

## Claude DUVAL

Avocat spécialisé en droit des relations internationales et ancien fonctionnaire international à la Banque mondiale.



# BREF APERÇU PORTANT SUR LA COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE (UE)

La communauté internationale s'est avisée, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, de l'échec, total ou partiel, des politiques d'aide au développement. Cela peut être attribué, pour partie, à un manque presque total de cohérence entre les politiques de développement poursuivies par les pays développés et leurs autres politiques. L'UE s'essaye à y remédier.

*Brief overview on the coherence of the policies for the development of the European Union (EU).*

*At the end of the 20th century, the international community came to realize that the development policies were seriously flawed. This may be attributed, in part, to an almost lack of coherence between the development policies pursued by the developed countries and their other policies. The EU is striving to address this situation.*

**لمحة مختصرة حول التناسق بين السياسات من أجل التنمية في الاتحاد الأوروبي.  
كلود دو فال**

تم إخطار المجتمع الدولي في نهاية القرن العشرين من الفشل الكلي أو الجزئي للسياسات المساعدة للتنمية. ويمكن أن يعزى هذا، في جزء منه، إلى غياب كامل بالتقريب للاتساق بين سياسات التنمية التي تنتهجها البلدان المتقدمة وسياساتها الأخرى. يسعى الاتحاد الأوروبي لعلاج ذلك.

**ملاحظاتي مختصر در خصوص انسجام سياست های توسعه اتحاديه اروپا. كلود دو فال**  
در پایان قرن بیستم جامعه بین الملل متوجه شد که سیاست های مربوط به توسعه کاملاً یا به صورت جزئی با شکست مواجه شده است. شاید این امر تا حدی به خاطر عدم تقریباً کامل انسجام سیاست های توسعه و دیگر سیاست های باشد که کشور های توسعه یافته دنبال می کنند. اتحادیه اروپا تلاش می کند که این مشکل را برطرف کند.

LE XX<sup>E</sup> SIÈCLE S'EST ACHEVÉ sur un constat d'échec, qu'il soit total ou partiel, des politiques d'aide au développement menées depuis cinquante ans : plus personne n'en conteste la réalité. Un tel constat a été accompagné d'une critique plus ou moins marquée des pratiques qui ont prévalu pendant cette période, l'aide publique au développement (APD) n'ayant pas su s'adapter à un environnement institutionnel, économique et politique en mutation accélérée, en raison de la mondialisation. En effet, l'APD s'est montrée incapable de produire les effets globaux attendus sur les grandes variables macroéconomiques et sociales des pays en développement en raison d'une coordination souvent insuffisante entre ses composantes internes et aussi d'un manque presque total de cohérence entre les politiques de développement et les autres politiques conduites par les pays développés.

### **Nécessité d'un nouveau dispositif international de l'aide au développement**

Ce bilan négatif a été le catalyseur d'une prise de conscience de la nécessité de réformer en profondeur le système d'aide au développement, prise de conscience que l'on peut passer utilement en revue en faisant très largement fond sur certains éléments d'une contribution récente parue dans *Alternatives Sud* (2011) sous la plume de Laurent Delcourt.

Le caractère très progressif de cette prise de conscience explique que les réponses de la communauté internationale se sont longtemps fait attendre. En effet, c'est seulement, en 2000, au Sommet du millénaire des Nations unies à New York, qu'ont été adoptés solennellement les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), à savoir : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement et, enfin, mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Ont été ainsi consacrées les stratégies officielles de lutte contre la pauvreté comme nouveau cadre mondial de référence pour les politiques de développement.

De nombreux rendez-vous internationaux destinés à traduire ces promesses en politiques concrètes ont pris le relais de ce sommet fondateur : Conférence des Nations unies de Monterrey sur le financement du développement (2002), Premier Forum de haut niveau de Rome sur l'harmonisation et l'alignement des aides organisé par l'OCDE et la Banque mondiale (2003), Sommet mondial des Nations unies sur le développement durable de Johannesburg (2004), Sommet du G8 de

Gleneagles (2005) sur la pauvreté en Afrique, et surtout deuxième Forum de haut niveau de Paris sur l'harmonisation et le renforcement de l'efficacité de l'aide (2005).

La promesse d'accroître progressivement le volume d'aide, et de mettre la lutte contre la pauvreté et la réalisation des OMD au centre des priorités internationales, s'est doublée d'un accord entre les donateurs sur cinq principes directeurs communs, à savoir : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, et responsabilité mutuelle. Leur mise en œuvre est censée augmenter l'efficacité de l'aide. Véritable pièce maîtresse de cette nouvelle architecture de l'aide, la Déclaration de Paris de 2005 a formalisé ces nouvelles orientations, les a déclinées en mesures pratiques à mettre en œuvre, et leur a adjoint un cadre de suivi des engagements pris et des indicateurs de progrès.

Dorénavant, les signataires de la Déclaration de Paris, sont engagés à établir des mécanismes permettant une meilleure coordination et une plus grande harmonisation de leurs aides, à savoir : aligner leurs politiques d'aide sur les priorités et stratégies de développement définies par les pays partenaires, utiliser les systèmes administratifs nationaux pour l'acheminement des fonds, privilégier l'approche-programme par rapport à l'approche « projets », et ce, selon les capacités institutionnelles des pays récipiendaires, œuvrer, pour ce faire, au renforcement durable de leurs capacités, et enfin, associer les sociétés civiles locales au processus de développement.

Les bénéficiaires de l'aide sont également tenus à toute une série d'obligations. Ainsi sont-ils notamment invités à définir leurs priorités et à élaborer leurs propres stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et à les traduire dans des programmes opérationnels axés sur les résultats vérifiables.

Enfin, donateurs et pays partenaires doivent conjointement mettre sur pied des mécanismes qui permettent de renforcer la transparence concernant l'utilisation des fonds alloués au développement dans la perspective de résultats mesurables.

Ce sont là de multiples chantiers, destinés à jeter les fondements d'un nouveau paradigme de l'aide pour le développement.

## **Place de l'UE dans ce nouveau dispositif international de l'aide au développement**

Les raisons principales pour lesquelles l'UE a été la cheville ouvrière – sinon exclusivement du moins très en pointe dans cet exercice de remodelage – de ce

nouveau dispositif international de l'aide au développement, jouant à bien des égards un rôle d'inspiration et d'aiguillon, sont au nombre de deux.

Tout d'abord, rappelons que, à ce jour, l'aide européenne au développement (États membres et institutions confondus) représente une somme de l'ordre de 50 milliards d'euros (80 % en bilatéral et 20 % par le biais du budget de développement de l'UE), soit environ 55 % de l'APD dans le monde.

Par ailleurs, sa double qualité d'entité politique supranationale et de premier partenaire commercial des pays en développement lui permet de marier utilement la poursuite des OMD avec plus généralement l'action de l'UE sur la scène internationale (État de droit, démocratie, respect des principes de la charte de l'ONU, etc.), tout en visant à assurer la promotion des échanges entre pays développés et pays en voie de développement, gage d'une meilleure participation de ces derniers à une mondialisation dont le bénéfice a vocation à s'étendre à tous.

Autrement dit, l'UE a progressivement fait de l'aide au développement l'un des piliers de sa politique extérieure, avec la politique commerciale et le dialogue politique : cette coopération est donc mise au service d'une politique globale, constituant pour l'UE un moyen de se projeter politiquement dans le monde et de gagner en visibilité, à défaut de pouvoir, pour le moment, exercer une véritable politique de puissance.

Seule une aide efficace, mieux coordonnée et plus cohérente, peut servir efficacement cette ambitieuse politique extérieure globale : d'où toute l'importance du paradigme des trois « C », pour cohérence entre les différentes politiques menées, complémentarité entre les divers bailleurs de fonds, et coordination des aides.

Dans cet exercice de cohérence qui doit s'imposer entre les différentes politiques menées par l'UE, il convient que les objectifs de la politique d'aide au développement soient pris en compte dans la conception et la mise en œuvre de ses autres politiques (sectorielles, commerciales, etc.) ayant un impact sur les pays en développement, et ce, dans le droit fil des dispositions du Traité de Lisbonne (Art. 208 TFUE) qui en font une obligation juridique qui s'impose à tous ses membres (« *L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement* »).

À cet effet, l'UE s'est attachée à dégager une douzaine de chantiers politiques où elle entend faire porter ses efforts dans la poursuite d'une cohérence de ses politiques pour le développement (CPD).

À suivre, en les résumant, divers rapports récents de la Commission des Communautés Européennes, il appert que les progrès réalisés dans ces douze chantiers sont, à ce jour, inégaux.

## **Commerce**

Des progrès en matière d'engagements de la CPD sur le commerce ont été réalisés dans les domaines où l'UE peut contrôler le résultat – par exemple les préférences autonomes proposées à des pays en développement. Sur d'autres points, l'UE travaille activement pour obtenir des succès et poursuit ses efforts pour obtenir d'éventuels résultats efficaces favorables au développement. Au niveau multilatéral, une percée dans l'agenda du développement de Doha au sein de l'OMC exige un engagement fort de tous, notamment des grandes économies émergentes.

## **Environnement**

Des progrès satisfaisants ont été réalisés dans l'UE pour intégrer les préoccupations en matière de développement dans le domaine politique de l'environnement, comme le démontrent notamment l'initiative de consommation et de production durables, le programme forestier ou le renforcement du dialogue avec les économies en développement, et notamment les pays émergents. Toutefois, il reste à régler des questions critiques comme l'amélioration de la gouvernance internationale pour l'environnement et le renforcement de la mise en œuvre de la convention sur la biodiversité. Une plus grande cohérence pour le développement est vitale dans le domaine de la politique de l'environnement si la «mise au vert» des économies tant des pays développés que de ceux en développement doit tenir ses promesses.

## **Changement climatique**

Des progrès appréciables ont été réalisés dans les politiques concernant le changement climatique, leur dimension au regard du développement étant progressivement mieux comprise et articulée.

Ainsi, il importe que le dialogue politique soit renforcé pour mettre au point une vision partagée avec les pays en développement les plus vulnérables, mettant ainsi en lumière la nécessaire cohérence des actions dans le domaine des changements climatiques, de l'énergie et du développement.

## **Sécurité**

Dans de nombreux pays en développement, l'UE soutient le processus de paix sur les plans politique, financier et avec des moyens militaires, assurant ainsi à ces

pays la stabilité et la paix dont le développement a besoin. La synchronisation et la coordination correctes des activités de l'UE sont particulièrement importantes, de même que l'harmonisation avec les initiatives des pays partenaires. Et surtout, l'UE devrait aussi renforcer ses efforts pour parler d'une seule voix.

## **Agriculture**

La crise mondiale des prix des produits alimentaires de 2007-2008 a éclairé, sous un jour nouveau, la situation alimentaire dans les pays en développement, soulignant les nombreux facteurs en œuvre et l'imbrication de leurs relations mutuelles. L'impact de la politique agricole de l'UE doit être soigneusement médité à la lumière de cette complexité et la récente adaptation de la politique agricole commune représente, en l'occurrence, un pas dans la bonne direction, en particulier grâce au découplage d'une plus grande part de l'aide aux revenus accordée aux agriculteurs et à la réduction des subventions aux exportations. L'alimentation et l'agriculture resteront au premier plan de l'agenda politique international au cours des années à venir et, à long terme, la politique agricole de l'UE et des pays en développement devrait prendre en compte les contraintes imposées par les mesures de lutte contre le changement climatique, les tendances de la démographie, la modification des schémas de consommation et la surface limitée des nouvelles terres cultivables. Nourrir la population croissante du monde exigera globalement de doubler la production de denrées alimentaires d'ici à 2050, avec un quadruplement de la production en Afrique. Dans ce contexte, les progrès de la productivité agricole, en particulier dans les pays en développement, et la durabilité de la production seront des défis critiques que des politiques cohérentes de l'agriculture et du développement dans l'UE devront contribuer à relever.

## **Pêche**

Par des accords de partenariat pour la pêche se substituant à un cadre ancien, l'UE a mis en œuvre le cadre politique plus favorable au développement instauré par la réforme de la politique commune de la pêche décidée en 2002 et 2004. De surcroît, les mesures prises au niveau de l'UE pour lutter contre la pêche illégale, non déclarée et non réglementée constituent des mesures importantes pour éviter une diminution des ressources halieutiques et une situation où les pays en développement perdent des prises et des recettes potentielles.

## **Dimension sociale de la mondialisation, emploi et travail décent**

Dans le domaine de la dimension sociale de la mondialisation, les questions à régler couvrent un large éventail et tant la coordination que la cohérence sont

importantes, même si elles ne sont pas faciles à réaliser. À la lumière de la crise économique mondiale, la dimension sociale de la mondialisation et le travail décent deviennent encore plus importants pour le développement et la réduction de la pauvreté. Le relèvement du niveau de protection sociale, le financement de filets de sécurité sociale et l'utilisation de l'agenda sur le travail décent comme instruments destinés à venir à bout de la crise sont des éléments vitaux dans le règlement de ces questions. La promotion et la prise en compte de l'égalité des sexes comme réflexe automatique dans tous les domaines sont essentielles à cet égard.

## **Migrations**

Grâce à son approche mondiale en matière de migrations, l'UE cherche à garantir que les effets positifs des migrations soient maîtrisés pour profiter mutuellement à l'UE et à ses pays partenaires. Le processus de cohérence des politiques pour le développement sert à garantir la réalisation de ce délicat équilibre. L'UE a renforcé son dialogue avec les pays tiers concernant les questions de migrations et de développement tout en intégrant les préoccupations et défis mutuels liés aux migrations dans la coopération avec ces pays, telle la portabilité des droits socio-économiques. En outre, doit se poursuivre l'approfondissement de la problématique des envois de fonds, du renforcement de la mobilité, ainsi que celle d'une relation et d'un dialogue plus vigoureux avec les organisations des communautés de migrants. Enfin, de nouvelles questions comme l'impact de la crise économique et du changement climatique sur les migrations doivent être abordées.

## **Recherche**

L'UE continue de contribuer aux objectifs de développement grâce à ses programmes de recherche et à promouvoir la participation des chercheurs originaires de pays en développement à des projets de recherche et à des programmes de mobilité. En finançant des projets relevant d'une vaste gamme de sujets, comme la santé ou la sécurité alimentaire, la politique de recherche a contribué de façon décisive au développement. Néanmoins, la participation des chercheurs originaires des pays en développement reste souvent faible, en raison des capacités et infrastructures réduites de recherche de ces pays. En sus des actions d'aide aux pays en développement, l'accent est de plus en plus mis sur l'intensification du dialogue avec les organismes régionaux afin d'identifier des priorités et des capacités communes pour les recherche.

## **Société de l'information**

L'UE a pris des initiatives importantes pour promouvoir une société de l'information intensifiant sa coopération en matière de recherche avec les pays en

développement et renforçant sa coopération sur les questions réglementaires avec ces pays. L'expansion de l'internet est aussi suivie par l'Union africaine et l'UE dans le cadre d'un nouveau partenariat stratégique pour la science, la société de l'information et l'espace.

## **Transports**

Dans le domaine des transports, la cohérence est de plus en plus abordée par des actions plus équilibrées d'un mode de transport à l'autre, en particulier dans l'Afrique subsaharienne, et suivant des thèmes transversaux. Une amélioration des cadres de la coordination et de coopération serait nécessaire pour définir les objectifs et initiatives de la CPD. Cette amélioration viserait à connecter les réseaux transeuropéens et africains dans le but de faire face aux défis de la pauvreté, de la dégradation de l'environnement et des déséquilibres migratoires.

## **Énergie**

Au cours des dernières années, l'énergie a bénéficié d'une attention politique considérable au sein de l'UE et d'éventuelles synergies avec le développement ont été recherchées. Les actions de l'UE concernant le changement climatique et l'énergie pourraient avoir des répercussions pour les pays en développement, en créant de nouvelles possibilités pour les exportations de biocarburants. Réciproquement, les politiques de développement dans des pays en développement spécifiques peuvent être mises en œuvre, en aidant les pays où existe un bon potentiel de développement de la production et de l'utilisation de biocarburants, le tout en consonance avec le programme de durabilité défini par l'UE. D'autres types de progrès ont été réalisés, comme le démontrent l'instauration et la mise en œuvre de dialogues concernant l'énergie avec les pays en développement ou l'adoption d'un programme thématique d'aide à l'environnement et à la gestion durable de ressources naturelles dans le monde en développement. Les politiques énergétiques, et la stratégie des technologies liées à l'énergie essentielles pour l'avenir dans l'UE, joueront un rôle primordial pour garantir le développement durable de l'UE, sa réaction face aux changements climatiques et ses efforts pour aider les pays en développement à atteindre les OMD.

## **Evaluation de ces douze chantiers au regard de la CPD**

Une évaluation de ces douze chantiers n'est pas une mince affaire car trois groupes de politiques sont en jeu pour réaliser les OMD, à savoir le contexte



mondial, l'aide au développement, et les autres politiques de l'UE. Les interactions entre ces trois groupes étant complexes, l'accent dans une telle évaluation doit être plus particulièrement mis sur les interactions entre les politiques d'aide au développement et les autres politiques de l'UE : c'est ce qui a été esquissé ci-dessus. Un tel cadre, certes moins ambitieux, permet, toutefois, une exploration plus systématique des effets (positifs ou négatifs) que les politiques de l'UE, dans des domaines autres que l'aide, peuvent avoir sur la réalisation des OMD. En effet, alors que très souvent l'accent est mis sur l'impact négatif potentiel des différentes politiques de l'UE (autres que l'aide) sur le pays en développement, recourir à un cadre plus limité encourage l'identification des répercussions positives potentielles sur le développement que peuvent avoir ces autres politiques dont ce n'est pas l'objectif premier. Toujours dans un souci d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la CPD, il est prévu des objectifs concrets et des indicateurs de progrès réalisés dans tout un ensemble de politiques ayant une incidence sur les cinq enjeux mondiaux suivants : le commerce et les finances, le changement climatique, la sécurité alimentaire, les migrations, et la sécurité. Enfin, l'UE n'étant pas la seule dont les actions affectent de manière significative les pays en développement, elle ne peut que soutenir les efforts déployés par l'OCDE pour diffuser, au-delà des membres de cette dernière, ce principe de cohérence entre les politiques sans lien explicite avec le développement et les objectifs du développement, ainsi que les pratiques qui doivent nécessairement en découler, et appuyer également les efforts des membres du G20 allant dans le même sens.

## Bibliographie

---

- Aide au développement de l'Union européenne : perspective critique.* Laurent Delcourt. Alternatives Sud (2011)
- La politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable. Accroître l'impact de la politique de développement de l'Union européenne.* Commission des Communautés Européennes. (2010)
- Rapport UE 2009 sur la cohérence des politiques pour le développement.* Commission des Communautés Européennes. (2009)
- La cohérence des politiques pour le développement-établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union ».* Commission des Communautés Européennes. (2009)