

## COHERENCE DES POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT

### Note introductive : Pourquoi la CPD est un sujet pertinent dans le cadre des relations ACP-UE ?

Le principe de la **Cohérence des Politiques pour le Développement (CPD)** est entériné par les traités européens successifs et reconnu par le Consensus européen pour le développement ainsi que par l'Accord de Cotonou (art. 12). La CPD consiste à s'assurer que les buts et les objectifs de la coopération au développement de l'Union Européenne (UE) ne sont pas compromis par les effets des autres politiques de l'UE : externes telle que la politique commerciale ou internes telle que la politique agricole. En accord avec le Traité de Lisbonne, l'UE est obligée de prendre en compte leurs impacts sur le développement dans la formulation de ses politiques. L'UE a identifié douze domaines d'actions sur lesquels la Commission européenne et les Etats membres devaient concentrer leurs efforts : ceux-ci incluent le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, la migration, la recherche et l'innovation, la société de l'information, le transport et l'énergie. Dans le programme d'actions de la Commission sur la CPD pour 2010-2013, ces 12 domaines politiques ont été regroupés en cinq « défis globaux » : commerce/finances, changement climatique, sécurité alimentaire, migration et sécurité.

**L'évaluation** par les institutions européennes des progrès accomplis en matière de CPD est réalisée de façon continue, sur la base d'un programme de travail CPD et par des études de cas réalisées dans les pays partenaires. Tous les deux ans, la Commission européenne produit un rapport portant sur la façon dont l'UE a mis en œuvre la CPD dans les domaines mentionnés. Le quatrième rapport est attendu pour la fin de l'année 2013.

Par ailleurs, la question de la cohérence a été identifiée comme enjeu majeur de la révision de l'Accord de Cotonou en 2010 aussi bien par l'UE que les pays ACP. La révision de l'**article 12** de l'Accord oblige la Commission à informer régulièrement le Secrétariat des ACP sur les initiatives politiques prises au niveau européen et, si nécessaire, à organiser des consultations afin de lever les inquiétudes portant sur l'impact de ces propositions sur les partenaires ACP. Les Etats ACP pourront également prendre l'initiative de demander des informations à la Commission. L'article 12 est potentiellement un mécanisme très important pour prévenir et arrêter les incohérences mais il est sous-utilisé.

### Dialogue dans le cadre de l'Accord de Partenariat de Cotonou

*Les premières consultations formelles dans le cadre de l'activation de l'article 12 de l'Accord se sont tenues à l'initiative des Etats ACP en février 2009 dans le cadre d'une réunion du sous-comité ACP-CE en charge de la coopération commerciale. Le groupe ACP avait demandé des informations concernant cinq initiatives de la Commission relatives : à l'utilisation de pesticides, de substances à base de nickel, aux réglementations portant sur la chaîne du froid pour la pêche, à la directive sur les énergies renouvelables, et au système de licence FLEGT (gestion durable des forêts). La Commission a répondu aux préoccupations exprimées par les pays ACP en indiquant que ces propositions pourraient avoir un impact significatif sur l'exportation de certains produits vers l'UE. La Commission a assuré aux représentants ACP que leurs préoccupations seraient prises en compte dans la préparation de ces mesures ou dans leur mise en œuvre. Les représentants ACP ont indiqué que les Etats ACP aimeraient être impliqués aussi tôt que possible dans la préparation de toutes les mesures qui pourraient affecter leurs intérêts.*

*Deux autres consultations se sont tenues, à l'initiative de la Commission cette fois, en juillet 2009 et en février 2010. L'objectif était d'informer le groupe des ACP sur les négociations commerciales menées par l'UE avec l'Amérique centrale et l'Amérique latine. Dans ce dernier cas, le président du Comité des Ambassadeurs ACP a fait part par écrit de ses observations au Directeur général de la Direction Générale pour le Commerce (de la Commission européenne) et la Commission a répondu par courrier en expliquant les raisons de la politique poursuivie par la Commission et l'approche des relations commerciale avec la Colombie, le Pérou et l'Amérique centrale, en arguant que les intérêts des ACP avaient été pris en considération dans les négociations avec ces pays.*

*En tout état de cause, il est difficile de contrôler l'application de l'article 12 car de nombreuses consultations ont lieu sans se référer nécessairement à l'article 12. Par exemple, dans le contexte du débat sur la réforme de la Politique Agricole Commune de l'UE, la Direction Générale Agriculture de la Commission a consulté le secrétariat ACP, sans cette référence à l'article 12.*

La CPD est aussi un élément important à prendre en compte lors de la programmation de l'aide et une exigence pour les documents de stratégies par pays. Mais, le concept de cohérence est utilisé dans ces domaines dans un sens qui peut créer des confusions.

### **Confusion et brouillage des concepts dans les Documents stratégiques par pays (DSP) :**

- Les DSP des pays ACP contiennent généralement une section appelée « autres politiques européennes » (III,3) mais dans la plupart des cas, elle manque d'éléments d'analyse ou ceux-ci sont peu approfondis
- Les DSP font référence à la CPD (III,6) mais cette section est essentiellement dédiée à l'efficacité de l'aide ou à la cohérence entre l'agenda intérieur et l'agenda extérieur de l'UE, ce qui ne correspond pas aux mêmes objectifs que les principes de la cohérence des politiques pour le développement.

### **Enjeux : Pourquoi y-a-t'il encore des politiques européennes qui sapent le potentiel de développement des ACP ?**

Malgré la prise de conscience croissante des effets potentiellement dommageables de certaines politiques de l'UE pour les citoyens des pays en développement, on observe peu de progrès visant à prévenir les incohérences ou rétablir la cohérence quand les incohérences sont avérées.

### **Exemples d'écart entre les intentions et la réalité**

- Les subsides aux agriculteurs européens qui permettent l'exportation de produits agricoles et alimentaires sous leurs coûts de production créent une concurrence déloyale et minent la recherche d'une production locale durable en de nombreux pays ACP.
- La politique commerciale de l'UE visant à accroître l'accès de l'Europe aux ressources et à la compétitivité ignore les besoins et les droits au développement des pays partenaires.
- L'objectif de produire des agro-combustibles comme part de la stratégie européenne d'énergies renouvelables accroît la pression sur la terre, l'eau et la biodiversité, compromettant la sécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement.
- La réticence à renforcer le code de conduite sur les exportations d'armes comme un document légalement contraignant met en péril la paix par la prolifération d'armes légères dans les Etats fragiles.
- Des règles comptables permissives pour les entreprises facilitent l'évasion fiscale des pays en développement et privent les pays en développement de ressources financières précieuses qui pourraient servir à relever les défis de développement.

Les raisons de l'absence de progrès sur le terrain en matière de cohérence des politiques sont nombreuses. Les objectifs de développement peuvent être subordonnés à des intérêts politiques divergents ou entrer en compétition avec les intérêts économiques et sociaux de l'UE. La multitude de connexions entre les différents domaines politiques implique que les évaluations et les solutions politiques doivent être multidimensionnelles et engager les différents acteurs institutionnels impliqués dans l'élaboration des initiatives législatives nécessaires; il s'agit notamment de non spécialistes du développement qui manquent de connaissances et se préoccupent peu des questions de développement.

Lorsque tel est le cas, il n'existe aucun mécanisme ni aucune méthode permettant de gérer ces conflits d'intérêt de façon concertée et transparente. Enfin, l'approche de l'UE de la cohérence n'explore pas suffisamment l'ensemble des interconnexions qui existent entre un large spectre de politiques publiques avec la politique de développement.

Les interconnexions entre un grand nombre de politiques peuvent être complexes et nécessitent une collaboration étroite avec les acteurs institutionnels impliqués dans l'élaboration des initiatives législatives dans les autres domaines (hors développement) des politiques européennes.

Il n'y a pas de mécanismes de plaintes ouverts aux gouvernements et aux communautés affectés par des politiques européennes néfastes pour leur développement. Les moyens mis en œuvre pour la CPD par les institutions européennes sont encore trop faibles et les mécanismes qui existent pour la prévention et le contrôle des incohérences ne sont pas utilisés correctement

Par exemple, depuis 2009, lorsque la Commission européenne mène une étude d'impacts sur des choix politiques avant adoption, elle doit analyser les possibles impacts de ces options sur les pays en développement, y inclus la pauvreté et l'inclusion sociale. Malheureusement, ces analyses d'impacts sur le développement ne se produisent qu'exceptionnellement. En plus, les procédures qui les concernent ne permettent souvent pas à des parties-prenantes extérieures d'apporter des contributions.

La CPD, combiné avec l'approche fondée sur les droits de l'homme dans la fabrication des politiques de l'UE, représente également un outil utile pour s'assurer qu'aucune politique de l'UE ne se traduise par des violations des droits humains dans les pays en développement.

### **Les dernières avancées institutionnelles dans l'UE**

Depuis 2010, le Parlement européen est doté d'un Rapporteur permanent pour la CPD; son mandat inclut la mise en place de conditions favorables à la tenue de sessions conjointes entre Comités sur des sujets liés à l'agenda de la CPD, la coordination de la

rédaction d'un rapport biennal sur la CPD reprenant les contributions des différents Comités sur la dimension développement dans leurs domaines politiques respectifs, et enfin, un rôle de point de contact pour les citoyens et les ONGs sur les questions de cohérence. Le premier rapport biennal du Parlement européen a été adopté en octobre 2012. En mai 2012, le Conseil des Ministres du Développement de l'UE a adopté des Conclusions sur la CPD qui incluent l'exigence de faits plus concrets concernant la CPD ainsi que la nécessité d'études indépendantes et d'un dialogue accru avec les parties-prenantes des pays partenaires sur l'impact des politiques européennes. Le Conseil a demandé que les délégations de l'UE jouent un rôle de facilitation dans la création de ce dialogue multi-acteurs.

### **Principes clés pour la mise en œuvre du principe de la cohérence des politiques pour le développement :**

- Les objectifs de développement centrés sur la réduction de la pauvreté et le développement durable doivent systématiquement pris en compte, avec un accent particulier sur la réalisation des Droits des hommes et des femmes. Les critères retenus dans le but d'établir une hiérarchie entre les intérêts ou des priorités entre les différentes politiques devraient être établis de façon transparente et les concessions au principe de CPD explicites ;
- Les processus décisionnels devraient être plus transparents et redevables, notamment en assurant une participation dès le début du processus ;
- Des compétences adéquates et des expertises sur le développement doivent faire en sorte que les structures et instruments qui existent prennent en considération les objectifs de développement au moment de formuler les politiques susceptibles d'affecter les pays en développement.

### **Recommandations**

- La CE et les Etats membres ont la responsabilité de la mise en œuvre de la cohérence à chaque niveau. Le Commissaire pour le développement devrait avoir pour rôle d'assurer la CPD, et les autres acteurs devraient lui être redevables, mais la responsabilité finale doit revenir au Collège des Commissaires et à son Président.
- Un mécanisme de plaintes permettant aux gouvernements et aux communautés affectés de soulever leurs préoccupations améliorerait la redevabilité.
- L'APP devrait nommer deux rapporteurs permanent sur la CPD (une venant des ACP, l'autre de l'UE) en vue de renforcer les débats de l'Assemblée sur les questions liées à la cohérence et mettre en œuvre l'article 12 de l'Accord de Cotonou, lorsque nécessaire. En conséquence, les rapporteurs seraient responsables de rassembler les plaintes liées à des cas de politiques incohérentes tels qu'identifiés par des parlementaires, des organisations de la société civile ou autres, puis mettre en marche la procédure.
- L'APP devrait offrir l'opportunité de débattre avec les Commissaires européens en charge des politiques intéressant la CPD, en particulier les Commissaires au Commerce, à l'Agriculture et à l'Energie;
- La CPD dans les DSP devrait être systématiquement étudiée et fournir une analyse des relations entre les enjeux de développement du pays concerné et les politiques (hors politique de développement) de l'UE. Les DSP devraient aussi permettre des consultations structurées et un débat démocratique avec les gouvernements, les parlementaires et la société civile dans les pays concernés. Le processus de définition, suivi et évaluation des Documents de Stratégie Pays devrait permettre d'identifier des situations de politiques cohérentes ou incohérentes et servir de base pour recommander des changements de politiques;
- De nombreux domaines des politiques européennes peuvent avoir un impact, intentionnel ou non, sur les pays en développement. C'est pourquoi les engagements de l'UE en matière de cohérence pour le développement ne devraient pas être limités à certains domaines spécifiques. Des examens et évaluations devraient avoir lieu de manière continue en vue de procéder aux réorientations nécessaires.