concentré ses efforts sur la gestion des crises à court terme et sur le renforcement des capacités d'intervention d'urgence. Si l'importance de ces instruments dans la gestion à court terme des conflits à travers le monde n'est pas en cause, ils ne peuvent être considérés comme des instruments préventifs axés sur une vision à long terme.

Par ailleurs, Le programme n'a pas intégré les pratiques sensibles aux conflits et l'analyse de conflit à l'élaboration et à la programmation des stratégies par pays puis, dans un deuxième temps, à leur suivi et évaluation, afin de déterminer leur impact (progression ou recul de la dynamique de conflit). Un certain nombre de bonnes pratiques ont été adoptées, mais de nature empirique et non systématique.

L'UE a progressivement renforcé ses relations avec la société civile sur ces problématiques, pour favoriser une meilleure adéquation de ses décisions aux besoins, non seulement des États mais également des populations. Elle a également pris conscience, au cours de ces dernières années, que des changements positifs ne pourraient être accomplis dans les pays tiers qu'en soutenant et en renforçant la capacité des citoyennes et des citoyens à exiger des instances de leurs États une gestion plus efficace des affaires publiques, des services plus performants, et une redevabilité de leurs actions. Il convient cependant, là encore, de relever le caractère insuffisamment systématique de cette approche centrée sur les personnes, au demeurant essentielle en matière de prévention des conflits et de sécurité humaine.

Recommandations:

Dix ans après l'adoption du programme de Göteborg, il reste à l'UE à tirer profit du SEAE et à faire de la prévention des conflits une approche centrale de son action extérieure, à savoir :

- la sensibilisation, via les institutions, à la logique de l'intégration de la prévention des conflits, ainsi qu'aux bénéfices et aux effets concrets à en attendre ;
- la mise en place des mécanismes institutionnels appropriés intégrant une approche sensible aux conflits aux stratégies, à la programmation et à l'évaluation tant au niveau national que régional dans toute l'UE ;
- une meilleure prise en compte de la nécessité de relations plus solides et durables entre l'État et la société civile, par un soutien équilibré aux acteurs d'un changement positif de la société dans son ensemble.

¹¹⁰ Programme de prévention des conflits violents de l'UE (programme de Göteborg), juin 2001.

3. Politiques de l'EU sur le commerce des armes

Les exportations constituent une menace considérable pour la sécurité humaine. Les armes sont utilisées pour tuer et contraindre les populations à fuir. La vente d'armes à des régions instables augmente le risque de violence armée. D'immenses sommes d'argent qui pourraient être consacrées aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres fins d'intérêt public sont utilisées pour acheter des armes. Plusieurs États membres de l'EU sont de grands exportateurs d'armes. La contradiction entre les intérêts économiques et/ou sécuritaires et les ambitions de renforcement de la CPD, en l'occurrence, est totale. Le programme de travail 2010- 2013 de la CPD de l'UE ne tient quant à lui aucun compte du problème des ventes d'armes conventionnelles.

Les principaux exportateurs d'armes au monde, de 2006 à 2010, ont été les États-Unis et la Russie, suivis de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Chine, de l'Espagne, de l'Italie, et de la Suède¹¹¹. Au Code de Conduite de l'UE en matière de commerce d'armes s'est substitué, en décembre 2008, la position commune du Conseil 2008/944/PESC, juridiquement contraignante, portant définition des règles du contrôle des exportations de technologie et d'équipement militaire (dont les armes civiles commerciales sont cependant exclues). La position commune stipule que « les États membres sont déterminés à empêcher les exportations de technologie et d'équipement militaires qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne ou d'agression internationale, ou contribuer à l'instabilité régionale ». Cet instrument a toutefois été de peu d'utilité pour empêcher les exportations de l'UE destinées à des auteurs de violations des droits humains et à des pays en conflit. L'Arabie saoudite a bénéficié, en 2010, de plus de 20% des exportations d'armes conventionnelles britanniques. Le montant des licences d'exportation d'armes à la Libye octroyées par l'UE a atteint 834,5 millions d'euros au cours des cinq années qui ont suivi la levée de l'embargo sur les armes intervenue en octobre 2004. Le conflit qui oppose l'Inde et le Pakistan depuis de nombreuses années n'a pas empêché les pays exportateurs de l'UE de leur vendre d'importantes quantités d'armes.

Il est par ailleurs précisé dans la position commune de l'UE que les États membres doivent tenir compte, lors de l'examen des demandes de licences d'exportation, des graves menaces que les exportations proposées sont susceptibles de faire peser sur le développement durable du pays destinataire. Pourtant, les pays de l'UE vendent des armes à des pays tiers dans lesquels règne une grande pauvreté. La

LES PRINCIPAUX
EXPORTATEURS D'ARMES AU
MONDE, DE 2006 À 2010, ONT
ÉTÉ LES ÉTATS-UNIS ET LA
RUSSIE, SUIVIS DE
L'ALLEMAGNE, LA FRANCE, LE
ROYAUME-UNI, LES PAYS-
BAS, LA CHINE, L'ESPAGNE,
L'ITALIE ET LA SUÈDE.

Suède a par exemple donné son feu vert, en 2006, à l'exportation d'un système militaire de surveillance radar au Pakistan pour un montant de 814 millions d'euros, soit 12 fois le budget annuel du Pakistan alloué aux programmes d'adduction d'eau et d'hygiène¹¹².

L'adoption de la position commune de l'UE est allée de pair avec une évolution vers un marché de la défense européen plus unifié¹¹³. La Directive de 2009 concernant les transferts intra-UE de produits liés à la défense pose de nouvelles questions quant à savoir si les États membres seront en mesure, à l'avenir, de contrôler pleinement la destination finale des équipements de défense¹¹⁴ exportés en dehors de l'UE via les autres États membres.

Les travaux des différents programmes de recherche, groupes de réflexion et intergroupes parlementaires avec la contribution desquels la PESC européenne a été élaborée ont eu lieu sur fond de liens étroits avec les plus grandes entreprises européennes de défense. Dans la perspective de la mise en place d'un contrôle ouvert et transparent de l'impact du commerce des armes des États membres de l'UE¹¹⁵, cette situation n'est pas sans poser problème.

Armes légères et de petit calibre

Les armes légères et de petit calibre (ALPC) font peser une menace considérable sur un grand nombre de sociétés, riches et pauvres. Sept-cent-quarante-mille personnes sont victimes de violence armée chaque année ; c'est le cas, pour la majorité d'entre elles (490 000), dans des pays qui ne sont pas affectés par un conflit armé¹¹⁶. La violence armée peut affecter l'ensemble des sociétés, des États et des catégories de populations. Les femmes sont touchées de manière disproportionnée par les violences commises à l'aide d'armes à feu. Si environ 90% des décès par balle concernent des hommes, ceux-ci représentent près de 100% des acheteurs, des vendeurs et des utilisateurs. Les femmes sont également victimes de violences sexuelles commises sous la menace d'une arme à feu, au moyen d'autres menaces et pressions, et dans le cadre de leurs fonctions de dispensatrices de soins. La violence armée touche donc essentiellement les femmes¹¹⁷. L'UE est actuellement engagée dans des négociations en vue de l'adoption d'un traité sur le commerce des armes, un traité multilatéral qui instaurerait un contrôle du commerce international des armes conventionnelles, parmi

¹¹¹ http://www.sipri.org/googlegmaps/at_top_20_exp_map.html

¹¹² Processus de Göteborg : Christian Council of Sweden, Life & Peace Institute, Swedish Mission Council, Swefor (2009) clearer rules needed for UE arms trade.

¹¹³ Flemish Peace Institute (2010), The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market.

¹¹⁴ Directive 2009/43/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté.

¹¹⁵ <http://www.corporateeurope.org/publications/arms-industry-lobbying-guide-brussels-frontline>

<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/militarism/eumilitary.pdf>

¹¹⁶ PNUD http://www.undp.org/cpr/we_do/armed_violence.shtml

¹¹⁷ Vanessa Far, Henri Myrntinen & Albrecht Schnabel (2009), Sexed Pistols, the Gendered Impacts on Small Arms & Light Weapons.

lesquelles les ALPC. Des négociations officielles sont en cours au niveau des Nations unies. Ce traité pourrait constituer une avancée très importante vers un renforcement du contrôle du commerce des armes. La stratégie de l'UE de lutte contre l'accumulation et le trafic illicites d'ALPC et de leurs munitions a été adoptée en 2005.

Recommandations:

- Des mécanismes doivent être mis en place afin de garantir que les principes portés par la position commune de l'UE sur le contrôle des exportations de technologie et d'équipement militaires soient respectés. Les États membres de l'UE doivent, par conséquent, exercer un suivi permanent de la situation des droits humains dans les pays de destination des exportations d'armes des États membres de l'UE. Ils doivent également établir une liste des pays impliqués dans des conflits armés vers lesquels les exportations d'armes doivent en principe être interdites. Les intérêts économiques de l'UE doivent être subordonnés au développement durable et à la sécurité humaine des pays de destination.
- Il est important, dans le cadre du développement d'un marché européen de la défense, de développer et de renforcer les instruments contenus dans la position commune, avec pour objectif l'instauration d'un mécanisme efficace de contrôle des exportations d'armes de l'UE, comme une mesure complémentaire au marché européen de la défense unifié.
- La question des transferts d'armes conventionnelles doit être abordée dans le cadre du futur programme de travail de CPD de l'UE.
- En ce qui concerne le traité sur le commerce des armes, l'UE doit œuvrer à l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant établissant des normes internationales communes pour les importations, les exportations et les transferts d'armes conventionnelles. Le traité doit faire obligation aux États parties-prenantes d'évaluer l'ensemble des demandes d'autorisation de vente d'armes en regard des normes et des paramètres du plus haut degré d'exigence possible – parmi lesquels le respect des droits humains, de la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés et du droit humanitaire international. Le risque de détournement par des utilisateurs auxquels les armes n'étaient pas destinées doit être également soigneusement analysé. Le traité devra comprendre des clauses de transparence, de suivi et d'assistance.

4. Efficacité de l'aide aux États fragiles et militarisation de l'aide

matière d'aide réputée contribuer à « promouvoir la sécurité », la question est essentiellement de savoir comment elle est utilisée, où et à quelles fins. S'il convient de se garder des possibles effets négatifs potentiels d'une approche consistant à relier plus étroitement le développement avec la sécurité, le potentiel de l'aide à promouvoir la sécurité humaine et la justice doit être reconnu.

Les bailleurs de fonds accordent de plus en plus souvent des aides directes au développement d'États fragiles et de régions en conflit. L'aide publique au développement (APD) aux États fragiles a augmenté de 11 % en 2009. Sa proportion a atteint le tiers du total de l'APD. Cet engagement accru se situe dans la droite ligne des politiques et des stratégies d'aide de l'UE et des États membres. Les bailleurs de fonds sont de plus en plus nombreux à considérer que l'APD doit non seulement permettre de soulager la pauvreté mais également être pleinement intégrée aux politiques étrangères et, dans certains cas, combinée à la politique de défense des États membres.

L'APD consentie à des régions en conflit et à des États fragiles s'inscrit souvent dans des approches globales combinant politique étrangère, diplomatie, aide au développement et, dans certains cas, assistance militaire. L'aide au développement est en l'occurrence souvent perçue comme une intervention dont l'effet est de démultiplier les répercussions des autres types d'assistance, qu'elle soit militaire ou diplomatique. Un nombre de plus en plus important de pays sont favorables à ce que la définition de l'APD donnée par le Comité d'assistance au développement (CAD) de l'OCDE et ses principes directeurs relatifs à l'établissement des rapports d'APD soient étendus aux dépenses militaires, de sorte que celles-ci puissent être comptabilisées en tant qu'APD.

La pratique consistant à utiliser l'APD comme multiplicateur d'assistance militaire, essentiellement dans le contexte de la guerre en Afghanistan (voir l'exemple afghan dans l'encadré), est particulièrement préoccupante. Un certain nombre de bailleurs de fonds de l'UE ont conditionné leur aide à la coopération politique et militaire des organisations populaires et humanitaires. Les forces militaires ont été utilisées pour acheminer l'aide. Des recherches ont montré que l'APD ainsi dispensée, en Afghanistan, était coûteuse, qu'elle avait pour effet d'exacerber le conflit et que son efficacité sur le développement était peu probante¹¹⁸. Cette approche a par ailleurs eu pour effet, dans certains cas, de transformer les populations bénéficiaires en cibles des assaillants.

Contrairement aux principes de la Déclaration de Paris sur l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, les résultats et la responsabilité mutuelle, les interventions d'urgence de l'UE et

¹¹⁸ Andrew Wilder et Stuart Gordon (2009), Money can't buy America love.

Etude de cas : Afghanistan - aide et lien entre l'action civile et l'action militaire

25 des 27 États membres de l'EU participent à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN en Afghanistan, fournissent une aide au développement au gouvernement afghan ou cotisent au fonds d'affectation spéciale pour la paix et la réintégration institué par la communauté internationale. En vertu d'une approche dite « globale », une grande partie des financements pour le développement des États membres est allouée à des zones où des soldats des États concernés sont déployés. L'aide européenne au développement est ainsi confrontée à deux types de difficultés. D'une part, les modalités de coordination de l'aide et les principes de mise en adéquation avec les directives de reconstruction nationale sont flous. Les dispositifs incitatifs et les priorités de chacun des États de l'UE ont souvent préséance sur la stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (SNDA). D'autre part, Plusieurs États tentent d'utiliser l'aide au développement comme démultiplicateur de leurs efforts diplomatiques et militaires.

Le fonds d'affectation spéciale est emblématique des difficultés inhérentes aux efforts de sécurisation de l'aide. Il a été mis en place en 2010 en tant que nouvel outil de stratégie anti-insurrectionnelle douce. Le principe était d'offrir des emplois et des formations professionnelles aux combattants de rang inférieur en échange de leur ralliement au gouvernement afghan. Le pendant formation professionnelle de l'aide au développement était ainsi relié à la stratégie militaire. Le lien de la formation professionnelle avec les objectifs militaires, même si celle-ci constitue une priorité de la stratégie de développement national définie par le SNDA, crée une confusion : le but de l'instance de mise en œuvre est-il de soutenir le renforcement des capacités en s'appuyant sur la population locale ou de diminuer la base de recrutement des groupes d'opposition armés ? Cette confusion est préjudiciable à la mise en œuvre de tout nouveau projet. La question est en outre de savoir si la décision de conduire des programmes de formation professionnelle est motivée par les besoins des populations locales ou par la valeur stratégique des différents districts dans la campagne anti-insurrectionnelle.

Le développement et la mise en œuvre du fonds d'allocation spéciale posent également problème vis-à-vis des femmes afghanes et de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité. Les femmes n'ont été que marginalement impliquées dans les processus décisionnels qui ont débouché sur l'adoption de la SNDA et la mise en place du fonds d'allocation spéciale. De sérieuses inquiétudes continuent donc de prévaloir quant à la manière dont le fonds est susceptible d'influer sur la position des femmes au sein des populations locales.

Sur le plan de la participation, les femmes afghanes ont été exclues des processus décisionnels. Les participantes des conférences qui se sont tenues à Londres et à Kaboul en janvier et en juillet 2010 respectivement ont été pour ainsi dire ignorées par les organisateurs ; à sa propre initiative, l'Afghan Women's Network (AWN) a élaboré une déclaration, qu'une représentante a été invitée à lire en conférence. Tout financement des efforts de paix et de réintégration en Afghanistan devrait être conditionné à une participation et à une implication significative des femmes au sein des instances de négociation et de prise de décisions de haut niveau. Les femmes doivent être consultées, et leurs besoins et leurs droits doivent être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes financés par le fonds d'affectation spéciale pour la paix et la réintégration.

Sources : Human Rights Watch (juillet 2010), *The Ten-Dollar Talib and Women's Rights. Afghan Women and the Risk of Reintegration and Reconciliation* ; Kroc Institute for International Peace Studies (octobre 2010), *Afghan Women Speak. Enhancing Security and Human Rights in Afghanistan* ; CARE (octobre 2010), *From Resolution to Reality. Lessons learnt from Afghanistan, Nepal and Uganda on women's participation in peacebuilding and post-conflict governance*.



les initiatives globales des États membres sont souvent guidées moins par les besoins locaux que par leurs propres objectifs politiques et sécuritaires. La mise en œuvre de stratégies guidées par les intérêts des bailleurs de fonds compromet également la coordination avec d'autres donateurs, les acteurs internationaux et régionaux, les États et les organisations de la société civile locale. Une aide au développement dispensée selon des modalités adéquates peut être un important secours pour les États fragiles. Ces modalités sont actuellement en discussion dans le cadre du dialogue international sur la paix et l'édification de l'État, dans lequel les États fragiles jouent un rôle de plus en plus prépondérant. La feuille de route de Monrovia sur la paix et l'édification de l'État s'articule autour de cinq objectifs principaux¹¹⁹:

- Politique légitime : encourager des processus participatifs de négociation politique et de résolution des conflits.
- Sécurité : assurer et renforcer la sécurité des populations.
- Justice : lutter contre l'injustice et renforcer l'accès aux moyens judiciaires.
- Fondements économiques : générer des emplois et améliorer les moyens de subsistance.
- Revenus et services : gérer les revenus et renforcer les capacités de prestation des services sociaux de manière transparente et éthique.

119 http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_43407692_1_1_1_1_1,00.html

Recommandations:

- L'érosion du caractère civil de la coopération au développement et de l'APD par leur association à des dépenses militaires ou quasi-militaires ou par l'acheminement de l'aide via des acteurs militaires doit cesser.
- L'aide de la Commission européenne et des autres bailleurs de fonds de l'UE aux États fragiles et en conflit doit être dispensée dans le respect de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide, des conclusions du Conseil sur la réponse de l'UE aux situations de fragilité (2007) et des Principes pour un engagement international de qualité dans les États et les situations fragiles du CAD de l'OCDE.
- L'UE doit adopter le plan d'action sur les situations de fragilité et de conflit attendu depuis longtemps, avec l'objectif de développer des concepts et des principes directeurs pour son rôle dans les situations de fragilité. Elle doit prendre en compte, à cet effet, les principes et les objectifs de la feuille de route de Monrovia sur la construction de la paix et la reconstruction des États élaborée dans le cadre du Dialogue international sur la construction de la paix et la reconstruction des États ainsi que les principes directeurs du CAD sur la construction des États, le financement de la transition et la gestion des risques dans les situations fragiles. Elle doit également honorer son obligation de CPD.
- L'accent doit être placé avant tout, dans des situations de fragilité, sur les populations et leur sécurité. L'UE doit faciliter et promouvoir un processus de dialogue politique et de négociation crédible et transparent. Ce processus doit permettre à l'ensemble des groupes d'intérêt de la société d'exprimer leurs préoccupations et d'être impliqués dans le processus d'une manière qui puisse susciter la confiance dans le processus politique. Une attention toute particulière doit être accordée aux acteurs « invisibles » : les populations marginalisées, discriminées et rendues particulièrement vulnérables par le non-respect de leurs droits.

cinq

90%

**DES 214 MILLIONS
DES MIGRANTS
INTERNATIONAUX SONT
DES TRAVAILLEURS ET
LEURS FAMILLES.**

La migration et l'intégration par le travail propice au développement 5.0

L'arrivée d'environ 48 000 migrants en provenance du Maghreb en Italie et à Malte au cours du premier semestre 2011 a de nouveau propulsé les questions de migration au centre des considérations politiques et des débats de l'UE.

L'UE compte actuellement 31,8 millions d'immigrés (37% d'entre eux sont originaires d'autres pays européens, 25% d'Afrique, 20% d'Asie, 17% d'Amérique et 1% d'Océanie). La partie méridionale et les régions frontalières orientales de l'Europe subissent une pression migratoire de plus en plus forte¹²¹. La proportion des immigrants en situation irrégulière est estimée à une valeur comprise entre 6% et 15% du nombre total des immigrants présents dans l'UE¹²².

L'approche par CONCORD de la question de la cohérence des politiques de migration par rapport aux objectifs de développement consiste à analyser les facteurs qui influencent les choix effectués par les migrants dans leur quête d'une existence digne. L'accent est mis en particulier ici sur la manière dont la possibilité a été donnée aux migrants des pays en développement – ou dont ils ont été empêchés – au

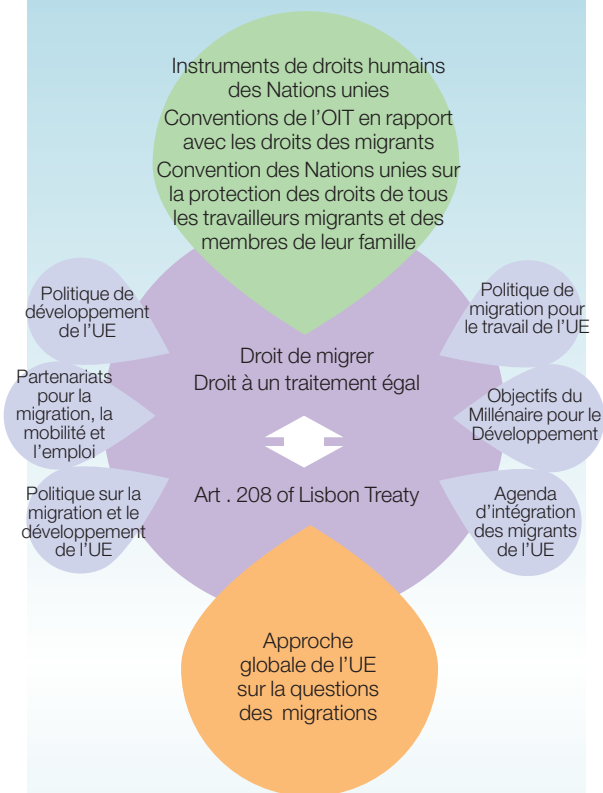
cours de leur périple migratoire, d'exercer pleinement leurs droits et de participer de manière positive au processus de développement de leur pays d'origine.

Alors que le « travail décent » fait partie des objectifs généraux de développement et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) que l'UE s'est engagée à réaliser¹²³, l'absence de travail décent demeure un moteur essentiel des migrations. L'intégration des migrants parvenus à destination suscite de nombreuses difficultés. Leur difficile accès à des emplois adéquats réduit leur capacité à participer au développement de leur pays d'origine et à jouir pleinement de leurs droits. Les obstacles sont pour eux encore plus nombreux du fait de l'approche restrictive des politiques de migration actuellement déployées par l'UE, qui ne prend pas en considération leur impact sur le développement et sur les droits humains.

¹²¹ Eurostat, octobre 2010.

¹²² PNUD (2009), Rapport sur le développement humain. Lever les barrières : mobilité et développement humains.

¹²³ En 2005, le sous-objectif 1B a été ajouté au premier OMD : « assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun de trouver un travail décent et productif, y compris les femmes et les jeunes ».



Migration pour le travail et développement

Les migrants sont protégés par les principaux traités internationaux relatifs aux droits humains, ce corpus législatif s'appliquant à chacune et chacun, de manière universelle. Ces droits s'appliquent à chaque personne, quelle que soit sa nationalité, et doivent être garantis sans discrimination des étrangers par rapport aux ressortissants nationaux. Selon un principe de base des droits humains, le fait de pénétrer à l'intérieur d'un pays en violation de ses lois de l'immigration n'a pas pour effet de priver l'immigré/e en situation irrégulière de ses droits les plus fondamentaux ni d'exempter l'État hôte de son obligation de le/la protéger.

En Europe également, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que les droits s'appliquent à toutes et tous, y compris les migrants.

Il est également question des droits des travailleurs dans un large éventail de normes universelles, dont certaines concernent plus particulièrement la situation des travailleurs migrants. Les droits des travailleurs sont expressément protégés par un certain nombre de conventions internationales, notamment la Convention 97 de l'OIT sur la migration pour le travail, la Convention 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), et la Convention des Nations unies sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Mais aucun des États membres de l'UE n'a encore ratifié cette dernière.

LES DROITS HUMAINS SONT UNIVERSELS ET S'APPLIQUENT À CHAQUE PERSONNE, QUELS QUE SOIENT SA NATIONALITÉ OU SON STATUT MIGRATOIRE.

1. Approche des relations entre migration, travail décent et développement fondée sur les droits humains

L'approche des questions de migration et de travail décent fondée sur les droits humains consiste à placer les personnes, en tant que détentrices de droits, au centre de l'analyse. Les personnes choisissent d'exercer leur droit à migrer ou à demeurer dans leur pays ; mais quelle que soit leur décision, leur droit à une existence digne doit être respecté. Cela implique également que les migrants, quelle que soit leur situation juridique, ne doivent pas être sujets à l'exploitation ou à des conditions de travail précaires et peu sûres. La dimension de développement implique par ailleurs le respect systématique des droits des travailleurs migrants tout au long de leur périple migratoire. Cette condition est essentielle pour que les migrants deviennent acteurs du changement tant dans leur pays d'origine que dans les pays de destination.

1.1 Droits humains universels applicables aux migrants

Les migrants sont protégés par les principaux traités relatifs aux droits humains¹²⁴, un corpus législatif qui s'applique à chacun et chacune.

Ainsi, comme pour toute personne, les migrants (y compris les enfants) sont habilités à jouir du droit de vivre à l'abri de l'esclavage et du travail forcé. Ils ont droit à l'égalité ; à la liberté de religion et de croyance ; à la réalisation progressive de leurs droits sociaux, économiques et culturels, parmi lesquels la santé, le logement et l'éducation ; à l'exercice des droits du travail tels que la négociation collective et la perception d'indemnités en cas d'accident du travail ; et à un environnement de travail juste et abordable.

Ces droits s'appliquent à toute personne, quelle que soit sa nationalité, et doivent être garantis, sans discrimination entre nationaux et ressortissants de pays tiers. L'entrée d'une migrante ou d'un migrant dans un pays en violation des lois d'immigration de celui-ci doit lui permettre de conserver ses droits les plus fondamentaux ; cela ne saurait par ailleurs en aucun cas exempter le pays hôte de son obligation de protéger la personne concernée. Il s'agit là d'un principe de base des droits humains.

En Europe également, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'applique à chacune et chacun, y compris aux migrants.

1.2 Droits du travail

Les droits des travailleurs sont consacrés par un large éventail de normes universelles, dont certaines concernent plus particulièrement la situation des travailleurs migrants.

¹²⁴ Les six traités fondamentaux relatifs aux droits humains sont : la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE, ratifiée par 192 États), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW, ratifiée par 179 États) ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD, ratifiée par 170 États) ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, ratifié par 154 États) ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, ratifié par 151 États).

**DANS CERTAINS ETATS
MEMBRES DE L'UE LE
TAUX D'ACTIVITE DES
MIGRANTS EST DE 15 A
40% INFÉRIEUR A CELUI
DU RESTE DE LA
POPULATION.**

Certaines conventions internationales prévoient des protections spécifiques pour les travailleurs migrants. C'est le cas de la Convention 97 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la migration, de la Convention 143 (conventions complémentaires) sur les travailleurs migrants et de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Mais aucun des États membres de l'UE n'a encore ratifié ces textes.

2. Questions relatives au travail en rapport avec les dimensions externe et interne de la migration

Les bénéfices de la migration dépendent de la mesure dans laquelle les migrants sont protégés et leurs capacités renforcées par leurs pays d'origine et les États membres dans lesquels ils vivent et travaillent, quelle que soit leur situation légale. En ce qui concerne la dimension à la fois externe et interne de la migration, le lien entre développement et travail décent constitue un des principaux facteurs analytiques auxquels une plus grande considération doit être accordée par les politiques publiques de l'UE en vertu du principe de la Cohérence des Politiques au service du Développement (CPD).

2.1 Dimension externe : la pauvreté et l'absence d'opportunités de travail décent en tant que facteurs d'incitation de la migration contrainte

La pauvreté comme l'absence de travail décent sont les causes majeures des migrations internationales, en particulier dans le monde en développement. Les travailleurs migrants et leurs familles comptent en réalité pour 90% des migrants internationaux, dont le nombre a été estimé à 214 millions, en 2010, par l'Organisation internationale du travail (OIT). Ils sont pour la plupart faiblement qualifiés et en quête d'une existence plus prospère¹²⁵.

La notion de travail décent englobe tout ce à quoi aspire une personne au cours de son existence active : des opportunités professionnelles et un revenu décent ; le respect de ses droits du travail ; la possibilité de s'exprimer et une certaine reconnaissance ; le développement personnel ; la protection contre toute discrimination, en particulier celle fondée sur le genre. Un certain nombre des migrants interrogés par SOLIDAR dans le cadre de son enquête « Through the eyes of migrants – The search for Decent Work » ont déclaré qu'ils seraient demeurés dans leurs pays d'origine s'ils avaient pu y travailler et percevoir un salaire suffisant pour vivre et subvenir aux besoins de leurs familles.

2.2 Dimension interne : un emploi adéquat pour une intégration réussie des migrants

L'intégration des migrants dans les États membres de l'EU dépend en grande partie de la possibilité qui leur est donnée de s'investir activement dans un emploi rémunérateur, de mener une existence digne et de participer activement à tous les niveaux de la vie en société. Des travaux de recherche ont été conduits sur la base d'une « *approche par les capacités* », autrement dit la capacité à se fixer des objectifs et à les réaliser. L'intégration est définie comme « *le développement et l'exploitation de capacités aux fins de participation, sur un même pied d'égalité, au partage de la prospérité et du bien-être* »¹²⁶.

Comme l'ont montré de nombreux rapports de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, des obstacles continuent d'empêcher les résidents en provenance de pays tiers établis dans les États membres pour des séjours de courte ou de longue durée de participer au marché du travail de ces États. L'OIT¹²⁷ a fait état des formes graves et persistantes de discriminations et de handicaps structurels dont pâtissent les immigrés des États membres de l'UE. S'il est difficile, en raison du peu de données disponibles, de produire des statistiques précises, plusieurs rapports ont démontré une participation des immigrés de la plupart des États membres de l'UE aux marchés du travail et des taux d'emploi, pour ceux-ci, nettement inférieurs à la majorité des travailleurs des pays de l'UE/de l'Espace économique européen (EEE). Les taux d'activité des immigrés originaires d'autres pays que ceux de l'UE, dans certains États membres, sont entre 15 et 40% inférieurs à ceux du reste de la population. On retrouve ces mêmes formes de discrimination par le travail, ainsi que par le revenu et par le salaire, au sein des minorités ethniques et religieuses. Des écarts significatifs peuvent être observés entre ressortissants nationaux et immigrés dans l'ensemble des États membres de l'EU¹²⁸.

Les marchés du travail nationaux sont fortement segmentés selon des critères de nationalité ou d'appartenance ethnique : la majorité des ressortissants et ressortissantes de pays tiers sont employés à des postes faiblement qualifiés, dans des secteurs à faible rémunération et dans des conditions de travail risquées. L'absence de reconnaissance des diplômes étrangers a par ailleurs pour conséquence un phénomène de gaspillage de matière grise et de sous-emploi de qualifications.

¹²⁵ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>

¹²⁶ Réseau européen contre le racisme – Groupe politiques de migration (2011), Au-delà de l'intégration.

¹²⁷ OIT (2007), Rapport mondial sur l'égalité au travail

¹²⁸ Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (2011), Migrants, minorités et emploi - Exclusion et discrimination dans les 27 États membres de l'Union européenne (version mise à jour 2003-2008).

Etude de cas: Through the eyes of migrants – The search for decent Work

SOLIDAR et ses partenaires ont conduit des études de cas, dans six pays, sur ce qui avait poussé les migrants à partir à la recherche de travail à l'étranger, et sur la question du travail décent en Europe et dans les pays en développement dont ces migrants provenaient.

Vivre et travailler aux Philippines

Le salaire journalier minimum actuel aux Philippines est de 404 pesos philippins (6,75 euros), alors que la Commission nationale des salaires et de la productivité estime que le salaire journalier minimum de subsistance devrait être fixé à 917 pesos (15,31 euros).

Aida a quitté les Philippines dès la fin de ses études. Elle est partie vivre au Koweït, à Hong Kong et en Italie. Elle a pris cette décision avec son mari, ne parvenant pas à trouver de travail aux Philippines. Son mari est resté aux Philippines pour s'occuper de leurs enfants.

Vivre et travailler en Europe

En partant travailler en Europe, les travailleurs migrants dont les témoignages ont été recueillis ont doublé leurs revenus. Anita gagne entre 600 et 800 euros par mois en tant que travailleuse domestique indépendante en Italie. La différence est énorme avec le salaire mensuel qu'elle percevait à Hong Kong, soit 400 dollars hongkongais (40 euros). Paz, émigrée en France, est, quant à elle ; parvenue à augmenter son salaire de 100 euros en se procurant des emplois à temps partiel consistant par exemple à promener des chiens.

Outre le coût du voyage, la réglementation stricte régissant l'admission d'étrangers en Europe rend difficile l'émigration vers ce continent pour les travailleuses et travailleurs domestiques philippins, certains s'arrangeant pour y pénétrer par des voies détournées. Le cas d'Anita est classique : elle a dû s'acquitter de sommes considérables auprès d'un faux employeur hongkongais qui a ensuite fait en sorte de lui procurer un visa Schengen pour l'Europe. Il était indiqué sur les documents dont elle était munie qu'elle accompagnait son employeur qui se rendait en Europe pour des vacances. Anita a pris l'avion via Moscou et Paris pour l'Italie, où elle s'est procuré un visa de tourisme et où elle a commencé à travailler en tant que travailleuse domestique indépendante.

Source : SOLIDAR (2010), *Through the eyes of migrants – The search for decent work*
http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/Migration_CaseStudies_web.pdf

Les immigrés en situation irrégulière sont plus exposés que les autres à des emplois risqués et précaires, à l'exclusion sociale et à des situations de dépendance vis-à-vis de leur employeur. Ils sont plus souvent amenés à travailler dans des conditions de flou juridique ne leur garantissant aucune couverture sociale ni aucune protection de leurs droits du travail, contre les mauvais traitements et contre l'exploitation¹²⁹. Ces conditions particulièrement défavorables sont par exemple celles du secteur du travail domestique, qui constitue une source majeure d'emploi pour les immigrés sans papiers. Les emplois domestiques, qui représentent entre 5 et 9 % de la totalité des emplois des pays industrialisés, sont en très grande majorité occupés par des femmes¹³⁰.

3. Évaluation des politiques communautaires concernées et recommandations pour l'amélioration de leur cohérence par rapport aux politiques au service du développement

L'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de son article 79 consacré aux questions de migration a instauré un cadre juridique stable et exhaustif d'élaboration des politiques de migration. Ce cadre est assorti de mécanismes renforcés de reddition des comptes et prévoit une plus grande participation du Parlement européen dans le processus de prise de décisions.

Sur fond d'arguments de plus en plus récurrents quant aux liens entre migration et développement, une tendance commune se dessine en matière de politiques communautaires : celles-ci visent de plus en plus à gérer les flux migratoires au bénéfice des objectifs économiques unilatéraux de l'UE. Or tout le potentiel de ce lien entre migration et développement n'a pas encore été exploré. Le bénéfice pourrait être triple, car autant les migrants eux-mêmes que les pays d'immigration et d'émigration pourraient en tirer parti.

Tout changement sur ce plan passera nécessairement par la conduite de politiques communautaires intérieures et extérieures cohérentes et par l'adoption d'instruments contraignants.

3.1L'Approche globale sur la question des migrations de l'UE

Au moment de la rédaction de ce rapport, les politiques de migration se trouvaient dans une phase transitoire : la Commission européenne prévoit en effet d'annoncer, avant la fin de 2011, le lancement de sa future Approche globale sur la question des migrations (AGM), qui a été adoptée par le

¹²⁹ Conseil international pour l'étude des droits de l'homme (2010), *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence*, p.13.

¹³⁰ Parlement européen (2011), *Motion en vue de l'adoption d'une résolution sur la Convention de l'OIT relative aux travailleurs/euses domestiques [PE460.609v01-00]*.
 Etude de cas: Through the eyes of migrants – The search

Conseil européen en 2005¹³¹. Il ressort toutefois d'orientations stratégiques, récemment adoptées, une approche constante des politiques de migration de l'UE tendant à mettre en œuvre une vision restrictive centrée sur des considérations économiques et démographiques, et qui fait largement fi de la dimension humaine et des droits des migrants.

Le Conseil justice et affaires intérieures de juin 2011 a fait valoir que l'AGM devait concerner plus particulièrement le voisinage immédiat de l'Union ainsi qu'une sélection d'autres pays d'émigration et de transit significatifs¹³². La Communication de la Commission européenne « Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée » met fortement l'accent sur l'utilisation de leviers tels que l'octroi de visas et de privilèges de mobilité en contrepartie d'une amélioration de la gestion des frontières et de la participation aux programmes de réadmission¹³³. Le Conseil européen de juin 2011 a également soutenu et renforcé cette approche conditionnelle¹³⁴.

Ces déclarations posent la question des intérêts visés : si, comme le suggère le discours largement employé dans les documents en question, les propositions de politiques ont vocation à « bénéficier mutuellement » à l'UE et à ses partenaires (ceux qui seront sélectionnés), un tel recours tous azimuts à des leviers ne devrait pas être nécessaire. La priorité est clairement donnée aux intérêts économiques unilatéraux de l'UE, à savoir notamment la gestion des flux migratoires, et toute volonté sincère de protéger les droits humains et d'aider les pays en développement, dans l'esprit de l'engagement de CPD de l'UE, en est absente.

Ce point de vue est corroboré par d'autres développements politiques tels que l'adoption, en 2015, de la Stratégie Europe 2020¹³⁵, dont le but principal est de parvenir à un taux d'emploi au sein de l'UE de 75%. Cela ne sera possible qu'en capitalisant sur la main d'œuvre immigrée hautement qualifiée. L'UE n'a pourtant toujours pas précisé comment elle envisageait de concilier cette stratégie avec un soutien à la croissance participative et des mesures de prévention de la fuite des cerveaux des pays en développement.

La tournure qu'a prise le débat sur l'immigration déclenché par les événements intervenus en 2011 en Méditerranée confirme notre analyse : la sécurité des frontières, l'admission d'immigrés qualifiés et la réadmission constituent les priorités. Dans le même temps, les causes de la migration contrainte – parmi lesquels la pauvreté, le chômage, l'absence d'opportunités de travail décent, le dérèglement climatique, la persécution, les conflits ou la répression politique – ne sont pas suffisamment pris en compte.

Cette importance croissante accordée à la sécurité des frontières et à une migration qualifiée fait craindre que la dimension du développement, essentielle en matière de migration, et les principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne soient mis de côté dans les futures délibérations de l'UE sur les politiques de migration et dans la future révision de l'AGM. La nécessité d'un changement de paradigme pour assurer l'adéquation de la CPD et du cadre des politiques de migration de l'UE ne fait désormais aucun doute.

L'expérience des organisations non gouvernementales (ONG) sur le terrain démontre que le fort accent mis sur la gestion des frontières et sur la lutte contre les immigrés en situation irrégulière n'empêche pas les populations de traverser les frontières. L'effet de ces politiques est de pousser les populations à voyager et à vivre dans des conditions d'insécurité, sans accès aux services de base, s'exposant aux risques de violation de leurs droits fondamentaux.

Un équilibre adéquat consisterait, pour la future AGM, à ouvrir des voies légales de migration tout en garantissant la protection des droits des migrants, parallèlement à des mesures de nature à encourager une croissance participative et à assurer des bénéfices mutuels pour l'UE et pour les pays en développement.

La « migration circulaire », soit la possibilité, pour les migrants, de voyager et de résider entre le pays d'origine et le pays de destination, le tout librement – plutôt que d'effectuer des allers-retours, de manière restreinte et probablement conditionnelle, ou d'encourager le retour dans le pays d'origine – sera déterminante pour parvenir à cet équilibre. Selon les ONG directement engagées auprès des migrants, le potentiel d'investissement des migrants dotés d'un statut de résident en bonne et due forme et assurés du respect de leurs droits sociaux dans leur pays d'origine est supérieur. L'octroi d'un droit de se déplacer librement entre le pays de résidence et le pays d'origine constitue le moyen le mieux à même de permettre aux migrants de s'engager dans des activités génératrices de revenus via lesquelles ils puissent transférer leur savoir et générer des emplois dans leur pays d'origine. Cette approche serait conforme au principe de CPD. La migration doit constituer un élément central de la révision de l'AGM.

¹³¹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf

¹³² http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122508.pdf

¹³³ Commission européenne (2011), Un dialogue pour les migrations, la mobilité et la sécurité avec les pays du Sud de la Méditerranée (COM(2011) 292 final).

¹³⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/CE/123075.pdf

¹³⁵ Communication de la Commission européenne (2010), Stratégie Europe 2020. Une stratégie européenne pour l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive (COM(2010) 2020) http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

La révision de l'AGM doit être mise à profit pour faire valoir les liens entre les questions de migration et les autres domaines politiques, plutôt que de prendre des initiatives politiques parallèles qui pourraient déboucher sur une aggravation de l'incohérence des politiques, une duplication des efforts et une utilisation inefficace de ressources limitées. La priorité de l'axe Développement de l'AGM – amélioration des synergies entre migration et développement – doit reposer sur le lien entre développement, migration et politiques de non-discrimination.

Il doit en outre être fait référence aux cadres et instruments internationaux et communautaires des droits humains relatifs aux besoins des migrants. La conviction selon laquelle la pleine satisfaction des droits humains favorise la cohésion sociale doit orienter la révision de l'AGM. Le caractère spécifique de la migration des femmes et les droits de celles-ci doivent également être pris en compte.

Recommandations :

Dans le cadre de la révision de l'AGM :

- L'UE doit adopter une approche commune des droits des migrants fondée sur un traitement égal des migrants et des citoyens de l'UE, la transférabilité des droits sociaux, la négociation collective, la protection sociale et l'accès à la formation continue.
- La future AGM doit faire explicitement référence au cadre juridique des droits humains. Une attention spéciale doit être accordée aux droits des migrantes.
- Les « objectifs » fixés dans le cadre du programme de travail de CPD de l'UE¹³⁶ doivent être inclus dans la base politique du processus de révision de l'AGM. Ce doit être le cas en particulier de l'objectif de « la poursuite de la progression dans la définition et la mise en œuvre d'une approche commune des droits des migrants ».
- Afin d'améliorer la cohérence de l'AGM par rapport au développement, les liens entre développement, migration et politiques de non-discrimination doivent être pris en compte.
- L'UE doit définir de véritables dispositifs de migration circulaire pour les migrants hautement qualifiés et les migrants peu qualifiés.

3.2 Partenariats pour la mobilité

Les partenariats pour la mobilité¹³⁷ constituent le principal instrument de l'AGM. Conclues avec le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana et la Moldavie. Ils ont été présentés comme une stratégie politique à long terme adoptée en réaction aux événements intervenus en 2011 en Méditerranée¹³⁸. Les négociations se poursuivent avec l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.

L'UE considère les partenariats comme « un cadre à long terme basé sur le dialogue politique et la coopération opérationnelle », dont l'objectif est de régulariser et d'institutionnaliser les flux migratoires. Leur nature juridiquement peu contraignante et la conditionnalité imposée par l'UE pendant les négociations pose la question de la cohérence de ce dispositif par rapport à l'axe Développement de l'AGM et aux facteurs d'incitation de la migration contrainte.

Les partenariats pour la mobilité conclus avec le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana et la Moldavie semblent par exemple avoir pour objectif premier de satisfaire aux intérêts unilatéraux de l'UE, par le renforcement des contrôles aux frontières avec les pays de transit faisant partie des itinéraires de migration depuis la région du Sahel et depuis l'Asie centrale et méridionale respectivement.

L'existence d'une base commune et la pertinence des objectifs de cet instrument devront être vérifiés à l'occasion de la révision de l'AGM, afin d'en assurer la conformité avec le cadre juridique des droits humains.

Leur mise en œuvre doit en même temps être adaptée à la situation des pays partenaires vis-à-vis de l'UE et vis-à-vis des partenaires régionaux. L'UE doit veiller à ne pas gêner l'intégration régionale (les mouvements de populations notamment) dans les autres régions du monde.

Recommandations:

Le cadre normatif des partenariats pour la mobilité doit être clarifié afin de garantir que ces partenariats reposent sur les conventions et les obligations internationales de droits humains sur lesquelles l'UE s'est engagée. Ce dispositif doit venir en appui à la réalisation des objectifs de développement des pays partenaires, et contribuer à la préservation et à la promotion de leurs populations et diasporas.

¹³⁶ Commission européenne (2010), Document de travail des services de la Commission sur la Cohérence des Politiques au service du Développement 2010-2013 (SEC(2010) 421 Final)

¹³⁷ Déclaration politique sans caractère juridiquement contraignant accompagnée d'un ensemble d'initiatives concrètes pour une amélioration de la gestion des flux migratoires par la Commission, les États membres intéressés et les pays partenaires respectifs.

¹³⁸ Commission européenne (2011), Communication sur un dialogue pour la migration, la mobilité et la sécurité avec les pays du sud de la Méditerranée (COM(2011) 292 final), page 11.

3.3 Normes internationale du droit du travail pour un travail décent

Dans le débat en cours au sein de l'UE sur les migrations, il n'est que peu question de l'absence de travail décent dans les pays d'émigration en tant que facteur de migration contrainte. Ceci est révélateur d'une approche plutôt incohérente de l'UE dans la mesure où celle-ci s'est par ailleurs engagée à promouvoir des emplois décents et la protection sociale dans le monde¹³⁹. Or, afin de promouvoir efficacement l'axe développement de l'AGM, l'UE devra placer l'avancement des normes internationales des droits du travail et leur ratification complète par ses États membres au centre des délibérations sur les politiques concernées ainsi qu'au centre des processus de mise en œuvre par ces mêmes États.

L'UE, qui dispose d'un solide corpus législatif sur la non-discrimination¹⁴⁰, a en outre ratifié un grand nombre de conventions et d'instruments internationaux relatifs aux droits humains en général et aux droits des migrants en particulier. Leur mise en application pour l'ensemble des personnes résidant sur le territoire de l'UE doit être nettement améliorée.

Un élément important fait toutefois défaut à ce système de protection : aucun État membre n'a encore ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille¹⁴¹.

Recommandations:

- L'UE doit veiller à la pleine mise en œuvre des dispositions de sa législation anti-discrimination, des instruments internationaux de protection des droits humains, des recommandations du Conseil de l'Europe en matière de protection des travailleurs migrants, et des conventions de l'OIT.
- Les États membres de l'EU doivent signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

4. L'Agenda européen pour l'intégration

L'égalité et une véritable intégration des migrants au sein des sociétés hôtes européennes demeurent un des principaux défis pour les États membres de l'UE, en lien étroit avec les migrations en tant que domaine prioritaire de la CPD. L'UE, pour rendre la migration profitable au développement, de même qu'aux pays de destination et aux pays d'origine. Elle doit agir sur la question du lien entre intégration sociale des migrants, non-discrimination et stratégies d'intégration en général.

Il est reconnu par la Commission européenne dans son Agenda pour l'intégration des ressortissants des pays tiers¹⁴² arrêté en juillet 2011 que les défis les plus pressants en matière d'intégration des migrants sont les suivants :

- les faibles niveaux d'emploi des migrants – des femmes en particulier ;
- un chômage croissant et un haut niveau de surqualification ;
- l'aggravation des risques d'exclusion sociale et les insuffisances des mesures éducationnelles.

Face à cette situation, l'UE et ses États membres ont un rôle essentiel à jouer afin de garantir la réussite de la Stratégie Europe 2020 de création de marchés du travail inclusifs qui prennent en compte les besoins des catégories de populations les plus vulnérables, parmi lesquelles les migrants. L'existence des Directives de l'UE relative à l'égalité et la reconnaissance, dans le cadre d'une variété de politiques publiques européenne, de la nécessité de promouvoir l'égalité dans le contexte de l'activation des marchés du travail ne sont pas suffisantes.

Il est réjouissant de constater que l'Agenda européen pour l'intégration reconnaisse la dimension externe des politiques d'intégration. Cette dimension concerne notamment le lien nécessaire avec le pays d'origine et, à cet égard, les questions d'amélioration des mesures d'accompagnement du départ, d'instauration de relations bénéfiques entre les diasporas et leurs pays d'origine et de mise en place de dispositifs de migration circulaire.

¹³⁹ Rapport de stratégie de la Commission européenne (2008) sur « La contribution de l'UE à la promotion du travail décent dans le monde », (COM(2008) 412 final).

¹⁴⁰ Directive du Conseil 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction d'origine ethnique ; Directive du Conseil 2000/78/CE du 27 novembre 2000 établissant un cadre général pour l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail en bannissant les différentes discriminations.

¹⁴¹ Pour une compréhension globale des obstacles à la ratification de la Convention au sein de l'UE, voir UNESCO (2007) : The Migrant Workers Convention in Europe: Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives.

¹⁴² Commission européenne (2011), Agenda européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers, (COM(2011) 455 final).

Le lien doit par ailleurs être établi entre l'AGM – son axe Développement notamment – et le débat sur l'intégration, un lien jusqu'à présent négligé et absent du Programme de travail 2010-2013 de la CPD de l'UE.

L'actuel débat réducteur et conservateur ne facilite pas la mise en œuvre de ces préconisations. L'amalgame est de plus en plus souvent effectué entre sécurité, criminalité et migration par les partis populistes et largement relayé par les médias. Il en résulte, d'après différentes enquêtes et sondages de l'UE, une perception négative des migrants et des demandeurs d'asile dans l'opinion publique¹⁴³. C'est la raison pour laquelle les efforts visant à rendre plus visible la contribution positive des migrants pour les sociétés hôtes doivent constituer une composante essentielle de toute politique d'intégration.

Les associations d'aide aux immigrés des pays de destination contribuent déjà grandement au processus d'intégration. En outre, les projets multilatéraux encouragés par la société civile dans le domaine du co-développement montrent que les migrants, les diasporas et leurs organisations peuvent jouer un rôle de « facilitateurs interculturels ». C'est essentiel pour le développement ainsi qu'en termes de partenariats entre pays d'immigration et pays d'émigration. Un soutien à ces initiatives est nécessaire.

**LES MIGRANTS JOUISSANT
D'UN STATUT DE RÉSIDENT
EN BONNE ET DUE FORME ET
ASSURÉS DU RESPECT DE
LEURS DROITS SOCIAUX
SONT PLUS SUSCEPTIBLES
D'INVESTIR DANS LEUR PAYS
D'ORIGINE QUE LES AUTRES.**

143 Eurobaromètre (mai 2011), Enquête qualitative sur l'intégration des migrants.

Etude de cas : Des immigrés sénégalais de deuxième génération installés en France perpétuent la coopération de leurs parents avec « leurs » villages d'origine

De vieux immigrés sénégalais installés en France dans le village de Thialy avaient créé des associations dans le but de soutenir leurs villages d'origines par des investissements dans des infrastructures sociales de base telles qu'écoles primaires, systèmes d'adduction d'eau potable ou services de santé.

Leurs enfants, soit la deuxième génération, nés en France, se sont rendu compte des effets positifs des projets entrepris par leurs parents dans leurs villages d'origine. Ils ont ainsi décidé d'organiser un « retour » au Sénégal afin de mieux comprendre l'histoire de la migration de leurs parents et le travail entrepris par leurs associations. L'association « Nouvel Espoir de Thialy » a ainsi été créée en 2008, avec la participation de plus de cinquante membres, tous du village de Thialy. Une délégation de jeunes d'origine sénégalaise nés en France s'est rendue au Sénégal afin de se faire une idée d'une réalité que la plupart d'entre eux ne connaissaient pas. Ils ont décidé de s'investir dans un projet d'école, en s'inspirant de la réussite du projet mené à bien avant eux par leurs parents. Afin de mobiliser le soutien requis, les jeunes gens ont conduit des projets d'éducation au développement axés sur le parcours migratoire de leurs parents et l'histoire de leur intégration dans la société française. Ils ont de cette manière pu eux-mêmes mieux appréhender l'histoire de leurs parents, sous un jour positif.

L'association Nouvel Espoir de Thialy a non seulement permis de conduire un projet d'école avec succès mais également, pour des migrants de deuxième génération, de devenir une interface crédible pour les autorités publiques sur différentes questions d'itinéraires migratoires.

Source : EUNOMAD (2010), *Migration and Development. European Guide to Practices.*

<http://dandee-maayo.e-monsite.com/rubrique,nouvel-espoir-de-thialy,243918.html>

La dynamique de l'intégration des migrants et des migrantes au sein des sociétés européennes qui les accueillent est fondamentale pour la création d'environnements marqués par la cohésion sociale et propices à l'émergence d'une logique de co-développement. Cela passe par une meilleure coordination des processus de consultation de la société civile et par une meilleure prise en compte, dans les politiques de migration, des projets financés dans le domaine de la migration, de l'asile, du développement et de l'intégration. Un intérêt partagé et une authentique réciprocité formeront la base du « triple gain » (pour les migrants, les pays d'origine et les pays de destination).

Recommandations :

- La dimension externe de l'Agenda européen pour l'intégration doit être abordée de manière plus exhaustive – bien au-delà de la question des mesures préalables au départ –, conformément à la perception du migrant dans son pays d'origine.
- En raison du caractère excessivement rigoureux des dispositions de pré-départ, toute condition au droit à migrer doit être supprimée.
- Les institutions européennes doivent œuvrer davantage au partage du savoir sur la dimension externe de l'intégration en impliquant les diverses parties intéressées par les domaines du développement et de la migration.
- La question de l'intégration des migrants doit être prise en compte dans le futur Programme de travail de CPD de l'UE en tant que domaine de politique publique essentiel pour ce qui est de contribuer à renforcer l'efficacité du lien entre migration et développement.

2. Conclusion : un nécessaire programme de protection sociale et juridique

La difficulté de se procurer un emploi décent et le « piège de l'exploitation » des sociétés d'émigration rendent la majorité des migrants particulièrement vulnérables.

Un nouveau paradigme doit être adopté pour briser ce piège, à partir d'une approche de la migration fondée sur les droits humains et centrée sur le développement durable et sur les migrants. Le respect des droits humains universels, la ratification et la mise en œuvre des normes internationales du travail et la réalisation de l'objectif 1 B des OMD doivent guider les mesures politiques.

Un catalogue ferme et juridiquement contraignant des politiques cohérentes doit être mis au point, tandis qu'une amélioration de la mise en œuvre de la protection sociale et juridique des migrants s'impose au sein de l'UE comme dans le reste du monde. À cette fin, l'UE doit user de son poids sur la scène internationale pour promouvoir les normes internationales relatives à la protection des travailleurs migrants.

Acronyms

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

AFDH: Approche fondée sur les droits humains

AGM: Approche Globale sur la question des Migrations

AI: Analyse d'Impact

ALPC: Armes Légères et de Petit Calibre

APD: Aide Publique au Développement

APP: Assemblée Parlementaire Paritaire

AQIM: Al-Qaida au Maghreb

AWN: Afghan Women's Network

CAS: Comité d'Assistance au Développement

CSA: Comité sur la Sécurité Alimentaire Mondiale

CDE : Convention relative aux droits de l'enfant

CE: Commission européenne

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

CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CERD : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

CPD: Cohérence des Politiques au service du Développement

DER: Directive sur les Energies Renouvelables

ECDPM: Centre européen pour la gestion de la politique de développement

DEVE: Commission du Développement du Parlement européen

DG DEVCO: Direction générale pour la coopération au développement de la Commission européenne

EEAS: European External Action Service

EEE: Espace Economique Européen

FAO: Organisation des Nations unies pour l'alimentation and l'agriculture

FED: Fonds européen de Développement

FEM: Fonds pour l'Environnement Mondial

FIAS : Force internationale d'assistance à la sécurité

GIEC: Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

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

IMP: Initiative sur les Matières Premières

MCS: Mécanisme de la Société Civile

MiFiD: Directive sur les instruments financiers

NU: Nations unies

OCDE: Organisation de Coopération et le Développement Economiques

OIT: Organisation Internationale du Travail

OMD: Objectifs du Millénaire pour le Développement

OMS: Organisation Mondiale de la Santé

OMC: Organisation Mondiale du Commerce

ONG: Organisations Non-Gouvernementales

ONGD: Organisations Non-Gouvernementales de Development

OSC: Organisations de la Société Civile

OTAN: Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PAC: Politique Agricole Commune

PE: Parlement européen

PESC: Politique Etrangère et de Sécurité Commune

PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques

PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

PIB: Produit Intérieur Brut

PMA: Pays les Moins Avancés

PNUD: Programme des Nations unies pour le Développement

PNUE: Programme des Nations unies pour l'Environnement

PSDC : Politique de Sécurité et de Défense Commune

RU: Royaume-Uni

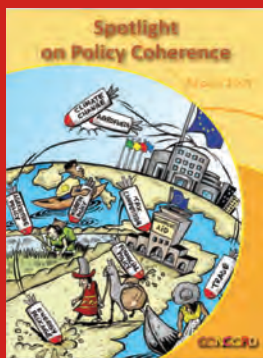
SEAE : Service Européen d'Action Extérieure

SNDA : Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan

TFUE: Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

UE: Union européenne

UNESCO: Organisation des Nations unies pour l'Education, les Sciences et la Culture



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, la Suède.

Découvrez les dernières informations sur la CPD et lisez notre rapport en ligne sur notre site spécial: <http://coherence.concordeurope.org>

Suivez-nous sur Twitter: @ CONCORD_Europe

MEMBRES DE CONCORD

RS Action Aid International
RS ADRA
MP ALDA
RS APRODEV
PN Austria: Globale Verantwortung
PN CONCORD Belgium
PN Bulgaria: BPID
RS CARE International
RS Caritas Europa
RS CBM International
RS CIDSE
PN Czech Republic: FoRS
PN Cyprus: CYINDEP
PN CONCORD Denmark
PN Estonia: AKU

MA Membre Associé PN Plateforme nationale d'associations RS Réseaux d'ONGs internationales

RS EU-CORD
RS Eurostep
PN Finland: Kehys
PN France: Coordination SUD
PN Germany : VENRO
PN Greece: Hellenic Committee of NGOs
PN Hungary : HAND
RS IPPF European Network
RS Islamic Relief Worldwide
RS Handicap International
PN Ireland: Dochas
PN Italy: ONG Italiana
PN Latvia: Lapas
PN Luxembourg: Cercle
PN Malta: SKOP

PN Netherlands: Partos
RS Oxfam International
RS Plan International
PN Poland: Grupa Zagranica
PN Portugal: Plataforma ONGD
PN Romania: FOND
RS Save the Children International
PN Slovakia: MVRO
PN Slovenia: SLOGA
RS Solidar
PN Spain: CoNgDe
PN CONCORD Sweden
RS Terres des hommes FI
PN United Kingdom: BOND
RS World Vision International

Pleins Feux sur la Cohérence des Politiques au service du Développement

Une disposition du traité de Lisbonne.
Une obligation au regard des droits humains.



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

La version anglaise de ce rapport a été publiée en novembre 2011 sous le titre « Spotlight on EU Policy Coherence for Development ». La version française a été réalisée grâce à l'appui financier du Centre national de la Coopération au Développement, CNCD – Bruxelles et du Cercle de Coopération des ONGD – Luxembourg.

Éditeur : O. Consolo, CONCORD, 10 sq. Ambiorix, B-1000 Bruxelles, Belgique. Novembre 2011

CONCORD a.i.s.b.l.: Square Ambiorix - 100 Bruxelles,
Belgique - Tél : +32 2 743 87 60 - Fax : +32 2 732 19 34

www.concordeurope.org

European NGO confederation
for relief and development

CONCORD

Confédération européenne des ONG
d'urgence et de développement