

RAPPORT CONCORD 2016

**DEVELOPPEMENT
DURABLE**
DES ENJEUX PLUS
IMPORTANTES QUE JAMAIS

CONCORD

European NGO confederation for relief and development



À PROPOS DE CONCORD

CONCORD est la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement.

Nos membres sont :

28

Plateformes nationales

20

Réseaux

03

Membres associés

représentant plus de 2.600 ONG soutenues par des millions de citoyens dans toute l'Europe.

Notre confédération regroupe des ONG de développement et a pour objectif de renforcer leur impact politique aux niveaux européen et mondial. Ensemble, nous plaignons pour des politiques européennes qui soutiennent un développement économique, environnemental et social durable fondé sur les droits humains, la justice et l'égalité hommes - femmes. Nous collaborons aussi avec des alliés issus de la société civile régionale et mondiale pour garantir que les politiques de l'Union européenne soutiennent un développement durable dans des pays partenaires.

À PROPOS DU PRÉSENT RAPPORT

L'adoption en 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable constitue un jalon important dans le cheminement vers le développement durable. CONCORD et ses membres se sont activement impliqués en faveur de l'adoption d'un agenda ambitieux et pertinent. Il est temps à présent de passer de l'engagement à l'action. Dans un contexte où l'UE a promis d'élaborer un plan de mise en œuvre de l'Agenda 2030 digne de ce nom, les membres de CONCORD se sont rassemblés au sein d'une nouvelle plateforme pour le développement durable et la cohérence des politiques de développement durable. Le présent rapport est le fruit d'un effort de collaboration visant à interpeller les institutions de l'UE et les États membres afin qu'ils adoptent des politiques déterminantes pour la concrétisation de l'Agenda 2030. Parmi les membres de CONCORD, des spécialistes de l'Agenda 2030, de la cohérence des politiques de développement durable, de la migration, de la dimension de genre, du commerce et de l'agriculture, de la consommation et de la production, ainsi que des mesures alternatives du progrès, ont contribué à la rédaction du présent rapport.

Éditeur : CONCORD Europe - Rue de l'industrie 10 - 1000 Bruxelles, Belgique

Année de publication : 2016

REMERCIEMENTS

Les auteurs : Evert-Jan Brouwer (EU CORD), Hanna Hansson (CONCORD Suède), Isabelle Brachet (ActionAid International), Jean Blaylock (UK Food Group), Jussi Kanner (Kehys), Lonne Poissonnier (CONCORD Europe), Sally Nicholson (WWF EU Office), Tanya Cox (Plan International), Wiske Jult (11.11.11)

Auteurs ayant contribué à la rédaction de chapitres spécifiques :

- Le chapitre consacré à l'Agenda 2030 : Sami Asali (Coordination Sud), Jakob Mussil (Globale Verantwortung)
- Le chapitre sur la CPDD : Kees Knulst (volunteer, Woord en Daad), Peter Sörbom (CONCORD Suède)
- Le chapitre sur la migration : Birte Hald (Danish Refugee Council), Inge Brees (CARE International), Jessica Janrell (CONCORD Suède) et Linde-Kee Van Stokkum (Foundation Max van der Stoel)
- Le chapitre consacré à la consommation et production alimentaire durables : Hanna Saarinen (Oxfam International), Nora McKeon (Terra Nuova), Ludovic Wahis (World Vision)
- Le chapitre sur la mesure des progrès : Jean Saldanha (CIDSE)

Coordination : Lonne Poissonnier (CONCORD Europe)

Révision : Veronica Kelly

Mise en page : By us, coordonnée par Hélène Debaisieux (CONCORD Europe)

Nous tenons à remercier tout particulièrement les membres du Hub « Sustainable Development and Policy Coherence for Sustainable Development » de CONCORD pour leurs nombreuses contributions.

Les points de vue exposés dans le présent rapport sont ceux de CONCORD Europe.
Ce rapport a été rédigé initialement en anglais.

Pour de plus amples informations à propos du présent rapport, veuillez contacter Lonne Poissonnier, CONCORD Policy and Advocacy Coordinator, à l'adresse suivante : Lonne.Poissonnier@concordeurope.org

TABLE DES MATIÈRES

À propos du présent rapport	2
Remerciements	3
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE CONCORD, JOHANNES TRIMMEL	5
L'UE FERA-T-ELLE UN BOND EN AVANT?	6
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
Concord invite l'Union européenne et ses États membres à...	10
CHAPITRE 1 LE COMPTE À REBOURS POUR CHANGER LE MONDE EST LANCÉ SI PEU DE TEMPS ET TANT À FAIRE POUR L'UE	12
Introduction	13
Des efforts conjoints pour les institutions européennes et les États membres	13
Un plaidoyer en faveur d'une stratégie globale de l'UE	14
Contrôle, examen et responsabilisation	16
CHAPITRE 2 COHÉRENCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : PLUSIEURS POLITIQUES POUR UN SEUL OBJECTIF	20
Évolution de la CPD vers la CPDD	21
Analyses d'impact	23
Comité d'examen de la réglementation	25
Contrôle et rapports	26
Le rôle des délégations de l'UE	27
CHAPITRE 3 CONSOMMATION ET PRODUCTION ALIMENTAIRE DURABLES - DU CHAMP À L'ASSIETTE	29
Introduction	30
Gouvernance, responsabilisation et droit à une alimentation adéquate	30
Déséquilibres de pouvoir et inégalités	31
Le rôle du secteur privé	33
Limites de la planète et systèmes agro-écologiques durables et résilients	35
CHAPITRE 4 MIGRATION : PROTECTION DE LA DIMENSION DÉVELOPPEMENT ET RESPECT DES DROITS HUMAINS	37
Introduction	38
Évolutions récentes dans l'approche de la migration de l'UE	38
Conséquences du recours à la politique de développement de l'UE pour infléchir la migration	39
Conséquences pour les droits humains	39
Migration, développement économique et secteur privé	40
CHAPITRE 5 MESURE DES PROGRES : LA FIN DU PIB ?	42
Le vrai coût pour la planète et l'humain de la croissance basée sur le PIB	43
En direction de mesures de bien-être	44
ABRÉVIATIONS	47
Rapports périodiques de CONCORD	48

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT DE CONCORD

Bien des choses peuvent être réalisées pas à pas, avec de la détermination. Mais il y a des moments où il faut le courage et la conviction de franchir un grand bond. Si nous voulons répondre au besoin urgent de créer un avenir durable pour les êtres humains et la planète, il nous faudra précisément faire ce grand bond. Ce n'est dès lors pas une coïncidence si, en septembre 2015, les leaders mondiaux ont accepté et adopté l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Il appartient cependant à présent à chacun de nous de mettre en œuvre ce cadre ambitieux et détaillé. Divers États membres de l'UE ont commencé à mettre en place des personnes, des plans et des processus. Les institutions de l'UE ont quant à elles à peine franchi un premier pas timide. Un profond fossé sépare l'option d'un avenir radieux et durable de la voie inadéquate du gaspillage et de la pollution que nous suivons actuellement. Il est inquiétant de voir le décalage entre les termes forts de l'UE pour l'Agenda 2030 et ses actions de mise en œuvre. En ce qui nous concerne, il nous reste en effet beaucoup à faire pour réaliser un avenir durable.

Il est temps pour l'UE de faire face à ses engagements. Malheureusement, les communications sur les ODD longtemps attendues ne dessineront sans doute pas une voie claire pour franchir ce fossé. L'UE doit d'urgence adopter une stratégie générale pour la Commission européenne, les autres institutions de l'UE et ses États membres. Elle doit définir la façon dont elle va dans son ensemble respecter la nature intégrée, interconnectée de l'Agenda 2030 et comment elle réalisera les objectifs : ne laisser personne de côté, d'ici 2030.

Il est vrai que nous avons placé la barre haut pour l'UE (partant de sa propre rhétorique, de son engagement enthousiaste dans les négociations de l'Agenda 2030, de son bilan positif en matière de défense des droits humains et de son leadership dans la protection de l'environnement). Il n'en reste pas moins que l'UE a beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre le développement durable en Europe même et pour garantir que ses politiques ne portent pas atteinte au développement durable, aux droits des populations des autres pays.

Comme nous le soulignons dans ce rapport, il existe de nombreux domaines (par exemple le commerce et l'investissement, la migration ou l'agriculture et la production alimentaire) dans lesquels les politiques de l'UE sont dénuées de toute cohérence au regard des objectifs du développement durable et du respect des droits humains. Le fait que l'UE mise uniquement sur la croissance économique pour guérir tous ses maux est troublant, et c'est un euphémisme, puisqu'il est évident que les bénéfices de la croissance ne sont pas partagés de ma-

nière égale entre tous. Ces bénéficiaires atteignent à peine les plus défavorisés. Entre temps, la croissance contribue à accroître les inégalités, les changements climatiques, la dégradation de l'environnement.

Ce déséquilibre historique du pouvoir et les échecs systématiques pour le rééquilibrage s'ajoutent aux tendances à la « sécurisation » de pratiquement tous les agendas et à la « flexibilisation » dans l'utilisation de l'aide au développement. Une part significative de l'aide publique au développement (APD) est ainsi utilisée dans des pays donateurs européens, alors que des montants croissants de l'APD sont utilisés pour encourager ou renforcer les investissements du secteur privé européen dans les pays en développement. Alors que les partenariats avec tous les acteurs sont un élément important de l'Agenda 2030, CONCORD demeure sceptique sur la possibilité de réaliser le développement durable et les droits humains de cette façon, notamment au regard du manque flagrant de transparence et de responsabilisation du rôle du secteur privé dans le domaine du développement.

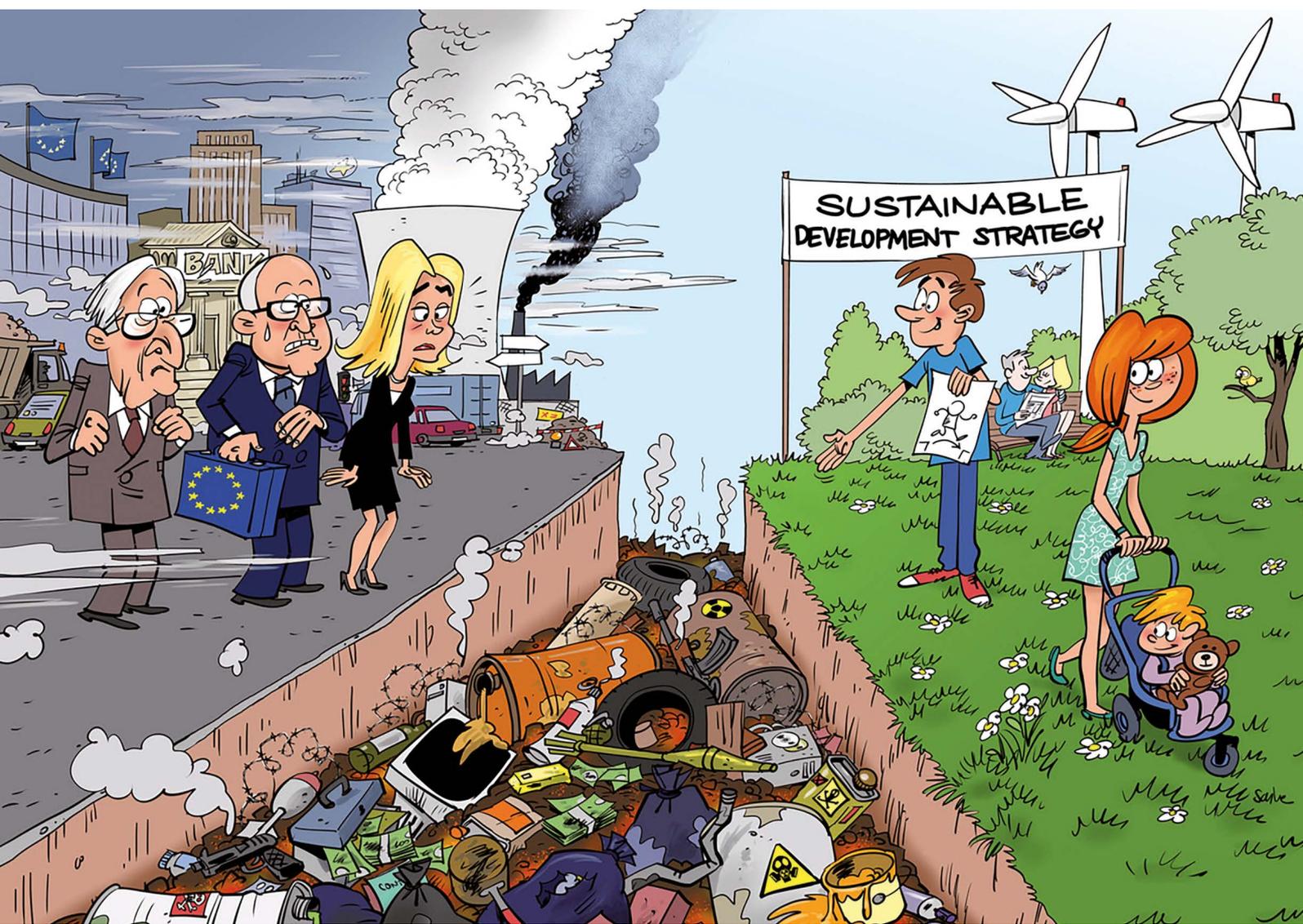
Une plus grande attention sur le développement durable et un véritable retour aux valeurs européennes telles que garantir la justice, les droits humains, la démocratie et la solidarité, contribuerait à ce que le peuple retrouve la foi et l'espoir dans l'Europe.

Comme chacun le sait, il n'est pas possible de franchir un précipice en de petits pas... L'UE doit de toute urgence adopter une stratégie ambitieuse et exhaustive afin de parvenir au développement durable et aider les autres pays à faire de même.

Il n'est pas trop tard pour commencer, mais « les enjeux sont considérables » !

Johannes Trimmel

L'UE FERA-T-ELLE UN BOND EN AVANT?



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis l'adoption de l'**Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable**, intégré et universel en septembre 2015, les gouvernements du monde traduisent leurs engagements en actes. Bien qu'elle ait reconnu ses responsabilités en vertu de cet accord universel, l'Union européenne doit encore développer une vision de la façon dont elle intégrera l'Agenda 2030 dans ses politiques domestiques et internationales. L'UE a un long chemin à parcourir pour devenir véritablement durable. Si **l'UE et ses États membres assument un leadership conjoint et adoptent une stratégie globale pour le développement durable**, elle peut faire la différence pour les citoyens d'Europe et du monde entier. Cette stratégie globale doit rassembler les initiatives existantes, définir des priorités sur la base des manques identifiés et fournir des orientations aux institutions de l'UE comme à ses États membres sur le mode de mise en œuvre, de contrôle et d'examen de ce cadre intégré. L'humain et la planète doivent en être le cœur. L'UE doit remplir ses obligations en matière de droits humains et résoudre les inégalités pour faire en sorte de ne laisser personne de côté.

Dans la mesure où les acteurs impliqués dans la réalisation de cet Agenda 2030 sont nombreux et variés, il est vital de mettre en place des cadres participatifs de **contrôle, de responsabilisation et d'examen**, aux niveaux mondial, régional, national et local. Il est essentiel, pour tous ces niveaux, mais plus encore au niveau de l'UE, d'adopter et de contrôler un ensemble étendu d'indicateurs contenant des données ventilées par revenus, sexe, âge, race, origine ethnique, statut migratoire, handicap, situation géographique et autres caractéristiques pertinentes dans les contextes nationaux pour s'assurer que personne ne soit laissé de côté. Les résultats de ce contrôle doivent constituer la base d'avancement statistique, mais aussi des rapports politiques. Ces rapports sont susceptibles d'alimenter des sessions d'inventorisation régulières, autocritiques et participatives. Un dialogue inclusif et régulier doit être mené avec les parlements, la société civile ainsi que d'autres parties-prenantes. D'importantes leçons peuvent être tirées de ce qui se passe d'ores et déjà au sein des États membres de l'UE et des processus de contrôle existants au sein de l'UE.

L'engagement à garantir la cohérence des politiques au service du développement, défendu par ailleurs dans le Traité de Lisbonne signifie que l'UE s'est engagée à tenir compte de l'impact de l'ensemble de ses politiques sur les pays en développement. L'adoption de l'Agenda 2030 étend à la fois le périmètre mais aussi l'importance de la **cohérence des politiques de développement durable** (CPDD). Cela implique que les décideurs politiques doivent équilibrer les quatre dimensions du développement durable et s'assurer que leurs choix influencent positivement, et non pas négativement, la capacité des autres États réaliser le

développement durable. La nature intégrée de l'Agenda 2030 nous contraint également à accorder une plus grande attention aux interactions entre divers objectifs et politiques, plutôt que de tenter de traiter chaque problème individuellement.

L'UE doit évaluer l'impact de ses politiques (ex ante et ex post) sur l'éradication de la pauvreté, les droits humains et les quatre dimensions du développement durable dans les pays en développement, et tenir compte de ces évaluations en rejetant toutes les initiatives ayant clairement des impacts néfastes sur les objectifs énumérés ci-dessus. L'étude de cet impact serait utile pour bien des politiques de l'UE ayant une incidence sur les droits humains dans les pays partenaires. Quand les analyses d'impact, notamment les évaluations de l'impact du commerce sur le développement durable sont réalisées, elles ne se penchent pas assez en détail sur les impacts potentiels pour les personnes vivant dans la pauvreté, soit dans les pays en développement, soit dans les pays partenaires. Reste à savoir si le « Paquet pour une meilleure réglementation » influencera positivement la qualité et l'exhaustivité des analyses d'impact dans la perspective de la cohérence des politiques de développement durable (CPDD). On ignore aussi si l'UE prendra en compte ces analyses d'impact lors de l'élaboration ou de la révision de ses politiques et de ses réglementations. Le Comité d'examen de la réglementation est chargé d'examiner la qualité de toutes les analyses d'impact, des principales évaluations et des bilans de qualité de la législation existante. Le rôle de ce comité sera donc déterminant en la matière.

Ces analyses peuvent être améliorées par **une meilleure redevabilité à travers plus de transparence et de consultation de la société civile, mais aussi par des procédures de recours et d'indemnisation plus efficaces**. Les délégations de l'UE ont un rôle important à jouer en la matière. Le contrôle de la CPDD doit être lié au cadre de contrôle global de l'UE pour l'Agenda 2030 et doit contenir les rapports d'avancement politique et les indicateurs spécifiques élaborés dans le contexte de l'objectif 17.14 des Objectifs de développement durable. Les rapports présentant l'avancement de l'amélioration de la CPDD doivent non seulement indiquer si des mécanismes ont été mis en place, mais aussi les impacts des politiques actuelles.

Les trois domaines pour lesquels CONCORD pense que l'UE doit d'urgence modifier ses politiques et sa pratique, pour qu'elles s'inscrivent dans la lignée des objectifs et principes de l'Agenda 2030, sont la **consommation et la production alimentaires, ainsi que la migration**.

La faim est la conséquence d'une injustice et non d'une pénurie. L'Agenda 2030 aspire à éradiquer la faim dans le monde

à l'horizon 2030. Cet agenda promet une agriculture durable sur le plan environnemental, où que se trouve votre parcelle de terre, et il en appelle à une **réforme de nos schémas de consommation alimentaire, plus particulièrement en ce qui concerne la production, le traitement et le commerce des aliments (ou des produits) importés depuis l'étranger**. Cela ne sera possible que si nous éliminons les déséquilibres de pouvoir et les inégalités systématiques ancrées dans les droits et le contrôle de la terre, des semences et autres ressources productives, et de l'impact fondamental de la pauvreté sur l'accès à la nourriture. L'UE doit contribuer, par le biais de ses politiques commerciales, à l'adoption de régimes commerciaux laissant aux pays en développement un espace suffisant pour développer leur secteur agricole. L'UE doit donner la possibilité aux petits exploitants de stimuler les économies locales et d'avoir des moyens de subsistance avec l'aide des bonnes politiques publiques. L'UE doit contribuer directement aux programmes visant à renforcer les producteurs à petite échelle, tant les hommes que les femmes : soutenir leur auto-organisation en coopératives, réseaux et mouvements, pour qu'ils jouent un rôle économique plus fort et qu'ils jouissent d'une voix démocratique accrue, et permettre le partage des connaissances et des compétences dans des pratiques agricoles durables. L'UE pourra atteindre ces objectifs par des politiques de développement et de sécurité alimentaire pertinentes. Par l'attention qu'elle accorde aux opérations dans le secteur privé, l'UE a à la fois la responsabilité et les moyens nécessaires pour promouvoir les droits des travailleurs dans les filières de production, ainsi que des questions telles que les droits fonciers et la protection des ressources naturelles.

Pour **s'assurer que la gouvernance de nos systèmes alimentaires soit effectivement participative et démocratique**, les mouvements sociaux organisés de petits producteurs, d'ouvriers agricoles et de consommateurs – tout particulièrement les femmes et les jeunes – doivent avoir une voix déterminante dans les processus décisionnels aux niveaux local, national et mondial sur les questions qui nous affectent tous à un niveau aussi élémentaire que le droit à l'alimentation. L'inégalité économique se traduit par d'autres formes d'inégalités telles qu'un accès réduit aux processus décisionnels pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est pourquoi une attention accrue à la croissance dans le secteur agricole, sans équilibrer les dimensions environnementale, sociale et de gouvernance, pourrait consolider encore le pouvoir des élites et des gouvernements autoritaires plutôt que de contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

L'Europe connaît une **tendance croissante à considérer « le secteur privé » comme une source clé d'investissements**

dans l'agriculture des pays en développement pour stimuler la croissance et les emplois. L'Europe part aussi de l'hypothèse que cela contribuerait automatiquement à la réalisation de l'Agenda 2030. Cette étiquette de « secteur privé » englobe toutefois une vaste gamme d'acteurs, des petits producteurs de denrées alimentaires aux grandes entreprises transnationales. Ils suivent des approches différentes et n'ont pas tous le même potentiel en termes d'éradication de la pauvreté et des inégalités. Notre approche des systèmes alimentaires doit être forgée sur la nécessité de vivre dans les limites de la planète. Pour ce faire, il convient de concevoir et de gérer des agroécosystèmes durables et circulaires qui regroupent les disciplines de l'écologie, de la sociologie et de l'économie, afin de répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels de notre population en expansion.

L'UE tente de plus en plus de renforcer le lien entre le secteur privé et le développement. Elle utilise par exemple l'APD pour attirer des investissements considérés comme risqués par le secteur privé. La part du risque est ainsi partagée. Si l'on cherche à renforcer les programmes de co-financement avec le secteur privé, il est **important de s'assurer de l'additionnalité financière et du développement**, de ne pas mettre en danger les êtres humains et l'environnement. Des investissements responsables par le secteur privé, l'accès à un travail décent et un audit préalable des droits humains dans la lignée des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits humains – sont autant d'éléments de nature à apporter une contribution de taille au développement durable.

Lorsqu'il s'agit du **rôle du secteur privé dans l'aide aux réfugiés ou aux migrants**, les conditions préalables imposées pour prospérer et obtenir un emploi décent, les besoins de la région d'accueil devraient être pris en compte. L'UE doit reconnaître pleinement le risque (en l'absence de cadre juridique adéquat garantissant la responsabilisation et la transparence des entreprises) qui pourrait survenir en cas de financement des plus grandes entreprises dans des États et des régions fragiles où le secteur privé est le moins enclin à investir. Les gouvernements d'accueil, les donateurs, la communauté internationale dans son ensemble, doivent mieux comprendre les moteurs et les motivations de la migration, ainsi que les besoins de protection. La rhétorique actuelle des États membres n'est pas suffisamment basée sur des données chiffrées. **Nous devons dans le même temps développer un nouveau discours positif sur les migrants et les réfugiés.**

En adoptant l'Agenda 2030, les leaders mondiaux ont également entrepris de « Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sécurisée, régulière et responsable, notamment par

la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées » et assurer le « plein respect des droits humains et de l'obligation de traiter avec humanité les migrants, réguliers ou irréguliers, les réfugiés et les déplacés ». L'UE doit donc se concentrer sur les droits humains, sur l'importance de la migration pour le développement durable dans les pays tiers, sur des routes plus sûres et légales, pour les migrants et les réfugiés et sur un partage accru des responsabilités entre les États membres. L'expérience du passé nous a montré que la migration circulaire contribue à la « fuite des cerveaux » dans de nombreux pays et que l'envoi de fonds par les diasporas est actuellement trois fois supérieur au montant de l'APD. Pourtant, l'UE aborde de plus en plus la migration sous un angle sécuritaire, comme en attestent les politiques migratoires de plus en plus restrictives et l'externalisation de la gestion des frontières de l'UE en échange de son aide publique au développement. Cette attitude alimente la peur, qui nourrit à son tour des sentiments anti-migration croissants au sein de l'UE. Cette approche de la migration, telle qu'elle apparaît dans l'accord UE-Turquie et dans le Nouveau cadre de partenariat avec des pays tiers, est contraire aux principes de l'Agenda 2030 visant à ne laisser personne de côté, à l'approche basée sur les droits humains et au principe de la CPDD. L'absence de canaux sûrs et légaux pour rejoindre l'UE affecte plus particulièrement les femmes et les filles. De plus, pour que chacun demeure impliqué dans les nouvelles politiques migratoires, il est essentiel de laisser le temps et l'espace nécessaires au Parlement européen et aux organisations de la société civile de s'impliquer et de jouer leur rôle crucial de veille.

L'Agenda 2030 est transformateur. Il définit l'accroissement du bien-être humain dans les limites des écosystèmes de la planète et il envisage une croissance économique soutenue, inclusive et durable (ODD 8). Cet objectif reconnaît timidement la tension entre la promotion de la croissance économique et ses effets négatifs sur l'environnement. Il suggère que les pays devraient tenter de dissocier la croissance économique de la dégradation de l'environnement. Cependant, il n'en ignore pas moins les impacts de la croissance économique sur la société, l'environnement et le changement climatique. Notre modèle économique et social s'appuie sur l'hypothèse que la progression de la croissance économique, telle qu'elle est mesurée par le produit international brut (PIB), génère des avantages et des améliorations de la qualité de vie pour tous. Pourtant, **les bénéfices de la croissance ne profitent pas à tout le monde**. Comme cela a été démontré dans de nombreuses régions, la croissance économique ne réduira ni la pauvreté ni les inégalités.

Il nous faut de ce fait mettre en cause le discours sur l'impératif unique de la croissance économique, sans aucune consi-

dération pour le type de croissance et d'évolution requis pour apporter un réel changement et créer du bien-être pour tous.

La dépendance aux mesures du PIB nous égare, car ces mesures ne tiennent pas compte du véritable coût de la croissance pour les humains et la planète. Les décideurs politiques devraient tenter de se pencher sur ce qui constitue réellement un progrès pour les êtres humains et la terre et utiliser l'économie comme un outil pour réaliser ces progrès. De nouveaux indicateurs s'imposent pour mesurer un progrès inclusif et durable dans les domaines sociaux, économiques et environnementaux, axés sur la notion de bien-être humain et de la planète, dans la lignée de l'Article 3 du TUE, qui affirme que la mission et les objectifs sociaux de l'UE sont la promotion du bien-être de ses peuples et dans la lignée de l'objectif 17 de l'Agenda 2030.

Un travail considérable a déjà été entrepris au niveau national et par des institutions internationales, telles que l'OCDE, pour explorer diverses options de mesures alternatives et plus étendues du progrès. La Commission européenne et les États membres de l'UE doivent envisager, beaucoup plus sérieusement et urgemment, l'adoption d'un ensemble commun d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs couvrant des facteurs sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance, qui compléterait de plus en plus, jusqu'à le remplacer, le PIB comme principale mesure du progrès ou du bien-être d'une population.

CONCORD INVITE L'UNION EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES À...

Mettre en œuvre l'Agenda 2030 pour le développement durable de façon transformative :

- Adopter une stratégie globale regroupant les initiatives existantes, définir des priorités en fonction des lacunes identifiées et donner aux institutions de l'UE et à ses États membres une orientation pour la mise en œuvre, le contrôle et l'examen de l'Agenda 2030, de manière à couvrir à la fois les politiques domestiques et externes et les zones de compétence partagée et exclusive.
- S'engager à adopter la stratégie globale et à se lancer dans sa mise en œuvre d'ici à la fin du premier trimestre 2017.
- Recourir à l'examen à mi-parcours pour adapter le Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 afin de soutenir plus efficacement cette stratégie et de s'assurer que les futurs CFP apportent eux aussi le financement nécessaire à la concrétisation de la stratégie.
- Mettre en place un cadre de contrôle, d'examen et de responsabilisation transparent et consistant à partir d'un ensemble étendu d'indicateurs, spécialement adapté au contexte de l'UE. Inclure dans ce cadre des rapports sur l'état d'avancement politique et statistique, des sessions d'inventorisation régulières autocritiques et participatives (au niveau technique et politique), et un dialogue inclusif et régulier avec l'ensemble des parties-prenantes, notamment le parlement et la société civile.
- Faire annuellement rapport à la CEE-ONU de l'évolution et au moins trois fois au Forum politique de haut niveau à partir de 2017. L'UE doit impliquer le Parlement européen (PE), les parlements nationaux, la société civile et d'autres acteurs.
- Faire preuve de leadership politique en adoptant les Conclusions du Conseil européen qui plaident en faveur de toutes les mesures énumérées ci-dessus, en examinant régulièrement l'évolution et en adoptant des conclusions au niveau politique le plus élevé.

Garantir la cohérence des politiques au service du développement :

- Évaluer l'impact des nouvelles politiques plus particulièrement l'impact sur le développement durable et les droits humains, et tenir compte de cet impact lors de l'élaboration de ses politiques. Cette évaluation doit suivre une approche participative,
- Contrôler systématiquement les évolutions de l'objectif

17.14, notamment par un rapport biannuel systématique sur l'ensemble des politiques domestiques et externes ayant un impact externe.

- Veiller à ce que, dans le processus d'analyse d'impact et les consultations publiques, les arguments des acteurs moins puissants de la société soient attentivement pris en compte afin d'empêcher les industries et les grandes sociétés de dominer ces processus. Une attention particulière doit être portée dans ce cadre aux femmes et aux filles.
- Veiller à ce que le Comité d'examen de la réglementation accorde une attention particulière au raisonnement et aux témoignages sous-jacents fournis lorsqu'une analyse d'impact (AI) affirme qu'il n'y a pas d'impact négatif sur l'éradication de la pauvreté ou les droits humains dans les pays en développement.
- Aller plus proactivement vers les personnes dont les droits sont affectés par les politiques de l'UE et engager un dialogue avec ces personnes.
- Améliorer le mécanisme de recours pour qu'il soit possible de soulever les impacts des politiques de l'UE sur les objectifs du développement et faire en sorte que la CPDD soit un engagement contraignant.

Consommation et production alimentaire durables :

- Renforcer les approches des droits humains en ciblant les efforts sur l'élimination des déséquilibres de pouvoir dans les systèmes alimentaires et contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation.
- Respecter et renforcer le rôle du Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA) afin d'améliorer la coordination et la gouvernance du système alimentaire global, notamment dans la mise en œuvre d'aspects pertinents de l'Agenda 2030.
- Opter pour des méthodes de production durables, résilientes, agro-écologiques qui maintiennent et augmentent la biodiversité, régénèrent les écosystèmes et excluent les méthodes de production ignorantes des limites planétaires. Ces méthodes doivent être promues tant en Europe qu'en-dehors.
- Axer les politiques d'investissement sur la fourniture de biens publics qui complètent les investissements des paysans. Il est préférable de suivre cet objectif plutôt que de se concentrer sur la facilitation d'investissements à grande échelle du secteur privé. Veiller à ce que l'aide, les investissements et autres politiques de l'UE ne légitiment pas l'accapement de la terre et de l'eau et ne débouchent pas sur des violations des droits humains.

- Mettre en œuvre un cadre approprié incluant des réglementations, des incitants et une facilitation pour que les États, le secteur privé et la société civile adoptent tous des mesures pour éliminer les pertes et le gaspillage de nourriture. Ces pertes sont générées par les modèles de production non durables, les pratiques d'achat déloyal et les modèles de consommation inappropriés. Ce cadre doit répondre à la nécessité pour les acteurs du secteur privé d'améliorer la façon dont ils intègrent les externalités de leurs activités, par exemple les dommages pour les ressources naturelles.

Replacer le développement durable et les droits humains au centre de la migration :

- Veiller à ce que la réalisation des droits humains, l'équilibrage des quatre dimensions du développement durable dans les pays en développement, la réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions, l'éradication de l'extrême pauvreté et la lutte contre les inégalités soient les principaux objectifs de la politique de développement de l'UE et s'abstenir de recourir à l'APD pour concrétiser ses propres intérêts en matière de gestion des frontières et des flux migratoires. L'UE doit respecter les principes d'efficacité du développement, notamment le principe d'appropriation et d'alignement et elle doit s'abstenir de subordonner l'aide à des conditions liées à la gestion de la migration et du déplacement.
- Créer un cadre réglementaire pour garantir des routes sûres, régulières pour les demandeurs d'asile conformément à l'Agenda 2030 et développer des instruments existants tels que « l'Agenda européen en matière de migration ». Ces instruments peuvent offrir des opportunités de mobilité régulières tant pour les travailleurs hautement qualifiés que peu qualifiés.
- Garantir que la coopération avec des pays non-UE en matière de migration et de déplacement respecte les droits humains. Le retour des demandeurs d'asile et des migrants ne répondant pas aux normes internationales ou nationales doit se faire dans la dignité et dans le respect des droits humains. Dans le cadre des retours volontaires, il est nécessaire de développer une coopération entre les États pour l'accueil et la réintégration des ces personnes. Une attention particulière doit être portée aux femmes et aux enfants.
- S'engager à financer la collecte systématique de données sur le long terme à propos de / le long des routes de migration afin de comprendre les moteurs

de la migration et de développer un discours positif, fondé sur des chiffres réels sur les migrants et les demandeurs d'asile.

Recourir à des mesures de suivi du progrès :

- Assurer le suivi des engagements et recommandations de l'UE et des États membres en faveur de l'adoption de l'Agenda 2030 (Conclusions du Conseil, décembre 2014) et l'engagement envers l'objectif 17.19 de regarder au-delà du Produit intérieur brut (PIB) pour élargir les mesures du progrès, notamment le capital social, humain et naturel, pour promouvoir une vision plus étendue des moyens de subsistance durables et du bien-être.
- Convenir d'adopter un ensemble commun d'indicateurs de l'UE couvrant des facteurs sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance axés sur le bien-être des personnes et de la planète, et s'engager à les utiliser dans tous les processus décisionnels et politiques en complément au PIB.
- Utiliser et faire régulièrement référence à ces mesures alternatives du progrès dans les stratégies de l'UE, les documents stratégiques, les politiques, les études et déclarations (par exemple le discours sur l'état de l'Union, le cadre financier pluriannuel et les propositions de budget annuel, les rapports annuels de la Commission et le Semestre européen).

CHAPITRE 1

LE COMPTE À REBOURS

POUR CHANGER

LE MONDE EST LANCÉ :

SI PEU DE TEMPS ET

TANT À FAIRE POUR L'UE

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

En septembre 2015, les 193 États membres des Nations Unies ont adopté un **agenda ambitieux, complet, intégré et universel pour le développement durable**, intitulé « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (dénommé ci-après « l'Agenda 2030 »).¹ L'Agenda 2030, notamment les quatre dimensions du développement durable (environnemental, social, économique et gouvernance) transposées dans une série d'engagements en quatre volets², pourrait en effet prendre une tournure transformatrice. Toutefois, un an après son adoption, l'UE n'a toujours pas de vision sur la manière dont cet agenda sera intégré dans ses stratégies ou ses politiques. Elle ne se montre simplement pas suffisamment proactive pour atteindre les objectifs internationaux qu'elle s'est engagée à réaliser d'ici 2030. La complaisance actuelle doit d'urgence céder la place à une volonté et une ambition politiques. De plus, l'UE se doit d'intégrer les principes de l'Agenda 2030, tant dans ses politiques internes qu'externes, plus particulièrement pour ce qui est des pays en développement et des pays les moins avancés. Les trois exemples suivants illustrent l'urgence et l'ampleur des défis qui se profilent.

Dans le domaine de l'environnement, le cadre **d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030** a pour ambition d'atteindre d'ici 2030 27 % d'énergie renouvelable. Les spécialistes de l'environnement affirment, en guise d'avertissement, que cet objectif est insuffisant et qu'il faut viser 45 % d'énergie renouvelable d'ici 2030. De plus, bien qu'une directive ait fixé des objectifs contraignants pour 2020, un rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement réalisé en 2015 a montré que seuls 10 États membres les atteindront. L'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 (au regard des niveaux de 1990) demeurera de ce fait hors d'atteinte.

Le principe fondamental consistant à s'attaquer aux **inégalités et à veiller aux droits humains** afin de ne laisser personne de côté (leave no one behind) requiert lui aussi une attention accrue. Les inégalités sociales ne font que croître depuis la crise économique et financière de 2008/2009 et l'UE ne s'est pas montrée très active pour résoudre le problème. Plutôt que de mettre en place des politiques sociales générales et des politiques économiques inclusives, la Commission européenne (CE) a mis l'accent sur des

1 <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

2 Cette série d'engagements en quatre volets couvre d'importants principes contenus dans le Preamble, les 17 objectifs de développement durable (ODD), les moyens de mise en œuvre et les mécanismes de suivi et de contrôle.

politiques d'austérité, poussant ses États membres à réduire leur déficit et leur dette publique. Ces politiques d'austérité ont des conséquences désastreuses sur les droits humains et le bien-être des citoyens. Elles frappent d'ailleurs plus durement les plus démunis. D'après Eurostat, 123 millions de citoyens de l'UE (soit un quart de sa population) risquent à présent de tomber dans la pauvreté. De plus, l'UE est tenue d'intégrer les principes de l'Agenda 2030, tant dans ses politiques internes qu'externes, plus particulièrement celles qui affectent les pays en développement et les pays les moins avancés.

Il en va de même pour sa **contribution au financement du développement durable**. Si l'on en croit le Rapport 2014 du Global Financial Integrity, les flux financiers illicites représentent environ dix fois le montant des aides perçues par les pays en développement, dont une grande partie serait consacrée à éradiquer la pauvreté, à stimuler le bien-être et au développement durable³. En dépit de cette situation et des appels du grand public, de la société civile et du Parlement européen, jusqu'à présent, l'UE n'a pas été en mesure de résoudre efficacement le problème. La directive sur la lutte contre l'évasion fiscale, qui s'avérait prometteuse, a été amplement édulcorée par le Conseil, de sorte que la proposition tant attendue de rapport public pays par pays, visant à accroître la transparence fiscale des sociétés multinationales, a déçu les attentes de la société civile. L'UE est également à la traîne dans la réalisation de ses promesses d'aide publique au développement: en 2015, elle a seulement distribué 0,44 % de ses richesses sous la forme d'aide officielle, en lieu et place des 0,7 % promis⁴.

Il ne s'agit ici que de quelques exemples illustrant les domaines dans lesquels l'UE doit intensifier ses efforts, voire changer de cap, afin de respecter ses engagements en faveur du développement durable. Ce rapport présentera des recommandations politiques visant à encourager l'UE et ses États membres à se lancer dans la transformation fondamentale requise par le nouvel agenda international du développement durable.

DES EFFORTS CONJOINTS POUR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES ET LES ÉTATS MEMBRES

L'une des étapes principales dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 est le développement de plans nationaux de mise en œuvre. La création d'un lien entre les États membres et les institutions européenne est primordiale dans ce cadre. L'UE s'est engagée à élaborer des politiques conjointes et à s'ex-

3 <http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>

4 CONCORD 2016 AidWatch Report: this is not enough

primer d'une voix forte et unique dans de nombreux domaines politiques clés. Elle est aussi un acteur d'influence au niveau mondial. Elle doit de ce fait soutenir et coordonner les États membres dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Dans ce cadre, elle doit être attentive aux questions pour lesquelles elle a un rôle déterminant à jouer sur le plan mondial et dans des domaines de compétence partagée et exclusive. Pour ce faire, il est vital que l'UE adopte une stratégie de mise en œuvre ambitieuse et globale pour l'Agenda 2030.

Les domaines de compétence exclusive de l'UE comprennent la politique commerciale commune, notamment le commerce international, et la politique monétaire commune des pays de la zone euro. Les décisions relatives à ces politiques sont adoptées au niveau de l'UE uniquement et elles nécessitent le support des États membres. L'UE dispose, dans plusieurs autres domaines, la compétence partagée. Les États membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants uniquement si l'UE a décidé de ne pas exercer sa compétence. Les domaines de compétence partagée vont de l'environnement et l'énergie à la politique sociale, en passant par la coopération au développement. Dans les domaines de compétences d'appui, par exemple l'industrie, le tourisme et l'éducation, tant l'UE que les États membres peuvent agir, mais toute action de la part de l'UE doit avoir pour but de soutenir, de coordonner ou de compléter les activités des États membres.

Si l'on prend l'exemple de l'ODD 12 « établir des modes de consommation et de production durables », les compétences pertinentes de l'UE comprennent les accords commerciaux internationaux visant à garantir des filières de production mondiales durables, la politique environnementale de promotion de l'utilisation efficace des ressources et de l'économie circulaire, la politique agricole de soutien aux alternatives prometteuses au système de production alimentaire actuel et la politique en matière d'éducation visant à améliorer l'éducation à la citoyenneté mondiale. Ces diverses politiques s'inscrivent dans plusieurs domaines de compétence au sein de l'UE, ce qui signifie que pour réaliser l'ODD 12 dans un État membre déterminé, il convient d'agir à la fois au niveau de l'UE et au niveau national.

Quand l'UE et ses États membres assurent un leadership commun sur ces matières, ils sont à même de faire la différence. Les plans nationaux de mise en œuvre doivent de ce fait être complétés par une stratégie de mise en œuvre et des plans d'action de l'UE dans ses domaines de compétence.

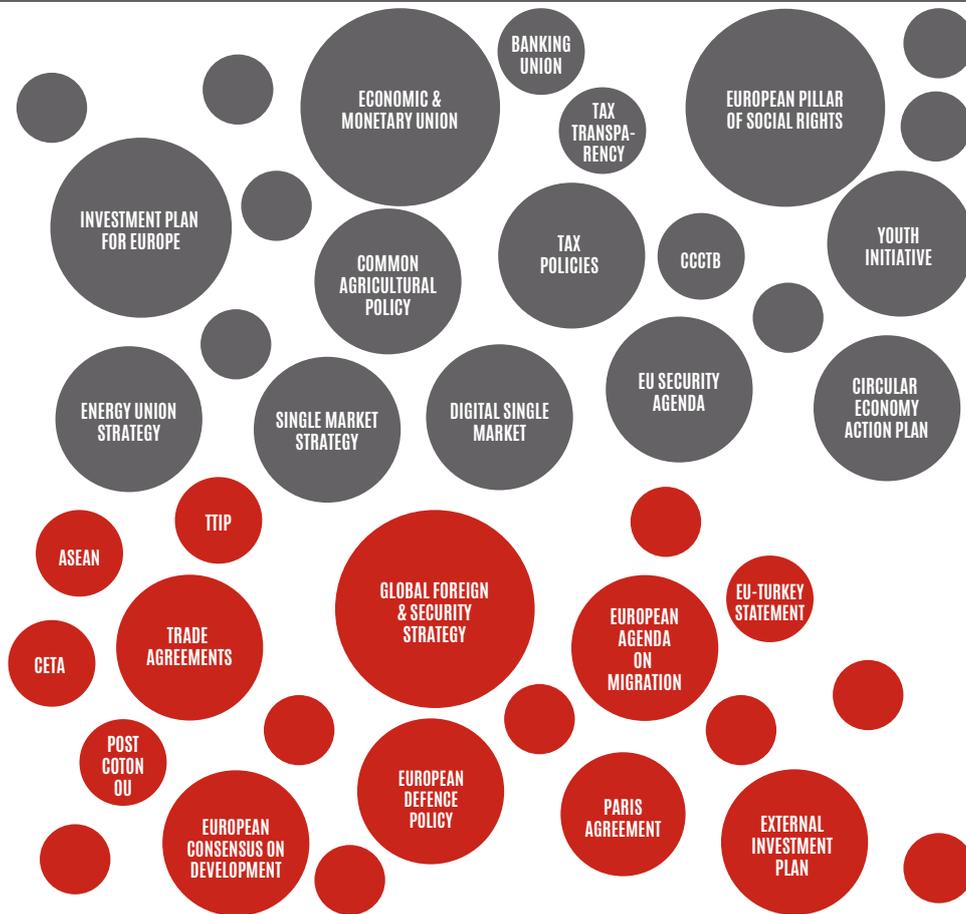
UN PLAIDOYER EN FAVEUR D'UNE STRATÉGIE GLOBALE DE L'UE

L'UE se doit d'adopter une stratégie globale de développement durable. Cette stratégie globale est nécessaire puisque plusieurs stratégies et politiques particulières pertinentes pour le développement durable ont déjà été adoptées. Il est de ce fait important d'inventorier ce qui se passe déjà, de voir ce qui manque et de décider ce qui doit encore être fait pour combler les manquements. Certaines de ces stratégies ont été énumérées dans l'infographie ci-dessous.

Infographie : *L'adoption d'une Stratégie européenne de développement durable répond à une motivation extrêmement pratique : 2016-2017 est une période critique pour l'UE, à bien des égards. Plusieurs commissaires européens révisent actuellement leurs principales stratégies et politiques. Une stratégie européenne globale de développement durable serait à même d'empêcher ces stratégies et politiques d'évoluer sur des voies différentes. Elle contribuerait en outre à garantir leur contribution à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et à la réalisation d'une cohérence politique en faveur du développement durable, tant au sein de l'UE que dans ses politiques externes.*

Overarching EU Sustainable Development Strategy

Multiannual Financial Framework
2014 - 2020



Better regulation package

La stratégie globale doit rassembler les initiatives existantes, définir des priorités sur la base des lacunes identifiées et fournir des orientations aux institutions européennes comme aux États membres, sur le mode de mise en œuvre, de contrôle et d'examen de ce cadre intégré, en couvrant à la fois les politiques domestiques et externes. Si les objectifs et principes de l'Agenda 2030 doivent être intégrés dans l'ensemble des législations, des processus politiques et budgétaires, une stratégie globale doit rassembler les actions et politiques existantes et garantir que l'Agenda 2030 soit entièrement couvert. La stratégie doit en outre identifier les liens entre les domaines politiques critiques pour la réalisation des ODD et garantir la cohérence des politiques de développement durable (CPDD). Plus important, un engagement fort de la part de l'UE apporterait au développement durable l'impulsion politique dont il a besoin.

Le Parlement européen (PE) a déjà pris acte de la nécessité d'adopter une stratégie européenne globale du développement durable. En mai 2016, il a adopté une résolution invitant l'UE à assumer le leadership et « à présenter une proposition en vue de l'élaboration d'une stratégie globale de développement durable couvrant l'ensemble des domaines pertinents des politiques intérieures et extérieures », ainsi qu'un « plan de mise en œuvre concret ». À juste titre, le Parlement européen « met en avant l'importance du caractère universel des objectifs, et le fait que l'Union européenne et ses États membres se sont engagés à appliquer pleinement tous les objectifs, dans la pratique et dans l'esprit ». Cette résolution aborde également un point important en soulignant la nécessité de traduire l'Agenda 2030 dans le cadre financier pluriannuel (CFP) et ses réexamens à mi-parcours. Après ces déclarations fortes du parlement, il appartient à présent à la Commission et au Conseil d'agir.

CONCORD exhorte la Commission – plus particulièrement les Vice-présidents Timmermans et Katainen, étant donné leur responsabilité particulière envers l'Agenda 2030, aux côtés de l'équipe de projet des Commissaires de l'Agenda 2030 – à **clarifier les prochaines étapes vers une stratégie européenne de développement durable ambitieuse et globale et sa réalisation pleine et entière.**

Comme certains États membres l'ont déjà démontré, cette approche ne relève pas du vœu pieux. La **Slovénie** a fusionné l'Agenda 2030 et sa stratégie de développement national, illustrant ainsi son respect pour le principe de l'universalité. Ce pays a opté pour une approche novatrice, qui regroupe en un seul processus la préparation de sa stratégie de développement et le contrôle du mode de mise en œuvre des ODD. La **Finlande**, qui prépare son plan national de mise en œuvre de l'Agenda 2030 sous la houlette du premier ministre, offre un autre exemple.

Le plan de mise en œuvre couvrira à la fois les politiques internes et externes et il inclura un cadre de contrôle et d'examen. Il sera également rédigé en coopération avec diverses parties-prenantes, notamment l'ensemble des ministères et la société civile.

CONCORD invite la Commission européenne et tous les États membres à suivre l'exemple de la Slovénie et de la Finlande, qui font preuve d'une forte volonté politique pour mettre en œuvre, l'Agenda 2030. CONCORD exhorte en outre les États membres à choisir et mettre en place la configuration la plus efficace au sein du Conseil afin de rassembler les différents secteurs dans le suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2030, tant au niveau technique que politique.

CONTRÔLE, EXAMEN ET RESPONSABILISATION

La réalisation de l'Agenda 2030 requiert des efforts conjoints. Dans la mesure où les acteurs qui travaillent sur la réalisation des objectifs sont nombreux et variés, il est vital de mettre en place de solides cadres de contrôle, examen et responsabilisation (CER), au niveau mondial, régional, national et local. Puisque ce rapport se concentre sur le rôle de l'UE et de ses États membres, tous les niveaux seront examinés suivant cette perspective.

Ci-dessous quelques **ingrédients déterminants pour la réussite du contrôle, de la responsabilisation et de l'examen de l'Agenda 2030:**

- un ensemble détaillé d'indicateurs, avec des données ventilées suivant des paramètres convenus ;
- des rapports d'avancement politique et statistique ;
- des sessions pour faire un inventaire régulier, participatif et auto-critique (au niveau technique et politique) ;
- un dialogue inclusif et régulier avec l'ensemble des parties-prenantes, notamment le parlement et la société civile.

Au niveau mondial, le Forum politique de haut niveau pour le développement durable des Nations Unies (FPHN) – informé par un rapport d'évolution annuel des ODD, « *the quadrennial Global Sustainable Development Report* » et autres données pertinentes – est l'organe au sein duquel l'évolution mondiale est examinée⁵. En 2016, après des mois de négociation, les formes et fonctions du processus global de suivi et d'examen dans le cadre du FPHN ont été adoptées. L'UE doit émettre des rapports réguliers, en plus des États membres, et elle doit continuer à inciter le renforcement du FPHN et la participation accrue des

5 <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

organisations de la société civile (OSC).

De plus, la **Commission économique pour l'Europe des Nations Unies** (CEE-ONU) est chargée d'organiser le suivi régional⁶. La CEE-ONU a récolté des informations, au moyen d'une étude, sur la progression des États dans la préparation de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 au niveau national, ainsi que le rôle qu'ils envisagent pour la CEE-ONU dans l'organisation du suivi et de l'examen régional dans l'ensemble des régions de la CEE-ONU. Un premier Forum européen à part entière sur le développement durable est prévu en avril 2017. En leur qualité de principal proposant d'un système international de contrôle, de responsabilisation et d'examen, l'UE et ses États membres devraient prôner un processus de contrôle et d'examen plus inclusif, participatif et transparent au niveau de la CEE-ONU et y participer.

Dans certains **États membres de l'UE**, des avancées appréciables ont été enregistrées dans la mise en place des processus de contrôle, d'examen et de responsabilisation nécessaires pour réaliser les objectifs de l'Agenda 2030. Les agences statistiques de plusieurs États de l'UE ont commencé à adapter les indicateurs et mesures nationales aux 169 cibles et à leurs indicateurs correspondants. Des mécanismes de contrôle complémentaires sont également mis en place ou ajustés dans le but de fournir des analyses qualitatives. La disponibilité d'informations considérables au niveau national et la volonté de donner suite à l'Agenda 2030 se reflètent dans la façon dont quatre États membres de l'UE (Estonie, France, Finlande et Allemagne) se préparent au Forum politique de haut niveau de juillet 2016. En Allemagne par exemple, le Comité du développement durable du Secrétaire d'État est chargé de veiller à ce que tous les ministères mettent l'Agenda 2030 en œuvre de façon cohérente au travers de la stratégie nationale⁷. Le Comité parlementaire pour le développement durable concentre son action sur le processus parlementaire et sur la législation relative au développement durable. Ces deux mécanismes sont en place depuis plusieurs années, mais en dépit de quelques petites améliorations, il est évident que l'Allemagne a encore beaucoup à faire et il est temps d'analyser les possibilités d'accroître l'efficacité de ces structures. Dans le même temps, la Finlande projette d'organiser ses discussions annuelles consacrées à « l'état du développement durable » au parlement, aux données statistiques et de rassembler des données auprès de diverses parties-pre-

⁶ <http://www.unece.org/sustainable-development/sustainable-development/home.html>

⁷ <https://www.bundesregierung.de/Content/EN/StatistischeSeiten/Schwerpunkte/Nachhaltigkeit/nachhaltigkeit-2010-12-13-strukturen-der-nachhaltigkeitspolitik.html>

nantes comme celles de la société civile⁸. Cet événement a pour objectif de relier les processus de contrôle aux cycles de rapportage, budgétaire et de planification réguliers du gouvernement. Les OSC finlandaises et allemandes ont été invitées à contribuer aux revues nationales volontaires lors du FPHN 2016 et à prendre la parole au terme de la présentation de leur gouvernement. D'autres États membres de l'UE devraient à l'avenir reproduire cette bonne pratique lorsqu'ils font rapport au FPHN.

Malheureusement, au **niveau de l'UE**, nous ignorons toujours comment les processus de contrôle et de redevabilité des progrès enregistrés par l'UE seront organisés. Un rapport préliminaire émis par Eurostat sur la base d'indicateurs existants devrait être publié en novembre 2016 pour faire la lumière sur la réalisation des différents objectifs par l'UE. Eurostat se penche également sur un ensemble d'indicateurs qui seront utilisés pour en mesurer l'évolution au regard d'indicateurs mondiaux, adaptés au statut social, économique et environnemental. Il ne s'agit cependant que d'un élément unique d'un processus de contrôle, d'examen et de responsabilisation plus étendu. CONCORD invite l'UE à clarifier la manière dont elle réalisera ce processus de contrôle et de responsabilisation compte tenu de ses zones de compétence exclusive et partagée, tout en impliquant les OSC, les parlementaires et les États membres.

Ci-dessous les **recommandations de CONCORD pour les indicateurs et le processus de contrôle et de responsabilisation (CER) au niveau de l'UE** :

- Un ensemble d'indicateurs de contrôle du progrès au niveau de l'UE doit s'inscrire dans la lignée de l'ensemble global d'indicateurs, tout en étant adapté au contexte de l'UE et il se doit d'être ambitieux. D'ailleurs, l'UE est déjà perçue comme un leader en matière de développement durable.
- Les données doivent être ventilées par revenus, sexe, âge, race, origine ethnique, statut migratoire, handicap, emplacement géographique et autres caractéristiques pertinentes dans les contextes nationaux pour s'assurer que personne ne soit laissé de côté.
- Eurostat doit concevoir un indicateur pour l'objectif ODD 17.14 (« [r]enforcer la cohérence des politiques de développement durable ») mesurant la proportion dans laquelle l'évolution (ou les progrès) au sein de l'UE est découplée des incidences négatives dans les pays en développement.
- Les rapports techniques réguliers émis par Eurostat sur la base de cet indicateur doivent être complétés par un

⁸ Réponse du Premier ministre à une question du Parlement sur le contrôle parlementaire de l'Agenda 2030, le 7 octobre 2016. Réf : KKV 462/2016, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/KKV_462+2016.pdf

rapport de contrôle politique. L'UE elle-même doit régulièrement faire rapport aux autres niveaux (européen et mondial), faire preuve d'autocritique et impliquer la société civile dans les différentes étapes.

- Des sessions d'inventaire inclusives et de haut niveau doivent être organisées chaque année afin de maintenir le développement durable en tête des priorités politiques.
- L'UE doit organiser des sessions d'apprentissage entre pairs et d'échange entre États membres de l'UE dans le but d'améliorer le processus CER en accordant une attention particulière à la cohérence des politiques de développement durable.
- La société civile doit être consultée lors de la mise en place du processus de suivi, tant pour ce qui est de l'ensemble d'indicateurs que des modalités d'enregistrement des données. Ni la sélection des indicateurs, ni les modalités de reporting, ne sont de simples exercices techniques.
- En termes de participation, les parlements et les organisations de la société civile de tous les pays doivent être impliqués de manière significative dans le processus de conception, de contrôle et d'examen de l'Agenda 2030. L'UE doit donner aux citoyens de ses pays partenaires, mais aussi en Europe, le pouvoir de contrer la tendance au rétrécissement de l'espace civil dans le monde, dans la lignée de l'engagement du Président Juncker⁹.

LE RÔLE INDISPENSABLE DES PARLEMENTS

L'Agenda 2030 reconnaît que les parlements jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre par l'adoption de la législation et des budgets et en contribuant à garantir la responsabilisation de la réalisation effective des engagements. Les membres des parlements nationaux, ainsi que le Parlement européen, ont un rôle général crucial à jouer. Ils ont de ce fait un devoir particulier d'accroître la transparence, la responsabilisation et un processus décisionnel inclusif. Lorsqu'ils adoptent la législation ou approuvent les budgets, les parlements doivent s'assurer que les engagements pris par les gouvernements soient mis en œuvre. Pour qu'une stratégie européenne de développement durable puisse être maintenue sur plusieurs périodes législatives, il est indispensable que les différents partis concluent des accords sur la façon de procéder, tant pour ce qui est de la stratégie générale que des moyens de la mettre en œuvre.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm?locale=FR

CONCORD recommande la mise en place de comités transversaux et de comités parlementaires pluripartites sur le développement durable dans chaque État membre de l'UE et au sein du Parlement européen afin d'assurer le suivi, le partage de la responsabilité et la cohérence des politiques de développement durable. De plus, des opportunités d'apprentissage entre pairs et d'échange doivent être organisées pour les parlementaires nationaux et européens.

D'importantes leçons peuvent et doivent être tirées des processus de contrôle existants, prenons par exemple le processus du Semestre européen, qui est le cycle annuel de coordination, d'orientation et de surveillance des politiques macro-économique, budgétaire et structurelle de l'UE et qui inclut certains aspects sociaux par le biais de la « Stratégie Europe 2020 ». Le Semestre européen accorde la priorité aux objectifs économiques, avant les objectifs sociaux et environnementaux. Seuls 5 % des recommandations par pays ont été mises en œuvre et les progrès en matière d'objectifs sociaux et environnementaux de la Stratégie Europe 2020 sont extrêmement limités¹⁰. Il est important de noter que les recommandations par pays ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles doivent être avalisées au niveau politique. Le contrôle d'une stratégie européenne de mise en œuvre de l'Agenda 2030 doit pondérer les différentes dimensions du développement durable et se concentrer plus largement sur l'impact, ainsi que sur un processus intégré et transparent permettant d'atteindre cet impact. De plus, le déficit d'engagement significatif des parlements et des parties prenantes, tant au niveau national que de l'UE, ne doit pas être répété dans le cadre de contrôle, d'examen et de responsabilisation de l'Agenda 2030. Nous pouvons aussi tirer les leçons des autres processus internationaux de contrôle tels que le consensus de Monterrey. Dans le passé, par son rapport annuel sur la responsabilité de l'UE¹¹, l'UE a donné un bon exemple en menant systématiquement des contrôles d'avancement transeuropéen, dont les rapports faisaient l'objet d'une discussion au niveau politique le plus élevé, permettant ainsi l'apprentissage entre pairs et l'examen. Le contrôle mené dans le cadre de la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale est un autre exemple dont nous pouvons tirer les leçons. Il en appelle à la création d'un mécanisme de contrôle novateur et inclusif, dans lequel la société civile prône l'inclusion de données qualitatives fournies par les titulaires de droits.

¹⁰ <http://green-budget.eu/wp-content/uploads/2016-04-27-GBE-Semester-Governance-Final.pdf>

¹¹ http://ec.europa.eu/europeaid/policies/financer-le-developpement_fr

L'UE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- Adopter une stratégie globale regroupant les initiatives existantes, définir des priorités en fonction des lacunes identifiées et donner aux institutions de l'UE et à ses États membres une orientation pour la mise en œuvre, le contrôle et l'examen de l'Agenda 2030, de manière à couvrir à la fois les politiques domestiques et externes et les zones de compétence partagée et exclusive.
- S'engager à adopter une stratégie globale et à se lancer dans sa mise en œuvre d'ici à la fin du premier trimestre 2017.
- Recourir à l'examen à mi-parcours pour adapter le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020 afin de soutenir plus efficacement cette stratégie et s'assurer que les futurs CFP apportent eux aussi le financement nécessaire à la concrétisation de la stratégie.
- Mettre en place un cadre de contrôle, d'examen et de responsabilisation transparent et consistant à partir d'un ensemble étendu d'indicateurs, spécialement adapté au contexte de l'UE. Inclure dans ce cadre des rapports sur l'état d'avancement politique et statistique, des sessions de bilans réguliers, critiques et participatifs (au niveau technique et politique), et un dialogue inclusif et régulier avec l'ensemble des parties-prenantes, notamment les parlements et la société civile.
- Faire annuellement rapport à la CEE-ONU de l'évolution et au moins trois fois au Forum politique de haut niveau à partir de 2017. L'UE doit impliquer le Parlement européen, les parlements nationaux, la société civile et d'autres acteurs.
- Faire preuve de leadership politique en adoptant les conclusions du Conseil européen qui plaident pour toutes les mesures énumérées ci-dessus, en examinant régulièrement l'évolution et en adoptant des conclusions au niveau politique le plus élevé.

CHAPITRE 2

COHÉRENCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE : PLUSIEURS POLITIQUES POUR UN SEUL OBJECTIF

CHAPITRE 2

ÉVOLUTION DE LA CPD VERS LA CPDD

La cohérence des politiques au service du développement (CPD) est un engagement consacré dans le Traité de Lisbonne. Au fil des ans, les citoyens ont progressivement pris conscience de la signification de ce principe pour le développement, de sorte qu'il a finalement été intégré dans l'agenda mondial du développement. La communauté internationale s'est engagée, par l'objectif 17.14 des ODD, à « [r]enforcer la cohérence des politiques de développement durable ». S'il peut paraître abstrait, en réalité l'objectif 17.14 est fondamental pour le développement durable.

La mise à l'agenda de l'objectif 17.14 signifie que l'UE a promis de tenir compte de l'impact de ses autres politiques sur les pays en développement et pas uniquement dans le domaine de la coopération au développement. C'est du moins ce qu'elle s'est engagée à faire, sur papier.

Toutefois, dans la pratique, l'UE a échoué dans ses efforts visant à accroître la cohérence de ses diverses politiques au regard du développement durable. La politique commerciale actuelle, notamment en matière de libéralisation des marchés des pays en développement pourrait avoir un impact négatif sur les industries naissantes et autres secteurs économiques fragiles de ces pays dans les prochaines années. De même, le fait que l'UE mette de plus en plus l'accent sur des politiques migratoires restrictives, des pratiques dissuasives et le renforcement de la gestion migratoire ne contribue pas à la réalisation de la CPDD. Au contraire, cela entrave la capacité des réfugiés à exiger le respect de leurs droits, à rechercher la protection dans des pays sûrs. Cette attitude est également de nature à nier les effets positifs que la migration peut avoir sur le développement. En adoptant des politiques qui augmentent le potentiel de développement de la migration, qui mettent l'accent sur des routes sûres et légales pour les migrants et les réfugiés, l'EU encouragerait la migration circulaire qui a contribué à la « fuite des cerveaux » dans de nombreux pays et à l'augmentation des envois de fonds, dont le montant est actuellement de trois fois supérieur au montant de l'APD mondiale.¹²

Le principe de la cohérence des politiques au service du développement nous aide à savoir si oui ou non nous prenons d'une main aux pays en développement ce que nous leur donnons de l'autre. L'adoption de l'Agenda 2030 étend à la fois le périmètre et l'importance de la cohérence des politiques au service du développement. Le concept s'est développé et a évolué jusqu'à devenir une « cohérence des politiques de développement durable » (CPDD). Il a en outre attiré l'attention en-dehors du secteur du dévelop-

pement. En tant que CONCORD, nous épousons l'évolution de la CPD à la CPDD. Cette transition exige que toutes les politiques, dans tous les secteurs, tiennent compte des questions suivantes :

1. **Équilibre-t-elle les quatre dimensions du développement durable (social, environnemental, économique et gouvernance) ?**
2. **A-t-elle un impact positif ou négatif sur la capacité des États membres de l'UE ou d'autres pays à réaliser un développement durable ?**
3. **A-t-elle des conséquences sur les générations futures ?**

La transition de la CPD vers la CPDD marque dès lors un changement significatif et un engagement ambitieux. Épouser les principes de base de l'Agenda 2030 signifie qu'il convient de briser le clivage Nord / Sud et de se pencher sur les défis mondiaux sous l'angle du développement durable à long terme. De ce fait, les efforts consentis en faveur de la CPDD ne doivent pas se limiter à minimiser les impacts externes négatifs : ils doivent viser un changement radical du système économique, social et politique, dans une mesure telle que les générations futures puissent vivre dans un monde exempt de pauvreté, dans lequel les droits humains et les limites planétaires sont respectés et où personne n'est laissé de côté.

La nature intégrée de l'Agenda 2030 nous oblige à être plus attentifs aux interactions entre divers objectifs et politiques, plutôt que de tenter de résoudre chaque problème individuellement. Pour éliminer la faim dans le monde (ODD 2), nous devons prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique (ODD 13) et assurer une gestion durable des ressources aquatiques (ODD 6). Pour protéger nos océans et nos mers (ODD 14), nous devons promouvoir une agriculture durable (ODD 2) et établir des modes de consommation et de production durables (ODD 12).

UN PLAN D'INVESTISSEMENT DURABLE POUR L'UE ?

En 2015, la Commission européenne a lancé le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) dans le but d'attirer des fonds privés pour le financement d'investissements en Europe, pour stimuler la création d'emplois et la reprise économique. Au terme de sa première année de fonctionnement, il apparaît qu'à ce stade, l'initiative n'a pas su tenir compte des diverses dimensions du développement durable, plus particulièrement les dimensions sociales et environnementales. Les évolutions démographiques, le renforcement des inégalités et des niveaux élevés de chômage ont débouché sur une demande accrue de services sociaux mais le financement

¹² Banque mondiale. Le 6 octobre 2014. *Migration and Development Brief 23*.

public est resté insuffisant pour ce secteur. Cette situation a encore accru l'exclusion sociale des groupes défavorisés dans toute l'Europe. Bien qu'il ne constitue pas un substitut au financement public adéquat de services sociaux de bonne qualité au sein de l'UE, le FEIS peut intervenir par le financement de certains projets déjà en partie financés par des investissements privés. Plusieurs acteurs du secteur social exhortent l'UE à s'assurer que le FEIS puisse contribuer de manière significative à l'inclusion sociale en Europe, plus particulièrement par l'investissement dans des services sociaux qualitatifs. Pour ce qui est de la dimension environnementale, le FEIS n'est pas encore en mesure d'orienter une transition vers l'énergie durable au sein de l'UE : durant sa première année, le fonds a levé 1,5 milliards d'euros pour des infrastructures liées aux carburants fossiles et 68 % de ses investissements dans le secteur des transports ont été attribués à des projets à forte intensité de carbone. Des réformes fondamentales s'imposent si le Fonds veut mener une transition vers l'énergie durable et une plus grande égalité en Europe. Enfin, dernier élément et non des moindres, selon la BEI, la plupart des investissements de le FEIS ont été attribués à des projets dans les 15 pays les plus riches de l'UE plutôt que dans les 13 pays les plus pauvres.

Il ne faut pas davantage oublier le volet gouvernance du développement durable. L'état de droit, la participation démocratique et l'espace civique assorti d'une société civile dynamique doivent aller de pair avec des approches économiques.

L'élargissement de l'agenda ne doit cependant pas nous faire perdre de vue **l'essence de la cohérence des politiques au service du développement : l'UE est légalement tenue de faire en sorte que ses politiques n'aient pas d'incidence externe néfaste sur les personnes vivant dans la pauvreté dans des pays en développement.**

L'UE et ses États membres doivent considérer la CPDD comme une obligation imposée pour évaluer l'impact des politiques de l'UE (ex ante et ex post) sur les droits humains, les quatre dimensions du développement durable dans les pays en développement, la réduction de la pauvreté en tous ses aspects et l'éradication de l'extrême pauvreté. De plus, ils doivent tenir compte de ces évaluations en rejetant toutes les initiatives ayant clairement des impacts néfastes sur les objectifs énumérés ci-dessus. Cette pratique doit être assortie d'une responsabilisation accrue par la garantie de la transparence et la consultation de la société civile, mais aussi par des procédures de recours et d'indemnisation plus efficaces.

BONNES PRATIQUES SUÉDOISES POUR GARANTIR LA COHÉRENCE DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le gouvernement suédois a annoncé que sa cohérence des politiques de développement durable, Politique de développement global (PDG), sera l'un des principaux outils pour la réalisation de l'Agenda 2030. La PDG date de 2003, lorsque la Suède est devenue, par l'adoption d'un projet de loi, le premier pays à adopter officiellement une cohérence des politiques au service du développement. La PDG stipule que tous les domaines politiques doivent agir de manière cohérente pour contribuer à un développement équitable et durable, éliminer les conflits d'intérêt entre diverses zones politiques et les principes directeurs de la PDG. Cette politique se caractérise par deux lignes de conduite: la perspective des droits humains et le point de vue des populations pauvres en matière de développement.

Dans le cadre de la « PDG redynamisée », le gouvernement a confié la responsabilisation de la PDG au sein du ministère des Affaires étrangères aux fonctionnaires du plus haut grade. La coordination entre les ministères a en outre été renforcée par la désignation de points de convergence PDG au sein de chaque ministère, mais aussi par l'identification dans chaque ministère d'un chef d'unité responsable de la mise en œuvre. Le gouvernement suédois a également mis en place un groupe de haut niveau informel dédié à l'Agenda 2030, dans le but de donner l'exemple et de faire en sorte que l'Agenda 2030 devienne une réalité.

Les plans de travail ministériels sont une composante fondamentale de la PDG et ils font partie intégrante de la mise en œuvre par la Suède de l'Agenda 2030. La première PDG annuelle et les plans de travail de l'Agenda 2030 pour tous les ministères ont été finalisés durant la première moitié de l'année 2016. En mai 2016, le gouvernement a présenté au parlement son rapport PDG biennuel axé sur les 17 ODD. Ce rapport présente l'action du gouvernement en matière de mise en œuvre de sa PDG et l'Agenda 2030 en 2014-2016 et il identifie les objectifs qu'il prévoit d'atteindre d'ici 2017.

La société civile a favorablement accueilli l'initiative du gouvernement et elle a reconnu les liens établis entre la PDG et l'Agenda 2030 et les plans de travail comme étant des étapes importantes dans la bonne voie en vue de la création d'une véritable approche « pangouvernementale ». Les plans de travail n'ont pas été partagés avec

le public, ce qui crée une lacune en terme de responsabilisation. Enfin, selon une analyse menée par des OSC suédoises, certains objectifs présentés dans le rapport biennuel ne sont pas suffisamment clairs et ambitieux. De plus, il manque un lien clair avec une stratégie à long terme en vue de la réalisation des 17 ODD.

ANALYSES D'IMPACT

S'il est un moment dans le cycle politique où il convient de respecter le principe de la CPDD, c'est bien lors de l'évaluation de l'impact potentiel des nouvelles propositions politiques. Quelle sera l'incidence d'un nouvel accord commercial sur les pays partenaires en Afrique ? Quelle incidence une nouvelle politique énergétique aura-t-elle sur les droits fonciers des indigènes dans les communautés locales du Sud ?

Depuis leur introduction en 2002, la Commission européenne a mené de nombreuses analyses d'impact (AI) et en 2011 leur nombre total s'élevait à 138¹³. L'objectif d'une analyse d'impact devrait être de faire progresser la cohérence des politiques de développement durable au sens large, et d'évaluer les éventuelles conséquences économiques, sociales et environnementales d'une proposition politique.¹⁴ Cet objectif est également mentionné dans la Better Regulation Toolkit (boîte à outils pour une meilleure réglementation), récemment développée par la Commission européenne.¹⁵

Étant donné leur importance vitale pour la mise en œuvre effective de la CPD, il est inquiétant de constater que sur le nombre total d'AI réalisées sur la période 2009-2015, jugées pertinentes pour les pays en développement¹⁶ par Globalt Fokus

13 *Study Globalt Fokus*, <http://www.globaltfokus.dk/arbejdsomrader/arbejdsomrader/politik/126-politikkohaerens-for-udvikling>

14 http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/ug_chap3_en.htm

15 *Boîte à outils pour une meilleure réglementation, Outil #30 : Pays en développement, Lignes directrices pour une meilleure réglementation : « Par la CPD, l'UE cherche à prendre en compte, dans chacune de ses politiques, les objectifs de développement susceptibles d'affecter les pays en développement. Pour ce faire, elle minimise les contradictions et crée des synergies entre diverses politiques de l'UE au profit des pays en développement et en accroissant l'efficacité de la coopération au développement. La CPD est dès lors un élément essentiel des objectifs de la coopération au développement de l'UE... »*, voir : http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_30_en.htm

16 *Étude Globalt Fokus. La seule analyse d'impact comprenant une évaluation de l'impact sur les pays en développement suffisamment étoffée a été publiée en 2015. La Commission a lancé l'application des Lignes directrices pour une meilleure réglementation en mai 2015.*

(217 au total), il s'est avéré que seules 41 (19 %) analysent suffisamment les impacts des propositions en question sur les pays en développement. Globalt Fokus signale que 16 AI ont été réalisées en 2015, dont quatre auraient dû se pencher sur les impacts dans les pays en développement, mais une seulement comprend une analyse suffisamment étoffée. Ces chiffres sont extrêmement prudents et si l'on considère que les AI des politiques réglementant les financiers européens sont pertinents en termes d'impact potentiel sur les pays en développement, deux réglementations supplémentaires proposées dans le domaine de la finance auraient également dû être estimées pertinentes pour ces pays. Cela signifierait que seules 16 % des AI menées l'année dernière contenaient une analyse suffisante des impacts sur les pays en développement.

De même, dans le cas des accords commerciaux, les études d'impact sur le développement durable (EIDD) ne se penchent pas toujours suffisamment en détail sur les impacts potentiels pour les personnes vivant dans la pauvreté, soit dans les pays en développement, soit dans les pays partenaires. L'EIDD menée sur le très controversé du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (PTCI, également appelé TTIP), qui « accorde peu d'attention aux impacts sur les industries naissantes en Afrique, sur la possibilité de diversifier les économies africaines ou sur la pauvreté et les inégalités en Europe et en Afrique » est un bon exemple en la matière.¹⁷ De plus, l'EIDD aurait dû influencer le processus de négociation et son issue. C'est du moins le but des EIDD (à l'instar des AI), d'après le Handbook on Trade Sustainability Impact Assessment.¹⁸

Comme pour le Plan d'action de l'UE en faveur des droits humains et de la démocratie (2015-2019),¹⁹ le Service européen pour l'action extérieure et la Commission ont pour but de renforcer la contribution des analyses d'impact au respect des droits humains. Ils prévoient plusieurs voies pour y parvenir. Ils souhaitent mener des consultations approfondies auprès des groupes exposés à des risques majeurs sur le plan des droits humains. Ils veulent intégrer l'analyse des incidences sur les droits de l'homme, notamment l'analyse de l'égalité hommes femmes, dans les évaluations ex post par la Commission des interventions de l'UE ayant des effets externes. Enfin, ils souhaitent faire en sorte que l'analyse de l'incidence sur les droits humains menée dans les analyses d'impact et

17 *CONCORD Europe*, « *The European Commission's 'Better Regulation package' will it serve poverty eradication and human rights?* », p. 4, <http://library.concordeurope.org/record/1636/files/DEEEP-REPORT-2016-010.pdf>

18 *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment (2e édition)*, p. 9, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154464.PDF

19 *Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015-2019)*

autres instruments politiques liés aux droits humains soit cohérente.

Bien que la CE ait adopté des mesures pour rationaliser les processus législatifs par le biais du Paquet pour une meilleure réglementation, et pour améliorer la qualité des « instruments pour une meilleure réglementation »,²⁰ reste à voir si ces mesures, qui sont entrées en vigueur en mai 2015, sauront positivement influencer la qualité et l'exhaustivité des analyses d'impact selon la perspective de la CPDD. Les exemples tirés d'un passé récent n'incitent pas à l'optimisme. Ils montrent en outre qu'un changement fondamental dans la pratique des AI s'impose.

Un autre problème crucial est la façon dont la Commission européenne et les États membres tiennent compte des résultats des AI lors de l'élaboration de leurs politiques et lois. En effet, même lorsque les AI soulèvent des impacts négatifs, seules des mesures d'accompagnement dérisoires sont envisagées. CONCORD n'a pas été en mesure de trouver un seul exemple de révision radicale d'une proposition politique en fonction des résultats d'une AI pointant une incidence éventuelle sur des pays en développement. Par exemple, l'AI destinée à informer à propos de la proposition de l'UE sur les rapports publics par pays était relativement approfondie. Elle comprenait un bref chapitre consacré aux pays en développement relevant les défis et les avantages éventuels pour ce groupe d'États des rapports par pays. « L'option préférentielle » défendue dans la conclusion ignore cependant complètement le point de vue des pays en développement et elle propose une solution qui supprime les avantages potentiels pour ces derniers.

CAS INQUIÉTANT : L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE UE-VIETNAM

Aucune analyse d'impact ne s'est spécifiquement penchée sur l'incidence sur les droits humains au Vietnam. Certaines recommandations cruciales émises par plusieurs OSC ont quant à elles été ignorées.

Les négociations en faveur d'un accord de libre-échange entre l'UE et le Vietnam ont été menées au début de l'année 2016, l'accord est actuellement en attente de ratification. Il a été critiqué par les ONG pour le manque d'attention accordée à son incidence négative sur les droits humains.

La Commission a invoqué le fait que l'Évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable menée en 2009 à propos d'une proposition d'accord commercial entre l'UE et l'ASEAN était suffisante. En mars 2015,

le Médiateur de l'UE a estimé que le refus de la Commission européenne de mener une AI sur les droits humains de l'accord de libre-échange UE-Vietnam constituait un cas de « mauvaise administration » et il a recommandé que « la Commission mène, sans délai, une analyse d'impact sur les droits humains ». La Commission n'a pas suivi la recommandation du Médiateur, considérant que la réalisation d'une AI après l'entrée en vigueur de l'accord suffirait à remplir ses obligations.

Si l'étude d'impact sur le développement durable (EIDD) de 2009 s'est penchée sur les impacts sociaux, ses résultats s'appuyaient sur le scénario d'un accord commercial régional et pas bilatéral. Depuis lors, la CE a publié une annexe centrée sur le Vietnam, qui répertorie plusieurs impacts négatifs sur les personnes actives dans le secteur de l'agriculture et dans les industries naissantes à plus grande valeur ajoutée. Elle souligne également l'incidence négative sur les femmes qui risquent d'être reléguées à des postes peu qualifiés. Le fait qu'elle souligne les impacts positifs attendus sur le long terme a cependant permis d'ignorer ces préoccupations.

Certaines questions n'ont pas été couvertes par l'EIDD, par exemple le rétrécissement de l'espace réglementaire protégeant les industries naissantes au Vietnam, l'incidence de l'élimination de la quasi-totalité des droits de douane (plus de 99 %) sur la fourniture des services publics essentiels et l'impact potentiel sur les droits humains au Vietnam des dispositions relatives à la protection des investisseurs européens. En 2010, la Chambre européenne de commerce au Vietnam a menacé de retirer les investissements européens du pays si le salaire minimum était augmenté.

En mai 2015, la CE a organisé une table ronde avec des parties-prenantes sur droits humains et le développement durable dans les relations EU-Vietnam. Les recommandations suivantes des parties-prenantes ont été rejetées : une AI ex-ante, un mécanisme de règlement des litiges entre investisseur / État visant à s'assurer que les intérêts des investisseurs ne priment pas sur les droits humains, des obligations contraignantes pour que les investisseurs respectent les droits humains et des dispositions visant à restreindre la privatisation des biens publics. La CE s'est toutefois engagée à mener une AI ex-post. Cette initiative, bien qu'appréciée, est tardive puisqu'elle interviendra quand le mal aura été fait...

²⁰ *Common Better Regulation Principles*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm

COMITÉ D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

Suite à l'introduction du Paquet pour une meilleure réglementation par le Vice-Président Timmermans, l'ancien Comité d'analyses d'impact est devenu le Comité d'examen de la réglementation (CER). D'après la Commission, il « évaluera la qualité de l'ensemble des analyses d'impact et des principaux bilans de qualité et évaluations de la législation existante et formulera des avis sur les projets de rapports qui y sont liés conformément aux lignes directrices applicables. »²¹

Il est encore trop tôt pour savoir si le nouveau CER aura une incidence positive sur la prise en compte des impacts sur les pays en développement dans les AI. Il est néanmoins crucial, suivant la perspective de la CPDD, que la Commission européenne veille à ce que le CER accorde une attention particulière au raisonnement et aux témoignages sous-jacents fournis lorsqu'une AI affirme qu'il n'y a pas d'impact négatif sur l'éradication de la pauvreté ou les droits humains dans les pays en développement.

Étant donné l'attention renouvelée de la Commission en faveur de la participation des citoyens,²² **CONCORD** invite la Commission européenne à mettre en place des garanties plus solides pour mieux équilibrer la représentativité des parties-prenantes et, plus particulièrement, pour empêcher le secteur privé de prendre le dessus dans les consultations publiques. Il est important de s'assurer que l'intérêt du public et les droits humains primeront toujours sur les intérêts privés. Cela signifie également qu'il convient d'agir efficacement afin d'empêcher les conflits d'intérêts et les portes tournantes.²³

Les droits humains, notamment les droits économiques et sociaux, ainsi que l'égalité hommes femmes, doivent être plus sérieusement pris en compte dans toutes les analyses d'impact. L'impact sur les personnes vivant dans la pauvreté, en Europe et dans les pays en développement, doit être systématiquement pris en compte et étudié en mettant plus largement l'accent sur les inégalités. L'UE doit veiller à ce que les perspectives des communautés locales susceptibles d'être affectées par une intervention soient intégrées dans les analyses d'impact, notamment en tenant compte des avis des femmes et des filles. Ces

²¹ *Communication sur le Comité d'examen de la réglementation : Mission, tâches et composition (mai 2015), p. 2* http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/c_2015_3262_fr.pdf

²² http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_fr.htm?locale=FR

²³ <https://www.alter-eu.org/documents/2016/09/alter-eu-complaint-2992016-barroso>

dernières sont rarement entendues bien qu'elles soient souvent les plus affectées. Les AI doivent de ce fait influencer l'élaboration des politiques ou de la législation évaluées.

AUTRE EXEMPLE ALARMANT : LE CADRE RÉGLEMENTAIRE DES SERVICES FINANCIERS DANS L'UE

L'UE n'a pas tenu compte des moyens invoqués par les groupes non industriels. Seuls les témoignages des sociétés commerciales, ainsi que leurs intérêts, ont été pris en compte.

À l'automne 2015, la Commission européenne a lancé une consultation publique dans le but de rassembler les arguments de toutes les parties-prenantes intéressées par la législation financière de l'UE en mettant tout particulièrement l'accent sur l'impact, les lacunes et les charges réglementaires inutiles. Cette consultation a été menée au moyen d'une étude en ligne où il était demandé aux citoyens et aux organisations de sélectionner des éléments législatifs, de résumer les problèmes y afférents et d'apporter des preuves empiriques pertinentes et vérifiables et de soumettre des exemples concrets.

Dans le récapitulatif des réponses à l'appel à témoignage, les arguments avancés par plusieurs groupes de la société civile dans la consultation publique ont été amplement ignorés. Seuls les intérêts et les témoignages des sociétés privées ont été pris en compte. Rares sont les références aux divers moyens invoqués par les groupes non industriels. Les ONG qui ont fait valoir les dimensions environnementale et sociale de l'investissement ont été totalement ignorées. Global Witness, Friends of the Earth Europe et ActionAid avaient exprimé leur inquiétude sur le fait que le Plan d'action pour la mise en place de l'Union des marchés des capitaux ne tenait pas compte, n'envisageait même pas, ses impacts possibles sur les pays non-européens, bien que la Commission s'était engagée, en théorie (dans le cadre de la « Meilleure réglementation »), à mener des analyses d'impact économique, social et environnemental pour chaque proposition, initiative ou acte législatif, mais aussi à inclure la dimension internationale, notamment les impacts possibles sur des pays tiers. Dans leur réponse à l'appel à témoignage, ces ONG ont plus particulièrement souligné leurs préoccupations quant à la faiblesse des réglementations financières de l'UE qui contribue aux problèmes de l'accaparement des terres et de la déforestation à l'étranger.

La Commission européenne a reçu 288 réponses, dont 19 émanant de la société civile et des syndicats, 7 du monde académique et de laboratoires d'idées et 20 d'États membres. Les autres répondants représentent majoritairement l'industrie. En mai 2016, la CE a organisé une audition publique à propos de l'appel à témoignage, durant laquelle le Commissaire européen Jonathan Hill a présenté certaines conclusions tirées de la consultation. Hill s'est concentré sur le coût de la réglementation et s'est montré déterminé à supprimer les « charges » et les « barrières » pour les entreprises.

Cet exemple illustre le manque de garanties destinées à empêcher que les outils de consultation de la CE soient dominés par des secteurs ou sociétés déterminés, dans ce cas, les industries qui aimeraient ne pas faire l'objet d'une réglementation supplémentaire. Il illustre également la difficulté pour les OSC qui travaillent sur les impacts négatifs des politiques de l'UE dans les pays en développement de faire entendre leur voix à l'aide de ces outils de consultation.

De même, une récente étude souligne que « selon une perspective générale, [...] les consultations semblent produire des effets plus significatifs et contribuer plus largement à l'élaboration de la proposition législative. Ce qui demeure moins clair c'est la mesure dans laquelle les contributions individuelles sont prises en compte (ou ignorées) et de quelle façon elles sont évaluées. »

CONTRÔLE ET RAPPORTS

Vu l'importance de la CPDD dans la réalisation du développement durable, il convient d'accorder une attention particulière à la façon dont elle est intégrée dans les cadres de contrôle, d'examen et de responsabilisation au niveau national et de l'UE. L'indicateur mondial unique pour l'objectif 17.14 est actuellement le « nombre de pays ayant adopté des mécanismes visant à améliorer la cohérence des politiques de développement durable ». Cet indicateur est à la fois très vague et trop restreint, il ne permet pas un contrôle adéquat de la cohérence des politiques de développement durable.

Le contrôle de la CPDD doit être plus extensif et adopter une gamme d'approches différentes. Il doit englober des données statistiques illustrant comment, par exemple, l'UE a réussi à dissocier son propre développement durable des impacts négatifs dans les pays tiers ou des défis mondiaux tels que le changement climatique. Il doit aussi vérifier si les politiques agricoles

et commerciales de l'UE ont débouché sur une réduction ou sur l'élimination du dumping des produits agricoles de l'UE dans les pays en développement. Ces analyses statistiques doivent être complétées par une analyse qualitative de l'utilisation des mécanismes de la CPDD ou des impacts sur les droits humains. La société civile peut jouer un rôle déterminant dans ce domaine en faisant entendre la voix des détenteurs de droits, plus particulièrement des groupes les plus marginalisés.

Jusqu'à présent, les rapports relatifs à la CPD tendent à souligner les mécanismes déjà en place tels que les mécanismes de coordination. Ce type de rapport est loin d'être suffisant. Tout rapport présentant les progrès enregistrés pour la CPDD doit également se pencher sur les impacts des politiques ainsi que sur la façon dont ces mécanismes ont été utilisés. Adopter un mécanisme est une chose, le tout est de savoir s'il existe la moindre preuve qu'il a débouché sur un processus d'élaboration politique plus cohérent et plus efficace. Une politique a-t-elle jamais été modifiée du fait de ces mécanismes ?

CONCORD aimerait savoir si l'UE – ainsi que les États membres – contrôle rigoureusement les performances de sa CPDD au regard de sa performance générale sur l'Agenda 2030. Il convient de tenir une liste de toutes les politiques (domestiques et externes) ayant un impact sur les pays tiers. Ce contrôle de la CPDD pourrait revêtir la forme d'un exercice biennuel, parallèlement au rapport biennuel d'Eurostat sur le développement durable, qui sera associé, dès 2017, aux ODD et à leurs indicateurs respectifs. Un suivi systématique des analyses d'impact ex-ante et des évaluations ex-post doit faire partie du contrôle.

Il est également recommandé à l'EU de se montrer plus transparente dans le traitement des conflits d'intérêt et des incohérences, tant dans l'élaboration de la politique que dans ses phases de mise en œuvre. Le parlement et les parties prenantes externes (dont les ONG et autres organisations de la société civile) seront ainsi à même de jouer plus pleinement leur rôle consistant à responsabiliser la Commission pour le respect du principe de la CPDD dans la mise en œuvre des ODD.

MESURER LA CPD : UNE PROPOSITION ÉMANANT DES OSC ET DU MONDE ACADÉMIQUE ESPAGNOL : L'INDEX DE LA COHÉRENCE DES POLITIQUES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT

Au cours des cinq dernières années, un consortium dirigé par des ONGD espagnoles (dont certaines sont membres de CONCORD) et des universités, a développé l'Index de cohérence des politiques au service du développement (ICPD). Si l'outil précède l'agenda des ODD, il n'en demeure pas moins un exercice inspirant illustrant comment la cohérence des politiques de développement durable peut être mesurée.

Le ICPD est un outil académique cohérent et précis, conçu pour mesurer, évaluer et comparer l'engagement des pays en faveur d'un développement humain durable, juste et équitable. Il a été conçu dans le but d'amplifier la vision limitée et hégémonique des indicateurs traditionnellement utilisés pour mesurer les progrès, notamment le produit intérieur brut (PIB). Dans cette optique, le ICPD analyse à la fois les politiques qui contribuent positivement au développement durable d'un pays et celles qui l'entravent, non seulement dans ce pays mais aussi dans les pays tiers ou sur la planète dans son ensemble. Le ICPD fournit ainsi une cartographie complète du développement durable, sous la forme d'un ensemble complet de statistiques pour un échantillon représentatif de pays (133).

Quel en est le fonctionnement ? Le ICPD classe les pays en fonction de la cohérence de leurs politiques en relation avec le développement. À cette fin, il évalue les performances de 133 pays – dans 8 régions – par l'évaluation de 20 politiques publiques axées sur 49 variables, regroupées en 5 domaines : social, environnemental, économique, mondial et production. De plus, deux critères transversaux basés sur les droits humains et la dimension de genre ont été introduits dans l'analyse. Au final, le ICPD crée un classement dont les scores varient entre 0 et 100. Le Danemark est en tête du classement (89,60) tandis que Singapour ferme la marche (23,70). L'Autriche remporte un score moyen, elle est à la 67^e place.

LE RÔLE DES DÉLÉGATIONS DE L'UE

Dans son rapport CPD 2015,²⁴ la Commission affirme – dans le suivi de son exercice de rapportage 2013-2014 auprès des délégations de l'UE – qu'elle renforcera le rôle des délégations dans la CPD par (1) la création d'un mécanisme de rédaction, par les délégations, de rapports réguliers sur la CPD et l'encouragement de discussions régulières entre les délégations et les pays partenaires sur la CPD et du renforcement du dialogue et du suivi sur les questions liées à la CPD avec les États membres, à la demande de plusieurs d'entre eux ; et (2) l'organisation de sessions de formation ciblée sur la CPD à l'intention des chefs de la coopération lorsqu'ils se réunissent à Bruxelles, et la conception d'un cours d'apprentissage en ligne sur la CPD comprenant un module spécifique consacré aux activités des délégations.

CONCORD recommande que le personnel des délégations de l'UE (la Commission et SEAE) soit plus proactif, entre davantage en dialogue avec les groupes dont les droits sont affectés par les politiques de l'UE. L'étude réalisée en 2014 par CONCORD a montré que seuls 30 % des répondants – des représentants des OSC du monde entier – s'étaient engagés au côté des délégations de l'UE²⁵ dans les questions de politique autres que l'aide au développement, pour la plupart parce qu'ils avaient eux-mêmes approché proactivement la délégation de l'UE. La formation à la CPD destinée au personnel de l'UE doit donner des orientations pour échanger avec les parties prenantes locales et pour traiter les impacts des politiques de l'UE sur les droits humains. Les feuilles de route de l'UE par pays visant à engager le dialogue avec la société civile, les Stratégies par pays en matière de droits humains et le Plan d'action sur l'égalité des sexes fournissent également des outils utiles pouvant servir de base.

De plus, le feed-back envoyé à Bruxelles par l'ensemble du personnel des délégations de l'UE dans leurs divers rapports, ainsi que les analyses réalisées au niveau des quartiers généraux, doivent être plus transparents, de même que la façon dont le feed-back est présenté. Ce feed-back doit également faire l'objet d'une discussion plus approfondie lors des réunions annuelles des chefs de délégation et des chefs de la coopération de l'UE.

²⁴ Rapport CPD 2015

²⁵ CONCORD (Janv. 2015). *Mutual engagement between EU delegations and civil society organisations. Lessons from the field*, <http://concordeurope.org/2015/01/26/the-eu-delegations-watch-report-2015/>

L'UE DEVRAIT :

- Évaluer l'impact des nouvelles politiques suivant une approche véritablement participative, plus particulièrement l'impact sur le développement durable et les droits humains, et tenir compte de cet impact lors de l'élaboration de ses politiques.
- Contrôler systématiquement les évolutions de l'objectif 17.14, notamment par un rapport biennuel systématique sur l'ensemble des politiques domestiques et externes ayant un impact externe.
- Veiller à ce que, dans le processus d'analyse d'impact et les consultations publiques, les arguments des acteurs les plus vulnérables dans la société, notamment les femmes et les filles, soient attentivement pris en compte, afin d'empêcher les industries et les grandes sociétés de dominer ces processus.
- Veiller à ce que le comité d'examen de la réglementation accorde une attention particulière aux témoignages fournis lorsqu'une AI affirme qu'il n'y a pas d'impact négatif sur l'éradication de la pauvreté ou les droits humains dans les pays en développement.
- Echanger plus proactivement vers les groupes personnes dont les droits sont affectés par les politiques de l'UE.
- Améliorer son mécanisme de recours pour qu'il soit possible de soulever les impacts des politiques de l'UE sur les objectifs du développement et faire en sorte que la CPDD soit un engagement contraignant.

CHAPITRE 3

CONSOMMATION ET PRODUCTION ALIMENTAIRE DURABLES - DU CHAMP À L'ASSIETTE

CHAPITRE 3

INTRODUCTION

La faim qui règne actuellement dans notre monde est la conséquence d'une injustice, pas d'une pénurie. Dans un monde où de la nourriture est produite en suffisance pour tous, il est scandaleux de constater que près de 800 millions de personnes souffrent en permanence de la faim et que la malnutrition est la cause de près de la moitié des décès d'enfants de moins de cinq ans.

La lutte contre la faim figure à l'agenda international depuis des décennies. Le choc des prix des denrées alimentaires de 2008 et ses conséquences dramatiques ont mis un nouveau coup de projecteur sur cette problématique. L'Agenda 2030 aspire à éradiquer la faim dans le monde d'ici 2030. Il vise à promouvoir une agriculture durable sur le plan environnemental, où que votre terrain se trouve. Plus fondamentalement encore, l'Agenda plaide en faveur d'une réforme de nos modèles de consommation alimentaire, plus spécialement en ce qui concerne la production, la transformation et le commerce des denrées alimentaires (ingrédients) importés depuis un pays tiers.

La question de la production et de la consommation alimentaire doit être abordée suivant la perspective de la justice et de la gouvernance. Résoudre les problèmes alimentaires épineux ne se limite pas à produire plus dans le monde, c'est aussi lié à qui produit, pour qui, comment et au profit de qui. Il est question de problèmes structurels conséquence des modèles productifs et commerciaux et d'éliminer les inégalités systématiques ancrées dans les droits (et le contrôle) de la terre, des semences et autres ressources productives, et de l'impact fondamental de la pauvreté sur l'accès à la nourriture. L'inégalité hommes femmes, la pauvreté, la marginalisation et les inégalités de pouvoir faussent le système alimentaire actuel. Si nous voulons avoir une chance d'évoluer vers un mieux, nous devons faire face à ces injustices. Dans ce contexte, nous sommes extrêmement favorables à l'Agenda 2030. Pris ensemble, les ODD 2 (éradiquer la faim), 7 (une énergie abordable et propre), 8 (un travail décent et une croissance économique), 12 (une consommation et une production responsables) et 13-15 (mesures pour lutter contre le changement climatique, vie aquatique et vie terrestre) seront nos points de référence dans notre action de plaider en faveur d'une contribution durable de l'UE à des modèles de production et de consommation durables dans le monde.

En dépit des bénéfices importants qui peuvent être générés par des investissements dans la nutrition (\$1 investi dans des programmes de nutrition attestés apporte un bénéfice de \$16), et les généreuses promesses de l'UE lors du premier sommet Nutrition4Growth en 2013, le financement pour lutter contre la malnutrition demeure globalement insuffisant. Les enfants qui

souffrent de malnutrition ont moins de chance de développer leur plein potentiel cognitif et comportemental. Ils courent plus de risques de demeurer dans le cercle vicieux de la pauvreté.

Dans ce chapitre, nous abordons les principaux thèmes de l'Agenda 2030 que l'Union européenne doit faire siens dans le domaine de la production et de la consommation alimentaires. L'UE doit contribuer, par le biais de ses politiques commerciales, à l'adoption de régimes commerciaux laissant aux pays en développement un espace suffisant pour développer leur propre secteur agricole et qui donnent la possibilité aux petits exploitants de stimuler les économies locales et d'avoir des moyens de subsistance avec l'aide des politiques publiques. Par ses politiques de développement et de sécurité alimentaire, l'UE doit contribuer directement aux programmes visant à renforcer les producteurs à petite échelle, tant les hommes que les femmes : soutenir leur auto-organisation en coopératives, réseaux et mouvements, pour qu'ils jouent un rôle économique plus fort et qu'ils aient une voix démocratique, tout en stimulant le partage des connaissances et des compétences des pratiques agricoles durables. Par l'attention qu'elle accorde aux opérations dans le secteur privé, l'UE a la responsabilité et l'influence nécessaires pour promouvoir les droits des travailleurs dans les filières de production, et résoudre des questions telles que les droits de la terre et la protection des ressources naturelles.

GOVERNANCE, RESPONSABILISATION ET DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

L'interprétation que CONCORD fait d'un système alimentaire mondial juste et durable s'appuie sur les droits humains, plus particulièrement le droit à une alimentation adéquate. Il convient d'examiner l'Agenda 2030 à la lumière des droits humains. L'engagement de l'UE en faveur des droits humains doit veiller à ce qu'il en soit ainsi. Le droit à une alimentation adéquate établit l'obligation de prendre des mesures progressives pour créer un monde dans lequel chacun jouit de la sécurité alimentaire et où la malnutrition est éradiquée. Pour ce faire, il faut que la nourriture soit disponible, abordable et de bonne qualité. L'approvisionnement alimentaire doit quant à lui être résilient et fiable. L'approche droits humains nous oblige à accorder une attention particulière à ceux qui sont vulnérables et à évaluer les politiques en fonction de leur impact sur ces personnes. Cela nous mène à nous interroger sur la chaîne alimentaire dans son ensemble, du producteur au consommateur, notamment comment la nourriture est produite, par qui, pour qui, à quel prix et de quelle qualité.

La grande majorité des personnes impliquées dans la production alimentaire et dans l'alimentation de la population sont trop souvent exclues des décisions relatives aux politiques et

aux lois qui affectent leur subsistance et l'alimentation de tous. Bon nombre de décisions sont en effet adoptées de manière non-transparente et opaque. La gouvernance réelle, participative et démocratique de nos systèmes alimentaires est de ce fait une question clé pour la gouvernance et la responsabilisation. Il est vital que les mouvements sociaux organisés de petits producteurs alimentaires (paysans, pêcheurs et bergers), les ouvriers agricoles et les consommateurs, plus particulièrement les femmes et les jeunes, aient une voix significative dans le processus décisionnel, aux niveaux local, national et mondial, qui nous affectent tous à un niveau aussi fondamental que le droit à l'alimentation.

Les réseaux mondiaux et les mouvements sociaux de producteurs alimentaires à petite échelle ont eux-mêmes défini une approche politique pour réaliser le droit à l'alimentation, promouvoir la souveraineté alimentaire :



« La souveraineté alimentaire est le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures, produite à l'aide de méthodes durables et respectueuses de l'environnement, ainsi que leur droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles. Elle place les producteurs, distributeurs et consommateurs des aliments au cœur des systèmes et politiques alimentaires en lieu et place des exigences des marchés et des transnationales. »²⁶

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale des Nations Unies (CSA), réformé en 2009 suite à la flambée du prix des denrées alimentaires, se veut une plate-forme inter-gouvernementale visant à améliorer la coordination et la gouvernance du système alimentaire mondial. Il est extrêmement inclusif, notamment par une participation formelle de la société civile et tout particulièrement des organisations de personnes les plus touchées par la faim. Pour que le CSA puisse remplir son rôle, les gouvernements doivent avant tout renforcer et respecter ce dernier.

Les fonctions du CSA en matière d'alimentation et de nutrition (notamment la coordination aux niveaux mondial, régional et national, la convergence politique, la fourniture d'aide et de

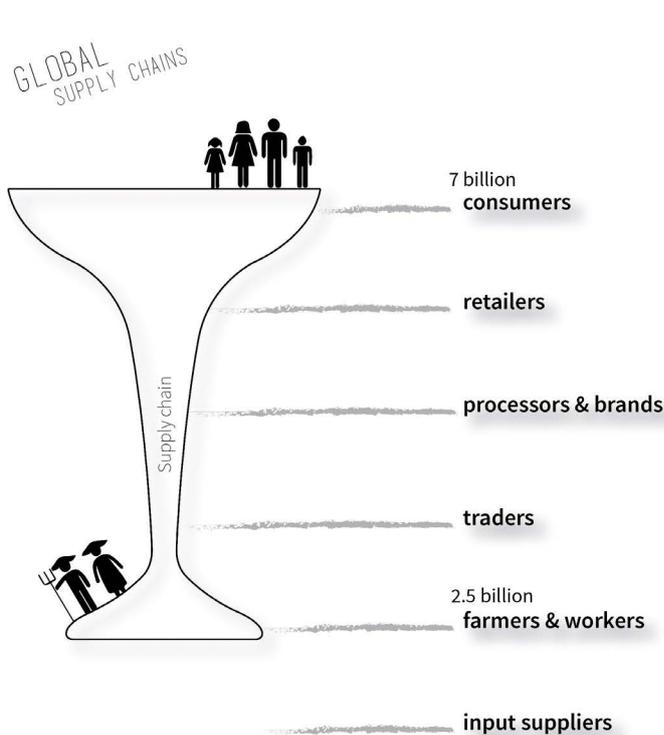
conseils, la promotion de la responsabilisation et le partage de meilleures pratiques) sont vitales pour les pays qui mettent l'Agenda 2030 en œuvre. Le cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition développé par le CSA, apporte quant à lui une profondeur aux conseils politiques. L'Agenda 2030 doit être interprété à la lumière des normes en vigueur.

DÉSÉQUILIBRES DE POUVOIR ET INÉGALITÉS

Résoudre les déséquilibres de pouvoir est fondamental pour le développement dans son ensemble, notamment les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. « Éradiquer la faim » ne peut être considérée comme un défi technocratique ou managérial, il est fondamentalement politique. L'éradication de la faim passe obligatoirement par une redistribution du pouvoir et par l'élimination de la marginalisation. Le déséquilibre du pouvoir dans le système alimentaire du commerce international est illustré par l'exemple classique d'un « système de sablier », où un grand nombre de producteurs et de consommateurs sont connectés par un petit nombre de sociétés multinationales dominant la production, la transformation, la vente au détail et le financement, réduisant ainsi le pouvoir des consommateurs et des producteurs à un niveau risqué. Ces sociétés, déjà peu nombreuses, le sont actuellement de moins en moins suite aux méga-fusions de sociétés agro-alimentaires transnationales. Cette réalité est le contexte dans lequel s'inscrivent les discussions sur le rôle du secteur privé dans l'agriculture (ci-après), les approches politiques de l'élimination des inégalités, notamment l'inégalité hommes femmes, et du support aux petits producteurs, mais aussi les discussions sur la nécessité de contenir les dérives des entreprises.

La reconnaissance par l'Agenda 2030 de l'importance de l'accès aux terres et autres ressources productives par les petits producteurs est la bienvenue, mais il faut aller plus loin, vers la reconnaissance des droits dans ce contexte d'inégalité. Pour qu'un système alimentaire puisse produire une nourriture saine pour tous, il est vital que les petits producteurs, notamment les femmes, aient des droits sûrs et équitables sur les ressources productives (la terre, l'eau, les semences et le bétail, la pêche et les forêts). Les droits à la terre doivent être garantis par une approche fondée sur droits humains, qui reconnaît tous les droits légitimes à la propriété, aux régimes fonciers et l'utilisation des terres, qu'elles soient officiellement enregistrées ou non. Il s'agit notamment des droits sur les terres communes et publiques, conformément aux Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers (l'acronyme en anglais est VGGT pour Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure). Les Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale offrent de nouvelles orientations politiques en matière de gouvernance responsable des régimes fonciers, où

²⁶ Déclaration de Nyéléni. Sélingué : Mali, 2007. www.nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf



Top 10 brands account for 15 % of world retail sales

5 retailers account for 38 % of the market in Europe*



*Market share among modern grocery retail which includes hypermarkets, supermarkets and discount stores.

Source : Graphique mis à jour de BASIC, « Qui a le pouvoir ? Revoir les règles du jeu pour plus d'équité dans les filières agricoles », novembre 2014. Commandité par : Fair Trade Advocacy Office, PFCE (la Plate-Forme pour le Commerce Équitable), Traidcraft et Fairtrade Deutschland.

les pêcheurs artisanaux sont souvent menacés par les grandes flottes marchandes à grande échelle et par l'aquaculture industrielle. L'eau est essentielle, tant pour la production que pour la consommation. La pénurie d'eau est un problème de plus en plus urgent et dans la mesure où l'accès à l'eau est sans cesse plus politisé, il est essentiel de garantir les droits des petits producteurs. Il est également important de redynamiser et de renforcer les systèmes gérés par la communauté et les accords de gestion des ressources aquatiques partagées.

L'inégalité économique se traduit par d'autres formes d'inégalités, plus particulièrement un accès réduit aux processus décisionnels pour les personnes qui vivent dans la pauvreté. C'est pourquoi une attention accrue à la croissance dans le secteur agricole, sans équilibrage des dimensions environnementale, sociale et de gouvernance, pourrait consolider encore le pouvoir des élites et des gouvernements autoritaires plutôt que de contribuer à la réalisation de l'Agenda 2030. Cela illustre la nécessité d'une approche basée sur les droits humains. Il est crucial d'examiner les déséquilibres du pouvoir dans chaque projet et de s'assurer que l'aide atteigne ceux qui ont moins de pouvoir. Ancrer les exigences du Consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) dans divers instruments financiers de l'UE relatifs à l'agriculture serait une façon de rééquilibrer le pouvoir en faveur des communautés locales, qui doivent souvent se contenter des promesses non tenues par les projets d'investissement agricole.

Les femmes sont pourvoyeuses de nourriture. Elles représentent 43 % de la main d'œuvre agricole,²⁷ et dans de nombreuses sociétés, elles portent la principale responsabilité de la production alimentaire, par opposition à la culture commerciale. La majorité des transformations alimentaires est réalisée par des femmes, que ce soit pour la vente ou pour l'utilisation au sein du ménage et, dans le monde, ce sont généralement elles qui cuisinent. Il n'est pourtant pas rare que les femmes aient moins aisément accès que les hommes aux ressources productives. Elles sont plus susceptibles de souffrir de malnutrition. Si les systèmes alimentaires sont minés et que la situation économique se détériore, cela affecte souvent les femmes de façon disproportionnée (les inégalités salariales liées au sexe augmentent, de même que les charges domestiques et les niveaux de violence faite aux femmes). Renforcer la capacité des femmes à faire valoir leurs droits sur le terrain est un élément clé de la construction d'un système alimentaire plus équitable et de la réalisation de l'Agenda 2030.

Alors que les entreprises jouissent d'un pouvoir important au sein du système alimentaire du commerce international, la plus grande partie des denrées alimentaires consommées dans le monde se vend sur des marchés locaux et nationaux, majoritairement

27 FAO, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2010-11 ». Rome : FAO, 2011, p. 7 <http://www.fao.org/docrep/013/i2050f/i2050f.pdf>

rement approvisionnés par des petits producteurs.²⁸ L'Agenda 2030 reconnaît l'importance de l'accès aux marchés pour les petits producteurs, mais il est essentiel de se demander quels marchés il convient de cibler et à quelles conditions. Les petits producteurs doivent pouvoir accéder à des marchés qui leur donnent un prix équitable, rémunérateur pour leur produit, et sur lesquels ils ne subissent pas d'énormes inégalités de pouvoir. Il convient donc de mettre l'accent sur les marchés et les économies locaux, nationaux et régionaux. Dans ce contexte, une politique de soutien peut réduire la faim et la pauvreté, créer des emplois et des moyens de subsistance là où vivent les personnes et fournir localement une nourriture nutritive. Nombreux sont les systèmes alimentaires et les économies qui interagissent avec les centres urbains. Habituellement, les producteurs locaux vendent leur production sur des marchés urbains. Comme les habitudes alimentaires des citoyens changent (ils veulent des aliments qui se cuisinent plus facilement et plus rapidement), une politique de soutien peut favoriser des entreprises locales de transformation alimentaire à petite et moyenne échelle répondant à cette évolution de la demande. Les producteurs et transformateurs d'aliments recherchent en outre l'infrastructure physique et de marché nécessaire pour avoir des échanges commerciaux avec d'autres régions de leur pays et, au-delà des frontières, avec les pays voisins. Ces opportunités doivent être développées dans le but de remédier aux inégalités hommes femmes.

Mettre l'accent sur le local n'implique pas que le commerce et les marchés à plus grande échelle n'ont pas de rôle à jouer dans la réalisation d'un système alimentaire efficace, juste et durable. Les communautés locales doivent être à même de décider, par le biais de processus démocratiques locaux et nationaux adéquats, où il convient de mettre les priorités entre les économies locale, nationale, régionale et mondiale. L'espace politique doit être suffisant pour mener ces débats et décisions démocratiques.

Il convient de réduire le pouvoir des entreprises au sein du système alimentaire international. Il est vital de s'assurer que les politiques et programmes commerciaux et d'investissement ne soutiennent pas, *in fine*, des pratiques destructrices pour l'environnement, l'accaparement des terres, de l'eau et des ressources génétiques ou qu'ils ne contraignent pas les économies à s'ouvrir à la concurrence déloyale des exportations alimentaires. Les politiques publiques doivent mettre en place un cadre réglementaire et légal qui empêche cette évolution et réponde aux obligations de protection des droits humains.

28 CSA, « Établir un lien entre les petits exploitants et les marchés – Recommandations ». Rome : CSA, 2016

Il s'agit pour les pays européens de protéger ces droits vis-à-vis des entreprises européennes, même lorsque les victimes de violations des droits humains résident dans un pays étranger.²⁹

Un autre sujet de préoccupation est le contrôle exercé par les grandes sociétés agro-alimentaires sur le marketing et la consommation. La promotion d'aliments riches en matière grasse, en sucre et à haute transformation contribue à alourdir le fardeau pour la santé publique causé par le surpoids et l'obésité, tant dans les pays développés qu'en développement. Les pratiques de marketing peuvent également intégrer le gaspillage des détaillants et des consommateurs dans le système. Les détaillants refusent des aliments pour des raisons esthétiques et encouragent la surconsommation par des offres trompeuses de type « deux pour le prix d'un » sur des produits périssables. Dans le même temps, une surabondance de publicités ancre la surconsommation et le gaspillage dans des modèles et aspirations consuméristes.

LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ

Les institutions européennes considèrent « le secteur privé » comme une source clé d'investissements dans l'agriculture des pays en développement, dans le but de stimuler la croissance et les emplois. Il contribuerait automatiquement à la réalisation des ODD. CONCORD est préoccupé par la façon dont cette approche est actuellement formulée.

Cette étiquette de « secteur privé » englobe une telle gamme d'acteurs qu'elle peut avoir diverses significations : du petit producteur à la multinationale. Ces différents acteurs requièrent des approches diversifiées plutôt que des politiques uniformes. Tous n'ont pas le même potentiel d'éradication de la pauvreté et des inégalités ou de soutien aux petits producteurs.

Il ne faut pas oublier que les principaux investisseurs dans l'agriculture des pays en développement sont les paysans eux-mêmes.³⁰ Ils contribuent à plus des trois-quarts des investissements agricoles dans les pays en développement, chiffre qui atteint 85 % en Afrique.³¹ Il est dès lors crucial que toutes les mesures politiques ou tous les programmes visant à soutenir les investissements par d'autres investisseurs du secteur privé

29 Cette responsabilité est spécifiquement reconnue dans les Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres et autres ressources naturelles.

30 FAO, « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2012 ». Rome : FAO, 2012, pp. 3-4 <http://www.fao.org/docrep/017/i3028f/i3028f.pdf>

31 FAO, « Who invests in agriculture and how much? » ESA Working Paper 12-09. Rome : FAO. <http://www.fao.org/3/a-ap854e.pdf>

ne minent pas les propres investissements des petits producteurs alors que les principales interventions politiques doivent tendre à soutenir la capacité des petits producteurs à investir. Les investissements publics sont essentiels pour fournir des biens publics comme une infrastructure, de la recherche, des services d'extension et des mécanismes d'aide financière en complément des propres investissements des petits producteurs.

Quand les termes « investissement du secteur privé » sont utilisés pour signifier des investissements par de grandes entreprises, il convient de se pencher sur plusieurs problèmes, notamment, et non des moindres, les déséquilibres de pouvoir évoqués précédemment. Les critères de financement mixte de la BEI³² dans le secteur agricole, par exemple, apportent des garanties importantes, par exemple l'inclusion d'une référence aux Directives volontaires sur la gouvernance responsable des régimes fonciers applicables à la terre et d'une diligence raisonnable pour les bénéficiaires impliqués dans des projets affectant les droits fonciers. Cette garantie est importante, mais elle n'est pas suffisante pour protéger les communautés locales des impacts négatifs : le CLPE doit être une exigence pour tous les investissements dans la terre et les ressources naturelles à travers les opérations de la BEI. L'UE doit également mettre en place un système de contrôle et d'évaluation plus sérieux pour mesurer les impacts sur les personnes vivant dans la pauvreté, et plus particulièrement les femmes, de ses interventions dans le secteur alimentaire et agricole. La responsabilisation des sociétés européennes pour toute violation des droits humains dans des pays partenaires ne peut reposer sur des programmes volontaires, elle requiert l'adoption d'un cadre consistant et juridiquement contraignant.³³ De plus, aucun investissement dans des projets agricoles à grande échelle ne peut être responsable lorsque les communautés n'ont pas le droit d'exprimer et de revendiquer librement leur opposition aux projets qui affectent leurs terres. Le cas de l'Éthiopie illustre cette situation. Les sociétés européennes doivent veiller à ce que leurs activités et investissements ne « nuisent pas » aux pays dans lesquels elles ont leurs activités, mais il est également important qu'elles cherchent à « faire du bien ». Un investissement responsable nécessite un espace civique et une société civile dynamique, ainsi que des libertés politiques et économiques. À défaut, il

pourrait encore agrandir les inégalités en termes de pouvoir et de prospérité. La participation, la transparence, la responsabilisation et la défense de l'espace civique de la société civile doivent de ce fait faire partie intégrante de toute intervention visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'agriculture des pays en développement. Le financement privé doit être soumis aux mêmes principes d'efficacité en matière d'aide et de développement que le financement public. Il est important de souligner la nécessité de reconnaître de nouvelles modalités de financement, y compris celles du secteur privé, comme étant supplémentaires et complémentaires à, et pas un remplacement des sources d'APD (et d'allègement de la dette) plus traditionnelles des donateurs – au moins sur le moyen terme – ainsi que l'importance critique du secteur de la mobilisation des ressources domestiques.

ÉTHIOPIE

En 2015, l'Éthiopie a reçu plus de 2 milliards de dollars d'investissements directs étrangers. Le plus gros versement jamais effectué dans le cadre de la Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition du G7, une initiative favorables aux entreprises couvrant douze pays d'Afrique, dans laquelle l'UE et certains États membres versent d'importants montants d'aide au développement, d'un montant de 1,2 milliard de dollars, l'a été en faveur de l'Éthiopie. Plus de 25.000.000 US\$ ont été investis par des entreprises privées et communiqués dans le cadre de la Nouvelle Alliance en 2014. Le rapport officiel sur l'état d'avancement de la Nouvelle Alliance pour 2014-15 affirme que plus de 630.000 petits paysans ont été « atteints » par cette aide. Cela signifie qu'ils ont reçu des contributions et ont eu accès à des services financiers. Il n'est cependant pas indiqué si cela a amélioré leur vie en termes de revenus, de sécurité alimentaire ou d'accès aux soins de santé et à l'éducation. Le rapport sur l'état d'avancement affirme en outre que les efforts réalisés en vertu de la Nouvelle Alliance ont contribué à créer (le nombre honteusement et incroyablement peu élevé de) 93 emplois en 2014. Ces investissements privés ont été adossés à 1.151 millions d'US\$ de versements des donateurs en 2014.

Dans le même temps, les impacts dévastateurs sur les communautés locales et l'accaparement des terres à des fins d'investissement agricole et d'infrastructure en Éthiopie ont été amplement signalés. Le gouvernement éthiopien limite strictement les libertés de la société civile et des médias. En dépit de cela, des signalements d'ar-

³² *European Commission, Guidelines on EU blending operations. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2015, p42. http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/file/02/05/2016_-_1539/mn-ba-15-001-fr-n.pdf*

³³ *Certains cadres légaux possibles au niveau national sont mis en avant dans Traidcraft, Above the law? Time to hold irresponsible companies to account. Gateshead : Traidcraft, 2015. www.traidcraft.co.uk/media/3fd38cf6-dcdd-4227-bbc7-3359ab7eeddd*

restations arbitraires et d'exécutions extra-judiciaires de contestataires et autres personnes remettant en cause les plans de développement, de disparitions forcées de personnes protestant contre les inégalités en matière de distribution des richesses et contre les projets qui affectent leur terre, et contre le recours abusif à une loi anti-terreur dirigée contre ceux qui émettent des réserves à propos des questions foncières, nous parvenons régulièrement.

Au cours des six dernières années, l'Éthiopie a connu une croissance économique exceptionnelle. La production agricole, l'industrie dominante en Éthiopie, a triplé en une décennie. Pourtant, près de 90 % de la population souffre de nombreuses privations, qui vont d'un accès insuffisant à l'éducation à des soins de santé inadéquats et plus de 30 millions de personnes souffrent toujours de pénurie alimentaire chronique.

En juillet 2016, l'UE et l'Allemagne ont lancé un projet de gouvernance foncière de 3,8 millions d'euros (SIAR-soutien à des investissements agricoles responsables en Éthiopie), suivant le principe que « des investissements responsables dans l'agriculture sont à même d'initier une croissance rurale au profit des communautés locales ». Le projet SIAR a pour but de contribuer à la création d'un cadre transparent et responsabilisant en faveur d'investissements agricoles en Éthiopie qui soient responsables sur le plan social et environnemental. CONCORD n'a pas d'avis sur ce projet spécifique, qui pourrait englober d'excellentes initiatives. Il convient cependant de souligner qu'un investissement responsable requiert un espace pour la société civile et la jouissance des libertés politiques et économiques, or ce n'est actuellement pas le cas en Éthiopie. Un investissement agricole massif dans des fermes commerciales peut créer de l'emploi, mais l'expérience montre que cet investissement consolide généralement la richesse et le pouvoir d'une élite qui dirige le pays en faisant taire les opinions divergentes, en ayant recours à la violence et en violant les droits humains.

LIMITES DE LA PLANÈTE ET SYSTÈMES AGRO-ÉCOLOGIQUES DURABLES ET RÉSILIENTS

Notre approche des systèmes alimentaires doit également être forgée par la nécessité de vivre dans les limites de ce que la planète peut donner. La production agricole, le transport et la consommation ont un impact majeur sur le changement climatique (l'agriculture industrielle intensive contribue de manière significative aux émissions de gaz à effet de serre), le changement dans l'utilisation des terres, la consommation d'eau potable, les cycles du phosphore et de l'azote, la perte de biodiversité et la pollution chimique. Des limites ont été identifiées pour chacun de ces éléments qui, si elles venaient à être franchies, pourraient mener à un changement environnemental irréversible et brutal de nature à mettre en péril la survie des êtres humains³⁴ – dans le cas de la biodiversité, du phosphore et de l'azote, il semble que nous ayons déjà franchi ces limites. L'agriculture peut pourtant faire partie de la solution. Nous devons résolument opter pour des approches de production alimentaire, pour l'humanité entière, susceptibles de contribuer à restaurer l'environnement.

Dans ce contexte, nous accueillons favorablement la réaffirmation dans l'Agenda 2030³⁵ de la nécessité d'adopter des systèmes de production alimentaire durables et des pratiques agricoles résilientes (2.4). Cette nécessité doit être rencontrée par la conception et la gestion de systèmes agro-écologiques durables, à même de répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels de notre population croissante. L'agro-écologie est une approche scientifique qui regroupe des disciplines de l'écologie, de la sociologie et de l'économie dans le but d'équilibrer les besoins des communautés et l'intégrité des écosystèmes. Cela implique l'intégration plutôt que la ségrégation, l'accroissement de la diversité plutôt que sa limitation et la régénération plutôt que la dégradation. Cela signifie également qu'il faut réfléchir aux moyens de production et au gaspillage – ce qui revêt également une importance pour l'objectif 12 de l'Agenda 2030. Nous devons cesser de considérer l'agriculture comme un processus linéaire, dans lequel les moyens de production dérivés des carburants fossiles sont illimités, des nutriments sont perdus, les résidus chimiques sont ignorés et la nourriture destinée aux animaux vient de l'autre bout de la planète.

³⁴ Rockström et al., « Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity » *Ecology and Society* 14(2): 32, 2009, www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/ and Stockholm Resilience Centre, *planetary boundaries research*, www.stockholmresilience.org/21/research/research-programmes/planetary-boundaries.html

³⁵ Pour de plus amples informations à propos de l'agro-écologie, voir IPES-Food : « From Uniformity to Diversity: A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems », juin 2016, http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf

Le gaspillage est un problème particulièrement flagrant au sein du système alimentaire. On estime en effet que près d'un tiers de toute la nourriture produite dans le monde est gaspillée ou perdue à un maillon ou l'autre de la chaîne reliant le producteur au consommateur.³⁶ Dans la mesure où ils ont ratifié l'ODD 12.3, l'UE et ses États membre se sont fixé un objectif ambitieux : « D'ici à 2030, réduire de moitié à l'échelle mondiale le volume de déchets alimentaires par habitant au niveau de la distribution comme de la consommation et réduire les pertes de produits alimentaires tout au long des chaînes de production et d'approvisionnement, y compris les pertes après récolte. » Dans le système de production alimentaire, une production au profit des économies locales, assortie de chaînes d'approvisionnement courtes, peut réduire le gaspillage. C'est tout particulièrement vrai lorsqu'il empêche la conclusion de contrats abusifs que des acheteurs puissants peuvent annuler à brève échéance suite à des changements dans le commerce de détail ou des préoccupations esthétiques, laissant des cultures non récoltées dans les champs et le paysan sans revenus. Il est également important d'investir dans des équipements de stockage et de transformation, un approvisionnement en énergie et une infrastructure de transport fiables.

Nous savons en outre que nous avons besoin d'un système alimentaire résilient, qui puisse résister aux chocs et aux changements auxquels nous serons inévitablement confrontés. Les catastrophes naturelles et humaines sont de plus en plus fréquentes et de plus en plus graves. Il nous faut un système alimentaire qui puisse les absorber et assurer la durabilité. Il devient sans cesse plus évident que les pratiques agro-écologiques sont les plus efficaces pour assurer l'adaptation et la résilience aux impacts climatiques. Un régime foncier sécurisé joue lui aussi un rôle déterminant dans la résilience. Les interventions de l'UE dans l'agriculture devraient intégrer cette donnée.

La diversité génétique est une question particulièrement préoccupante (ODD 2.5). La diversité des espèces, variétés et races de cultures et de bétail traditionnelles, conservées par les petits agriculteurs, est une immense ressource productive. Si l'Agenda 2030 fait référence aux banques de semences (approche ex situ de la conservation), l'importance déterminante de cette conservation in situ par de petits producteurs doit également être reconnue et soutenue. Les droits des agriculteurs à ressemer, préserver, protéger, échanger et vendre leurs semences doivent être respectés. Les droits des agriculteurs et la nécessité d'un partage équitable des bénéfices lorsque les ressources génétiques sont commercialisées sont définis dans le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

³⁶ Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *Pertes et gaspillages de nourriture dans un contexte de systèmes alimentaires durables*. Rome : CSA, 2014 <http://www.fao.org/3/a-i3901f.pdf>

L'UE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- Renforcer les approches des droits humains en ciblant les efforts sur l'élimination des déséquilibres de pouvoir dans les systèmes alimentaires et contribuer à la réalisation du droit à une alimentation adéquate.
- Respecter et renforcer le rôle du Comité de la sécurité alimentaire mondial des Nations Unies (CSA) afin d'améliorer la coordination et la gouvernance du système alimentaire global, notamment dans la mise en œuvre d'aspects pertinents de l'Agenda 2030.
- Opter pour des méthodes de production durables, résilientes, agro-écologiques, tant en Europe qu'en-dehors de celle-ci, qui maintiennent et augmentent la biodiversité, régénèrent les écosystèmes et excluent les méthodes de production ignorantes des limites planétaires.
- Axer les politiques d'investissement sur la fourniture de biens publics qui complètent les investissements des paysans, plutôt que de se concentrer sur la facilitation d'investissements à grande échelle du secteur privé. Veiller à ce que les investissements, l'aide et les autres politiques de l'UE ne légitiment pas l'acaparement de la terre et de l'eau et ne débouchent pas sur des violations des droits humains.
- Mettre en œuvre un cadre approprié incluant des réglementations, des incitants et une facilitation pour que les États, le secteur privé et la société civile adoptent tous des mesures déterminantes pour éliminer les pertes et le gaspillage de nourriture générés par les modèles de production non durables, les pratiques d'achat déloyal et les modèles de consommation inappropriés. Ce cadre doit répondre à la nécessité pour les acteurs du secteur privé d'améliorer la façon dont ils intègrent les externalités de leurs activités, par exemple les dommages pour les ressources naturelles.

CHAPITRE 4

MIGRATION : PROTECTION DE LA DIMENSION DÉVELOPPEMENT ET RESPECT DES DROITS HUMAINS

CHAPITRE 4

INTRODUCTION

Les enjeux migratoires sont actuellement en tête de l'agenda politique de l'Union européenne, comme l'a encore confirmé le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker³⁷, dans son discours sur l'état de l'Union et lors du sommet de Bratislava. Ces enjeux ont également gagné en importance dans l'agenda international. Suite à l'adoption de l'Agenda 2030, les leaders mondiaux ont entrepris de « Faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées » et assurer le « plein respect des droits humains et de l'obligation de traiter avec humanité les migrants, réguliers ou irréguliers, les réfugiés et les déplacés ».³⁸ Ces engagements ont été adoptés lors de l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2016, qui a adopté un processus pour le développement de Pactes mondiaux, respectivement sur les migrants et les réfugiés.³⁹

Dans le même temps, le volet sécuritaire des migrations prend de plus en plus le pas sur le volet des droits humains. Cette évolution se traduit par des politiques migratoires de plus en plus restrictives et par l'alimentation de la peur, qui nourrit à son tour un sentiment anti-migration au sein de l'UE.⁴⁰ La dimension développement des migrations ne jouit plus de la même attention politique, alors que des montants significatifs d'aide au développement financée par l'UE sont affectés à la réduction des migrations.

Depuis le mois de juin, la gestion de la migration est au centre des relations entre l'UE et des pays prioritaires sélectionnés, dans le but de réduire les mouvements vers l'Europe. En plus d'être défavorable à la position et à l'influence de l'UE dans le monde, cette gestion met en cause la politique étrangère basée sur l'État de droit et les droits humains et donne un mauvais exemple aux autres gouvernements qui accueillent des réfugiés. Elle mine en outre l'importance de la migration pour le développement durable dans les pays tiers. L'approche toujours plus sécuritaire des migrations proposée par l'UE dans le cadre de sa coopération au développement n'est en aucune façon une réponse appropriée et contredit le principe de la cohérence des politiques de développement durable (CPDD) - elle pourrait même être considérée comme exactement inverse.

37 Commission européenne (2016), *État de l'Union*, http://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_fr

38 *Objectif 10.7 et paragraphe 29 du texte de déclaration de l'Agenda 2030*

39 *Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants, HCR, septembre 2016*

40 *Ready for Change? Global Goals at home and abroad!*, https://www.partos.nl/fileadmin/files/Documents/Partos_RFC_Publication_May_2016.pdf, p. 69

En dépit d'une rhétorique majoritairement négative, les migrations offrent de nombreuses opportunités de développement en termes d'innovation, de croissance économique et de développement personnel. La mise en œuvre de l'Agenda 2030 constitue une excellente opportunité de contrer l'approche sécuritaire actuelle, étroite et à court-termiste, de la migration et de mettre l'accent sur une approche transversale qui met en avant les aspects de l'Agenda 2030 centrés sur l'humain, le respect et la protection des droits humains des migrants et des réfugiés, tout en tenant compte de leur potentiel de développement.

ÉVOLUTIONS RÉCENTES DANS L'APPROCHE DE LA MIGRATION DE L'UE.

Pour la seule année 2016, l'UE a lancé une longue liste de réformes dans le domaine de la migration et du déplacement, qui ébranlent sévèrement la capacité de l'Union à concrétiser ses engagements envers l'Agenda 2030 et la CPDD. L'accord UE-Turquie de mars 2016 est une réponse hâtive au nombre croissant de demandeurs d'asile et de migrants qui sont entrés dans l'UE en 2015. La grande majorité des personnes ayant atteint l'Europe en 2015 et 2016 provient de pays où les conflits armés font rage et où des violations systématiques des droits humains sont commises. L'accord UE-Turquie a fait date en ce sens qu'il définit l'orientation de la nouvelle approche de la migration et du développement par l'UE. Cet accord constitue un pas en avant vers des politiques migratoires de plus en plus restrictives et l'externalisation de la gestion des frontières de l'UE et de ses responsabilités en matière de protection.

Alors même que l'accord UE-Turquie a subi les critiques de nombreuses organisations de défense des droits humains pour ses conséquences sur ces droits, l'UE estime toujours qu'il constitue une réussite. Par conséquent, la Commission européenne a présenté le **Nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers** de l'UE,⁴¹ inspiré par l'accord UE-Turquie. Le Nouveau cadre de partenariat, entériné par le Conseil en juin 2016, cimentera encore le mécanisme de sous-traitance des responsabilités de protection à un pays tiers en échange d'une aide de l'UE. Le Nouveau cadre de partenariat a pour but de rediriger les instruments existants et les outils disponibles au sein de la coopération externe, et de recourir à un mélange d'incitants positifs et négatifs afin de réduire les mouvements de réfugiés et de migrants vers l'UE. Il subordonne ainsi la coopération au développement et les préférences commerciales à la coopération d'un pays tiers en matière de gestion de la migration. Ce type de conditionnalité, fondée sur le retour et la réadmission ne doit cependant pas former la base du partenariat avec des pays tiers et l'obtention d'une aide au

41 Commission européenne (2016), *Communication relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-385-FR-F1-1.PDF>

développement. Les préférences commerciales ne doivent pas dépendre de la coopération d'un pays dans le domaine de la migration.⁴²

Parallèlement à ces évolutions de sa politique externe, l'UE réexamine également son Régime d'asile européen commun (RAEC). Elle aurait pu tirer profit de cet examen pour concrétiser ses engagements envers l'Agenda 2030 en augmentant le nombre de routes légales par lesquelles les réfugiés et les migrants peuvent atteindre l'Europe en toute sécurité. Tel n'est cependant pas l'objet de la réforme. Alors que la réforme complète vise à encourager un partage accru de la responsabilité entre les États membres, d'autres éléments prévoient par exemple l'obligation, pour les États membres, d'évaluer l'inadmissibilité d'une demande sur la base des concepts de pays sûrs, et l'introduction de sanctions et de mesures punitives pour les demandeurs d'asile qui ne demeurent pas dans le premier pays d'entrée.

Les actions hâtives augmentent le déficit démocratique du processus d'élaboration des politiques. La réforme simultanée de sept législations relatives à l'asile et au retour accroît le risque de brouiller la vue d'ensemble du processus et de mener à des politiques incohérentes, voire contre-productives. De manière générale, la rapidité avec laquelle de nouvelles politiques migratoires sont produites fait qu'il est difficile pour toutes les parties prenantes de s'y impliquer de façon constructive. Pour que chacun demeure impliqué dans les nouvelles politiques migratoires, il est essentiel de laisser le temps au Parlement européen et aux organisations de la société civile de s'impliquer et de jouer leur rôle crucial de « veille ».

L'UE doit appliquer une approche des droits humains à la mobilité et adopter des politiques qui maximisent le développement du potentiel offert par les migrations en mettant l'accent sur des routes plus sûres et légales pour les migrants et les demandeurs d'asile et sur un partage accru des responsabilités entre les États membres.

CONSÉQUENCES DU RECOURS À LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'UE POUR INFLÉCHIR LA MIGRATION

Le recours à des politiques de développement pour infléchir la migration irrégulière est à l'opposé exact de ce que recommande le principe de la cohérence des politiques pour le développement. Le Traité de Lisbonne affirme clairement que la coopération au développement de l'UE doit avoir pour objectif principal la réduction et, sur le long terme, l'éradication de la pauvreté. Au cours de l'année écoulée, nous avons assisté à un désintérêt pour les principes d'efficacité du développement auxquels tous les États membres se sont engagés à

42 110 ONG ont demandé aux dirigeants européens de rejeter le plan de migration (2016), <https://concordeurope.org/2016/06/27/eucouncil-migration-joint-ngo-statement/>

Paris, Accra et Busan. Par exemple, le fonds de développement de l'UE est utilisé pour gérer la migration dans le but d'empêcher les mouvements de personnes, indépendamment de la situation dans leur pays d'origine.⁴³

La conditionnalité fondée sur les retours et les réadmissions, ainsi que la capacité des États à empêcher les mouvements de départ, mine les principes d'alignement et d'appropriation démocratique, de même que la prévisibilité de l'aide et l'esprit de partenariat qui est supposé former la base de la coopération au développement. De plus, la conditionnalité de l'aide et l'absence de consultation digne de ce nom avec les pays et les communautés partenaires est contraire aux objectifs de l'ODD 16 : développer la bonne gouvernance et promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable. L'UE doit respecter les principes d'efficacité du développement, notamment les principes d'appropriation démocratique et d'alignement, et doit s'abstenir de subordonner l'aide à des conditions.

CONSÉQUENCES POUR LES DROITS HUMAINS

Les principes clés de l'Agenda 2030 sont une approche basée sur les droits humains et le fait de ne laisser personne de côté. Étant donnée sa nouvelle approche de la migration, telle qu'elle apparaît dans l'accord UE-Turquie et dans le Nouveau cadre de partenariat avec des pays tiers, l'UE n'est pas à même de garantir le respect de ces principes dans la pratique, puisque le contrôle des frontières est sous-traité à des pays en-dehors de l'UE. Les obligations de l'UE en termes de respect, de promotion et de protection des droits humains, notamment le droit d'échapper aux persécutions en demandant l'asile, doivent être au cœur de l'approche de la migration et du déplacement.

Les droits des femmes et des filles et la protection des enfants : L'absence de canaux sûrs et légaux pour rejoindre l'UE a des conséquences particulières sur les femmes et les filles. Comme le voyage en direction de l'Europe est souvent considéré comme trop onéreux et trop dangereux pour une famille entière, il n'est pas rare qu'un homme de la famille parte, laissant les femmes et les enfants derrière lui dans des zones de conflit. Les femmes ainsi laissées de côté n'ont d'autre choix que de s'engager dans des mécanismes négatifs pour s'en sortir et les filles sont contraintes au mariage précoce du fait de l'absence de protection et d'accès aux ressources financières.

Les femmes et les filles risquent également d'être victimes de

43 https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/t05-eutf-hoa-reg-09-better-migration-management_en.pdf

violences sexuelles et de trafic d'êtres humains, qu'elles soient mises de côté ou qu'elles tentent de rejoindre l'Europe par leurs propres moyens. Pourtant, les services destinés à les aider sont rares.⁴⁴ Dans les camps de réfugiés et sur les routes migratoires, l'absence d'accès à des services de santé, notamment en matière de santé sexuelle et reproductive, pose également d'importants problèmes aux conséquences dévastatrices : augmentation de la transmission du virus VIH/SIDA, des grossesses non désirées et des femmes et adolescentes qui accouchent sans l'aide de professionnels de la santé.⁴⁵ L'accès à l'enregistrement et aux documents individuels constitue un autre obstacle, par exemple la pratique d'enregistrement du seul « chef de famille », habituellement l'homme le plus âgé.

Selon l'UNICEF, un migrant sur huit est un enfant. La moitié des réfugiés sont des enfants.⁴⁶ L'absence de données détaillées sur les migrants et les réfugiés, ventilées selon le sexe et l'âge, fait qu'il est plus difficile d'apporter une réponse et des stratégies de protection appropriées. Dans la mesure où les enfants sont particulièrement vulnérables à l'exploitation durant leur voyage, l'Europe doit fournir un effort concerté avec des partenaires dans le but de mieux protéger les enfants. De plus, les États membres de l'UE doivent mettre fin à la pratique de détention des enfants, indépendamment de leur statut migratoire ou celui de leurs parents. Des systèmes transfrontaliers de protection des enfants doivent être mis en place pour réduire le risque que les enfants non accompagnés et séparés soient victimes d'exploitation, de trafic ou autres formes de violence ou de sévices.

MIGRATION, DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SECTEUR PRIVÉ

L'expérience du passé nous a montré que la migration circulaire contribue à la « fuite des cerveaux » dans de nombreux pays et que l'envoi de fonds par les diasporas est actuellement trois fois supérieur au montant de l'APD.⁴⁷ Le discours sur la façon dont la migration peut stimuler le développement économique s'est néanmoins dégradé l'année dernière. L'UE considère que les entreprises ont un rôle important à jouer dans la concrétisation de l'Agenda 2030 et tente de plus en plus de renforcer les liens entre le secteur privé et le développement par des mécanismes de panachage, par exemple en utilisant l'APD pour

déclencher des investissements considérés par le secteur privé comme plus risqués, de manière à ce que ce dernier assume une part du risque. Si l'on cherche à renforcer les programmes de co-financement avec le secteur privé, il est important de s'assurer que la plus-value en termes de développement soit démontrable, que le risque pour l'humain et l'environnement en soient effectivement minimisés, que les droits et les opportunités économiques des femmes soient réellement promus et que le secteur public n'en soit pas ébranlé mais plutôt renforcé. Des investissements responsables par le secteur privé et des politiques favorables aux pauvres, notamment une aide ciblée aux petites et micro entreprises, l'accès à un travail décent et un audit préalable des droits humains dans la lignée des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme des Nations Unies - sont autant d'éléments de nature à apporter une contribution de taille au développement durable.

Lorsqu'il s'agit du rôle du secteur privé dans l'aide aux réfugiés ou aux migrants, les conditions préalables imposées pour prospérer et obtenir un emploi décent ne peuvent être considérées isolément des besoins de la région d'accueil. Dans la lignée de la communication « Vivre dignement », une forme de coopération au développement européenne, sensible à la migration et intégrant les besoins et les droits des réfugiés et des migrants dans les plans de développement nationaux, s'impose. Par conséquent, travailler avec le secteur privé et créer un environnement favorable pour ce dernier est un élément de la réalisation de ces plans. L'attention accordée par l'UE à la coopération au développement doit s'appuyer sur une analyse socio-économique approfondie de toute la région, pour déterminer les types d'investissements dans des infrastructures productives et des biens publics qui seraient les plus profitables et les plus durables, envisager les secteurs économiques les plus accessibles pour les réfugiés et les migrants et pour les communautés hôtes vulnérables dans les cadres ruraux et urbains. Les emplois créés durant ce processus doivent être décents et, indépendamment du statut, les droits du travail doivent être respectés pour empêcher les tensions sociales dues au travail illégal ou sous-payé. Si disposer de moyens de subsistance est un premier objectif, outre le soutien du secteur privé, il convient d'être attentif à la mise à disposition de terres dans les zones accessibles aux réfugiés disposant de compétences agricoles afin de stimuler la production alimentaire et la nutrition. De plus, un accès au financement doit être possible pour les travailleurs indépendants dans les communautés hôtes vulnérables, mais aussi pour les réfugiés et les migrants (par exemple l'inclusion financière).

Vu l'importance d'une approche holistique, le nouveau Plan d'investissement extérieur de l'UE (PIE), qui s'appuie largement sur le plan d'investissement interne de l'UE (voir supra), nous inquiète.

44 Voir également la *Women's Refugee Commission (2016)*, « *EU-Turkey agreement failing women and girls* », <https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/EU-Turkey-Refugee-Agreement-Failing.pdf>

45 *Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis. 2015. HCR, FNUAP, Women's Refugee Commission*

46 *Global Trends 2015 HCR*

47 *Banque mondiale. Le 6 octobre 2014. Migration and Development Brief 23*

Le PIE affirme chercher à résoudre les « causes profondes de la migration », comme si la migration était un problème de développement, sans reconnaître sa contribution positive au développement. Le PIE devrait plutôt faire en sorte de réduire la nécessité de passer par la migration forcée. CONCORD n'est cependant pas convaincue que la distribution d'APD pour renforcer les investissements privés européens soit la bonne façon de résoudre les causes fondamentales de la migration forcée, par exemple le changement climatique, les conflits, voire le manque d'opportunités économiques. De plus, s'il semble louable que le PIE mette l'accent sur les États et les régions fragiles, là où le secteur privé est le moins enclin à investir, le fait est qu'en l'absence de cadres légaux adéquats garantissant la responsabilisation et la transparence des entreprises, encourager une présence accrue des entreprises transnationales ou multinationales dans ces pays pourrait saper le développement durable et les droits humains plutôt que de les faire progresser.

Une meilleure compréhension des moteurs de la migration et des données chiffrées plus solides sont nécessaires. Les gens migrent pour une grande variété de raisons : certains fuient des zones de guerre, la violence généralisée ou les catastrophes naturelles, d'autres pour trouver un revenu et des opportunités de travail, et plus encore pour un mélange de ces préoccupations. En effet, les réfugiés et les migrants ont tous des préoccupations de protection, des besoins et des vulnérabilités distinctes et qui se chevauchent. Ces similitudes et différences doivent être prises en compte dans les politiques, la programmation et les cadres légaux. Face aux frontières qui se ferment et aux politiques dissuasives, le droit de chercher l'asile doit être sauvegardé.

L'UE et ses États membres sont légalement tenus par la Convention des réfugiés de 1951 et son protocole ultérieur. Il n'existe toutefois pas de normes acceptées au niveau international pour la régulation de la migration. Nous saluons dès lors le résultat de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de l'ONU du 19 septembre 2016 qui prône la création d'un Pacte mondial pour la migration et nous encourageons fortement l'UE à contribuer de façon constructive à son élaboration, ainsi qu'au Pacte mondial sur les réfugiés, qui inclut la perspective de réaffirmer et de renforcer les meilleures pratiques dans la réponse aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Les gouvernements hôtes et donateurs, ainsi que la communauté internationale, doivent mieux comprendre les causes fondamentales des mouvements, les moteurs et les motivations des migrations ainsi que l'ampleur et la portée des fossés de la protection. La rhétorique actuelle des États membres n'est pas suffisamment basée sur des données chiffrées ; elle se base plutôt sur une logique court-termiste. Nous recommandons dès lors que les

donateurs financent la récolte de données à long terme et le contrôle de la protection tout au long des routes de migration.

Parallèlement à cela, nous devons élaborer un nouveau discours positif sur les migrants et les réfugiés.

L'UE ET SES ÉTATS MEMBRES DOIVENT :

- Veiller à ce que la réalisation des droits humains, l'équilibrage des quatre dimensions du développement durable dans les pays en développement, la réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions, l'éradication de l'extrême pauvreté et la lutte contre les inégalités soient les principaux objectifs de la politique de développement de l'UE. L'UE doit s'abstenir de recourir à l'APD pour concrétiser ses propres intérêts en matière de gestion des frontières et des flux migratoires. L'UE doit respecter les principes d'efficacité du développement, notamment le principe d'appropriation démocratique et d'alignement, et elle doit s'abstenir de subordonner l'aide à des conditions liées à la gestion de la migration et du déplacement.
- Créer un cadre réglementaire pour garantir des routes sûres, régulières pour les demandeurs d'asile afin de concrétiser les engagements de l'UE en vertu de l'Agenda 2030 et développer des instruments de migration existants tels que l'Agenda européen en matière de migration, développer un cadre légal qui offre des opportunités de mobilité régulières tant pour les travailleurs hautement qualifiés que peu qualifiés.
- Garantir que la coopération avec des pays tiers en matière de migration et de déplacement respecte les droits humains. Le retour des demandeurs d'asile et des migrants qui ne répondent pas aux normes internationales ou nationales plus protectives doit se faire dans la sécurité, la dignité et dans le respect de leurs droits. La priorité doit être donnée aux retours volontaires, avec une coopération entre les États dans l'aide à la réception et à la réintégration, avec une attention particulière aux femmes et aux enfants.
- S'engager à financer la collecte systématique de données sur le long terme le long des routes migratoires afin de comprendre les moteurs de la migration et de développer un discours positif, fondé sur des chiffres réels sur les migrants et les demandeurs d'asile.

CHAPITRE 5

MESURE DES PROGRES :

LA FIN DU PIB ?

CHAPITRE 5

LE VRAI COÛT POUR LA PLANÈTE ET L'HUMAIN DE LA CROISSANCE BASÉE SUR LE PIB

L'Agenda 2030 définit une approche transformationnelle de l'accroissement du bien-être humain, dans les limites des écosystèmes de la planète. Dans le cadre de cette approche, il envisage (dans l'ODD 8) de promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, avec une croissance de 7 % du PIB des pays les moins développés. Lorsqu'il suggère que les pays devraient tenter de dissocier la croissance économique de la dégradation de l'environnement, cet objectif reconnaît, timidement, la tension qu'il fait naître entre la promotion de la croissance économique et ses effets négatifs sur l'environnement. Malheureusement, cette exhortation ignore les impacts considérables (et parfois irréversibles) des modèles actuels de croissance économique sur la société, sur l'environnement et le changement climatique. Au final, elle n'apporte pas de réponse au fait que la croissance économique, si elle est entretenue et se maintient comme à l'heure actuelle, ne peut être durable. Elle n'est d'ailleurs en aucun cas inclusive.

Selon une hypothèse largement admise, une augmentation de la croissance économique, mesurée par le PIB, génère des bénéfices pour tous et elle améliore la qualité de vie. Notre modèle économique et social repose sur cette hypothèse. Depuis les années 1980, elle a donné naissance à des vagues de dérégulation visant à créer la planète mondialisée sur laquelle nous vivons. Si elle crée des poches de prospérité, la mondialisation a alimenté l'expansion de systèmes de production, commerciaux et financiers (voir, par exemple, *World Economic and Social Survey 2013: Sustainable Development Challenges*)⁴⁸ intensifs en ressources, qui entament la capacité de charge écologique de la planète et contribuent dans une grande mesure au changement climatique. Sur le plan social, elle a entraîné la concentration du pouvoir, de la richesse et de l'influence entre les mains d'un nombre de plus en plus limité de personnes et elle a creusé les inégalités salariales entre les pays et au sein des pays. La prime à la croissance stimulée par le PIB a favorisé une culture consumériste dans le monde entier, pour tous ceux qui peuvent se permettre d'y prendre part, les citoyens étant de la sorte réduits à l'état de « consommateurs » et les sociétés au statut de « marchés ». Les ressources naturelles sont présumées constituer un réservoir sans fonds dans lequel nous pouvons puiser à l'envi, et la planète est supposée avoir une capacité infinie à absorber les déchets et la pollution que nous produisons. Ce modèle a fait en sorte que les mécanismes du marché pour la fixation des prix de l'énergie, des matières premières, de la main-d'œuvre et de l'élimination des déchets : des prix qui

48 *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2013: Les défis du développement durable*

ne reflètent plus les coûts sociaux et environnementaux réels de ces biens et services. Les bénéfices sont acheminés vers quelques personnes et pas vers la société ni la planète dans son ensemble. Les bénéfices de la croissance ne profitent pas à tous les groupes de population. En soi, la croissance économique ne réduira ni la pauvreté ni les inégalités, comme cela a été démontré dans de nombreuses régions.⁴⁹

Il nous faut de ce fait mettre en cause le discours sur l'impératif unique de la croissance économique, sans aucune considération pour le type de croissance et de progrès requis pour apporter un réel changement et créer du bien-être pour tous. Une augmentation du PIB ne signifie pas que les soins de santé ou l'accès à l'éducation ont progressé pour tous ; elle ne garantit pas la sécurité alimentaire ou une meilleure nutrition ; elle n'entraîne pas forcément de facto une réduction de la pauvreté ; elle ne saisit pas la perte de ressources naturelles ou la dégradation de l'environnement ; elle ne mène pas à l'égalité des opportunités et elle ignore purement et simplement la dimension de genre. Même l'architecte du PIB avouait en 1934 que « *la richesse d'une nation peut dès lors difficilement être déduite d'une mesure du revenu national* ». ⁵⁰ La dépendance aux mesures du PIB nous rend complaisants, car ces mesures ne tiennent pas compte du véritable coût de la croissance pour les humains et la planète.

Ces 20 dernières années, la croissance PIB au Nigeria est de 5 %. C'est plus que les taux de croissance africains ou mondiaux. Pourtant, la pauvreté est passée de 54 % en 2003 à près de 70 % en 2012. Cela signifie que 112 millions de personnes, sur une population de 170 millions, vivent dans la pauvreté. Qui plus est, selon le rapport 2012 National Youth Survey, 45 % des jeunes de 15 à 35 ans sont sans emploi et quatre diplômés sur cinq n'ont pas de travail. Au Nigeria, les 10 % les plus riches possèdent deux fois plus que les 40 % les plus pauvres. La croissance du pays n'a pas réduit les inégalités.

Le Guatemala a la plus grande économie d'Amérique centrale. En 2012, le pays a affiché une croissance du PIB de 3 % et de près de 4 % en 2015. Pourtant, la pauvreté est passée de 51 % en 2006 à 59 % en 2014. Les indigènes connaissent un taux de pauvreté beaucoup plus élevé que les non-indigènes. Les inégalités de pouvoir politique sont importantes puisque 15 indigènes seulement siègent au parlement qui compte actuellement 158 membres.

49 *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_francais.pdf

50 *Growth and Development, Discussion paper, juillet 2011, BOND, UK*

Pourtant, bien qu'il soit évident que la croissance n'est pas durable, les décideurs politiques continuent de négocier des accords commerciaux et d'investissements bilatéraux dans la quête inaccessible d'une croissance économique « durable ». Ces accords ne serviront qu'à aggraver les impacts du modèle répandu sur la pauvreté et les inégalités, sur le changement climatique et le bien-être planétaire.⁵¹ L'incapacité à appliquer les conventions et accords internationaux sur la protection de l'environnement et des droits humains a renforcé cette tendance négative. Aucune garantie n'empêche les entreprises, à tous les niveaux, de se rendre complices ou de profiter tacitement des violations des droits humains. La fonction fondamentale de l'économie, en tant qu'institution sociale destinée à être au service de l'homme et de la planète, a été ignorée dans la quête d'efficacité et de maximisation des rendements. Au regard des défis mondiaux auxquels nous sommes confrontés et à la lumière des crises économiques et financières récurrentes que nous connaissons, il est indispensable de réorienter l'économie pour qu'elle remplisse ces fonctions fondamentales.

Si l'on veut que l'engagement de l'Agenda 2030 à « ne laisser personne de côté » se concrétise, il faut que les décideurs politiques cessent de s'appuyer sur la seule croissance économique. Ils doivent au contraire tenter de se pencher de façon globale sur ce qui constitue un progrès pour l'Homme et la terre et d'utiliser l'économie comme un outil pour réaliser ces progrès. De nouveaux indicateurs doivent être adoptés pour mesurer un progrès inclusif et durable dans les domaines sociaux, économiques et environnementaux, axés sur la notion de bien-être des humains et de la planète, dans la lignée de l'Article 3 du TEU, qui affirme que la mission et les objectifs sociaux de l'UE sont la promotion du bien-être de ses peuples. Ces indicateurs peuvent par exemple inclure l'accès à une nourriture adéquate, à un logement, des services de base qualitatifs, une espérance de vie en bonne santé, la sécurité des revenus, un travail décent, un bon équilibre entre vie privée et vie professionnelle, de bonnes relations au sein de sa communauté, la sécurité physique et un environnement propre et sain. De même, d'autres indicateurs tels que la mesure des émissions de gaz à effet de serre, le pourcentage d'énergies renouvelables dans la palette énergétique ou l'égalité hommes femmes peuvent également être pris en compte. Quel que soit le choix final, un « indice du bien-être » doit couvrir une vaste gamme de questions importantes pour l'Homme et la planète et il nécessitera une combinaison d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

Un travail considérable a déjà été entrepris au niveau national et par des institutions internationales, telles que l'OCDE, pour

⁵¹ Voir par exemple Lilliston B., Sept. 2016

explorer diverses options de mesures alternatives et plus étendues du progrès.⁵² Le rapport 2009 réalisé par la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi a constitué un catalyseur majeur à cet égard.⁵³ La nécessité d'aller au-delà du PIB et de trouver une alternative et des indicateurs complémentaires pour mesurer le progrès a plus récemment été traduite dans l'objectif 17 de l'Agenda 2030 et dans les Conclusions du Conseil de l'UE sur un programme de transformation pour l'après 2015.⁵⁴ **CONCORD exhorte de ce fait la Commission européenne et les États membres de l'UE à envisager, beaucoup plus sérieusement et de toute urgence, l'adoption d'un ensemble commun d'indicateurs couvrant des facteurs sociaux, économiques et environnementaux qui pourraient être utilisés dans tous les processus politiques et décisionnels pertinents.**

Pour que la pleine valeur de ces indicateurs supplémentaires devienne évidente, les décideurs politiques doivent réellement s'engager, sur une période déterminée, non seulement à collecter et contrôler les données, mais aussi à investir dans les domaines qui s'avèrent plus faibles et à suivre les améliorations qui en découlent. De cette façon, le public découvrira et appréciera la nécessité d'une plus vaste gamme de mesures destinées à saisir des aspects déterminants de leurs vies. Le PIB perdra quant à lui de son importance comme indicateur. Cette évolution devrait à son tour déclencher les évolutions transformatives nécessaires des processus politiques et du comportement.

EN DIRECTION DE MESURES DE BIEN-ÊTRE

Rio de Janeiro, au Brésil, a suivi l'exemple de Bogotá, Colombie, pour créer un indicateur de progrès social évaluant la performance sociale et environnementale de différentes parties de la ville, regroupés au sein de trois thèmes : les « besoins humains fondamentaux », les « fondations du bien-être » et l'« opportunité ». Le plan national d'ensemble pour le bien vivre adopté par l'Équateur repose sur le concept du bien vivre. Il a pour but de réaliser le bien-être pour tous les Équatoriens ; ses 12 objectifs comprennent l'égalité, les droits humains et la justice légale, la participation publique et politique et un environnement sain et durable.

⁵² <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

⁵³ Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doc-commission/RAPPORT_francais.pdf

⁵⁴ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/146311.pdf

Plusieurs pays d'Europe, dont des États membres de l'UE, ont pris l'initiative de compléter le PIB par des mesures alternatives du progrès. Une recherche documentaire limitée a été menée sur les divers indicateurs utilisés ou envisagés en plus du PIB, ainsi que les indicateurs de « qualité de vie » de la Commission européenne. Rares sont ceux qui ont adopté un véritable indice (l'Allemagne constituant une exception notoire), mais ils sont nombreux (par exemple l'Autriche, la Belgique, l'Italie et le Royaume-Uni) à avoir mis en place et à utiliser des indicateurs de mesure du « bien-être » ou de la « richesse ». Le rapport de la Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi semble avoir joué un rôle de déclencheur en de nombreux domaines.

Plusieurs questions ont servi de base à la recherche, afin de mener une évaluation initiale des différents modèles. Ces questions sont par exemple dans quelle mesure les indicateurs hors PIB couvrent les quatre dimensions du développement durable, est-ce qu'ils intègrent des mesures qualitatives en plus des mesures quantitatives et est-ce que les résultats du contrôle de ces indicateurs sont alimentés dans les processus décisionnels et politiques et est-ce qu'ils les influencent ?

Il s'est avéré que l'ensemble d'indicateurs appelé « au-delà du PIB » qui sont actuellement utilisés par des États membres de l'UE n'ont pas d'autre but que de compléter le PIB. Les principes fondamentaux de la croissance basée sur la consommation comme paradigme économique prédominant ne sont dès lors pas remis en cause. Si le recours à des indicateurs complémentaires traduit, dans une plus ou moins grande mesure, un malaise dans l'utilisation du PIB comme principal indicateur en fonction desquels des décisions sociales et économiques majeures sont adoptées, et une acceptation du fait qu'il n'englobe pas la « richesse » des citoyens ou de la société, le PIB n'est nullement mis en cause en tant que principal indicateur de mesure du progrès d'un pays. Il en va de même lorsque de nombreux autres indicateurs sont mesurés, voire quand le recours à des mesures alternatives est une exigence légale, comme c'est le cas en Belgique et en France.

De manière générale, tous les modèles européens comportent des indicateurs couvrant les quatre dimensions du développement durable, même si certains d'entre eux, dans chaque dimension, varient considérablement d'un pays à l'autre / au sein de la CE. Une certaine cohérence a été constatée entre les modèles dans le domaine de l'environnement. De même, la plus grande part (notamment les indicateurs de « qualité de vie » de la CE) des modèles comprennent des mesures qualitatives basées par exemple sur le bien-être subjectif ou sur le sentiment de satisfaction ou de bonheur. Il convient toutefois de noter une certaine ventilation des données dans les modèles, la Belgique et la CE étant les plus cohérentes en la matière.

Il est fréquent, sans que cela soit systématique, qu'une commission parlementaire (ou une initiative similaire) soit chargée de mener une étude des « mesures alternatives du progrès ». Il est évident que l'influence qu'elles peuvent avoir sur le processus décisionnel est limitée. La recherche a montré que lorsqu'une personnalité politique de premier plan ou un gouvernement en appelle à ou soutient des indicateurs complémentaires ou lorsque l'utilisation de ces indicateurs est liée d'une façon ou d'une autre à un agenda politique, la probabilité qu'ils soient utilisés dans le processus politique et décisionnel augmente. C'est le cas au Royaume-Uni, avec le Measuring National Well-being Programme (programme de mesure du bien-être national) lancé par l'ex premier ministre, David Cameron. Il sera toutefois intéressant de vérifier si l'utilisation d'indicateurs alternatifs du progrès peut dépendre de ce que la personnalité politique demeure en poste ou si leur utilisation est plus généralement acceptée par le gouvernement et s'ils demeurent ancrés dans la « façon de faire des affaires ». Le Royaume-Uni sera un bon exemple puisqu'il a connu un changement de dirigeant.

Certaines conclusions provisoires, préliminaires, peuvent être tirées de la recherche, bien qu'il soit trop tôt pour pouvoir dire si des indicateurs « alternatifs » ou « complémentaires » au PIB ont eu un réel impact sur le processus décisionnel ou sur la nature du progrès dans un pays déterminé. Cette analyse requiert un contrôle plus approfondi sur une certaine période. On peut cependant d'ores et déjà noter que si un modèle alternatif doit être élaboré, une harmonisation des divers modèles actuellement en vigueur dans les États membres de l'UE serait particulièrement utile. Les différences considérables entre les indicateurs utilisés rendent la comparaison difficile. Dans la mesure où l'objectif de l'UE est l'adoption généralisée de divers indicateurs destinés à composer un indice complétant de plus en plus, jusqu'à le remplacer, le PIB comme mesure du progrès ou du « bien-être » d'une population, il est indispensable que les États membres se réunissent (avec la Commission) dans le but de déterminer un ensemble commun d'indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, de mesure d'un vaste ensemble représentatif de facteurs étayant le bien-être des hommes et de la planète. Il est également critique que l'UE dans son ensemble, convienne d'intégrer les résultats de ces indicateurs de bien-être dans les processus décisionnels, notamment dans l'élaboration du budget de l'UE et des pays.

L'UE DEVRAIT :

- Assurer le suivi des engagements et recommandations de l'UE et des États membres en faveur de l'adoption de l'Agenda 2030 (Conclusions du Conseil, décembre 2014) et l'engagement envers l'objectif 17.19 de regarder au-delà du produit intérieur brut (PIB) pour élargir les mesures du progrès, notamment au capital social, humain et naturel, pour promouvoir une vision plus étendue des moyens de subsistance et du bien-être durables.
- Convenir d'adopter un ensemble commun d'indicateurs de l'UE couvrant des facteurs sociaux, économiques, environnementaux et de gouvernance axés sur le bien-être des personnes et de la planète, et s'engager à les utiliser dans tous les processus décisionnels et politiques en complément au PIB.
- Utiliser et faire régulièrement référence à ces mesures alternatives du progrès dans les stratégies de l'UE, les documents stratégiques, les politiques, les études et déclarations (par exemple le discours sur l'état de l'Union, le cadre financier pluriannuel et les propositions de budget annuel, les rapports annuels de la Commission et le processus du semestre européen).

ABRÉVIATIONS

AI	Analyse d'impact
APD	Aide publique au développement
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Commission européenne
CEE - ONU	Commission économique des Nations unies pour l'Europe
CER	Contrôle, examen et responsabilisation
CFP	Cadre financier pluriannuel
CLPE	Consentement libre, préalable et éclairé
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CPDD	Cohérence des politiques de développement durable
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondial des Nations Unies
FESI	Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI est l'acronyme en anglais)
EIDD	Etudes d'impact sur le développement durable
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPHN	Forum politique de haut niveau
GT	Le groupe des 7 grandes puissances économiques
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ICPD	Index de cohérence des politiques au service du développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGD	Organisation non gouvernementale de développement
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PDG	Politique de développement global
PE	Parlement européen
PFCE	La Plate-Forme pour le Commerce Équitable
PIB	Produit intérieur brut
PIE	Plan d'investissement extérieur de l'UE
PTCI	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP est l'acronyme en anglais)
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SIAR	Soutien à des investissements agricoles responsables
STN	Société transnationale
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

Rapports périodiques de CONCORD

AIDWATCH:

Depuis 2005, Aidwatch contrôle l'aspect qualitatif et quantitatif de l'aide publique au développement des États membres de l'Union européenne et par la Commission européenne. Le groupe Aidwatch émet des recommandations en la matière. Par ces publications, nous souhaitons rendre les dirigeants de l'UE responsables de leur engagement de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide au développement et d'utiliser cette aide de façon honnête et efficace.

www.concordeurope.org/aidwatch-reports

LES DÉLÉGATIONS DE L'UE :

Les rapports émis sur les délégations de l'UE se penchent sur le dialogue politique et stratégique et les processus de programmation, notamment le processus des feuilles de route des OSC. Ces publications ont pour objectif de contribuer à l'amélioration de la relation de travail entre les délégations de l'UE et les OSC, de rassembler des exemples de bonnes pratiques et d'enseignements tirés, mais aussi d'émettre des recommandations aux états membres de l'UE et aux OSC.

www.concordeurope.org/eu-relationships-publications

LES RAPPORTS SPOTLIGHT :

Tous les deux ans depuis 2009, les rapports Spotlight se penchent sur la cohérence des politiques des institutions de l'UE et leur impact sur les communautés vulnérables dans des pays en-dehors de l'Europe. Ces rapports ont pour but de susciter la prise de conscience des dirigeants politiques et des citoyens de l'UE sur la nécessité de modifier certaines politiques domestiques et externes de l'UE, dans le but de garantir un monde plus équitable et durable.

www.concordeurope.org/spotlight-publications-policy-coherence-development



NOS MEMBRES



CONCORD is committed to the Code of Conduct on Messages and Images and respects its principles in all publications.
www.concordeurope.org

Copyright: This work is available under a Creative Commons Attribution Non-Commercial 4.0 International license.
 More info on <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

