



C A M P A G N E ALIMENTERRE

Pour des **politiques
européennes
cohérentes** avec la
**sécurité alimentaire
mondiale**

Quel rôle pour les
parlementaires européens
et les parlementaires des
pays partenaires au Sud ?

Mars 2010

Jean-Pierre Rolland
GRET/PPRI



Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne et de l'Agence française de développement. Son contenu relève de la responsabilité du CFSI et du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne ou de l'AFD.



Groupe de recherche et d'échanges technologiques
Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>



32, rue Le Peletier
75009 Paris, France
Tél. : 33 (0) 1 44 83 88 50
Fax : 33 (0) 1 44 83 88 79
<http://www.cfsi.asso.fr>
info@cfsi.asso.fr

AVANT PROPOS

Ce rapport a été réalisé par le GRET (Jean-Pierre ROLLAND) pour le compte du Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI).

La réalisation du rapport a bénéficié de la supervision et de l'appui précieux et sans faille de Pascal ERARD (CFSI) et de la relecture attentive de Suzan CORNELISSEN (Evert Vermeer Foundation), d'Aurèle DESTREE (Glopolis-Prague Global Policy Institute), de Virginie PISSOORT (SOS Faim) et de Romain PHILIPPE (CONCORD) qu'ils en soient ici chaleureusement remerciés

Le rapport a été réalisé avec l'appui financier de l'Agence Française de Développement. Son contenu relève de la responsabilité du CFSI et du GRET et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'AFD.



Sommaire

Résumé	4
1. Contexte	12
2. Objectif du rapport et méthodologie	13
3. Pourquoi agir pour plus de cohérence au regard du droit à l'alimentation et de l'OMD 1 14	
3.1. Définition et enjeux de la cohérence des politiques pour le développement.....	14
3.2. Les engagements internationaux de l'UE en matière de sécurité alimentaire mondiale 15	
4. Les engagements de l'UE en faveur de la cohérence des politiques pour le développement	17
4.1. Un cadre juridique et un engagement politique confirmés par le Traité de Lisbonne 17	
4.1.1. Les fondements juridique de la CPD.....	18
4.1.2. Le cadre politique à la CPD	18
4.2. La prise en compte de la sécurité alimentaire en matière de CPD par l'UE	19
4.3. Des mécanismes organisationnels pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la CPD 21	
4.3.1. « Les mécanismes ».....	21
4.3.2. Les instruments	22
4.3.3. L'identification de domaines prioritaires pour des actions concrètes de matière de cohérence.....	24
5. Malgré des avancées, un décalage entre les intentions et la mise en œuvre de la CPD... 26	
5.1. L'approche développée par l'UE permet-elle vraiment d'assurer une meilleur CPD ? 26	
5.1.1. Les dangers de la nouvelle approche communautaire de la CPD	26
5.1.2. Quelle efficacité des nouveaux instruments de la CPD ?.....	28
5.1.3. Une implication des PED qui peut encore être améliorée.....	29
5.2. La politique commerciale européenne.....	31
5.2.1 Les engagements pris en 2005 par la Commission	32
5.2.2. Les conclusions du rapport 2009 de la Commission.....	32
5.2.3. La politique commerciale communautaire : des incohérences de fond avec le droit à l'alimentation et l'OMD 1	34
5.3. Le secteur agricole et la politique agricole commune	41
5.3.1. Les engagements pris en 2005 par la Commission	41
5.3.2. Les conclusions du rapport 2009 de la Commission.....	42

5.3.3. Malgré les réformes, une PAC toujours source de distorsions et d'incohérences	44
6. Comment impliquer plus fortement le Parlement européen dans la mise en œuvre et le suivi de la CPD ?	46
6.1. Une implication encore faible du Parlement européen mais qui se renforce	46
6.2. Les institutions, prérogatives et instruments mobilisables	47
6.2.1. Les Institutions	47
6.2.2. Les prérogatives	49
6.2.3. Les instruments mobilisables	51
6.3. S'associer avec les parlementaires des PED	53
6.3.1. L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE Afrique Caraïbes Pacifique - Union européenne	54
6.3.2. L'assemblée parlementaire EUROLAT	56
6.3.3. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (EUROMED)	58
6.4. Mobiliser d'avantage les parlementaires nationaux	59
6.5. Faire de la « société civile » un partenaire du Parlement européen en matière de CPD	61
Liste des acronymes	64
Liste des parlementaires contactés	66
Bibliographie	67
Sites web de référence	70

Résumé

Dans un contexte marqué par les effets de la crise alimentaire de 2008 qui a touché et continue de toucher durement les pays en développement en particulier les plus pauvres, la FAO a annoncé que la barre du milliard d'être humains, dont une majorité de paysans, souffrant de la faim a été dépassée. Pourtant, les pays membres de l'ONU se sont engagés, dans le cadre de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à respecter le droit à l'alimentation. En septembre 2000, ces mêmes Etats s'étaient fixés comme objectif n°1 du millénaire de réduire de 50 % la proportion de la population souffrant de la faim entre 1990 et 2015. La tendance observée ne pousse pas à l'optimisme et cet objectif risque de ne pas être atteint pour de nombreux pays. Toutefois, après plus de 20 ans de désintérêt des partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux, mais aussi de nombreux pays en développement pour le secteur agricole, le consensus récent pour reconnaître qu'investir dans le secteur agricole est le moyen le plus efficace pour réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire des pays en développement, offre des perspectives plus positives permettant de répondre en partie à cette tragédie.

Or, dans un monde de plus en plus interdépendant, l'efficacité de soutiens croissants indispensables en faveur du secteur agricole dans les PED dépend aussi des effets contradictoires des différentes politiques mises en œuvre par les principaux pays donateurs et notamment l'Union européenne. Vingt ans, après les premières alarmes des ONG la recherche d'une plus grande cohérence des politiques communautaires est devenue un enjeu central pour l'Union européenne, comme l'indique le second rapport de la Commission européenne sur la cohérence des politiques paru en septembre 2009. Dans un contexte de ressources financières limitées, il s'agit pour l'Union européenne d'établir des synergies entre les politiques communautaires et les objectifs de développement et par là-même à renforcer l'efficacité de l'aide au développement.

Une meilleure prise en compte de la CPD par l'Union européenne...

Depuis le traité de Maastricht la CPD bénéficie de fondements juridiques confirmés dans le Traité de Lisbonne. Ainsi, l'article 208 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'UE stipule que : « la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ».

La CPD bénéficie aussi d'un cadre politique fixé en 2005 par une Communication de la Commission qui indique que « dans le processus d'élaboration des politiques de l'UE, la cohérence est un engagement pluridimensionnel qui doit trouver sa place dans la stratégie générale de développement durable de l'UE. Les politiques qui ne concernent pas le développement devraient respecter les objectifs des politiques de développement et la coopération au développement devrait contribuer aussi, selon les possibilités, à atteindre les objectifs de ces autres politiques de l'UE. » Douze domaines prioritaires ont été identifiés : le commerce, l'environnement, le changement climatique, la sécurité, l'agriculture, la pêche, la dimension sociale de la mondialisation, l'emploi et le travail décent, les migrations, la recherche et l'innovation, la société d'information, le transport et l'énergie. En 2009, dans une

nouvelle communication préalable au second rapport sur la CPD, la Commission a proposé un nouveau cadre politique pour une approche « Toute l'Union », appuyée par le Conseil, basée sur trois principes : se concentrer sur un petit nombre de priorités de la CPD (cinq défis prioritaires au total : changement climatique, sécurité alimentaire, migration, commerce et finances, sécurité et consolidation de la paix) ; faire davantage pour mobiliser les ressources non APD et mieux tirer parti du potentiel de ces flux financiers publics et privés pour le développement ; renforcer le dialogue avec les pays en développement sur les questions de la CPD.

Enfin, l'Union européenne a mis en place des mécanismes organisationnels permettant la mise en œuvre et le suivi de la CPD : unité de la DG développement spécifiquement consacrée à la CPD, groupe interservices sur la CPD, réseau CPD à l'initiative des directeurs généraux de l'UE. De nombreux instruments ont également été développés ou mobilisés pour renforcer la cohérence : consultations interservices, système d'évaluation d'impact, documents de pays ou régionaux, programme de travail glissant sur la CPD, rapport biennal de la Commission sur la CPD.

Mais un décalage entre les intentions et la mise en œuvre de la CPD

S'il est indéniable que l'Union européenne a fait des efforts importants en matière de CPD, ces efforts sont-ils suffisants, notamment au regard de ses engagements en matière de lutte contre la faim dans le monde ? Ces engagements sont notamment la reconnaissance par les Etats membres de l'Union européenne du droit à l'alimentation et l'objectif de réduction de 50 % de la proportion de la population souffrant de la faim entre 1990 et 2015 (OMD 1).

Tout d'abord, force est de constater que dans de nombreux documents européens, notamment relatifs à la CPD, l'UE reconnaît l'importance de la cohérence pour atteindre les objectifs du Millénaire et en particulier l'OMD 1. Par contre il n'est jamais fait référence au droit à l'alimentation. Mais surtout, malgré les avancées en matière de prise en compte de la CPD par l'Union européenne, il existe encore un fort décalage entre les intentions et la mise en œuvre de la CPD. Deux politiques communautaires symbolisent cet écart entre les intentions et la mise en œuvre de la CPD par l'UE : la politique commerciale et la politique agricole commune.

- D'une part, la politique commerciale promue par l'Europe comprend, de notre point de vue, des incohérences de fond avec le droit à l'alimentation et l'OMD 1. Comme le souligne O. de Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation : « pour que le commerce soit propice au développement et qu'il contribue à la réalisation du droit à une alimentation suffisante, il faut que la spécificité des produits agricoles soit reconnue. Le système commercial doit accorder davantage de flexibilité pour les pays en développement, surtout pour protéger leurs producteurs agricoles de la concurrence avec les producteurs des pays industrialisés. La libéralisation des échanges ne peut donc pas répondre aux engagements pris par l'Europe en matière de droit à l'alimentation et de sécurité alimentaire mondiale ».

Par ailleurs, comme l'a reconnu, le commissaire européen au commerce lui-même, il peut exister une incohérence en ce qui concerne l'articulation de la politique commerciale de l'UE avec les objectifs de développement, de voisinage, ou de droits de l'homme. La politique commerciale de l'Europe qui vise une Europe compétitive dans une économie mondialisée, notamment via la multiplication des accords de libre-échange (ALE), peut compliquer les échanges, fragiliser le principe de non-discrimination, et exclure les économies les plus faibles.

Les Accords de partenariat économique en cours de négociations avec les pays ACP en sont un exemple parfait. Ils sont sources d'incohérences au regard de la lutte pour une sécurité alimentaire mondiale. La conduite à marche forcée des négociations avec l'UE, avant la réalisation des intégrations régionales, est souvent contre-productive et déstabilise les processus d'intégration régionale en cours. En matière d'ouverture des marchés ACP, les contraintes imposées par l'UE, qui sont supérieures à celles imposées par l'OMC, rendent difficiles pour ces pays l'élaboration de politique agricole et de sécurité alimentaire efficaces pouvant s'appuyer notamment sur une protection minimale de leur production agricole. Par ailleurs, l'ouverture des marchés des pays ACP imposée par les APE, malgré la possibilité d'exclure 20 % du commerce de la zone de libre-échange, risque d'exposer certaines productions agricoles et les industries agro-alimentaires naissantes de ces pays à la concurrence des denrées alimentaires européennes fortement concurrentielles. Enfin, la perte de recettes fiscales due à l'ouverture des marchés ACP à l'UE, premier fournisseur de ces pays, va rendre plus difficile les investissements publics dans le secteur agricole.

De plus, la multiplication des normes sanitaires et phytosanitaires, des normes techniques et la complexité des règles d'origine imposées par l'Union européenne sont également en totale incohérence avec l'objectif d'appui au développement des exportations des pays du Sud vers le marché européen.

- Si les réformes successives de la PAC ont supprimé peu à peu les aides considérées par les règles de l'OMC comme étant les plus distorsives (soutien des prix et subventions aux exportations), elles n'ont pas, loin sans faut, supprimer toutes les incohérences. En 2007, l'Union européenne consacrait encore 1,45 milliard d'euros aux subventions à l'exportation, soit 3,4 % des dépenses de la PAC. De plus, comme le montre la situation du secteur lait, en cas de crise l'Europe utilise les vieilles recettes et exporte sa surproduction à coup de subvention à l'exportation, faisant fi des engagements en matière de CPD.

L'Europe consacre toujours 50 milliards d'euros par an à son agriculture, dont plus de 42 milliards destinés aux aides directes aux producteurs majoritairement découplées. Or, ces aides ont également des effets sur les marchés car elles permettent d'exporter sans subvention à des prix pouvant être inférieurs aux coûts de production. Le dumping est donc toujours possible, on a seulement changé d'instrument.

Les importations de protéines végétales pour nourrir ses animaux d'élevage, notamment du soja ont entraîné le développement de cette culture dans les PED et contribuent à la déforestation et à l'appauvrissement des agricultures familiales.

Enfin, alors que l'Europe aide fortement son agriculture, son aide au développement consacrée au secteur agricole dans les PED est passée de 17 % en 1980 à 3 % seulement en 2006. Certes l'Europe s'engage à consacrer une part plus importante de son aide au secteur agricole, mais elle ne devrait pas dépasser les 7 % dans le 10ème FED. On est loin de l'objectif de 15 % souhaitable proposé par Charles Michels, le Ministre belge de la coopération en juin 2008...

Concernant ces deux politiques, il serait souhaitable de :

- reconnaître la spécificité des produits agricoles et accorder davantage de flexibilité pour les pays en développement, permettant de respecter la souveraineté alimentaire de ces pays ;

- soutenir une PAC durable et solidaire basée sur le principe de souveraineté alimentaire, régulant la production et les prix afin de renforcer l'indépendance alimentaire de l'Europe et interdisant toute forme de dumping vis à vis des pays tiers ;
- supprimer les subventions à l'exportation, quelle que soit l'issue du cycle de Doha, et éviter le dumping sur les marchés des pays en développement par les produits de l'Union européenne et les pertes économiques qu'une telle pratique entraîne ;
- faire passer à 10 % d'ici 2013, la part de l'APD que l'UE consacre à l'agriculture et donner la priorité au développement d'une agriculture familiale durable ;
- accorder plus de flexibilité aux PED, notamment pour les produits agricoles et agro-alimentaires, dans le cadre des négociations APE/ALE ;
- évaluer les impacts potentiels de la future réforme de la PAC sur le développement et la sécurité alimentaire des PED ;
- évaluer les impacts des APE/ALE en cours de négociation sur le développement et la sécurité alimentaire des PED.

Lever les inquiétudes et améliorer l'efficacité des mécanismes et outils mis en œuvre pour renforcer la CPD

Tout d'abord, la nouvelle approche de « Toute l'Union » en matière de CPD soulève de nombreuses inquiétudes, tant du côté du Parlement européen que des ONG. En limitant le nombre de domaines couverts, sans apporter d'éléments explicatifs convaincants à ce choix, certains domaines jusqu'alors traités passent à la trappe. De plus, lier le débat sur la CPD avec celui sur l'aide publique au développement est source de confusion et risque d'une part, d'ouvrir le débat sur les définitions de l'APD et de la coopération au développement avec une possible dilution du concept actuel d'APD ; d'autre part, d'être utilisée par certains Etats pour retarder le respect des objectifs concernant la part de l'APD dans le RNB. En conséquence, il semble souhaitable de :

- poursuivre, en matière de CPD, le contrôle des douze domaines traditionnels identifiés par la Commission en 2005 ;
- délier le débat sur la CPD et celui sur l'aide au développement ;
- réaffirmer l'objectif de 0,7 %/PNB pour l'APD à horizon 2015 ;
- rendre plus claire l'approche de Toute l'Union.

En dehors des rapports de la Commission et de travaux ponctuels, il n'existe pas d'évaluation systématique de l'efficacité des nombreux mécanismes et outils mis en œuvre pour améliorer la CPD. Pour améliorer cette efficacité, il serait souhaitable de :

- réaliser tous les deux ans une évaluation indépendante des mécanismes et instruments mis en œuvre pour renforcer la CPD ;
- préciser le rôle des différentes institutions européennes et nationales (Commission, Conseil, Parlement européen, Parlements nationaux...) et les relations entre elles ;
- préciser le rôle et la place de la société civile du Nord et du Sud concernant la CPD ;
- définir des critères de référence et des indicateurs clairs afin de mesurer la CPD, notamment le respect des droits de l'homme et en particulier le droit à l'alimentation ;

- réaliser les évaluations d'impact très en amont, c'est-à-dire avant que le processus d'élaboration des initiatives politiques n'ait atteint un stade avancé, et fonder ces analyses sur des études factuelles associant notamment les pays en développement et les sociétés civiles européennes et du Sud ;
- faire participer les délégations européennes aux travaux de la commission en matière de CPD, en désignant des personnes de référence responsables de la CPD dans chaque délégation, afin de contrôler l'impact des politiques de l'Union au niveau du pays partenaire et intégrer la CPD à la formation du personnel.

Renforcer l'implication des les PED

Une plus grande efficacité en matière de CPD passe aussi par une plus forte implication des pays en développement affectés par les incohérences des politiques européennes. Malgré des avancées également à ce niveau, de nombreux efforts restent à faire, notamment concernant :

- la consultation préalable et non a posteriori des projets de réformes des politiques communautaires au sens large (y compris les textes réglementaires), pouvant avoir des effets sur les PED ;
- la participation des PED et de la société civile de ces pays aux études d'impacts et la diffusion des résultats de ces études ;
- la mise en place d'un mécanisme de partage d'informations et d'analyses régulières entre l'Union européenne et ses partenaires sur la CPD ;
- la réforme de l'article 12 de l'accord de Cotonou avec pour objectif que les pays ACP soient régulièrement informés et suffisamment à temps sur les propositions de la Commission pouvant être causes d'incohérences, afin que ces pays puissent faire des contre propositions. Un tel mécanisme devrait être élargi à tous les pays partenaires en développement de l'UE ;
- l'intégration systématique d'un chapitre CPD dans les documents de stratégie par pays et régionaux ;
- la mise en place d'un mécanisme de plaintes pour les PED et les communautés affectés. Par exemple on pourrait élargir le mandat du médiateur européen aux manquements aux engagements pris en matière de CPD. Le médiateur serait habilité à recevoir les plaintes des pays en développement et des communautés lésées de ces pays.

Faire du Parlement européen un acteur clé en matière de suivi et de mise en œuvre de la CPD

S'il s'est encore peu impliqué, le Parlement européen devrait devenir un acteur clé en matière de suivi et de mise en œuvre de la CPD au niveau communautaire, notamment avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui lui confère de nouvelles prérogatives. Le Parlement européen souhaite d'ailleurs, par le biais de la commission du Développement, renforcer ses activités dans ce domaine. Un rapport d'initiative parlementaire sur la CPD (rapport Keller) devrait être voté en plénière en avril 2010. Ce rapport présente de nombreuses propositions pour renforcer la CPD et pour accroître le rôle du Parlement en la matière.

La Parlement européen devrait à travers les institutions qui le composent (Conférence des présidents, commissions parlementaires, groupes politiques, délégations parlementaires...), mobiliser les instruments à sa disposition (questions écrites et orales, propositions de résolution, recommandations à l'intention du Conseil, déclarations écrites, auditions) pour renforcer la prise en compte de la CPD. Il devrait aussi se saisir des nouvelles prérogatives que lui offre le traité de l'Union en matière de codécision, qui lui permettent de vérifier la bonne application de la cohérence concernant les politiques communautaires.

Ainsi, dans le cadre de ses activités le Parlement européen devrait, afin de jouer ce rôle clé en matière de CPD :

- veiller à la cohérence des politiques européennes lors de chaque décision prise ou avis donné par le Parlement européen. Du fait de ses nouvelles prérogatives le Parlement européen peut agir très activement sur plusieurs processus en cours relatifs aux deux politiques communautaires analysées dans ce rapport : les travaux relatifs à la future réforme de la PAC (PAC 2013) ; les négociations APE ; les négociations relatives aux accords commerciaux, notamment Euromed et Eurolat. Pour se faire il est important d'utiliser tous les instruments disponibles (questions, propositions de résolutions, recommandations et déclarations écrites) pour montrer l'intérêt que porte le Parlement européen au thème de la cohérence et pour faire pression notamment sur la Commission et le Conseil afin que la CPD soit réellement mise en œuvre ;
- mettre en place une organisation interne au sein du Parlement et de chaque groupe politique qui contribue à mieux prendre en compte la CPD, avec par exemple la désignation d'un rapporteur sur le sujet au niveau du Parlement, ainsi que des « points focaux » au niveau de chaque commission et groupe politique ;

Il faut notamment réfléchir aux différentes options suivantes :

- création de sous commission CPD au sein notamment des commissions Développement, Commerce international, Agriculture et développement rural ;
 - création d'une commission temporaire sur la CPD, en particulier concernant la sécurité alimentaire mondiale ;
 - mise en place d'une commission associée sur la CPD en particulier concernant la sécurité alimentaire mondiale, regroupant les commissions du Développement, du Commerce international, de l'Agriculture et du développement rural ;
 - mobilisation des groupes politiques sur la CPD soit dans le cadre des commissions, soit de manière indépendante des commissions (cf. auditions) ;
 - incitation à la création des inter-groupes sur la CPD et notamment un sur la sécurité alimentaire mondiale.
- organiser des auditions sur la CPD en particulier concernant la sécurité alimentaire, notamment suite à la parution des rapports de la Commission et de CONCORD. Ces auditions peuvent être organisées par une ou plusieurs commissions ou par des groupes politiques. On peut imaginer par exemple des auditions sur la CPD dans le cadre des discussions sur la réforme de la PAC 2013, ou des négociations APE.
 - publier un rapport biennal sur la CPD, incluant la consultation des acteurs concernés, dont les représentants de la société civile et les assemblées paritaires auxquelles participe le parlement européen. ;
 - demander la « budgétisation » du FED afin de pouvoir exercer un contrôle sur l'utilisation des fonds et leur cohérence avec la réduction de la faim et de la pauvreté.

S'associer avec les parlementaires des PED

Tenant compte de l'intérêt croissant que les pays tiers en développement portent à la CPD, un des moyens d'améliorer la prise en compte des intérêts de ces pays tiers est d'associer les efforts des parlementaires européens et des parlementaires des PED partenaires, notamment via les assemblées parlementaires UE-ACP, Eurolat et Euromed. Etant donné l'importance à

la fois de la place de l'agriculture et de la question de la sécurité alimentaire, tant pour les pays ACP que pour les pays du Maghreb et les pays d'Amérique latine, ces trois assemblées parlementaires devraient être des lieux privilégiés pour défendre une plus grande cohérence des politiques communautaires pour le développement, notamment par rapport au droit à l'alimentation et à l'OMD 1. De plus, ces trois ensembles régionaux négocient avec l'Union européenne des accords de libre-échange qui, comme nous l'avons souligné, peuvent avoir des impacts sur la sécurité alimentaire de ces pays.

Afin de promouvoir la CPD les trois assemblées parlementaires pourraient prendre en considération certaines des recommandations suivantes :

- désigner deux vice-présidents (un parlementaire du Sud et un parlementaire européen) chargés de la cohérence des politiques ;
- publier un rapport annuel sur la CPD, notamment relativement à l'enjeu de sécurité alimentaire, sous la responsabilité des 2 vice-présidents, incluant la consultation des acteurs concernés, dont les sociétés civiles du Sud et européennes ;
- mettre en place une commission de suivi temporaire sur la CPD et la sécurité alimentaire dans le cadre des négociations APE/ALE ;
- dans le cadre des commissions permanentes adéquates rédiger un rapport et des résolutions sur la CPD et la sécurité alimentaire, notamment dans le cadre des négociations commerciales avec l'UE ;
- mettre en place des commissions de suivi temporaire ou de commissions ad hoc concernant la CPD et la sécurité alimentaire.
- préparer des questions pour montrer l'intérêt que portent les assemblées parlementaires mixtes au thème de la cohérence et pour faire pression notamment sur la Commission mais également les Ministres pour que la CPD soit réellement mise en œuvre ;
- organiser des ateliers-débats pour informer à la fois les parlementaires mais également les sociétés civiles de l'UE et des pays ACP des enjeux de la CPD pour atteindre la sécurité alimentaire, en particulier dans le contexte des APE/ALE ;
- organiser des missions d'étude de parlementaires dans les pays où des cas d'incohérence sont les plus notoires et des missions à destination des organisations sous-régionales qui négocient des APE/ALE avec l'Europe ;
- promouvoir une participation active de la société civile et en particulier des organisations de solidarité internationale aux assemblées parlementaires mixtes afin de défendre l'importance de l'enjeu que constitue la CPD pour le développement des pays ACP en général et pour la lutte pour la sécurité alimentaire mondiale en particulier.

Mobiliser davantage les parlements nationaux

Au de-là des efforts effectués par chaque pays membre en matière de cohérence des politiques, un des moyens de promouvoir la CPD pour le Parlement européen est de mobiliser les parlements nationaux. Cette mobilisation peut se faire dans le cadre des relations indiquées par le règlement du Parlement européen, notamment concernant l'information de ses activités, mais également en invitant les membres des parlements nationaux à se rendre aux réunions des commissions, en particulier les commissions du développement, du commerce international, de l'agriculture et du développement rural, notamment lorsque la question de la CPD est abordée dans les débats, afin de trouver des alliés sur cette question et de partager ces réflexions avec les parlements nationaux.

Certains parlementaires nationaux pourraient également être associés aux auditions organisées par le Parlement européen sur la CPD. En matière de diffusion de l'information le centre européen de recherche et de documentation parlementaire CERDP pourrait être mobilisé.

Il serait également intéressant de mobiliser la Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC) et d'instituer un groupe de travail pour examiner la question de la CPD notamment concernant la sécurité alimentaire.

Faire de la société civile un partenaire du Parlement européen sur la CPD

Les Organisations de la société civile (OSC) devraient être le partenaire naturel du Parlement européen en matière de CDP. Grâce à leurs réseaux et à leur expertise, elles peuvent alimenter les parlementaires européens en informations et analyses, utiles au débat européen sur la CPD, tant en plénière, qu'au sein des Commissions et dans ses relations avec la Commission européenne et le Conseil. Les Parlementaires européens peuvent de leur côté informer plus étroitement les OSC sur les débats au sein du Parlement et notamment des commissions, concernant la CPD et organiser des auditions associant les OSC. Il s'agit, conformément au Traité de Lisbonne, de renforcer les consultations et les échanges entre les institutions de l'Union européenne, et en particulier le Parlement européen avec les citoyens, sur un sujet que nous considérons comme majeur. Par ailleurs, le traité de Lisbonne offre aux citoyens européens la possibilité de participer plus activement au processus politique communautaire, notamment via le droit de pétition et l'initiative citoyenne

Outre les éléments déjà évoqués précédemment (audition, participation aux assemblées parlementaires mixtes...), afin de renforcer le partenariat entre les OSC et le Parlement européen, les OSC devraient :

- demander la poursuite, voir l'intensification, des réunions sur la CPD associant les OSC, les représentants du Parlement européen et de la Commission européenne ;
- continuer l'élaboration des rapports CONCORD sur la CPD et élaborer des rapports sur le CPD dans chaque Etat membre ;
- demander la mise en place d'un mécanisme de plainte qui pourrait s'appuyer sur le médiateur européen dont le mandat serait élargi aux manquements et aux engagements pris en matière de CPD en prenant notamment comme critères d'évaluation le respect des droits de l'homme (en particulier le droit à l'alimentation) et le respect des engagements pris concernant les OMD ;
- lancer une pétition défendant la reconnaissance explicite du droit à l'alimentation dans la Convention et dans la charte des droits de l'homme de l'Union européenne ;
- lancer une pétition défendant une réelle prise en compte de la CPD lors de l'élaboration des politiques communautaires, en particulier dans le cadre de la PAC 2013 et des négociations APE ;
- exiger l'élaboration dans les plus brefs délais des modalités pratiques d'application de l'initiative citoyenne et :
 - lancer une initiative citoyenne demandant à la Commission l'évaluation de l'impact sur les PED et en particulier sur la sécurité alimentaire de ces pays d'une future réforme de la PAC (PAC 2013) ;
 - lancer une initiative citoyenne demandant à la Commission une évaluation des APE/ALE en cours de négociation sur le développement et la sécurité alimentaire des PED.

1. Contexte

Ce rapport s'inscrit dans un contexte marqué par les effets de la crise alimentaire de 2008 qui a touché et continue de toucher durement les pays en développement, en particulier les plus pauvres. Comme le rappelle la FAO la barre du milliard d'être humains, dont une majorité de paysans, souffrant de la faim a été dépassée. Or, les Etats membres de l'ONU se sont engagés, dans le cadre de la déclaration universelle des droits de l'homme, à respecter le droit à l'alimentation. De plus, en septembre 2000, ces mêmes Etats s'étaient fixés comme objectif n°1 du millénaire de réduire de 50 % la proportion de la population souffrant de la faim entre 1990 et 2015. La tendance observée ne pousse donc pas à l'optimisme et cet objectif risque de ne pas être atteint pour de nombreux pays.

Un point positif dans ce contexte : l'existence, notamment depuis la parution du rapport sur le développement de la Banque mondiale de 2008, d'un consensus pour reconnaître qu'investir dans le secteur agricole est le moyen le plus efficace pour réduire la pauvreté et améliorer la sécurité alimentaire des pays en développement. Ce consensus est confirmé dans le rapport de l'International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development en 2009¹. Après plus de 20 ans de désintérêt des partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux, mais aussi de nombreux pays en développement pour ce secteur, il s'agit d'un retournement de tendance qui doit être confirmé.

Cependant, dans un monde de plus en plus interdépendant, si l'accroissement prévu des soutiens en faveur du secteur agricole dans les PED est indispensable, il est aujourd'hui admis que l'efficacité de ces soutiens dépendra aussi des effets contradictoires des différentes politiques mises en œuvre par les principaux pays donateurs et notamment l'Union européenne. Depuis les premiers cas d'incohérence mis en évidence dans les années 1980-90, la recherche d'une plus grande cohérence des politiques communautaires est ainsi devenue un enjeu central pour l'Union européenne. C'est ce qu'indique le second rapport de la Commission européenne sur la cohérence des politiques paru en septembre 2009. Or, malgré, les efforts entrepris par l'Union européenne, de nombreux cas d'incohérence subsistent qui sont incompatibles avec la lutte contre la faim dans le monde. C'est le cas notamment pour la politique agricole commune et la politique commerciale.

Si le Parlement européen s'était encore peu saisi de cette thématique, de nombreuses initiatives sont en cours, en particulier la préparation d'un rapport sur la politique européenne de cohérence pour le développement et le concept « d'aide au développement plus »². Et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne confère au Parlement européen de nouvelles prérogatives, notamment en matière de politique agricole et de politique commerciale, qui devraient lui permettre, comme il le souhaite, d'accentuer son intérêt pour la CPD.

La promotion d'une plus grande cohérence des politiques communautaires est également au cœur des activités menées par le Comité Français pour la Solidarité Internationale (CFSI), en lien avec Coordination Sud et CONCORD, les coordinations françaises et européennes de solidarité internationale, en particulier concernant la lutte pour une sécurité alimentaire mondiale. Ce rapport est dans le prolongement de l'action menée par le CFSI depuis un an, lors des élections européennes. Il tient compte notamment des éléments contenus dans le

¹ : IAASTD, Agriculture at crossroads, Synthesis report., 2009

² : European parliament, Draft report on the EU Policy coherence for development and the « official development assistance concept » (ODA+), Committee on development, Rapporteur F. Keller, février 2010

rapport de CONCORD sur la cohérence des politiques pour le développement (CPD) paru en octobre 2009, en réaction au rapport de la Commission européenne³.

Au-delà des mobilisations de la société civile européenne sur le contenu même des politiques (Campagnes sur les APE, la PAC...), le CFSI et CONCORD considèrent qu'il est nécessaire de travailler sur les outils développés et à développer au sein des institutions communautaires, et notamment : le Parlement européen mais aussi les assemblées parlementaires UE-ACP, Eurolat et Euromed, pour permettre une plus grande cohérence des politiques communautaires. Il s'agit aussi pour les organisations de la société civile (OSC) d'être force de proposition et de renforcer un dialogue, encore trop faible sur la cohérence, notamment avec la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen. Il s'agit en particulier de saisir les opportunités qu'offre le traité de Lisbonne, tant à la société civile qu'au Parlement européen pour que la CPD devienne un réel sujet de concertation. Enfin, si ce rapport concerne spécifiquement le niveau communautaire ce dialogue devrait également être mené au niveau de chaque Etat membre qui doit mettre en œuvre la cohérence au niveau national.

2. Objectif du rapport et méthodologie

Dans ce contexte, le CFSI a fait de la CPD le fil conducteur de ses actions de plaidoyer à moyen terme (2009-2012). Il a ainsi souhaité élaborer un rapport d'information à destination des parlementaires européens français et de leurs assistants concernant la cohérence des politiques communautaires et la lutte contre la faim dans le monde.

Ce rapport a pour objectif final **de mobiliser les parlementaires européens** et leurs assistants sur les enjeux de la CPD en matière de sécurité alimentaire mondiale, notamment par rapport au droit à l'alimentation et à l'OMD 1⁴. Il met en particulier **l'accent sur les moyens que peuvent utiliser les parlementaires européens pour promouvoir des politiques plus cohérentes avec les objectifs de développement.**

Le rapport sera adressé aux représentants des pays en développement au sein des Assemblées parlementaires paritaires UE-ACP, Euromed et Eurolat, ainsi qu'aux représentants des sociétés civiles européennes et des pays du Sud (notamment les plateformes d'organisations paysannes) agissant sur les thèmes de l'agriculture et de la sécurité alimentaire et/ou en faveur de la CPD.

Ce rapport vise :

- à faire le point sur l'état d'engagement de l'UE en faveur de la cohérence des politiques, notamment au regard du droit à l'alimentation et de l'OMD 1 ;
- à montrer pourquoi il est important d'agir sur la cohérence des politiques, en particulier concernant les politiques communes agricole et commerciale, au regard du droit à l'alimentation et de l'OMD 1 ;

³ :CONCORD, « Spotlight on Policy Coherence, Report 2009, October 2009

⁴ : Une réunion de haut niveau sur les objectifs du millénaire pour le développement est prévu en septembre 2010 à New York. Ce Sommet constituera une étape cruciale dans le suivi des progrès réalisés vers les Objectifs du millénaire.

- à préciser comment le parlement européen est impliqué sur ce dossier et comment il peut agir pour promouvoir une plus grande cohérence des politiques au regard du droit à l'alimentation et de l'OMD 1 , notamment en lien avec les parlementaires des pays du Sud et les OSC européennes.

La réalisation de ce rapport s'est appuyée :

- d'une part, sur une revue bibliographique et l'analyse des principaux documents les plus récents concernant la cohérence des politiques ;
- d'autre part, sur des entretiens avec des acteurs clés de la CPD (au sein de la Commission, de CONCORD, du programme « Fair politics » de CONCORD/EVF...),
- enfin, sur des entretiens avec 11 parlementaires européens élus en France (et/ou leurs assistants) (cf. liste en annexe), membres des commissions développement, commerce et agriculture et de groupes politiques diversifiés.

Il s'agit de s'appuyer sur leur expertise concernant le fonctionnement du Parlement européen et, en les associant, de les inciter à être plus actifs en faveur de la CPD.

3. Pourquoi agir pour plus de cohérence au regard du droit à l'alimentation et de l'OMD 1

3.1. Définition et enjeux de la cohérence des politiques pour le développement

Pour l'OCDE et pour l'Union européenne : « la cohérence des politiques au service du développement signifie œuvrer pour faire en sorte que les objectifs et les résultats des politiques de développement d'un gouvernement ne soient pas érodés⁵ ».

Dans son second rapport sur la cohérence, la Commission européenne ⁶ indique que « le concept de cohérence des politiques pour le développement (CPD) défini par l'Union européenne (UE) vise à établir des synergies entre ces politiques et les objectifs de développement et par là même à renforcer l'efficacité de l'aide au développement. L'UE s'étant engagée à augmenter de façon substantielle l'aide officielle au développement, il importe particulièrement de garantir que ces ressources ne soient pas rendues inefficaces ou gaspillées du fait d'un manque de cohérence entre les politiques. »

La question de la cohérence est donc avant tout perçue par l'Union européenne comme un enjeu d'efficacité de l'aide au développement.

Comme le souligne Justin Kilcullen, président de CONCORD, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement : « l'Union européenne ne peut donner d'une main et reprendre de l'autre. Cela n'a pas de sens ni envers les pays en développement ni envers l'Union européenne. Ces incohérences entre les politiques européennes font que de l'argent est

⁵ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005

⁶ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission, Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2007)545final, SEC(2007) 1202, 20 septembre 2009.

gaspillé à l'intérieur de l'Union européenne mais aussi que des vies sont perdues dans les pays pauvres »⁷.

Sécurité, souveraineté alimentaire, droit à l'alimentation et OMD 1

La **sécurité alimentaire** est concrétisée lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active (FAO).

La **souveraineté alimentaire** est un droit qui permet aux pays ou aux groupes de pays de mettre en place les politiques agricoles les mieux adaptées à leurs populations sans qu'elles puissent avoir un impact négatif sur les populations d'autres pays. « Il ne faut pas se méprendre : la souveraineté alimentaire n'est pas l'autarcie ni un repli à l'intérieur des frontières. Elle ne s'oppose pas aux échanges internationaux : chaque région du monde a des produits spécifiques qu'elle peut commercer, mais la sécurité alimentaire est trop importante pour la faire dépendre d'importations. Dans chaque région du monde, la base de l'alimentation doit être si possible produite sur place. Chaque région doit donc avoir le droit de se protéger d'importations à bas prix ruinant sa propre production. » (Coordination Européenne Via Campesina, janvier 2010).

Le **droit à l'alimentation** a été reconnu pour la première fois au niveau international dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Dans ce document, les Etats ont proclamé que : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires... » (article 25). En 1966, presque 20 ans après la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Etats ont adopté le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans ce pacte, les Etats ont reconnu plusieurs droits humains, économiques, sociaux et culturels, parmi lesquels le droit à l'alimentation (article 11). Cet article indique que les Etats se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour réaliser : « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture suffisante (...) ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » et « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim ».

L'OMD 1

En septembre 2000, les pays membres de l'ONU se sont engagés à atteindre, en 2015, 8 Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La déclaration fut signée en septembre 2000. L'objectif du millénaire n° 1 réduire l'extrême pauvreté et la faim, comprend trois cibles dont : réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.

3.2. Les engagements internationaux de l'UE en matière de sécurité alimentaire mondiale

Au delà de cet enjeu d'efficacité de l'aide, il s'agit dans ce rapport, de vérifier si les politiques communautaires, et en particulier la politique agricole et la politique commerciale, sont cohérentes avec les engagements pris par l'UE concernant le développement des pays du Sud permettant d'assurer équitablement et durablement les besoins fondamentaux de toutes et tous, en particulier celui de se nourrir.

Les premiers engagements des pays membres de l'Union européenne concernent le respect des droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, qui dans le cadre juridique international, priment, d'après la Charte des Nations Unies de 1945 (article 103)⁸, sur tous les autres droits, y compris sur le droit commercial défini par les règles de l'OMC.

⁷ : CONCORD, Les politiques européennes appauvrissent les pays en développement dénonce CONCORD, Communiqué de presse, 14 novembre 2009

⁸ : L'article 103 indique que : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord internationaux, les premiers prévaudront. ». Notons que la déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 a précisé la Charte des Nations Unies qui inclut le respect des droits de l'homme.

Les principaux textes relatifs aux droits de l'homme et, en particulier au droit à l'alimentation qui engagent les pays membres de l'Union européenne sont :

- **L'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme** adopté en vertu de la Résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948 de l'Assemblée Générale des Nations Unies ;
- **L'article 11 du pacte international sur les droits économiques et sociaux et culturels de 1966**, qui reconnaît le droit à l'alimentation, c'est-à-dire, «le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [suffisante]» ainsi que «le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim». Les Etats membres de l'Union européenne étant parties à la Déclaration et à ce pacte, le droit à l'alimentation devient juridiquement contraignant et ces Etats doivent engager des actions visant à sa réalisation progressive, telles que l'adoption de lois et leur application.
- Si elle ne mentionne pas explicitement le droit à l'alimentation, l'article 1 de la **Convention européenne des droits de l'homme** oblige au respect des droits de l'homme contenus dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, dont le droit à l'alimentation.
- L'article 2 du **traité de Lisbonne** indique également que « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, **ainsi que de respect des droits de l'homme (...)** ». **L'article 6 quant à lui indique que « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités. »**

Par ailleurs, les Etats membres et l'Union européenne se sont engagés à ce **que les objectifs du millénaire**, et notamment l'objectif de réduire de 50 % la proportion de la population souffrant de la faim entre 1990 et 2015 (OMD 1), soient atteints.

Cependant, s'il existe des similitudes entre le droit à l'alimentation et le 1^{er} objectif du millénaire pour le développement (OMD), les OMD ont un caractère politique alors que le droit à l'alimentation à une valeur juridique. En outre, comme le mentionne Olivier de Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation : « C'est une chose de mettre en place des politiques qui vont dans le bon sens. C'est tout autre chose de le faire de manière participative, en prenant en compte la situation des plus vulnérables, en leur permettant de contribuer à la définition des solutions, et de se soumettre à la critique d'instances indépendantes (y compris juridictionnelles) si l'on ne met pas en place les mesures qui s'imposent ». Considérer, comme dans l'approche basée sur les droits de l'homme, que les individus privés de leurs droits sont des acteurs et pas seulement des bénéficiaires, est une différence majeure par rapport aux OMD.

Notons que si de nombreux documents relatifs à la CPD se réfèrent aux OMD, (cf. 4.2.) aucun ne se réfère aux droits de l'homme et en particulier au droit à l'alimentation. Ce droit est seulement cité dans le second rapport de la Commission sur la CPD et concerne l'étude de cas relative à l'OMD 1. Or, cette référence est pour le moins restrictive voire curieuse, puisque le rapport indique que « l'approche fondée sur le «droit à l'alimentation» concerne principalement les petits exploitants, pêcheurs et bergers et les populations indigènes, ainsi que leur accès («droit») aux ressources productives, dont les services de soutien offerts par les pouvoirs publics.

Cette approche s'étend au droit des gouvernements nationaux à protéger et à réglementer la production agricole intérieure et le commerce y afférent aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable ».⁹

En 2008, Jean Ziegler, à l'époque rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, soulignait dans son rapport¹⁰ que « tous les pays devraient veiller à ce que leurs politiques ne contribuent pas à des violations des droits de l'homme dans d'autres pays. Dans un monde aussi globalisé et interdépendant, les mesures prises par un gouvernement peuvent avoir des effets néfastes sur le droit à l'alimentation de personnes qui vivent dans d'autres pays. » Il insistait sur le fait « qu'il serait possible de parvenir à la cohérence en mettant les droits de l'homme au cœur de toutes les politiques gouvernementales et en renonçant à tous programmes et politiques susceptibles de nuire au droit à l'alimentation de la population d'autres pays ».

Dans le sens des propos de M. Ziegler, tout l'enjeu est donc ici de vérifier, que les politiques de développement, agricole et commerciale de l'Union européenne sont en cohérence avec ses engagements internationaux et européens relatifs à la sécurité alimentaire mondiale.

Recommandations

- *Faire du respect des droits de l'homme, et notamment du droit à l'alimentation, la référence en matière de développement et plus spécifiquement de lutte contre la faim dans le monde ;*
- *Reconnaître spécifiquement, le respect du droit à l'alimentation dans la charte européenne des droits de l'homme, dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le traité de l'Union.*

4. Les engagements de l'UE en faveur de la cohérence des politiques pour le développement

4.1. Un cadre juridique et un engagement politique confirmés par le Traité de Lisbonne

Depuis la dénonciation, dans les années 1980, des premiers cas d'incohérence les plus probants des politiques communautaires avec les objectifs de développement, la cohérence fait officiellement partie de l'agenda de travail de la Commission européenne.

Ainsi, après la signature du traité de Maastricht en 1992, les engagements de l'Union Européenne en faveur d'une plus grande cohérence des politiques sectorielles avec la politique européenne de développement se sont considérablement renforcés.

⁹ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final

¹⁰ : Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, 10 janvier 2008.

4.1.1. Les fondements juridique de la CPD

L'engagement de l'UE à l'égard de la cohérence des politiques a un fondement juridique dans **le traité instituant la CE** (traité précédant le traité de Lisbonne). Ainsi, l'article 178 stipule que la Communauté tient compte des objectifs visés à l'article 177 (relatif à la politique coopération au développement) dans les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement¹¹.

Le Traité de Lisbonne comprend deux traités : le traité de l'Union et le traité sur le fonctionnement de l'Union. Le traité de Lisbonne confirme la base juridique de la cohérence à travers :

- d'une part, l'Article 22 du Traité de l'Union, paragraphe 3 qui stipule que « ... **L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques.** Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet. »¹² ;
- d'autre part, l'article 208 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'UE qui stipule que : « la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. **L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement** » .

4.1.2. Le cadre politique à la CPD

Le **cadre politique de la CPD** a été fixé par la communication de la Commission sur la cohérence des politiques pour le développement en avril 2005¹³.

Cette communication indique que « **dans le processus d'élaboration des politiques de l'UE, la cohérence est un engagement pluridimensionnel qui doit trouver sa place dans la stratégie générale de développement durable de l'UE. Les politiques qui ne concernent pas le développement devraient respecter les objectifs des politiques de développement et la coopération au développement devrait contribuer aussi, selon les possibilités, à atteindre les objectifs de ces autres politiques de l'UE.** »

Cette communication identifie 12 domaines prioritaires, « dans lesquels il semblait particulièrement intéressant de réaliser des synergies avec les objectifs de la politique de développement. Tous ces domaines ont un rapport direct avec un ou plusieurs OMD. Ils sont soit l'élément central d'un OMD (commerce, environnement) soit susceptibles d'y contribuer. » Il s'agit : du commerce ; de l'environnement ; du changement climatique ; de la sécurité ; de l'agriculture ; de la pêche ; de la dimension sociale de la mondialisation, emploi

¹¹ : Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, JO de l'UE, C225/33, 24/12/2002

¹² : Version consolidée du traité sur l'Union européenne, JO de l'UE, C115/13, 9 mai 2008

¹³ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005

et travail décent, des migrations ; de la recherche et innovation ; de la société d'information ; du transport et de l'énergie.

La Commission propose également de contrôler l'évolution des engagements au niveau de la cohérence de l'UE dans le cadre des OMD, notamment via l'élaboration de rapports bisannuel faisant le bilan de l'état d'avancement des engagements pris en matière de cohérence.

Ce cadre politique a été renforcé par :

- les conclusions ultérieures du Conseil en mai 2005¹⁴ ;
- le consensus européen sur le développement en décembre 2005¹⁵ ;
- les conclusions du Conseil sur le rapport de l'UE sur la CPD et les conclusions du Conseil sur la sécurité et le développement en novembre 2007¹⁶ ;
- les conclusions du Conseil sur la CPD adoptées en 2006, et 2007¹⁷.

Dans une récente communication ¹⁸ préalable au deuxième rapport sur la CPD, la Commission propose un nouveau cadre politique pour **une approche « Toute l'Union »** basée sur trois principes : premièrement, se concentrer sur un petit nombre de priorités de la CPD ; deuxièmement, faire davantage pour mobiliser les ressources non APD et mieux tirer parti du potentiel de ces flux financiers publics et privés pour le développement ; troisièmement, renforcer le dialogue avec les pays en développement sur les questions de la CPD (cf. page 26).

4.2. La prise en compte de la sécurité alimentaire en matière de CPD par l'UE

Si elle ne fait pas référence au droit à l'alimentation, dans de nombreux documents européens, notamment relatifs à la CPD, l'UE reconnaît l'importance de la cohérence pour atteindre les objectifs du millénaire et en particulier l'OMD 1 :

- Ainsi, dans **sa communication sur la CPD, en 2005**, la Commission européenne défend que la cohérence des politiques au service du développement devrait permettre d'accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire¹⁹. Elle souligne « qu'une meilleure coopération au développement, prévoyant plus de crédits et une meilleure

¹⁴ : Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil concernant « Les objectifs du millénaire pour le développement: contribution de l'UE à l'examen des OMD lors de la réunion de haut niveau de 2005 organisée par les Nations Unies », Doc. 9266/05, mai 2005.

¹⁵ : JO 2006/C 46/01, Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen», décembre 2005.

¹⁶ : Conseil de l'Union européenne, Conclusions du conseil sur la sécurité et le développement, Doc 15112/07, novembre 2007 et Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD), 15112/07, novembre 2007

¹⁷ : Conseil de l'Union européenne, Conclusions du conseil, Doc. 8387/06, 14072/06,14075/06 et 15112/07

¹⁸ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « La cohérence des politiques au service du développement ; établissement du cadre politique pour une approche toute l'Union », COM (2009)458 Final, 15 septembre 2009

¹⁹ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005

fourniture de l'aide, est extrêmement importante mais pas suffisante en soi pour permettre au monde en développement d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015. Il est généralement admis qu'une amélioration effective de la cohérence des politiques des pays développés placerait les pays en développement en bien meilleure position pour réaliser les OMD.²⁰ ».

- Dans le **consensus européen sur le développement**²¹, l'UE indique qu'il « est important que les politiques qui ne concernent pas le développement viennent soutenir les efforts déployés par les pays en développement pour réaliser les OMD. » Elle s'engage à « tenir compte des objectifs de coopération au développement dans toutes les politiques qu'elle met en œuvre et qui sont susceptibles de toucher les pays en développement ». Pour concrétiser cet engagement, l'UE s'engage à « renforcer à tous les niveaux les procédures, instruments et mécanismes relatifs à la cohérence des politiques pour le développement, assurer les ressources adéquates et communiquer les meilleures pratiques en vue de contribuer à la réalisation de ces objectifs ». Parmi les domaines pour lesquels la Communauté considère disposer d'avantages comparatifs, elle identifie notamment **le développement rural et l'aménagement du territoire, l'agriculture, la sécurité alimentaire**. La Communauté s'engage à « **continuer à jouer un rôle moteur pour la sécurité alimentaire tant au niveau international que régional et national**, en appuyant des approches stratégiques dans les pays à insécurité alimentaire chronique, comprenant entre autres des actions de prévention, y compris les systèmes d'alerte précoce, le développement de filets de sécurité, l'amélioration de l'accès aux ressources, la qualité nutritionnelle, et le développement des capacités pour la définition de stratégies. Une attention particulière sera réservée aux situations de transition et de passage de l'aide d'urgence à l'aide au développement. »
- La **Communication de la Commission « Faire progresser l'agriculture africaine » adoptée** par le Conseil et le Parlement Européen en novembre 2007²² indique que « la coopération s'alignera strictement sur les priorités de l'Afrique en matière agricole et vise à encourager les progrès en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Une croissance agricole reposant sur une large assise revêt une importance directe pour la réalisation du premier de ces objectifs (réduire l'extrême pauvreté et la faim) et constituera un élément de poids du septième (assurer un environnement durable) ».

L'objectif de cette proposition, en lien avec le consensus pour le développement et le Partenariat stratégique UE-Afrique adopté au Sommet des Chefs d'États de Lisbonne des 8-9 décembre 2007, est de définir des principes et des grands domaines de coopération entre l'UE et l'Union Africaine en matière de développement agricole en Afrique, en mettant l'accent sur les niveaux régional et continental. Parmi les principes édictés le document indique de « veiller à la cohérence entre les politiques communautaires de développement et les politiques dans le domaine de l'agriculture, de la pêche, du commerce, de la protection des consommateurs et de l'énergie. »

²⁰ : Structure commune pour les rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2005, approuvée en juin 2004.

²¹ : Parlement européen, Conseil, Commission, « Le consensus européen pour le développement », JO C46/1, 24 février 2006

²² : Commission des Communautés Européenne : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen « Faire progresser l'agriculture africaine ; Proposition de coopération aux niveaux continental et régional pour le développement agricole en Afrique », COM(2007) 440 final, 24 juillet 2007

Enfin, **le second rapport de la CPD de septembre 2009** prévoit que le programme de travail sur la CPD se concentre sur un petit nombre de sujets prioritaires en matière de CPD dont la sécurité alimentaire. Dans sa communication, la Commission indique que « la sécurité alimentaire mondiale a été un thème récurrent en 2007 et 2008 et va probablement rester au premier plan de l'agenda politique européen et international dans l'avenir proche, étant donné l'évolution actuelle du marché agricole, le changement climatique et les mesures dans ce domaine, les tendances démographiques dans les pays en développement, les changements de comportement en matière de consommation dans les économies émergentes et, en dernier lieu, les surfaces limitées de nouvelles terres cultivables en particulier dans l'Afrique subsaharienne. Nourrir la population croissante du monde impliquera de doubler la production de denrées alimentaires d'ici à 2050. Ceci nécessite d'augmenter la productivité de l'agriculture, en particulier dans les pays en développement, tout en garantissant une production durable. L'Union européenne devra continuer de prendre en considération les réalités de demain ainsi que les besoins et préoccupations des pays en développement dans ses politiques intérieures, concernant notamment l'agriculture, le commerce, le changement climatique et la recherche. En outre, l'Union se livrera, avec les pays en développement, à un dialogue sur la faisabilité de politiques agricoles régionales établie à partir des enseignements tirés de la PAC pour chercher à atteindre la sécurité alimentaire au niveau régional et subrégional. » Dans le cadre de ce rapport l'OMD 1, a d'ailleurs fait l'objet d'une étude de cas spécifique.

Au delà de ces déclarations d'intention et des engagements pris par l'Union européenne en matière de cohérence, quels mécanismes opérationnels a-t-elle développés pour mettre en œuvre la CPD, en particulier au regard du droit à l'alimentation et de l'OMD 1 ?

Recommandation

- *Faire du respect du droit à l'alimentation, la référence en matière de cohérence des politiques communautaires pour le développement, concernant la lutte pour la sécurité alimentaire mondiale*

4.3. Des mécanismes organisationnels pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la CPD

Pour promouvoir la mise en œuvre et le suivi de la CPD, une série de mécanismes et d'instruments ont été créés. Ils sont présentés de manière synthétique ici²³.

4.3.1. « Les mécanismes »

- **Une unité est spécifiquement consacrée à la CPD au sein de la direction générale (DG) de la Commission chargée du développement et des relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.**

Elle agit en tant que point focal pour le suivi des engagements de CPD et garde une vision globale de la contribution des politiques communautaires autres que celles de

²³ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final

développement à la réalisation des OMD. Elle joue un rôle de catalyseur, de conseil et d'accompagnateur en matière de CPD.

L'unité CPD de la DG Développement peut organiser des réunions avec des parties intéressées internes et externes et inclure d'autres DG dans les processus de CPD, principalement dans le cadre du groupe interservices sur la CPD et du réseau CPD, mais aussi dans le cadre de réunions ad hoc avec des parties intéressées externes, telles que la société civile et des ONG, ou des organisations internationales comme l'OCDE. L'unité CPD est également chargée de l'organisation et de la coordination des travaux de la Commission relatifs à la CPD. Enfin, elle est chargée de rédiger le rapport biennuel de l'UE sur la CPD.

- **Le groupe interservices sur la CPD a été mis sur pied en 2006** et regroupe des membres des directions générales concernées, y compris du secrétariat général et du service juridique de la Commission. Le rapport 2009 de la commission sur la CPD indique que : « le groupe interservices sur la CPD fonctionne comme un forum pour l'échange de points de vue sur les questions liées à la CPD. Ses membres font office d'interprètes entre les différentes politiques. Ils font des propositions et expliquent comment les objectifs en matière de développement peuvent être pris en considération dans les autres politiques. Dans le même temps, ils fournissent des informations sur les politiques adoptées par leur DG respective (...) ».
- **Le réseau CPD** est une plateforme non officielle dédiée à l'échange d'informations entre la Commission et les États membres.

4.3.2. Les instruments

Les différents instruments mis en place par l'Union européenne en matière de CPD sont les suivants :

- **Les consultations interservices (CIS)**, (qui ne sont pas des instruments propres à la CPD), visant à permettre à tous les services de la Commission d'exprimer leur avis sur les propositions politiques et à assurer ainsi une coordination adéquate des divers services.
- **Le système d'évaluation de l'impact** qui vise à évaluer les conséquences des grandes propositions politiques et les options alternatives, notamment dans le domaine du développement (à savoir l'impact sur les pays tiers).

La Commission a révisé les lignes directrices relatives aux analyses d'impact, de façon à renforcer leur dimension extérieure et à les affiner en tant qu'instrument pour promouvoir la CPD. Les nouvelles lignes directrices sont mises en œuvre depuis janvier 2009 et visent à permettre à la Commission d'assurer plus facilement la cohérence des politiques pour le développement, dans la mesure où elles appellent à une analyse plus approfondie des manières dont les initiatives politiques de l'UE peuvent affecter les pays en développement. Les lignes directrices établissent que «les initiatives susceptibles d'affecter les pays en développement devraient être analysées afin de vérifier leur cohérence avec les objectifs de la politique de développement de l'UE. Cela suppose notamment une analyse des conséquences (ou effets d'entraînement) à long terme dans des domaines tels que la politique économique, environnementale, sociale ou de sécurité»²⁴.

²⁴ : Commission Européenne : Lignes directrices concernant l'analyse d'impact, janvier 2009 SEC (2009)92

- **Les documents de stratégie par pays ou par région**, qui doivent permettre d'identifier les questions de CPD et d'établir un lien vers la programmation ou le dialogue politique au sein du pays.
- **Un programme de travail glissant sur la CPD élaboré dans le but d'identifier les priorités communes des actions politiques.** Ce programme a été mis à jour par chaque nouvelle présidence. Il vise à identifier tous les événements et initiatives CPD d'importance à venir et clarifie les questions de développement en jeu. Dans sa Communication de novembre 2009, le Conseil²⁵ « invite la Commission, en coopération avec les États membres et en concertation avec les acteurs concernés le cas échéant, à élaborer des propositions concrètes concernant un programme de travail plus ciblé et plus opérationnel en matière de CPD, lequel devra lui être présenté en 2010 ».
- La Commission est aussi chargée de rédiger **un rapport biannuel de l'UE sur la CPD** dans le but d'examiner les progrès accomplis par les États membres de l'UE, le Conseil et la Commission vers la réalisation de la CPD, concernant les 12 domaines identifiés et les mécanismes organisationnels. Deux rapports ont déjà été élaborés : le premier en 2007 et le second en septembre 2009. Ces rapports permettent de faire le point sur les efforts accomplis par l'Union européenne en matière de CPD, en se basant sur un questionnaire envoyé aux services de la Commission et aux États-membres, ainsi qu'au Parlement européen pour information. Ces rapports visent aussi à améliorer la sensibilisation et favoriser la compréhension et renforcer l'appropriation de la CPD au sein de la Commission et des États membres.
- Au niveau international, la Commission participe au groupe de réflexion du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE concernant la cohérence.
- Par ailleurs, le Conseil intervient dans la CPD. Le second rapport sur la CPD indique que: « le COREPER (le Comité des représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne) reste le principal garant de la CPD. Outre, le programme de travail glissant, l'examen de l'agenda du Conseil est le second mécanisme pour la promotion de la CPD. Il vise à identifier les points présentant une dimension liée au développement et à veiller que les préoccupations relatives au développement se reflètent pleinement dans le spectre politique à toutes les étapes du processus décisionnel. Notons également l'importance des réunions conjointes tant au niveau des groupes de travail du Conseil qu'au niveau ministériel, ainsi que le réseau informel UE CPD des États membres de l'Union. »²⁶
- Le rapport 2009 indique aussi que presque toutes les présidences ont organisé des réunions conjointes, tant au niveau des groupes de travail du Conseil qu'au niveau ministériel, afin de promouvoir la CPD dans toute l'UE.
- Enfin, le Parlement européen montre un intérêt de plus en plus vif pour la CPD (cf. 6).

²⁵ : Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD), Doc 16079/09, novembre 2009

²⁶ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final

4.3.3. L'identification de domaines prioritaires pour des actions concrètes de matière de cohérence

- En 2005, pour transformer les déclarations d'intention en action l'Europe a identifié **12 domaines prioritaires**²⁷.

Pour chacun de ces domaines prioritaires, la Commission a défini des orientations générales ou "**cohérence des engagements en faveur du développement**" qui d'après la Commission « permettraient éventuellement d'atteindre plus rapidement les OMD, à condition aussi qu'au niveau des pays en développement, les politiques et la gouvernance adéquates soient mises en place et que des progrès satisfaisants en ce qui concerne le plein respect des droits de l'homme aient été constatés. Dans toutes ces politiques, la dimension du genre doit être présente. »

Cohérence de l'UE en matière d'engagements en faveur du développement

Commerce: l'UE est résolue à assurer une issue respectueuse du développement et durable au programme de Doha pour le développement et aux accords de partenariat économique UE-ACP (APE). L'UE améliorera encore son système de préférences généralisées afin de renforcer effectivement les exportations des pays en développement vers l'UE. L'UE poursuivra son action en faveur de l'intégration du commerce dans les stratégies de développement et aidera les pays en développement à mener à bien des réformes intérieures, le cas échéant.

Environnement: l'UE mènera les efforts consentis au niveau mondial pour freiner les modes de consommation et de production non durables. L'UE aidera les pays en développement à mettre en œuvre les accords multilatéraux en matière d'environnement (AME) et fera en sorte que les capacités des pays en développement soient prises en compte lors des négociations relatives à ces accords. L'UE continuera à promouvoir des initiatives et des politiques liées à l'environnement favorables aux pauvres.

Changement climatique : les pays en développement seront les plus touchés par le changement climatique, et bénéficieront donc directement ou indirectement de la politique de l'UE dans ce domaine. L'alliance mondiale sur le changement climatique avec les pays en développement, proposée par la Commission, constituera un progrès important sur la voie de l'intégration de cette question dans le dialogue politique avec les pays en développement et dans les programmes de coopération.

Sécurité: l'UE fera de la sécurité et du développement des thèmes complémentaires dont l'objectif commun est de créer un environnement sûr et de rompre le cercle vicieux pauvreté, guerre, dégradation de l'environnement et structures économiques, sociales et politiques défailtantes. L'UE renforcera ses politiques d'appui à une gouvernance efficace et à la prévention de la fragilité des États et à la prévention des conflits, notamment en renforçant sa réponse aux partenariats difficiles/États défailtants. L'UE renforcera le contrôle de ses exportations d'armes afin d'éviter que des armes fabriquées dans l'UE ne soient utilisées contre des populations civiles ou n'aggravent des tensions ou des conflits existants dans les pays en développement. L'UE encouragera la coopération en matière de lutte contre la corruption, la criminalité organisée et le terrorisme.

²⁷ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005

Agriculture: l'UE poursuivra ses efforts visant à limiter au maximum la distorsion des échanges due à ses mesures d'appui au secteur agricole et visant à faciliter le développement de l'agriculture des pays en développement.

Pêche: la CE continuera de tenir dûment compte des objectifs de développement des pays avec lesquels la Communauté conclura des accords de pêche bilatéraux. Dans le contexte de la nouvelle politique communautaire en matière d'accords de partenariat dans le domaine de la pêche avec des pays tiers, qui est mise en œuvre depuis 2003, la CE continuera de faciliter la conclusion d'accords de pêche afin de contribuer à l'exploitation rationnelle et durable des excédents de ressources marines des États côtiers dans l'intérêt mutuel des deux parties.

Dimension sociale de la mondialisation, emploi et travail décent : l'UE contribuera à renforcer la dimension sociale de la mondialisation afin d'assurer le maximum d'avantages pour tous, hommes et femmes. L'UE favorisera l'emploi et un travail décent pour tous en tant qu'objectif à l'échelle mondiale.

Migrations: l'UE encouragera les synergies entre migration et développement, afin de faire des migrations un facteur positif de développement.

Recherche et innovation: l'UE encouragera l'intégration des objectifs de développement, en fonction des possibilités, dans ses politiques de R & D et d'innovation et continuera à aider les pays en développement à consolider leurs capacités dans ce domaine.

Société de l'information: pour remédier à la fracture numérique, l'UE exploitera le potentiel des technologies de l'information et de la communication en tant qu'outil de développement et ressource importante pour atteindre les OMD.

Transport: l'UE traitera les besoins spécifiques des pays en développement enclavés et côtiers en mettant en avant les questions d'inter modalité pour réaliser l'interconnectivité des réseaux, ainsi que les questions de sécurité et de sûreté.

Énergie: l'UE est résolument engagée à contribuer à rencontrer les besoins particuliers des pays en développement en favorisant l'accès aux sources d'énergies durables et en appuyant la mise en place de l'interconnexion des infrastructures et réseaux énergétiques.

- Dans la communication accompagnant le second rapport de la Commission sur la CPD de novembre 2009, celle-ci propose que le programme de travail sur « la CPD se consacre sur un petit nombre de sujets prioritaires qui doivent être importants pour les PED, être pertinents pour la réalisation des OMD, présenter suffisamment de possibilités concrètes pour les rendre plus favorables au développement et contribuer à un cadre législatif propice au développement et enfin être liés à un agenda de long terme ». Les sujets prioritaires proposés dans le rapport sont : la lutte contre le changement climatique ; garantir la sécurité alimentaire mondiale ; mettre la migration au service du développement ; recherche de possibilités pour mettre les droits de propriétés intellectuelle au service du développement et promouvoir la sécurité et la construction de la paix au service du développement.
- Les conclusions du Conseil de novembre 2009 relatives à la CPD²⁸ modifient cette liste qui comprend désormais : le commerce et les finances, la lutte contre le changement climatique, assurer la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale, faire en sorte que les migrations profitent au développement et renforcer les liens et les synergies entre la sécurité et le développement dans le cadre d'un programme global en faveur de la paix.

²⁸: Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD), Doc 16079/09, novembre 2009

5. Malgré des avancées, un décalage entre les intentions et la mise en œuvre de la CPD

Par rapport à la mise en évidence des premiers cas d'incohérence des politiques communautaires, les éléments présentés précédemment montrent que l'Union européenne a pris conscience de l'enjeu de la CPD et a fait des efforts pour y répondre.

Toutefois, malgré ces avancées il existe encore un décalage entre les intentions et la mise en œuvre de la CPD. Aujourd'hui, de nombreux cas d'incohérences subsistent, ils contrecarrent notamment l'atteinte de l'OMD 1 et le respect du droit à l'alimentation.

Pour illustrer cet état de fait nous analysons plus précisément le cas de deux politiques communautaires dont les cas d'incohérence avec la politique européenne de développement sont les mieux connus : d'une part la politique commerciale, d'autre part, la politique agricole. Dans l'étude de cas évoquée précédemment concernant l'OMD 1, elles sont considérées comme les deux politiques communautaires essentielles influençant directement ou indirectement la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

5.1. L'approche développée par l'UE permet-elle vraiment d'assurer un meilleur CPD ?

Les dangers de la nouvelle approche communautaire de la CPD

Si tous, y compris la société civile européenne, reconnaissent les avancées de l'Union européenne en matière de cohérence des politiques pour le développement, la nouvelle approche proposée par la Commission dans sa communication « la cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche de toute l'Union »²⁹, marque, comme le soulignent CONCORD³⁰, mais aussi le Parlement européen³¹, une rupture claire de l'engagement de la Commission européenne de contrôler l'impact de ses politiques sur les plus pauvres.

Partant du constat que « la ligne de partage entre les politiques extérieures et intérieures devient de plus en plus floue, parfois au point de perdre à la fois son évidence empirique et sa valeur politique », l'Union européenne considère que « le concept de CPD doit être pris en compte de façon plus systématique ». Pour plus d'efficacité, la nouvelle approche, comme nous l'avons déjà évoqué, réduit le nombre de domaines relevant de son «cadre de cohérence des politiques pour le développement», de douze à cinq.

De plus, dans cette communication la Commission reconnaît « que s'il est essentiel de soutenir l'effort d'aide au développement, cela ne suffit pas. Sur le plan financier, cela signifie que l'aide publique au développement (APD) doit impérativement être complétée par d'autres sources financières. ». Il s'agit donc pour l'Union européenne de « travailler sur la CPD dans

²⁹ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « La cohérence des politiques au service du développement ; établissement du cadre politique pour une approche toute l'Union », COM (2009)458 Final, 15 septembre 2009.

³⁰ : CONCORD, the EC Communication on Policy Coherence for Development and whole of the Union approach, What does it mean for EU Development Policy?, 15 October 2009

³¹ : European Parliament, Draft report on the UE Policy Coherence for Development and the 'Official Development assistance plus' concept, Committee on Development, Rapporteur Franziska Keller, 9 Fév. 2010, 2009/2218(INI).

le cadre de l'approche de « toute l'Union », en établissant un cadre politique pour mieux mettre les autres politiques et les flux financiers non APD au service des objectifs de développement (concept d'APD plus). »

Cette nouvelle approche de la CPD pose problème à plusieurs titres :

- En limitant le nombre de domaines couverts, certains domaines jusqu'alors traités passent à la trappe. C'est le cas du commerce qui fait maintenant partie, avec les finances, à la demande du Conseil, des 5 thèmes prioritaires. De plus, comme le souligne le Parlement, « il n'existe aucune preuve tangible que l'approche *via* 5 domaines sera plus efficace. Au contraire, si le fait d'abandonner des domaines essentiels, tels que le commerce, la pêche, le bois ou les finances, facilitera certainement la tâche de la Commission et des États membres, cela n'aidera pas à la réalisation des objectifs repris dans le paragraphe 35 du consensus européen pour le développement (article sur la CPD). » Il serait intéressant, comme le demande la commission développement du Parlement européen, de recevoir une explication concernant les critères utilisés pour le processus de sélection.

De plus, comme le souligne CONCORD, la mise en œuvre de la CPD dépend avant tout des priorités définies par l'Union européenne pour ses politiques communautaires. Or, s'il existe des incohérences entre les politiques communautaires et les objectifs de développement, c'est parce qu'en cas de conflit d'intérêts ce sont les priorités internes (économique et politique) qui priment avant les considérations de développement. Une nouvelle approche de la CPD devrait donc se baser sur les intérêts et les droits des femmes et des hommes des pays en développement, y compris le droit à l'alimentation.

- Lier le débat sur la CPD avec celui sur l'aide publique au développement est source de confusion. Par ailleurs comme le souligne le Parlement européen, « s'il est louable d'encourager les flux financiers non-APD, les gouvernements ne peuvent pas s'attribuer la responsabilité de leurs impacts, ni prouver que le but ou l'effet premier de ces flux est le développement. » Cette approche risque d'une part, d'ouvrir le débat sur les définitions de l'APD et de la coopération au développement avec une possible dilution du concept actuel d'APD ; d'autre part, d'être utilisée par certains États pour retarder le respect des objectifs concernant la part de l'APD dans le RNB (à 0,7 % en 2015). Le Parlement indique « qu'au lieu d'étendre et de diluer le concept d'APD, d'autres notions (déjà en place), qui servent d'instruments puissants pour évaluer l'ampleur des efforts consentis par le système européen de développement, devraient être consolidées ou, à tout le moins, encouragées. »

Recommandations

- *Poursuivre, en matière de CPD, le contrôle des douze domaines traditionnels identifiés par la Commission en 2005 ;*
- *Déliier le débat sur la CPD et celui sur l'aide au développement ;*
- *Réaffirmer l'objectif de 0,7 %/RNB pour l'APD à horizon 2015 ;*
- *Rendre plus claire l'approche de Toute l'Union.*

5.1.1. Quelle efficacité des nouveaux instruments de la CPD ?

Si l'Union européenne a développé de nombreux mécanismes et outils pour améliorer la CPD, il est assez difficile d'en évaluer, de manière systématique leur efficacité. En dehors de travaux ponctuels comme « The evaluation of the UE Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development (2007),³² les seuls documents disponibles sont les rapports de la Commission sur la CPD. Or, d'une part, il s'agit « d'une autoévaluation » des actions de l'UE et des Etats membres en matière de CPD et d'autre part, les aspects organisationnels demeurent relativement succincts.

On peut toutefois noter la récente révision, déjà évoquée, des lignes directrices relatives aux analyses d'impact, de façon à renforcer leur dimension extérieure et à les affiner en tant qu'instrument pour promouvoir la CPD³³.

Au delà de cette indication, une évaluation indépendante de ces mécanismes et instruments du type de celle réalisée en 2007, devrait être réalisée biennale. Elle pourrait viser à préciser et évaluer :

- Les différents mécanismes ou institutions, leurs missions, leurs objectifs et leur fonctionnement : unité Cohérence, groupe interservices, réseau CPD, ... ;
- Le rôle des différentes institutions européennes et nationales (Commission, Conseil, Parlement européen, Parlements nationaux...) et les relations entre elles ;
- Les différents instruments existants et leur efficacité : consultations interservices, rapports, système d'évaluation des impacts, programme de travail glissant, diffusion des informations...

Comme le souligne aussi le Parlement européen, il s'agit de réfléchir à la fois aux objectifs que se fixe l'Union européenne en matière de CPD et aux indicateurs pouvant être utilisés pour évaluer la CPD.

Enfin, en lien avec ce qui précède, il est important de préciser l'implication de la société civile du Nord et du Sud en matière de CPD, à la fois en tant que fournisseur d'informations et d'analyse, d'expertise indépendante, de plaignante et de force de proposition. Le traité de Lisbonne offre de nouvelles opportunités pour associer la société civile au processus d'élaboration des politiques communautaires. De nombreux textes européens font la promotion d'une plus grande collaboration avec les institutions européennes, mais là encore comment passer de déclarations d'intention à une réelle application ?

Recommandations

- *Réaliser tous les deux ans une évaluation indépendante des mécanismes et instruments mis en œuvre pour renforcer la CPD ;*
- *Préciser le rôle des différentes institutions européennes et nationales (Commission, Conseil, Parlement européen, Parlements nationaux...) et les relations entre elles ;*
- *Préciser le rôle et la place de la société civile du Nord et du Sud concernant la CPD ;*
- *Définir des critères de référence et des indicateurs clairs afin de mesurer la CPD, notamment le respect des droits de l'homme et en particulier le droit à l'alimentation ;*

³² : Triple C Evaluations n°7, The evaluation of the UE Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development, Evaluation services of the European Union, 2007

³³ : Commission Européenne : Lignes directrices concernant l'analyse d'impact, janvier 2009 SEC (2009)92

- *Réaliser les évaluations d'impact très en amont, c'est-à-dire avant que le processus d'élaboration des initiatives politiques n'ait atteint un stade avancé, et fonder ces analyses sur des études factuelles associant notamment les pays en développement et les sociétés civiles européennes et du Sud ;*
- *Faire participer les délégations européennes aux travaux de la commission en matière de CPD, en désignant des personnes de référence responsables de la CPD dans chaque délégation, afin de contrôler l'impact des politiques de l'Union au niveau du pays partenaire et intégrer la CPD à la formation du personnel.*

5.1.2. Une implication des PED qui peut encore être améliorée

On assiste à un intérêt croissant des pays en développement pour la CPD. L'intensification du dialogue avec les pays partenaires est promue dans de nombreux documents européens :

- Le partenariat UE-Afrique adopté en décembre 2007 qui offre un cadre aux relations entre l'Afrique et l'UE et qui d'après la Commission « va au-delà de la coopération traditionnelle au développement en dépassant la relation «donateur-bénéficiaire» pour établir une relation entre des partenaires qui se respectent et qui font du dialogue politique la base d'un partenariat efficace et concret pour relever ensemble les défis communs. Il permet de créer des synergies entre les politiques et d'éviter que celles-ci aient des répercussions négatives sur les pays en développement, et ce par l'établissement d'un dialogue constant entre diverses parties prenantes.³⁴ ».

La Communication de la Commission « Faire progresser l'agriculture africaine » qui renforce le Partenariat UE – Afrique concernant l'appui au secteur agricole. Cette communication mentionne parmi les principes sur lesquels sera basée la coopération de l'UE en matière de développement agricole : « veiller à la cohérence entre les politiques communautaires de développement et les politiques dans le domaine de l'agriculture, de la pêche, du commerce, de la protection des consommateurs et de l'énergie. »

- Dans sa Communication « la cohérence des politiques au service du développement ; établissement du cadre politique pour une approche toute l'Union », la Commission propose aussi plus de partenariat. L'Union profitera de l'intérêt croissant des PED pour la CPD « et consultera les pays en développement sur les questions prioritaires de la CPD pour évaluer les répercussions des politiques de l'Union sur leur capacité à atteindre les OMD. Tandis qu'il est prévu de consulter des représentants de pays en développement, par exemple, dans les lignes directrices sur les analyses d'impact, la Commission attachera une attention particulière au dialogue avec les pays en développement concernant les questions prioritaires de la CPD. »

Des instruments permettent effectivement de dépasser ces déclarations d'intention, notamment :

- Les consultations en application de l'article 12 de l'accord de Cotonou

L'article 12 de l'Accord de Cotonou qui lie l'UE et les pays ACP est spécifiquement consacré à la CPD, mais a été très peu utilisé. Il est intitulé « cohérence des politiques communautaires et incidence sur l'application du présent accord ». Il met en place un mécanisme de consultation, en vue de promouvoir la cohérence des politiques communautaires susceptibles d'affecter les intérêts des États ACP. La Communauté doit

³⁴ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final

informer en temps utile les pays ACP de ses intentions, si possible avant l'adoption de ces décisions. Une demande d'information peut également être introduite à l'initiative des États ACP. L'article 12 prévoit que les consultations ont lieu à bref délai afin qu'il puisse être tenu compte des préoccupations des États ACP avant la décision finale. Après ces consultations, les États ACP peuvent communiquer leurs préoccupations par écrit et présenter des suggestions de modifications. La première consultation officielle de ce genre s'est tenue le 12 février 2009.

Les premières consultations officielles avec les États ACP concernant la CPD³⁵

Les premières consultations officielles sur des questions de CPD, conformément à l'article 12 de l'accord de Cotonou, se sont tenues le 12 février 2009, à la demande des États ACP, dans le cadre d'une réunion du sous-comité ACP-CE de coopération commerciale. Cette réunion était coprésidée par l'Ambassadeur de la République de Maurice et un directeur de la DG Commerce. Le groupe ACP avait demandé des informations sur cinq initiatives de la Commission ayant trait à l'utilisation de pesticides, aux substances dérivées du nickel, au respect de la chaîne du froid pour les produits de la pêche, à la directive sur l'énergie renouvelable et au système de licence FLEGT. La Commission a répondu aux préoccupations formulées par les pays ACP en expliquant que ces propositions pourraient avoir des répercussions importantes sur leurs exportations de certains produits vers l'UE et en apportant des explications plus détaillées. La Commission a assuré les représentants des pays ACP que leurs préoccupations seraient prises en considération lors de la préparation de ces mesures ou lors de leur mise en œuvre.

Les représentants des pays ACP ont déclaré que leurs pays voulaient être impliqués le plus tôt possible dans la préparation de toutes les mesures susceptibles d'affecter leurs intérêts. Ils estiment que les pays ACP et la Commission devraient entretenir une coopération étroite, allant au-delà des liens forts qui existent déjà dans certains domaines.

- L'introduction de la CPD dans les documents de stratégie par pays³⁶

La CPD est maintenant incluse dans les documents de stratégie par pays. Le rapport 2009 sur la CPD indique que « les premiers rapports annuels conjoints (RAC)³⁷ en 2008, préparés par les pays partenaires et la Commission européenne, contenaient 136 références à l'un des 12 domaines liés à la CPD. La moitié de ces références portaient sur trois domaines précis : le commerce, le changement climatique et l'environnement, le commerce représentant 25 % à lui seul, ce qui démontre bien l'importance de ces aspects pour les États ACP. L'agriculture est le quatrième domaine le plus important, avec 11 % des références et plusieurs sous thèmes concernés (sucre, coton, banane,...). »

³⁵ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final

³⁶ : Le document de stratégie pays (DSP) fournit le cadre dans lequel s'inscrit l'aide de l'UE au pays (ou à la région concernée). Il énonce les objectifs de coopération, la réponse politique et les domaines de coopération prioritaires de l'Union Européenne fondés sur une évaluation approfondie de l'agenda politique du pays et de sa situation politique et sociopolitique. Le programme indicatif national (PIN) joint à la stratégie détaille la réponse de l'Union Européenne en soulignant les objectifs du programme, les résultats escomptés et les modalités des domaines de coopération.

³⁷ : Rapport sur la mise en œuvre des activités de coopération de l'Union européenne pour un pays donné, préparé conjointement par la Commission et les pays partenaires.

Recommandations

Malgré des avancées, de nombreux efforts restent à faire pour mieux impliquer les PED, concernant en particulier :

- *la consultation préalable, et non a posteriori, des projets de réformes des politiques communautaires au sens large (y compris les textes réglementaires), pouvant avoir des effets sur les PED ;*
- *la participation des PED et de la société civile de ces pays aux études d'impact et la diffusion des résultats de ces études ;*
- *la mise en place d'un mécanisme de partage d'informations et d'analyses régulières sur la CPD entre l'Union européenne et ses partenaires ;*
- *la réforme de l'article 12 de l'accord de Cotonou avec pour objectif que les pays ACP soient régulièrement informés et suffisamment à temps sur les propositions de la Commission pouvant être causes d'incohérences, afin qu'ils puissent faire des contre propositions. Un tel mécanisme devrait être élargi à tous les pays partenaires en développement de l'UE ;*
- *l'intégration systématique d'un chapitre CPD dans les documents de stratégie par pays et par région ;*
- *la mise en place d'un mécanisme de plaintes pour les PED et les communautés affectés. Par exemple, on pourrait élargir le mandat du médiateur européen aux manquements aux engagements pris en matière de CPD. Le médiateur serait habilité à recevoir les plaintes des pays en développement et des communautés lésées de ces pays.*

5.2. La politique commerciale européenne

Pour la Commission européenne « la politique commerciale est un outil puissant qui contribue à atteindre des OMD tels que la réduction de la pauvreté et le développement durable. »³⁸. L'Union européenne reconnaît « que le commerce ne peut pas à lui seul résoudre les problèmes de développement, mais que l'ouverture au commerce et le soutien des politiques de l'offre sont un pilier important de toute stratégie de développement cohérente. »³⁹

Si le régime actuel d'accès au marché communautaire est favorable aux PED, l'UE reconnaît que de nombreuses contraintes doivent encore être levées pour qu'ils en bénéficient, notamment : l'érosion des préférences⁴⁰, la progressivité tarifaire⁴¹, les normes sanitaires et

³⁸ : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005

³⁹ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2007)545final, SEC(2007) 1202, 20 septembre 2007

⁴⁰ : Il s'agit de la diminution de l'avantage en termes de droit de douane dont bénéficient certains pays à l'entrée sur le marché européen du fait la libéralisation des échanges. Ainsi, les pays ACP ayant un accès sans droit de douane au marché européen ont un avantage par rapport aux autres fournisseurs en développement. Or, cet avantage se réduit au fur et à mesure que l'Europe diminue ses droits de douane pour les produits provenant d'autres pays en développement.

phyto sanitaires (SPS) et techniques, les règles d'origines et plus généralement la compétitivité des productions des PED, en particulier dans le secteur agricole. Par ailleurs, l'UE attache une attention particulière à l'appui aux processus d'intégration régionale qui « contribuent dans une large mesure à l'amélioration de la position des pays en développement, créant des marchés régionaux et améliorant d'une manière générale l'environnement commercial ».

5.2.1 Les engagements pris en 2005 par la Commission⁴²

En 2005, les engagements pris par la Commission concernant la politique commerciale européenne pour améliorer la cohérence des politiques pour le développement étaient :

- **en matière de négociations multilatérales**, d'assurer une issue respectueuse du développement et durable au programme de Doha pour le développement.
- **en matière de négociations bilatérales :**
 - de faire en sorte que l'issue des accords de partenariat économique UE-ACP soit respectueuse du développement et durable (ainsi que les négociations avec le Mercosur et l'Amérique centrale, la communauté andine et la région méditerranéenne) ;
 - d'améliorer encore son système de préférences généralisées, afin de renforcer effectivement les exportations des pays en développement vers l'UE ;
 - de poursuivre son action en faveur de l'intégration du commerce dans les stratégies de développement et aider les pays en développement à mener à bien des réformes intérieures, le cas échéant.

Il était indiqué que « l'UE est déterminée à faire de l'agriculture un domaine clé des négociations APE, dont un des thèmes sera l'accès des produits agricoles ACP au marché de l'UE. L'UE a proposé que l'ouverture des marchés ACP soit différenciée et progressive. Des périodes de transition suffisamment longues seront accordées; elles pourraient même être supérieures à dix ans en fonction des besoins de développement des ACP. En outre, la flexibilité sera garantie par l'introduction de clauses de sauvegarde et de sécurité alimentaire appropriées. »

5.2.2. Les conclusions du rapport 2009 de la Commission⁴³

Dans le second rapport de la Commission européenne sur la CPD, la Commission réitère, dans un contexte de crise économique qui se traduit par une contraction du commerce, que « les échanges demeurent un moteur important de la croissance économique. A ce titre, il s'avère capital de relancer le commerce avec et entre les pays en développement afin d'aider ces pays à se remettre rapidement de la crise. (...) Si le commerce n'est pas une garantie de croissance

⁴¹ : Il s'agit de l'augmentation des droits de douane en fonction du niveau de transformation du produit. Le chocolat est ainsi plus taxé que les fèves de cacao.

⁴² : Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005

⁴³ : Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l'UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final

économique pour les pays en développement, les faits montrent que le commerce et l'ouverture à l'économie mondiale jouent un rôle important pour la création d'emploi et la prospérité.»

Concernant la politique commerciale, 64% des Etats membres considéraient que les progrès en matière de CPD avaient été moyens.

D'après la Commission, les progrès ont été notamment tangibles concernant :

- **Le programme de Doha pour le développement**

L'UE considère que des progrès ont été réalisés sur de nombreuses questions, lors de la ministérielle de juillet 2008, reflétés par les textes de la négociation de décembre 2008. L'UE a notamment accepté des réductions substantielles des subventions nationales qui faussent le commerce et a accepté de supprimer progressivement ses subventions aux exportations d'ici à 2013. Elle a aussi accepté de diminuer sensiblement les droits de douane pour les produits agricoles. Cependant, elle reconnaît que des efforts sont encore nécessaires, notamment concernant le dossier coton et le mécanisme de sauvegarde spéciale pour le PED.

- **Les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)**

Le rapport rappelle que « le défi de la CPD en relation avec les ADPIC consiste à veiller à ce que l'utilisation des droits de propriété intellectuelle (DPI) contribue de manière optimale au développement. (...) Les ADPIC imposent également aux pays développés d'utiliser des incitatifs à l'intention de leurs entreprises afin d'encourager le transfert de technologies vers les pays moins développés, dans le but de permettre à ces États de se doter d'une base technologique viable. De plus, l'accord prévoit également la possibilité d'établir, selon des modalités mutuellement convenues, une coopération technique et financière entre les pays développés et le monde en développement. »

En matière d'agriculture, l'accord sur les ADPIC touche plus particulièrement la question de l'accès aux semences.

- **Les négociations régionales et bilatérales**

Au delà des négociations avec les pays ACP concernant les accords de partenariat économique (APE), l'UE s'emploie à renforcer ses relations commerciales avec l'Amérique latine (Mercosur, Communauté andine...) et avec l'Asie (Inde, ANASE⁴⁴ ...). Elle déclare accorder une attention toute particulière à la dimension de développement en se concentrant notamment sur le développement durable, les questions sociales et environnementales et sur l'ouverture des marchés et s'efforce d'améliorer l'accès préférentiel au marché de l'Union pour les produits en provenance des pays en développement. »

Concernant plus particulièrement les APE, le rapport rappelle qu'ils visent à soutenir l'intégration régionale et que ce sont des accords commerciaux au service du développement. « Fin 2007, des APE intérimaires avaient été paraphés avec bon nombre de régions et de pays d'Afrique et du Pacifique. En ce qui concerne les Caraïbes, un APE complet a été paraphé et finalement signé le 15 octobre 2008. Des APE intérimaires ont été signés avec la Côte d'Ivoire (26 novembre 2008), avec le Cameroun - Afrique centrale (15 janvier 2009) et avec les membres de la CDAA⁴⁵ (Botswana, Lesotho, Swaziland, Mozambique) (juin 2009). Les autres APE intérimaires devraient être signés plus tard dans l'année. Les négociations se poursuivent avec toutes les régions d'Afrique et du Pacifique afin de conclure des APE complets en 2009. »

Pour répondre au risque de perte fiscale, le rapport insiste sur la progressivité de la libéralisation et sur l'augmentation de l'assiette fiscale permise par la diversification des investissements, une

⁴⁴ : Association des nations de l'Asie du Sud Est.

⁴⁵ : Communauté de Développement de l'Afrique Australe

plus forte intégration régionale et les réformes fiscales. Enfin, il est prévu une compensation de l'impact fiscal net de la mise en œuvre de l'APE.

Le rapport rappelle aussi que le « 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) prévoit un financement supplémentaire pour la mise en œuvre des APE et l'introduction des changements structurels et de transition, y compris en termes d'infrastructures et de douane (par exemple, pour soutenir la réforme des douanes). Les pays ACP bénéficient aussi de l'aide communautaire dans le cadre de l'agenda plus large de l'aide pour le commerce. Plus particulièrement, l'UE travaille en étroite coopération avec les pays et régions ACP en vue de mettre en place des dispositifs régionaux d'aide pour le commerce. Ces dispositifs régionaux visent à faciliter les projets d'intégration régionale des pays ACP en coordonnant et en renforçant la réponse financière apportée par l'UE (la Communauté européenne et les États membres de l'UE) aux besoins et priorités exprimés par les pays et régions ACP, y compris pour la mise en œuvre des APE. »

- **Le système de préférence généralisé (SPG) et les règles d'origine**

Un nouveau SPG est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009 et s'appliquera jusqu'à la fin 2011. L'Union européenne applique des règles d'origine préférentielles favorisant l'accès à son marché pour les produits des PED. Celles-ci sont en cours de révision et devraient entrer en vigueur en 2010.

Il convient toutefois de noter que pour bénéficier du " SGP Plus ", ces pays doivent satisfaire à certains critères. Entre autres, ils doivent représenter moins de 1 % des importations de l'UE sous SPG, attester de la ratification et la mise en œuvre effective des principales conventions internationales (au total 27) relatives aux droits sociaux et droits du travail, à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance.

- **L'aide au commerce**

Le rapport souligne que « l'UE est l'un des contributeurs les plus généreux en matière d'aide pour le commerce. Le 15 octobre 2007, le Conseil de l'Union a adopté une stratégie de l'UE d'aide au commerce visant à faciliter l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial. » Ainsi l'Union européenne s'est engagée à consacrer, d'ici à 2010, 2 milliards d'euros par an pour l'assistance annuelle liée au commerce, (1 milliard de la CE, 1 milliard des États membres de l'UE). Actuellement, le volume total de l'aide de l'UE pour le commerce, qui comprend le soutien aux infrastructures économiques et aux secteurs productifs, est de 7,17 milliards d'euros. »

5.2.3. La politique commerciale communautaire : des incohérences de fond avec le droit à l'alimentation et l'OMD 1

Malgré les progrès annoncés par la Commission, la politique commerciale est encore source d'incohérences, en particulier car elle vise à soutenir une libéralisation toujours plus forte des échanges agricoles, y compris pour les PED.

- **La libéralisation des échanges peut-elle répondre aux engagements pris par l'Europe en matière de droit à l'alimentation et de sécurité alimentaire mondiale ?**

Dans son rapport de mission auprès de l'OMC en juin 2008⁴⁶, O. de Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation considère que le système commercial actuel promu par les règles de l'OMC et basé sur une libéralisation accrue des échanges a de nombreux impacts sur le droit à l'alimentation, notamment : « la dépendance accrue envers le commerce international qui peut

⁴⁶ Rapport du rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter : Mission auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce, A/HRC/10/005/Add.2

conduire à la perte des revenus d'exportation lorsque les prix des produits d'exportation diminuent, à des menaces pour les producteurs locaux lorsque des importations à bas prix débarquent sur les marchés domestiques, produits pour lesquels ces producteurs ne peuvent être concurrentiels, et à des problèmes de balance des paiements des pays importateurs nets de produits alimentaires lorsque les prix des denrées alimentaires augmentent ; des abus potentiels de position dominante sur le marché en raison de la concentration accrue des acteurs de l'agro-alimentaire dans les chaînes d'approvisionnement pour les denrées alimentaires et une augmentation de la dualisation du secteur agricole intérieur ; et des impacts potentiels sur l'environnement ainsi que sur la santé et l'alimentation humaines, impacts habituellement ignorés lors des discussions commerciales en dépit de leur lien étroit avec le droit à l'alimentation suffisante ».

En conséquence, il considère que « pour que le commerce soit propice au développement et qu'il contribue à la réalisation du droit à une alimentation suffisante, **il faut que la spécificité des produits agricoles soit reconnue. Le système commercial doit accorder davantage de flexibilité pour les pays en développement, surtout pour protéger leurs producteurs agricoles de la concurrence avec les producteurs des pays industrialisés.** »

Or, les règles actuelles de l'OMC renégociées dans le cadre de l'accord agricole ne reconnaissent ni cette spécificité des produits agricoles, ni le droit à l'alimentation. Certes, ces règles ont permis de diminuer sensiblement les subventions aux exportations les plus nuisibles et les soutiens à la production basés sur les prix ayant le plus d'effets négatifs sur les échanges (distorsifs). Cependant, les aides directes aux producteurs qui ont remplacé le soutien par les prix sont aussi sources de distorsion et ne peuvent être mises en œuvre que dans les pays disposant de moyens budgétaires suffisants, ce qui n'est pas le cas de la plupart des PED.

Si un traitement plus favorable est accordé aux PED, l'accord agricole implique cependant une libéralisation accrue des marchés agricoles, y compris pour ces pays, entraînant une concurrence toujours plus forte sur les agricultures paysannes du Sud. De plus, les principales mesures préconisées visant à améliorer le traitement spécial et différencié en faveur des PED sont aujourd'hui l'objet de dissensions dans les négociations en cours (produits sensibles et mesures de sauvegarde spéciale).

Alors que pendant ces vingt dernières années on a assisté à une désaffection des Etats du Sud et des bailleurs de fonds bi et multilatéraux pour le secteur agricole, les règles actuelles de l'accord agricole ne permettent pas aux pays en développement d'utiliser des outils de politique agricole utilisés par l'Union européenne et par les Etats-Unis (protection aux frontières et soutien par les prix) pour développer leur propre agriculture et permettre d'atteindre l'objectif de sécurité alimentaire.

Enfin et surtout, la libéralisation accrue des échanges et l'absence de régulation des marchés internationaux agricoles promues par ces règles contribuent à l'instabilité des marchés qui est lourde de conséquences pour la sécurité alimentaire mondiale.

Pour conclure, le 1er décembre 2009 lors de la 7ème Conférence ministérielle de l'OMC, M. De Schutter a insisté sur le fait que « les négociations commerciales doivent refléter le nouveau consensus global au sujet de la faim ». D'après M. De Schutter, « **la communauté du commerce devrait consacrer les six prochains mois à garantir la cohérence des efforts multilatéraux entrepris pour éradiquer la faim. Il encourage les États à s'assurer que les règles commerciales ne les priveront pas de la latitude politique nécessaire aux actions protégeant la sécurité alimentaire au niveau domestique. Il demande aussi une révision systématique du programme de travail de Doha pour vérifier que le système commercial peut relever les défis posés par l'économie d'après crise alimentaire.** »

Le rapport de l'IAASTD⁴⁷ souligne que la libéralisation des échanges n'est pas toujours synonyme de développement notamment pour les PMA. Ainsi « les petits agriculteurs et les communautés rurales dans les pays en voie de développement n'ont bien souvent pas bénéficié des opportunités que le commerce agricole peut offrir. Une ouverture prématurée des marchés agricoles à la concurrence

⁴⁷ : IIASTD, Agriculture at crossroads, Synthesis report., 2009

internationale peut affaiblir davantage le secteur agricole d'un pays en voie de développement, entraînant à long terme plus de pauvreté, de famine et de dégradation environnementale. »

- **L'incohérence des objectifs de Global Europe avec les objectifs de développement**

La politique commerciale de l'Europe, notamment via la multiplication des accords de libre-échange (ALE), s'inscrit dans le cadre de la stratégie présentée, en 2006, par Peter Mandelson, commissaire européen au commerce, dans sa communication, intitulée Global Europe, une Europe compétitive dans une économie mondialisée⁴⁸ qui met en avant les fondements de la compétitivité en Europe. Cette stratégie vise à ouvrir les marchés à l'étranger afin de favoriser l'implantation des entreprises européennes, vue comme source de croissance et d'emplois pour l'Europe.

Le rapport Global Europe met en évidence une incohérence en ce qui concerne l'articulation de la politique commerciale de l'UE avec les objectifs de développement, de voisinage, et de droits de l'homme. Il est ainsi reconnu que « les ALE [...] peuvent compliquer les échanges, fragiliser le principe de non-discrimination, et exclure les économies les plus faibles ».

Comme l'a souligné la Commission, la multiplication des ALE se traduit inévitablement par une réduction des marges préférentielles au détriment notamment des pays ACP. Ainsi, les produits de ces pays sont de plus en plus concurrencés sur le marché européen par les produits d'autres pays en développement (Amérique latine, Asie, pays PMA-non ACP...).

Le Parlement européen dans un récent document de travail⁴⁹, souligne d'ailleurs que l'UE « fait pression pour la libéralisation rapide et l'ouverture des marchés dans les PED ». Il demande « que les nombreux accords de libre-échange bilatéraux, tels que les APE, fassent l'objet d'une analyse claire et indépendante de leur impact pour les objectifs de développement. »

La politique commerciale de l'Europe est en cours de révision mais il existe une incertitude concernant la révision des relations commerciales avec l'extérieur, c'est-à-dire de Global Europe.

- **La multiplication des normes sanitaires et phytosanitaires, des normes techniques et la complexité des règles d'origine freinent les exportations des pays du Sud**

Certes, l'Union européenne a ouvert son marché aux productions des PED, y compris pour les produits agricoles. L'initiative « Tout sauf les armes » donne même aux PMA un accès sans droits de douane et sans quota au marché européen pour tous les produits sauf les armes. Or, parallèlement à cette ouverture on assiste à une multiplication et à une complexification des normes sanitaires, phytosanitaires et techniques et des règles d'origine, rendant toujours plus difficile et plus coûteux l'accès au marché européen.

Quelques exemples illustrent bien cette situation :

- L'application du principe de traçabilité (règlement (CE) n° 178/ 2002) qui vise à renforcer la sécurité sanitaire des produits européens, suite aux crises qu'a connu l'Europe (vache folle, grippe aviaire...), s'impose de plus en plus aux produits importés, alors que les systèmes de traçabilité ne sont pas reconnus au Codex

⁴⁸ : *Global Europe, une Europe compétitive dans une économie mondialisée*, communication de la Commission Européenne au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions. En date du 04/10/2006. Disponible en français à l'adresse : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf

⁴⁹ : Parlement Européen, Document de travail sur la cohérence des politiques européennes pour le développement et "l'aide publique au développement plus" (APD-plus), Commission du développement, Rapporteuse Franziska Keller, 21 octobre 2009.

alimentarius, l'organisme de référence dépendant de la FAO en matière de normes alimentaires.

- Les limites maximales de résidus au niveau européen sont parfois plus élevées que celles autorisées par le Codex alimentarius.
- Le développement des normes privées de type Eurep Gap ou Global Gap imposées notamment par la grande distribution. Ces normes a priori non-contraignantes le deviennent de facto du fait du poids du secteur de la grande distribution pour le commerce de produits agro-alimentaires en Europe et dans le monde.

• **Les APE favorisent-ils la sécurité alimentaire ?**

La conduite des négociations APE et les accords en cours de négociation qui se traduisent à terme par une ouverture des marchés des pays ACP, sont source d'incohérences au regard de la lutte pour une sécurité alimentaire mondiale⁵⁰:

- Alors qu'un objectif explicite des APE régionaux est le renforcement des intégrations régionales, « la conduite à marche forcée des négociations avec l'UE, avant la réalisation des intégrations régionales, est souvent contre-productive. Ainsi, la définition des zones de négociation des pays africains pour les négociations APE a conduit à une superposition des zones d'intégrations régionales préexistantes et des zones de négociation (le spaghetti bowl). Une région comme la SADC (Southern african development community) a certain de ses membres (Malawi, Zambie...) qui négocient dans la région Afrique orientale et australe (AFOA/ESA), tandis que d'autres (Tanzanie ou Namibie, ...) négocient dans la zone SADC. Ainsi, à part pour les régions Afrique de l'ouest (CEDEAO) et d'Afrique centrale (CEMAC) où la logique régionale a été respectée, la définition des autres zones a conduit à des incohérences notables.

En décembre 2007, sous la pression européenne, les zones régionales des pays ACP ont pour la plupart explosé face à l'hétérogénéité des pays les composant. Certains accords sont finalement conclus par des groupes restreints de pays, d'autres par des pays seuls. Deux ans après, de nombreuses régions possèdent différents régimes commerciaux au sein d'une même zone. C'est, par exemple, le cas de l'Afrique de l'Ouest, où la Côte d'Ivoire et le Ghana ont signé deux accords de partenariat économique intérimaires différents, alors que le Nigéria qui n'a rien signé est maintenant soumis au système de préférence généralisée (SPG). Le SPG est le système de préférences commerciales accordé par l'Union européenne au minimum à tous les pays en développement (SPG) mais qui est beaucoup moins favorable que les préférences accordées auparavant aux pays ACP dans le cadre des accords de Lomé⁵¹. Les autres pays de la région bénéficient, en tant que pays moins avancés (PMA), du régime Tout sauf les armes (TSA) qui leur donne un accès sans droit de douane ni quota au marché européen pour tous les produits sauf les armes et cela sans contre partie de leur part. Par ailleurs, certaines zones régionales ont des APE uniques mais des offres d'accès au marché différentes pour chaque pays (listes de produits qui demeureront protégés et période de libéralisation différentes). Certains pays de la région Afrique orientale et australe (AFOA/ESA) (Comores, Madagascar, Maurice

⁵⁰ : Coordination Sud, Contenu et impacts probables des accords de libre-échange de L'UE sur l'agriculture, l'alimentation et le développement des pays du Sud, Etude en cours de finalisation.

⁵¹ : Accords entre l'Union européenne et les pays ACP qui ont précédé l'Accord de Cotonou

Seychelles, Zambie et Zimbabwe ont ainsi paraphé un APE intérimaire fin 2007, mais avec pour chacun une offre d'accès au marché particulière. La signature d'un accord de libre-échange peut donc être déconnectée du processus d'intégration régionale.

L'état de la situation – les accords paraphés et signés (Octobre 2009)

Définition: les «APE intérimaires» se limitent principalement aux échanges de biens – ce qui est nécessaire à la compatibilité avec l'OMC (dans les termes de l'OMC les APE-I sont déjà complets). Les «APE complets» (tel que défini par la CE) lieraient les parties à des engagements sur les services et les questions de Singapour ainsi que sur les droits de propriété intellectuelle.

- Un « **APE complet** » entre l'UE et 15 pays des Caraïbes⁵², signé par les deux parties et approuvé par le Parlement européen

- **Des « APE intérimaires », signés** avec la Côte d'Ivoire (un APE-I individuel sans partenaires régionaux); Cameroun (un APE-I individuel sans partenaires régionaux); le Botswana, le Lesotho, le Swaziland et le Mozambique (4 des 7 pays de la Région de l'Afrique Australe SADC); et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (un APE-I individuel sans partenaires régionaux dans la Pacifique); Madagascar, Maurice, les Seychelles, et le Zimbabwe (4 des 6 pays de la Région de l'Afrique occidentale et australe - AFOA - qui avaient en 2007 paraphé un APE-I commun, mais avec un planning individuel d'accès au marché. L'APE-I pour la Côte d'Ivoire a également été approuvé par le Parlement européen.

- **Des « APE intérimaires » paraphés, mais pas encore signés ou ratifiés**, avec le Ghana (un APE-I individuel sans partenaires régionaux); les cinq pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est – le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi (un accord intérimaire régional); les Fidji (un APE-I individuel sans partenaires régionaux du Pacifique); les Comores et la Zambie (les 2 autres pays de la région AFOA qui avaient paraphé un APE-I en 2007).

- **Pas d'APE** : 40 pays - plus de la moitié des 76 pays ACP impliqués dans les négociations n'ont pas paraphé ou signé une quelconque forme d'APE.⁵³

- En matière d'accès au marché, l'Union européenne impose unilatéralement un seuil maximum de 20 % de produits sensibles pouvant être exclus de la zone de libre-échange, alors que les règles de l'OMC sont beaucoup moins contraignantes et indiquent seulement « que l'essentiel des échanges commerciaux » doit être libéralisé (article 24 du GATT). Il s'agit donc ici d'une atteinte à la souveraineté pour les pays ACP, alors que l'UE défend la mise en place d'un partenariat avec les pays africains. De plus, une clause de statu quo est incluse dans les APE qui empêche les pays ACP signataires d'augmenter leurs droits de douane au-delà des taux appliqués au moment de la signature, y compris pour les produits exclus de la zone de libre-échange. Cette clause limite là aussi la souveraineté des Etats puisque les pays de la CEDEAO, par exemple, ne pourront appliquer au maximum que 35 % de droits de douane (tarif extérieur commun de la CEDEAO) sur les produits importés d'Europe, alors que la plupart ont notifié à l'OMC des taux dépassant 100 % pour les produits agricoles. Ces taux notifiés à l'OMC sont les niveaux de droits de douane maximum autorisés pour ces pays sans qu'il ne puisse y avoir de contestation de la part des autres membres de l'OMC. Avec l'APE ils n'auront donc pas accès à cette flexibilité. Ces contraintes supplémentaires à celles imposées par l'OMC rendent difficile pour ces pays l'élaboration de politiques agricoles et de sécurité alimentaire efficaces pouvant s'appuyer notamment sur une protection minimale de leur production agricole.

⁵² : Haïti est le seul pays le moins avancé dans cette région et a paraphé, mais pas signé un APE complet.

⁵³ : CONCORD, Briefing, « Les accords de partenariat économique », APP UE-ACP, 18ème session Luanda, 30 nov. 3déc. 2009

- Afin d'augmenter la protection de leur marché, les APE contiennent une clause de sauvegarde, pour des raisons de sécurité alimentaire, mais par principe une telle clause est conjoncturelle. Soulignons que l'introduction de cette clause de sauvegarde montre bien qu'une libéralisation accrue peut poser des problèmes en matière de sécurité alimentaire.
- L'ouverture des marchés des pays ACP imposée par les APE, malgré la possibilité d'exclure 20 % des échanges de la zone de libre-échange, risque d'exposer certaines productions agricole et les industries agro-alimentaires naissantes de ces pays à la concurrence des denrées alimentaires européennes. Or, les produits européens bénéficient d'un environnement économique nettement plus favorable et la PAC continue à subventionner massivement les productions agricoles européennes.
- Enfin, la perte de recettes fiscales due à l'ouverture des marchés ACP à l'UE, premier fournisseur de ces pays, va rendre plus difficile les investissements publics dans le secteur agricole. Or, dans la plupart des régions ACP les négociations actuelles butent sur le volet développement des APE censé appuyer la mise à niveau de ces économies et améliorer la compétitivité des productions locales. Par ailleurs, il existe une forte confusion sur le caractère additionnel ou non des différents appuis promis par l'Union européenne, d'une part dans le cadre de la mise en œuvre des APE et d'autre part, dans le cadre de l'initiative aide pour le commerce. Au delà de ce caractère additionnel, la question centrale est celle de l'opportunité de ces appuis et de leurs modalités.

Les résolutions du Parlement européen⁵⁴

Etant donné le déroulement et l'état des négociations APE, le 25 mars 2009, le Parlement précédent a adopté 8 résolutions concernant l'APE complet des Iles Caraïbes et les 7 différents APE intérimaires. Ces résolutions comprenaient des exigences importantes à l'égard de la Commission, dont le nouveau Parlement pourrait examiner l'accomplissement.

Les résolutions visaient à demander :

- **L'adoption par la Commission d'une approche souple et qui réponde favorablement aux demandes des États ACP pour une renégociation** : Le Parlement européen a reconnu que « ces accords comprennent un certain nombre de dispositions litigieuses » et demandé à « la Commission d'offrir une souplesse maximale dans la poursuite des négociations, et à réagir de manière inconditionnelle et de manière flexible aux demandes des pays ACP d'examiner les questions litigieuses dans les I-APE »⁵⁵. Le Parlement a également demandé qu'il y ait une disposition pour les « pays de renégocier les dispositions sur les questions litigieuses qu'ils souhaitent modifier ou retirer »⁵⁶.

- **L'arrêt des pressions sur les pays ACP à prendre des engagements additionnels dans les APE complets** : le Parlement a reconnu que « les règles de l'OMC n'exigent pas des pays qui négocient les APE à procéder à la libéralisation dans les domaines des services, des investissements, des marchés publics, des droits de propriété intellectuelle, et de la concurrence (...) Les négociations sur ces questions doivent avoir lieu seulement lorsque les deux parties sont disposées à le faire », ⁵⁷ et donc « demande à la Commission de ne pas

⁵⁴ : CONCORD, Briefing, « Les accords de partenariat économique », APP UE-ACP, 18ème session Luanda, 30 nov. 3déc. 2009

⁵⁵ : Rapport Cameroun, Article 36

⁵⁶ : Rapport SADC, Article 20, ESA, Article 8, Côte d'Ivoire, Article 5, Pacifique, Article 25,

⁵⁷ : Rapport Ghana, Considérant C, avec des clauses similaires dans le rapport Afrique de l'Est, Considérant B, et Article 9

exercer une pression excessive sur les pays de la Southern african development community (SADC) à accepter des engagements de libéralisation et les obligations réglementaires concernant les services et les «questions de Singapour⁵⁸»⁵⁹

• **Des alternatives pour les pays pas en mesure de conclure un APE** : le Parlement a invité la Commission à «fournir des solutions qui garantissent l'accès aux marchés pour les pays qui ne souhaitent pas s'engager dans l'APE complet», conformément aux exigences de la l'Accord de Cotonou.

5.3. Le secteur agricole et la politique agricole commune

La politique agricole commune est certainement la politique communautaire qui a reçu le plus de critiques en matière d'incohérence avec les objectifs de développement. Les nombreuses mobilisations au Nord comme au Sud contre la viande bovine et le lait subventionnés, ou encore les exportations de bas morceaux de volailles sur les marchés des PED, en témoignent. Aujourd'hui, l'UE considère que les réformes successives de la PAC répondent en grande partie à ces critiques, or rien n'est moins sur.

5.3.1. Les engagements pris en 2005 par la Commission

Dans le rapport 2005 sur la CPD, la Commission rappelle que « l'agriculture est un secteur clé pour la croissance économique et la sécurité alimentaire dans de nombreux pays en développement. L'UE soutient le développement de l'agriculture et des zones rurales dans les pays en développement, notamment par la mise en œuvre du plan d'action de l'UE pour les produits agricoles. La Commission est consciente que les politiques et règles internationales et européennes, telles que la politique agricole commune, les disciplines relatives à l'aide alimentaire et les normes sanitaires et phytosanitaires doivent jouer un rôle positif en créant un environnement international favorable à l'agriculture et aux zones rurales dans les pays en développement. L'amélioration de la cohérence des politiques en faveur du développement prend aussi une autre dimension lorsqu'il s'agit de questions telles que la sécurité alimentaire, le développement rural, l'utilisation des sols, l'accès à la terre ou l'exploitation durable des ressources naturelles. Ces questions doivent être traitées d'une manière cohérente, interdépendante et globale. »

L'UE s'engage donc à poursuivre ses efforts visant à limiter au maximum la distorsion des échanges due à ses mesures de soutien au secteur agricole et visant à faciliter le développement agricole des pays en développement.

• La PAC

La Commission considère que les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) contribuent grandement à réduire les effets de distorsion des échanges causés par les aides de l'UE à son l'agriculture. Elle s'engage à achever la réforme de la PAC, notamment dans le secteur du sucre ; à aider l'agriculture à remplir son rôle multifonctionnel dans la société : produire une alimentation sûre et saine, contribuer au développement durable des zones rurales et protéger et renforcer l'environnement agricole et sa biodiversité ; à poursuivre les évaluations d'impact des mesures relevant de

⁵⁸ : Il s'agit de quatre questions remontant à la Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Singapour en 1996. À cette réunion, des groupes de travail avaient été créés pour étudier les questions suivantes: commerce et investissement; commerce et politique de la concurrence; transparence des marchés publics; et facilitation des échanges.

⁵⁹ : Rapport SADC, Article 24

la PAC et les propositions de réforme de la PAC et à instaurer un système de suivi de la réforme de la politique dans le secteur du coton, afin d'analyser son impact sur la production et le commerce, un rapport est prévu en 2009.

Dans le contexte des négociations du cycle de Doha, la CE envisage de supprimer les restitutions à l'exportation sur les produits agricoles et alimentaires.

- **Concernant l'aide alimentaire** le rapport rappelle que « l'UE considère que l'aide alimentaire ne doit pas être utilisée comme un moyen d'écouler des excédents agricoles, avec pour effet de perturber la production locale et les transactions commerciales normales. Sa politique d'aide alimentaire, qui vise à soutenir le développement agricole dans les pays en développement, à promouvoir le commerce régional et à résoudre les crises alimentaires sans perturber les marchés, reflète parfaitement cette optique. Elle défend par ailleurs, l'établissement de disciplines à l'OMC relatives à l'aide alimentaire »
- **Enfin, en matière de mesures sanitaires et phytosanitaires**, l'UE s'engage « à apporter son aide aux pays en développement afin qu'ils soient plus en mesure de satisfaire ses normes sanitaires et phytosanitaires (SPS), et ainsi accroître leurs exportations de produits de l'agriculture et de la pêche (comprenant les produits transformés). La Commission prévoit aussi une évaluation systématique de l'incidence de ses mesures SPS sur les pays en développement ainsi qu'une aide éventuelle. »

5.3.2. Les conclusions du rapport 2009 de la Commission

Dans le rapport 2009 sur la CPD, la Commission rappelle que « le développement rural et agricole est essentiel pour réaliser les objectifs de l'Union européenne visant à réduire la pauvreté, à augmenter la sécurité alimentaire et à protéger les ressources naturelles. Il est indispensable d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) visant à éradiquer la faim et réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. Cependant, en raison de la flambée des prix des produits alimentaires et de l'énergie en 2007-2008, il va être difficile d'atteindre cet objectif, compte tenu en particulier de l'impact de la crise économique et financière actuelle. L'Union européenne est le principal partenaire commercial des pays en développement : chaque année, le volume de ses importations dépasse celui des cinq autres grands pays importateurs additionnés. C'est pourquoi l'approche adoptée par l'Union dans le cadre de sa politique agricole et de développement rural influence considérablement les politiques de développement de ses partenaires. Si l'équation alimentaire met en évidence le rôle de la passation de marchés nationaux en tant que moteur de la croissance économique intérieure, qu'il convient d'accompagner par des politiques publiques dans les pays en développement ainsi que par des mesures pour inciter les sociétés à assumer leurs responsabilités sociales et à soutenir les organisations d'agriculteurs, elle souligne également la nécessité de réduire encore davantage les mesures de nature à créer des distorsions sur les marchés présentes dans les politiques agricoles des pays développés. Toutefois, l'écart de productivité important qui existe entre les systèmes agricoles des pays développés et ceux des pays en développement restera un problème de taille au cœur du commerce international des produits agricoles tant que nous n'aurons pas formulé une nouvelle équation de sécurité alimentaire comprenant un juste mélange de programmes sociaux correctement ciblés et de politiques agricoles saines. »

Le rapport indique aussi en conclusion « qu'à plus long terme, la politique agricole de l'Union 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 de doubler globalement la production de denrées alimentaires d'ici à 2050, avec un quadruplement de la production en Afrique. Ceci nécessite

d'augmenter la productivité de l'agriculture, en particulier dans les pays en développement, tout en garantissant une production durable. »

Concernant l'agriculture, le rapport 2009 indique que 56 % des Etats membres considèrent que les progrès en matière de CPD avaient été bons. D'après la Commission, les progrès en matière de CPD ont concerné :

- **La réponse de l'UE à la crise alimentaire** de 2008, notamment via les appuis supplémentaires dégagés à des fins humanitaires, la mobilisation des instruments de coopération au développement et la mise en place d'un mécanisme d'aide alimentaire d'un milliards d'euros (2009-2011).

- **La Politique Agricole Commune** qui a beaucoup changé ces dernières années.

« La grande majorité de l'aide européenne ne provoque plus de distorsions sur le marché, ou alors de manière très réduite : plus de 90 % des paiements directs sont à présent découplés. L'aide au revenu sous la forme de paiements découplés, contrairement aux mesures incitant à produire, n'influence pas les décisions de production des agriculteurs. Le rapport 2009 sur la CPD souligne « qu'en 1980, les subventions à l'exportation et les aides au marché constituaient la totalité du budget de la PAC. En 2007, elles ne représentaient plus qu'un peu plus de 10 % du budget, et les subventions à l'exportation représentent aujourd'hui moins de 2 % de la PAC. De 2005 à 2009, l'Union a réduit de moitié son taux de subvention à l'exportation pour la viande bovine. Elle ne verse plus aucune subvention à l'exportation pour les céréales depuis septembre 2006 et n'en verse plus pour le sucre depuis octobre 2008. Les subventions à l'exportation pour les fruits et légumes et le vin ont également été supprimées suite aux réformes de ces secteurs. Par ailleurs, dans le cadre des accords de partenariat économique (APE) (conclus, par exemple, avec les pays du CARIFORUM, d'Afrique centrale, et du Pacifique), l'Union s'est engagée à supprimer toutes les subventions encore accordées pour l'exportation des produits agricoles libéralisés par les pays ACP. »

La Commission indique aussi « qu'au tournant de 2007, l'Union avait ramené à zéro ses taux de subvention à l'exportation pour tous les produits laitiers. La réintroduction des restitutions à l'exportation pour les produits laitiers, en janvier 2009, est la réponse à la baisse spectaculaire de 60 % des cours mondiaux suite à la contraction de la demande et aux répercussions de celle-ci sur le revenu des agriculteurs. Toutefois, ces restitutions à l'exportation sont soumises à des limitations en termes de volume et de valeur, fixées à des niveaux qui ne comblent pas totalement le fossé entre les prix européens et les cours mondiaux et exercent ainsi un impact limité sur ces derniers. Enfin, l'UE assure qu'elle a toujours l'intention de supprimer les subventions à l'exportation dans le cadre du programme de Doha pour le développement de l'OMC, sous réserve d'engagements similaires des autres pays développés envers d'autres types de subventions à l'exportation. »

- **Les négociations dans le cadre du cycle de Doha**

L'UE s'engage à « continuer à défendre la libéralisation progressive, ainsi qu'on le propose dans le projet des modalités du Programme de Doha pour le développement. L'Union propose de réduire de manière significative les aides nationales, responsables de certaines distorsions sur le marché, d'éliminer les subventions à l'exportation d'ici 2013, et d'ouvrir de manière considérable les marchés des pays développés. ». (...) L'UE défend aussi, « une grande flexibilité accordée aux pays en développement pour que la libéralisation du commerce n'ait pas de répercussions négatives sur leurs marchés nationaux. »

- **Les mesures sanitaires et phytosanitaires**

Consciente des entraves au commerce que peuvent constituer les normes techniques, sanitaires et phytosanitaires, l'UE appuie les PED pour qu'ils puissent respecter ces normes,

mais également pour participer plus activement aux instances des institutions internationales chargées de définir ces normes.

- **Les politiques de développement soutenant l'agriculture dans les pays en développement**

L'UE a inversé la tendance en matière d'APD consacrée au secteur agricole qui devient au secteur central dans sa politique de développement. Les fonds alloués au développement rural, à l'agriculture et à la sécurité alimentaire sont ainsi évalués à 1,2 milliard d'euros pour la période 2007-2013. Par ailleurs le rapport 2009, indique « qu'en mai 2007, la Commission a adopté la stratégie thématique en faveur de la sécurité alimentaire et son programme indicatif pluriannuel 2007-2010. Cette stratégie joue un rôle central dans la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de sécurité alimentaire et complète les approches humanitaire et géographique, dans les situations de crise et dans les contextes de développement. Elle a également permis de soutenir les orientations stratégiques de la communication «Faire progresser l'agriculture africaine» adoptées en juillet 2007. Par ailleurs, la Commission salue et soutient la proposition visant à créer un partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.

5.3.3. Malgré les réformes, une PAC toujours source de distorsions et d'incohérences

Si les réformes successives de la PAC ont supprimé peu à peu les aides considérées par les règles de l'OMC comme les plus distorsives (soutien des prix et subventions aux exportations), elles n'ont pas, loin sans faut, supprimé toutes les incohérences :

- Les subventions aux exportations ont considérablement diminué suite aux réformes successives de la PAC. Cependant, en 2007, l'Union européenne leur consacrait encore 1,45 milliard d'euros, soit 3,4% des dépenses de la PAC, dont plus de 500 millions d'euros pour les exportations de lait.

Si on est loin des niveaux de restitutions des années 1980, la récente crise du lait a montré que dès qu'une filière agricole est en situation difficile l'Europe utilise les vieilles recettes et exporte sa surproduction à coup de subventions à l'exportation, faisant fi des engagements en matière de CPD. Aucune évaluation d'impact n'a été faite avant de prendre la mesure. Et même si cette mesure est conjoncturelle elle peut suffire pour réduire à néant les efforts entrepris pour développer la production agricole et agro-alimentaire dans les pays en développement, et ce bien souvent avec l'appui de l'Union européenne. On peut donc se demander si l'Europe respectera son engagement de suppression totale des subventions aux exportations en 2013, même s'il n'y a pas d'accord à l'OMC.

Par ailleurs, la suppression des subventions aux exportations en contre partie d'une ouverture des marchés ACP dans le cadre des APE, alors même que les produits européens bénéficient d'un environnement économique très favorable et de soutien à la production est pour le moins indécent.

- Alors que les soutiens les plus distorsifs ont été peu à peu supprimés, l'Europe consacre toujours 50 milliards d'euros par an à son agriculture principalement dans le but de la rendre plus compétitive, dont plus de 42 milliards destinées aux aides directes aux producteurs majoritairement découplées. Or, ces aides contrairement à ce qui est affirmé ont également des effets sur les marchés :
 - les aides directes qui ont fortement progressé depuis leur introduction en 1993 ont permis de diminuer les prix sur le marché intérieur européen. En

conséquence les recettes d'exportation pour les PED, dont l'Europe est le principal débouché, vont diminuer (notamment pour le sucre), alors que la compétitivité des produits européens reste intacte ;

- en diminuant les prix internes, la hausse des aides directes a permis la diminution des subventions aux exportations, tout en conservant la compétitivité des produits européens exportés. Certes, ces aides poussent moins à produire si la demande diminue, mais elles permettent d'exporter sans subvention à des prix pouvant être inférieurs aux coûts de production. Le dumping est donc toujours possible, seul l'instrument a été changé.
- L'UE importe 75 % de ses besoins en protéines végétales pour nourrir ses animaux d'élevage, notamment du soja. Au Brésil, cette culture basée sur de grandes exploitations chasse les agriculteurs familiaux de leurs terres et contribue à la déforestation. Importer du soja pour nourrir des vaches qui produiront du lait dont l'exportation sera directement ou indirectement subventionnée par les contribuables européens, quel gaspillage et quelle incohérence vis à vis du développement...
- Enfin, même si cela ne concerne pas directement la PAC, l'aide européenne au développement consacrée au secteur agricole est passée de 17 % en 1980 à 3 % seulement en 2006, ce qui n'a pas contribué au développement de l'agriculture des pays du Sud. Certes l'Europe s'engage à consacrer une part plus importante de son aide au secteur agricole, mais elle ne devrait pas dépasser les 7 % dans le 10^{ème} FED. On est encore loin du sursaut nécessaire et d'un objectif de 15 % qui nous semble souhaitable et qui a été proposé par Charles Michels, le Ministre belge de la coopération en juin 2008⁶⁰. Cette aide devrait être additionnelle et viser en particulier les agricultures paysannes qui représentent la majorité des producteurs des PED. Le Parlement européen souhaite aussi que de nouvelles facilités de microcrédit soient mises en place pour les petits agriculteurs, soulignant le rôle majeur de ces derniers dans l'accroissement de la production et de la sécurité alimentaire locale.⁶¹

Recommandations concernant la politique commerciale, la politique agricole commune et le secteur agricole des PED

- Reconnaître la spécificité des produits agricoles et accorder davantage de flexibilité pour les pays en développement, permettant de respecter la souveraineté alimentaire de ces pays ;
- Soutenir une PAC durable et solidaire basée sur le principe de souveraineté alimentaire, régulant la production et les prix afin de renforcer l'indépendance alimentaire de l'Europe et interdisant toute forme de dumping vis à vis des pays tiers ;
- Supprimer les subventions à l'exportation, quelle que soit l'issue du cycle de Doha, éviter le dumping des produits de l'Union européenne sur les marchés des pays en développement et les pertes économiques qu'une telle pratique entraîne ;
- Faire passer à 10 % d'ici 2013, la part de l'APD que l'UE consacre à l'agriculture et donner la priorité au développement d'une agriculture familiale durable ;

⁶⁰ : <http://www.charlesmichel.be/news/080603-Crisealimentaire.php>

⁶¹ : Sécurité alimentaire mondiale: davantage d'initiatives européennes nécessaires, Rapport d'initiative de Mairead McGuinness (PPE-DE, IE), Commission agriculture développement rural, janvier 2009

- Accorder plus de flexibilité aux PED, notamment pour les produits agricoles et agro-alimentaires, dans le cadre des négociations APE/ALE ;
- Evaluer les impacts potentiels de la future réforme de la PAC sur le développement et la sécurité alimentaire des PED ;
- Evaluer les impacts des APE/ALE en cours de négociation sur le développement et la sécurité alimentaire des PED.

6. Comment impliquer plus fortement le Parlement européen dans la mise en œuvre et le suivi de la CPD ?

6.1. Une implication encore faible du Parlement européen mais qui se renforce

S'il s'est encore peu impliqué, le Parlement européen devrait devenir un acteur clé en matière de suivi et de mise en œuvre de la CPD au niveau communautaire. Jusqu'à présent le Parlement européen est associé à la mise en cohérence des politiques, notamment via les rapports qui lui sont adressés par la Commission, mais il se saisit de plus en plus de ce sujet comme l'indiquent les deux rapports de la CE sur la CPD.

Ainsi, le rapport de 2007 sur la CPD, indique « qu'au sein du Parlement européen, la commission du développement aborde de plus en plus fréquemment des questions liées à la CPD, qu'elle approfondit par la publication de rapports, par la défense de ses points de vue lors des séances parlementaires plénières et par des activités apparentées. Une analyse dans le temps du nombre de rapports publiés par la commission du développement révèle que plus de 40 % des rapports établis de sa propre initiative jusqu'à présent pour son sixième mandat traitent des sujets liés à la CPD, par rapport à 12,5 % et à 6 % respectivement pour les deux mandats précédents. »

Le rapport 2009, quant à lui, souligne que « le Parlement européen a montré un intérêt plus vif pour la CPD au cours de la deuxième moitié de son mandat. Les députés européens ont posé de nombreuses questions écrites sur des aspects spécifiques des politiques de l'Union, et notamment les migrations, le commerce et la pêche et leurs répercussions sur les pays en développement. »

Si le parlement européen n'a pas préparé de réponse officielle au rapport CPD 2007, il a adopté le 17 juin 2008, une résolution sur la cohérence des politiques au service du développement et les effets sur le développement de l'Afrique de l'Ouest de l'exploitation par l'UE de certaines ressources naturelles biologiques⁶². En février 2009, le Parlement a également organisé, conjointement avec l'OCDE et la Commission, une conférence sur les migrations et le développement.

Enfin, suite à la parution du second rapport de la Commission sur la CPD, la Commission du développement du Parlement Européen a élaboré un projet de rapport d'initiative sur la cohérence des politiques européennes pour le développement et "l'aide publique au développement plus"

⁶² : Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 17 juin 2008 sur la cohérence des politiques au service du développement et les effets sur le développement de l'Afrique de l'Ouest de l'exploitation par l'UE de certaines ressources naturelles biologiques (2007/2183(INI))

(APD-plus)⁶³ qui est relativement critique sur le nouveau cadre politique proposé par la Commission en matière de CPD et qui réaffirme sa volonté de travailler au renforcement de la CPD (cf. 5). Notons également la proposition de résolution du Parlement européen sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE ("Accord de Cotonou")⁶⁴ qui « estime que la cohérence de la politique du développement, et en particulier la cohérence entre les politiques des échanges commerciaux, de l'agriculture et de la pêche, doit être un des principes qui orientent la coopération au développement de l'UE et être traitée explicitement dans l'accord révisé ; encourage l'Assemblée parlementaire paritaire à utiliser davantage l'article 12 de l'Accord de Cotonou afin de maintenir la cohérence entre les politiques de l'Union et celles des pays ACP ». Enfin, le député P. Tirolien a posé en janvier 2010 une question écrite à la Commission concernant plus particulièrement l'adaptation des instruments de promotion de la CPD, au vu des changements institutionnels induits par le traité de Lisbonne.⁶⁵

Lors de nos entretiens, certains parlementaires ont évoqué des questions écrites en Commission développement et en Commission agriculture, concernant notamment l'incohérence d'une remise en place des subventions aux exportations de produits laitiers pour gérer la récente crise du marché du lait.

Si des efforts sont constatés, le Parlement européen devrait avoir un rôle encore plus important en matière de suivi de la mise en œuvre de la CPD au niveau communautaire, notamment avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui lui confère de nouvelles prérogatives. Le Parlement européen souhaite d'ailleurs, par le biais de la commission du Développement, renforcer ses activités dans ce domaine. Le rapport d'initiative parlementaire sur la CPD évoqué précédemment (rapport Keller) devrait être voté en plénière en avril 2010. Il présente de nombreuses propositions pour renforcer la CPD et pour accroître le rôle du Parlement en la matière.

6.2. Les institutions, prérogatives et instruments mobilisables⁶⁶

6.2.1. Les Institutions

- **La Conférence des présidents**

La Conférence des présidents est composée du Président du Parlement et des présidents des groupes politiques. Elle est l'organe politique du Parlement européen compétent pour l'organisation des travaux, l'attribution des compétences des commissions et des délégations et leurs compositions et les relations avec les autres institutions de l'Union européenne, les parlements nationaux et les pays tiers. La Conférence des présidents prépare le calendrier de l'Institution et l'ordre du jour des sessions plénières. Elle prend ses décisions par consensus ou par vote pondéré en fonction de l'effectif des députés de chaque groupe politique.

⁶³ : European parliament, Draft report on the EU Policy coherence for development and the « official development assistance concept » (ODA+), Committee on development, Rapporteur F. Keller, février 2010

⁶⁴ : Parlement européen, Rapport sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE ("Accord de Cotonou"), Proposition de résolution décembre 2009

⁶⁵ : Parlement Européen, Question écrite posée par Patrice Tirolien, Objet : cohérence des politiques pour le développement, E-6598/09, janvier 2010

⁶⁶ : Parlement, règlement européen, 7^{ème} législature, décembre 2009

- **Les commissions parlementaires**

Il existe 20 commissions permanentes au Parlement européen, dont une commission du développement, une commission commerce international, une commission agriculture et développement rural.

Il est aussi possible de créer :

- des sous-commissions pour faire avancer des travaux sur des points particuliers ;
- des commissions temporaires dont les attributions, la composition et le mandat sont fixés à l'occasion de leur constitution ;
- des commissions d'enquête ad hoc qui se constituent à la demande d'un quart des membres du PE et dont l'objectif est d'étudier les infractions au droit communautaire ou les cas de mauvaise administration dans l'application de celui-ci ;

Si une matière relève « dans une mesure presque égale de la compétence de deux ou de plusieurs commissions ou que différents aspects de la matière relèvent de la compétence de deux ou de plusieurs commissions » il est alors possible d'avoir une Commission associée ».

Notons qu'il existe une conférence des présidents des commissions qui se compose des présidents de toutes les commissions permanentes ou temporaires ; elle élit son président. La Conférence des présidents des commissions se réunit, en général, une fois par mois, à Strasbourg, lors des sessions plénières. Elle peut faire des recommandations à la Conférence des présidents au sujet des travaux des commissions, et de l'établissement de l'ordre du jour des périodes de session.

Recommandations

Dans le cadre de ses activités le Parlement européen pourrait :

- *Créer des sous commissions CPD au sein notamment des commissions Développement, Commerce international, Agriculture et développement rural ;*
- *Créer une commission temporaire sur la CPD, en particulier concernant la sécurité alimentaire mondiale ;*
- *Mettre en place une commission associée sur la CPD en particulier concernant la sécurité alimentaire mondiale, regroupant les commissions du Développement, du Commerce international, de l'Agriculture et du développement rural.*

Les groupes politiques

Il y a actuellement 7 groupes politiques au Parlement européen. Ils assurent leur organisation interne en se dotant d'un président (ou de deux co-présidents pour certains groupes), d'un bureau et d'un secrétariat.

Des intergroupes qui ne sont pas des organes officiels du Parlement européen peuvent aussi être créés. Ils offrent des opportunités de discussion plus informelles que les réunions de commissions ou de groupes politiques. Rassemblant les députés volontaires, de tous bords politiques, les intergroupes permettent à leurs membres d'échanger, d'apprendre et de débattre de sujets pour lesquels ils ont un intérêt personnel.

Recommandations

- Mobiliser les groupes politiques sur la CPD soit dans le cadre des commissions, soit de manière indépendante des commissions (cf. auditions) ;
- Inciter la création des inter-groupes sur la CPD et notamment un sur la sécurité alimentaire mondiale.

Les délégations parlementaires

Il existe 35 délégations parlementaires. Chacune est composée d'une quinzaine de députés européens. On peut distinguer deux catégories de délégations :

- les délégations interparlementaires qui ont pour mission d'entretenir des relations avec les parlements des pays hors Union européenne et non candidats à l'adhésion ;
- les commissions parlementaires mixtes qui sont en relation avec les parlements des pays candidats à l'adhésion ou les parlements d'Etats associés à la Communauté.

Par ailleurs, cinq assemblées multilatérales rassemblent des députés européens et des parlementaires du monde entier : pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP-UE), pays méditerranéens (EUROMED), pays d'Amérique Latine (EUROLAT), pays du voisinage oriental de l'Union européenne (EURONEST) et pays de l'OTAN (cf. 6.3.).

Les présidents des délégations coordonnent leurs travaux au sein de la Conférence des présidents des délégations.

Les Commissions parlementaires mixtes

Le Parlement européen peut constituer des commissions parlementaires mixtes avec les parlements d'Etats associés à l'Union, ou avec ceux des Etats avec lesquels des négociations ont été engagées en vue d'une adhésion. Ces commissions peuvent formuler des recommandations à l'intention des parlements participants. En ce qui concerne le Parlement européen, celles-ci sont renvoyées à la commission compétente, qui présente des propositions quant aux suites à leur donner.

Recommandations

- Dans le cadre, notamment des assemblées parlementaires multilatérales, des commissions mixtes pourraient être mises en place sur la CPD. (cf. 6.3. Dans le cas de l'APP UE-ACP, il ne s'agit pas de commission mixte mais de commissions de l'APP (cf. son règlement intérieur)

6.2.2. Les prérogatives

• La codécision sur certaines politiques communautaires

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne la codécision devient la procédure législative ordinaire : elle confère le même poids au Parlement européen et au Conseil de l'Union sur un large éventail de domaines. La codécision couvre désormais tous les domaines, sauf les affaires étrangères, la défense, la fiscalité, la coopération judiciaire et policière. Notons toutefois une absence de pouvoir de contrôle sur le budget du FED,

puisque le FED n'entre pas dans le budget européen et fait exception au principe d'unité budgétaire. Sa budgétisation est actuellement en débat.

Ce pouvoir législatif permet donc au Parlement de vérifier la bonne application de la cohérence concernant les politiques communautaires, notamment la politique commerciale et la politique agricole et de faire des propositions pour améliorer la CPD. Or, comme nous l'avons déjà souligné, ces deux politiques communautaires sont particulièrement importantes en matière de CPD concernant l'OMD 1.

Les débats à venir sur la réforme de la PAC 2013 seront un excellent test pour mesurer le poids du Parlement européen concernant la prise en compte de la cohérence des politiques.

Comme l'analyse l'ICTSD⁶⁷ « avec le traité de Lisbonne, la position formelle du parlement européen dans la politique de commerce extérieur de l'UE est renforcée de trois manières principales :

- Tout d'abord, l'article 207 du traité stipule que, sous la Procédure législative ordinaire (l'équivalent de l'ancienne procédure de codécision), le Conseil devra dorénavant partager ses pouvoirs avec le Parlement européen lors de l'adoption des mesures définissant le cadre de mise en œuvre de la politique commerciale commune (c'est-à-dire la législation européenne relative au commerce extérieur). Jusqu'à présent, le Conseil déterminait seul les réglementations européennes en matière de commerce, telles que les règles anti-dumping. Désormais, les mesures commerciales telles que les règles du Système généralisé des préférences (SGP) seront adoptées conjointement entre le PE et le Conseil. Par contre la gestion de la mise en œuvre de ces mesures relèvera toujours principalement de la responsabilité de la Commission européenne, mais il reste à convenir de la manière exacte dont le Conseil, et éventuellement le PE, contrôleront la Commission européenne en la matière.
- Deuxièmement, l'article 207 améliore la capacité du parlement européen à influencer la Commission au cours des négociations commerciales. La Commission du commerce international (INTA) du parlement européen devra être informée de la même manière que le Comité pour la politique commerciale du Conseil (l'ancien Comité 133). Ce dernier semble toutefois conserver plus de pouvoir car il *assistera* la Commission européenne, alors que cette dernière n'est que tenue de *remettre des rapports* à la commission INTA. Le traité de Lisbonne *ne* donne *pas* au parlement européen le pouvoir d'autoriser l'UE à entamer des négociations commerciales. Les articles 207 (anciennement article 133) et 218 du traité (anciennement article 300 TEC) stipulent clairement que le Conseil, sur proposition de la Commission, conserve le pouvoir d'autoriser l'ouverture de négociations. Ainsi, contrairement au rôle du Congrès aux États-Unis, le PE n'a pas le pouvoir d'autoriser et donc d'établir les objectifs des négociations commerciales. En créant certaines pré-conditions nécessaires en vue de son consentement final, le PE cherche néanmoins à obtenir davantage d'influence dans la définition des objectifs de négociations. Cet élément apparaîtra probablement dans le nouvel Accord-cadre interinstitutionnel qui devra être adopté après le traité de Lisbonne.

⁶⁷ : ICTSD, Le Traité de Lisbonne : conséquences pour la politique commerciale de l'Union Européenne, by Steve Woolcok, Eclairage, Vol.8, Numéro 10, Novembre 2009

- Enfin, le traité renforce le rôle du parlement en ce qui concerne la ratification des accords commerciaux. L'article 218, alinéas (a) et (v), ajoute un critère supplémentaire exigeant que le Parlement européen donne son 'consentement' (il s'agissait avant d'un 'assentiment') si un accord couvre des domaines auxquels s'applique la codécision.

- **Le droit d'initiative du Parlement**

Le Parlement peut demander à la Commission, conformément à l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de lui soumettre toute proposition appropriée en vue de l'adoption d'un acte nouveau ou de la modification d'un acte existant, en adoptant une résolution sur la base d'un rapport d'initiative de la commission compétente. La résolution est adoptée, lors du vote final, à la majorité des membres qui composent le Parlement.

Tout député peut déposer une proposition d'acte de l'Union au titre du droit d'initiative que l'article 225 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne confère au Parlement. La proposition est soumise à la présidence, qui la transmet pour examen à la commission compétente. Dans les trois mois suivant sa saisine et après avoir entendu son auteur, la commission décide de la suite à donner à la proposition.

Une commission peut aussi décider d'établir un rapport (d'initiative) sur un objet relevant de sa compétence et de présenter en la matière une proposition de résolution au Parlement, mais elle doit demander au préalable l'autorisation de la Conférence des présidents.

Recommandations

Compte tenu des éléments présentés précédemment, l'utilisation de ces prérogatives est particulièrement importante pour promouvoir la promotion de la CPD, notamment concernant la sécurité alimentaire. Ainsi, le Parlement européen peut agir très activement sur plusieurs processus en cours relatifs aux deux politiques communautaires analysées dans ce rapport : les travaux concernant la future réforme de la PAC (PAC 2013) ; les négociations APE ; les négociations relatives aux accords commerciaux, notamment Euromed et Eurolat.

6.2.3. Les instruments mobilisables

Les différents instruments mobilisables par les commissions ou les groupes politiques sont les suivants :

- **Questions avec demande de réponse orale suivie d'un débat (article 115 du règlement intérieur du Parlement européen)**

Une commission, un groupe politique ou quarante députés au moins peuvent poser des questions au Conseil ou à la Commission et demander que ces questions soient inscrites à l'ordre du jour du Parlement. Les questions à la Commission doivent être transmises à l'institution intéressée (en l'occurrence la Commission européenne) au moins une semaine, et les questions au Conseil au moins trois semaines, avant la séance à l'ordre du jour de laquelle elles sont inscrites. L'un des auteurs de la question dispose de cinq minutes pour la développer. Un membre de l'institution intéressée répond. Au cours d'une période de session, chaque député ne peut poser qu'une seule question au Conseil et qu'une seule question à la Commission.

- **Questions au Conseil et à la Commission avec demande de réponse écrite (article 117)**

Les députés peuvent poser des questions avec demande de réponse écrite au Conseil ou à la Commission. Les questions sont remises par écrit au Président du Parlement européen qui les communique à l'institution intéressée. Les questions appelant une réponse immédiate mais ne nécessitant aucune recherche approfondie (questions prioritaires) doivent recevoir une réponse dans un délai de trois semaines à compter de leur transmission à l'institution concernée. Tout député peut poser une question prioritaire une fois par mois. Les autres questions (questions non prioritaires) doivent recevoir une réponse dans un délai de six semaines à compter de leur transmission à l'institution intéressée. Les questions sont publiées, avec leur réponse, au Journal officiel de l'Union européenne.

- **Propositions de résolution (article 120)**

Tout député peut déposer une proposition de résolution portant sur un sujet qui entre dans le cadre des activités de l'Union européenne. Cette proposition ne peut excéder 200 mots. La commission compétente décide de la procédure : elle peut joindre la proposition de résolution à d'autres propositions de résolution ou rapports ; elle peut décider d'émettre un avis, éventuellement sous forme de lettre ; elle peut décider d'élaborer un rapport.

- **Recommandations à l'intention du Conseil (article 121)**

Un groupe politique ou quarante députés au moins peuvent présenter une proposition de recommandation à l'intention du Conseil, concernant les dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (titre V) ou lorsque le Parlement n'a pas été consulté sur un accord international (négociations sur la conclusion, le renouvellement ou la modification d'un accord international, qui peut être un accord dans un domaine spécifique, comme les questions monétaires ou le commerce.

- **Déclarations écrites (article 123)**

Cinq députés au maximum peuvent présenter une déclaration écrite d'une longueur maximale de 200 mots portant sur un sujet qui relève des compétences de l'Union européenne et qui ne couvre pas des questions faisant l'objet d'une procédure législative en cours. L'autorisation est donnée au cas par cas par le Président. Les déclarations écrites sont imprimées dans les langues officielles et distribuées.

Elles figurent avec le nom des signataires dans un registre. Ce registre est public et gardé à l'extérieur de l'entrée de l'hémicycle au cours des périodes de session et, entre les périodes de session, à un endroit approprié, à déterminer par le Collège des questeurs. La teneur d'une déclaration écrite ne peut pas aller au-delà du cadre d'une déclaration et, en particulier, ne peut contenir de décision sur des sujets pour l'adoption desquels le règlement fixe des procédures et des compétences spécifiques.

Recommandations

Les questions, les propositions de résolutions, les recommandations et les déclarations écrites sont des instruments particulièrement importants à mobiliser pour montrer l'intérêt que porte le Parlement européen au thème de la cohérence et pour faire pression notamment sur la Commission et le Conseil afin que la CPD soit réellement mise en œuvre. Les commissions parlementaires pourraient notamment s'appuyer sur l'expertise des organisations de solidarité internationale pour leur fournir les informations et analyses pertinentes en la matière.

- **Auditions**

Le Parlement européen, une commission ou plusieurs commissions du Parlement européen ou un groupe politique, peuvent organiser des auditions sur une question particulière. Ces auditions peuvent concerner la Commission européenne (une DG par exemple), mais également des spécialistes de la question, des représentants de la société civile...

Les auditions organisées par une commission sont multipartis et en général mono thématiques (sauf audition de plusieurs commissions ou de l'ensemble du parlement européen). Les auditions organisées par un groupe politique qui ne concernent que les membres du groupe peuvent potentiellement toutes les commissions où le groupe est représenté.

Recommandations

Des auditions pourraient ainsi être organisées sur la CPD en particulier concernant la sécurité alimentaire suite notamment à la parution des rapports de la Commission et de CONCORD. Ces auditions peuvent être organisées par une ou plusieurs commissions ou par des groupes politiques. On peut imaginer par exemple des auditions sur la CPD dans le cadre des discussions sur la réforme de la PAC 2013, ou des négociations APE.

De manière plus générale pour renforcer la CPD, le parlement européen devrait :

- *veiller à la cohérence des politiques européennes lors de chaque décision prise ou avis donné par le Parlement européen ;*
- *mettre en place une organisation interne au sein du Parlement et de chaque groupe politiques qui contribue à la CPD, avec par exemple la désignation d'un rapporteur sur le sujet au niveau du Parlement, ainsi que des « points focaux » au niveau de chaque commission et groupe politique ;*
- *publier un rapport biennal sur la CPD, incluant la consultation des acteurs concernés, dont les représentants de la société civile et les assemblées paritaires auxquelles participe le parlement européen. Ce rapport serait coordonné par la Commission développement et s'appuierait sur des rapports de chaque commission représentant leur point de vue sur le sujet ;*
- *demander la « budgétisation » du FED afin de pouvoir exercer un contrôle sur l'utilisation des fonds et leur cohérence avec la réduction de la faim et de la pauvreté.*

6.3. S'associer avec les parlementaires des PED

Comme le mentionne le rapport 2009 de la Commission sur la CPD, les pays tiers en développement sont de plus en plus attentifs aux effets négatifs des politiques communautaires et à la cohérence des politiques, mais leur implication demeure encore trop faible.

En dehors des éléments présentés précédemment, un des moyens d'améliorer la prise en compte des intérêts des pays tiers en matière de CPD est d'associer les efforts des parlementaires européens et des parlementaires des PED partenaires.

Il existe aujourd'hui au moins trois cadres interparlementaires où la question de la cohérence peut être traitée : l'Assemblée parlementaire UE-ACP, l'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (EUROMED) et l'Assemblée parlementaire Europe Amérique latine (EUROLAT). Chacun de ces cadres offre des opportunités d'aborder la question de la CPD.

6.3.1. L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE Afrique Caraïbes Pacifique - Union européenne

L'Assemblée Parlementaire Paritaire (APP) ACP-UE a un rôle consultatif et traite des sujets relatifs à la coopération au développement entre l'Union européenne et les Etats ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou. Elle compte 78 représentants ACP (un par pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) et 78 membres du Parlement européen choisis en proportion du nombre d'élus de chaque groupe politique. Elle se réunit 2 fois par an, pendant environ 4 jours, en alternance dans un pays ACP et dans l'Union européenne.

Dans le cadre de l'accord de Cotonou, les ACP dispose d'un cadre de discussion avec l'UE concernant la CPD. Lors des premières consultations le 12 février 2009, les États ACP ont demandé à « être impliqués le plus tôt possible dans la préparation de toutes les mesures susceptibles d'affecter leurs intérêts. »

L'APP offre d'autres possibilités de traiter de cette question notamment (cf. aussi le tableau de synthèse qui suit)⁶⁸ :

- **Les commissions parlementaires**

L'APP UE-ACP comprend trois commissions parlementaires permanentes chargées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de partenariat des domaines suivants :

- la promotion des processus démocratiques par le dialogue et la concertation ;
- les questions économiques, financières, les échanges et la mise en œuvre du Fonds européen de développement ;
- les questions sociales et environnementales. Elle a en charge la rédaction d'un rapport sur les OMD.

Chacune se réunit au maximum 4 fois par an (dont 2 fois pendant l'APP et 2 fois entre 2 sessions de l'APP, à Bruxelles).

Un certain nombre commissions de suivi temporaire sur un thème spécifique lié à l'accord de partenariat ou aux questions couvertes par l'accord. Il ne peut y avoir plus de deux commissions de ce type menant leurs activités en même temps. Les commissions de suivi ont un an maximum pour terminer leurs travaux.

Notons par ailleurs qu'il existe deux vice-présidents chargés des droits de l'homme qui ont réalisé récemment un rapport sur le droit à l'alimentation⁶⁹.

- **Les rapports et les résolutions (article 17)**

Chaque session comprend des présentations de rapports par les commissions permanentes (3 au maximum, en général 1 par commission) qui contiennent des propositions de résolution. L'APP qui suit la décision de réaliser un rapport discute d'une version

⁶⁸ : Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP, Règlement, DV\758553FR.doc

⁶⁹ : Assemblée parlementaire paritaire UE-ACP, Rapport sur le droit à l'alimentation, Corapporteurs: Zuzana ROITHOVÁ et Teshome TOGA (Éthiopie), Vice-présidents chargés des droits de l'homme, DV\798006FR.doc, 29 nov. 2009.

provisoire. Celle d'après adopte le texte. Ce processus dure donc environ un an. Ce sont deux co-rapporteurs (un ACP et un UE) qui rédigent le rapport.

L'APP se prononce sur les propositions de résolution incluses dans les rapports présentés par les commissions permanentes.

- **Les thèmes d'urgence (article 7)**

Des thèmes d'urgence peuvent également être inscrits à l'ordre du jour de l'APP. Ils ne peuvent excéder le nombre de deux par session. Ils sont proposés par une commission permanente ou présentés par le Bureau de l'APP. Les thèmes retenus sont décidés lors de la réunion du Bureau qui précède la plénière (2 ou 3 mois avant). Sur les thèmes d'urgence retenus, un représentant des Etats ACP, un groupe politique ou dix membres peuvent déposer une proposition de résolution. Les propositions de résolution doivent être déposées quatre semaines avant l'ouverture de la session au cours de laquelle elles doivent être débattues et votées.

- **Les questions (articles 19 et 20)**

Tout membre de l'Assemblée peut poser au Conseil des ministres ou à la Commission des questions avec demande de réponse écrite. Les questions sont adressées par écrit au Bureau qui, s'il les juge recevables, les communique au Conseil des ministres ou à la Commission, suivant le cas. Le Conseil des ministres ou la Commission sont invités à y répondre par écrit dans les deux mois suivant la communication de la question. Elles sont publiées au Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)

Chaque session prévoit au plus deux heures de questions au Conseil des ministres et à la Commission (une par institution au maximum). Tout membre de l'Assemblée peut poser au Conseil des ministres et à la Commission une question avec demande de réponse orale. Les questions sont adressées par écrit au Bureau dans les délais fixés par celui-ci (pour l'APP à Luanda le délai était de 7 semaines avant l'ouverture de la session). Les questions ne peuvent compter plus de 100 mots. Elles doivent revêtir la forme de questions et non de déclarations. Une réponse écrite est transmise au parlementaire qui a posé la question avant la session de l'APP. Il peut poser une question complémentaire en plénière, rédigée au dernier moment.

Il est aussi possible pour un membre de l'APP de poser des questions à la demande ou « catch the eye » (elles ne figurent pas dans le règlement). Elles peuvent être élaborées au dernier moment

- **Les amendements (articles 18)**

Un représentant des Etats ACP ayant le droit de vote, un groupe politique ou dix membres de l'APP peuvent déposer des amendements. Ces amendements doivent avoir trait au texte qu'ils visent à modifier et être déposés par écrit. Le Président juge de leur recevabilité sur la base de ces critères. Le délai de dépôt des amendements est annoncé au début de la session (en général 2 à 3 jours avant le vote). Dans la mesure où les textes sont connus plusieurs semaines avant, il est possible pour les organisations de la société civile de faire des propositions avant la session de l'APP.

- **Les ateliers (article 26 du règlement) et exposés suivis de débat**

En vue de permettre une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des Etats ACP et sensibiliser les opinions publiques aux questions de développement, l'Assemblée organise régulièrement des ateliers aussi bien dans l'Union européenne que dans les pays ACP. Les ateliers sont organisés sous la responsabilité du Bureau et permettent en particulier d'inviter des personnes susceptibles d'informer l'Assemblée sur les réalités politiques, économiques, sociales et culturelles, objets des préoccupations. Ils sont programmés au moment de l'élaboration de l'ordre du jour lors de la réunion du bureau qui précède la plénière (2 ou 3 mois avant). En général les pays hôtes de l'APP proposent toujours les thèmes des ateliers et organisent les visites. Les organisations de la société civile doivent donc s'adresser à eux en priorité si elles ont des propositions.

Le Bureau peut également demander à des experts extérieurs de faire des exposés suivis de débats.

- **Missions et délégations (article 27)**

Le Bureau peut décider d'envoyer des missions d'information et d'étude dans des pays ACP ou dans des pays de l'UE ou auprès d'organisations internationales.

- **Consultations avec la société civile (article 28)**

Concernant la consultation avec la société civile (Article 28 du règlement de l'APP) : « L'Assemblée veille à ce que les Etats ACP et l'UE entretiennent régulièrement des contacts et des consultations avec les représentants de milieux économiques et sociaux ACP-UE et les autres acteurs de la société civile afin de recueillir leurs avis sur la réalisation des objectifs de l'accord de partenariat. Ces représentants de la société civile ont la possibilité d'assister aux réunions régionales et sous-régionales et à celles des commissions permanentes et de prendre part aux ateliers. Le Bureau examine au cas par cas les conditions dans lesquelles des invitations leur sont adressées ».

De plus, le rôle d'observateur permet à un coprésident, avec l'accord du Bureau, d'inviter d'autres personnalités ou organisations à assister aux sessions de l'Assemblée, aux réunions des commissions permanentes et aux réunions parlementaires régionales et sous-régionales en qualité d'observateur. Les observateurs n'ont pas le droit de vote. Ils peuvent prendre la parole avec l'accord de l'Assemblée.

6.3.2. L'assemblée parlementaire EUROLAT⁷⁰

L'Assemblée parlementaire euro - latino-américaine est l'institution parlementaire du partenariat stratégique bi régional Union européenne - Amérique latine et Caraïbes. L'Assemblée est paritaire et comprend 150 députés : 75 membres du Parlement européen, d'une part, et 75 de la composante latino-américaine formée des parlements latino-américains d'intégration (Parlatino⁷¹, Parlandino⁷², Parlacen⁷³ et Parlasur⁷⁴) et des commissions parlementaires mixtes avec le Mexique et le Chili, d'autre part.

⁷⁰ : Assemblée parlementaire euro – latino – américaine, Règlement, DV\774688FR.doc

⁷¹ : Le Parlement latino-américain (Parlatino) est un organisme interparlementaire formé par les membres des parlements des pays d'Amérique latine parties du Traité instituant le Parlatino en 1987 (Antilles néerlandaises, Argentine, Aruba, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Guatemala, Honduras,

L'Assemblée est un forum parlementaire de discussion, de consultation, de contrôle et de suivi de toutes les questions relatives au partenariat stratégique bi-régional. À cet effet, l'Assemblée est notamment habilitée à adopter des résolutions et à formuler des recommandations à l'intention du sommet UE-ALC, des institutions, des organes, des groupes et des conférences ministériels qui se consacrent au développement du partenariat, y compris le Groupe de Rio⁷⁵ et le processus de San José⁷⁶.

L'assemblée parlementaire EUROLAT comprend trois commissions parlementaires permanentes chargées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de partenariat :

- des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'homme ;
- des affaires économiques, financières et commerciales ;
- des affaires sociales, des échanges humains, de l'environnement, de l'éducation et de la culture.

Il est également possible de mettre en place **des commissions de suivi temporaires** sur un thème spécifique lié à l'accord de partenariat ou aux questions couvertes par l'accord. Il ne peut y avoir plus de deux commissions de ce type menant leurs activités en même temps. Les commissions de suivi ont un an maximum pour terminer leurs travaux.

Comme pour l'Assemblée parlementaire UE ACP, chaque session annuelle comprend :

- **des présentations de rapports par les commissions permanentes (3 au maximum par session) qui contiennent des propositions de résolution ;**
- **des thèmes d'urgence (3 au maximum par session)** proposés par une commission permanente ou présentés par le Bureau de l'AP et contenant éventuellement des propositions de résolution.

L'Assemblée peut adopter des résolutions et formuler des recommandations à l'intention du sommet UE-ALC, des institutions, des organes, des groupes et des conférences ministériels qui se consacrent au développement du partenariat, sur des points relatifs aux divers domaines couverts par le partenariat bi régional L'AP se prononce sur les

Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Salvador, Suriname, Uruguay, Venezuela

⁷² : Le Parlement andin est l'organe de délibération de la Communauté andine. Il a été créé par la Declaración de Caracas du 27 septembre 1979. Après ratification, son Traité Constitutif est entré en vigueur en janvier 1984. Il regroupe aujourd'hui 4 pays : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou.

⁷³ : Le Parlement centraméricain (Parlacen) est un forum régional visant à l'intégration des pays d'Amérique centrale. Il compte six États-membres : le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Panama et la République dominicaine

⁷⁴ : Le **Parlement du Mercosur** est une institution du [Mercosur](#), [communauté économique d'Amérique du Sud](#). Il regroupe l'Argentine, le Brésil, el Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela

⁷⁵ : Créé en 1986, le groupe de Rio est le seul instrument de dialogue entre les pays du sous-continent américain. Son objectif est de contribuer à la concertation, la coopération afin de favoriser l'intégration entre ses membres. Il regroupe les pays suivants : Argentine, Belize, Brésil, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Chili, Cuba Equateur, Salvador, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, République Dominicaine, Venezuela,.

⁷⁶ : Il s'agit des négociations lancées en octobre 2007 à San José sur un accord d'association (dialogue politique, aide et échanges commerciaux) entre l'UE et l'Amérique centrale.

propositions de résolution incluses dans les rapports présentés par les commissions permanentes et éventuellement les thèmes d'urgence. Il est également prévu **des questions avec réponses orales ou écrites** à destination du Conseil des Ministres UE/ALC et de la Commission.

Sur proposition du Bureau exécutif ou d'une commission permanente, **des groupes de travail sur un aspect concret du partenariat** peuvent être constitués et **des missions d'information et d'étude programmées**.

De plus « en vue de parvenir à une meilleure compréhension entre les peuples de l'Union européenne et ceux d'Amérique latine et des Caraïbes et de sensibiliser l'opinion publique des deux régions aux questions relatives au partenariat stratégique, l'Assemblée peut organiser régulièrement **des audits**. Peuvent y être invitées des **personnes susceptibles d'informer l'Assemblée** des réalités politiques, économiques, sociales et culturelles qui suscitent des préoccupations.

Il existe aussi un statut d'observateurs **pour les représentants de la société civile et les personnes, institutions et entités intéressées**.

6.3.3. L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (EUROMED)

L'Assemblée parlementaire euro-méditerranéenne est composée de 120 députés représentant les pays européens, et autant de députés des 10 pays partenaires du bassin méditerranéen. Cette assemblée a pour mission de soulever des questions d'intérêt commun, d'ordre politique, économique ou culturel et de débattre des moyens de renforcer le partenariat euro-méditerranéen. Elle a un rôle consultatif sur l'ensemble des sujets concernant le partenariat euro-méditerranéen.

L'assemblée parlementaire EUROMED comprend quatre commissions parlementaires permanentes chargées de suivre les différents volets du partenariat euro-méditerranéen :

- la commission des affaires politiques, de la sécurité et des droits de l'homme ;
- la commission des affaires économiques et financières, des affaires sociales et de l'éducation ;
- la commission de la promotion de la qualité de vie, des échanges entre les sociétés civiles et de la culture ;
- la commission des droits de la femme dans les pays euro-méditerranéens.

Il est également possible de mettre en place **des commissions ad hoc**.

L'Assemblée peut adopter **des résolutions et faire des recommandations** relevant du processus de Barcelone⁷⁷ à l'attention de la Conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne.

⁷⁷ : Le processus de Barcelone ou partenariat euro-méditerranéen constitue la politique de l'Union européenne à l'égard des pays méditerranéens. Il vise à renforcer les liens entre l'Union et les pays partenaires tout en favorisant le resserrement des liens entre les pays méditerranéens eux-mêmes.

Recommandations pour les assemblées parlementaires

Etant donné l'importance à la fois de la place de l'agriculture et de la question de la sécurité alimentaire, tant pour les Pays ACP que les pays du Maghreb et les pays d'Amérique latine, ces trois assemblées parlementaires paritaires devraient être des lieux privilégiés pour défendre une plus grande cohérence des politiques communautaires pour le développement, notamment par rapport au droit à l'alimentation et à l'OMD 1. De plus, ces trois ensembles régionaux négocient avec l'Union européenne des accords de libre-échange, qui comme nous l'avons souligné, peuvent avoir des impacts sur la sécurité alimentaire de ces pays.

Afin de promouvoir la CPD les trois assemblées parlementaires pourraient prendre en considération certaines des recommandations suivantes :

- *désigner deux vice-présidents (un parlementaire du Sud et un parlementaire européen) chargés de la cohérence des politiques ;*
- *publier un rapport annuel sur la CPD, notamment relativement à l'enjeu de sécurité alimentaire, sous la responsabilité des 2 vice-présidents, incluant la consultation des acteurs concernés, dont les sociétés civiles du Sud et européennes ;*
- *mettre en place une commission de suivi temporaire concernant la CPD et la sécurité alimentaire dans le cadre des négociations APE/ALE ;*
- *dans le cadre des commissions permanentes adéquates rédiger un rapport et des résolutions sur la CPD et la sécurité alimentaire, notamment dans le cadre des négociations commerciales avec l'UE ;*
- *mettre en place des commissions de suivi temporaire ou de commissions ad hoc concernant la CPD et la sécurité alimentaire ;*
- *préparer des questions pour montrer l'intérêt que portent les assemblées parlementaires mixte au thème de la cohérence et pour faire pression notamment sur la Commission mais également les Ministres pour que la CPD soit réellement mise en œuvre ;*
- *organiser des ateliers-débats pour informer à la fois les parlementaires mais également les sociétés civiles de l'UE et des pays ACP des enjeux de la CPD pour atteindre la sécurité alimentaire, en particulier dans le contexte des APE/ALE ;*
- *organiser des missions d'étude de parlementaires dans les pays où des cas d'incohérence sont les plus notoires et de missions à destination des organisations sous-régionales qui négocient des APE/ALE avec l'Europe ;*
- *promouvoir une participation active de la société civile et en particulier des organisations de solidarité internationale aux assemblées parlementaires mixtes afin de défendre l'importance de l'enjeu que constitue la CPD pour le développement des pays ACP en général et pour la lutte pour la sécurité alimentaire mondiale en particulier.*

6.4. Mobiliser davantage les parlementaires nationaux

La question de la CPD est également une question commune à l'UE et aux Etats membres. Chaque Etat membre se doit de mettre en place les mécanismes adéquats pour traiter de la

CPD au niveau national. Les rapports de la Commission sur la CPD abordent d'ailleurs aussi cette question, puisque chaque Etat membre doit remplir le questionnaire remis par la Commission.

Le traité de Lisbonne permet aux parlements nationaux de participer davantage aux travaux de l'Union. Une nouvelle disposition reflète clairement leurs droits et leurs obligations dans le cadre de l'Union. Cette disposition porte sur leur droit à l'information, le contrôle de la subsidiarité, les mécanismes d'évaluation dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les procédures de révision des traités, etc.

Le règlement intérieur du Parlement européen précise les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux. « Ainsi, le Parlement européen tient les parlements nationaux des Etats membres régulièrement informés de ses activités. Certaines commissions invitent régulièrement les membres des parlements nationaux à se rendre à leurs réunions pour débattre, sur de nouvelles propositions législatives soumises par la Commission. »

Le traité de Lisbonne accorde aux parlements nationaux plus de possibilités de participation en leur donnant le pouvoir d'examiner et de discuter de toute proposition législative avant que le Conseil ne délibère et ne prenne une décision.

Il existe aussi une Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires (COSAC). C'est un organe de coopération où sont représentées les commissions des parlements nationaux des Etats membres chargées des affaires européennes et le Parlement européen. La COSAC réunit, à chaque réunion biennale, six représentants de chaque parlement national des Etats membres et six membres du Parlement européen dont deux vice-présidents chargés des relations avec les parlements nationaux.

La COSAC peut décider d'instituer un groupe de travail pour examiner un sujet particulier concernant les activités de l'Union européenne. La COSAC peut soumettre des **contributions aux institutions de l'Union européenne** conformément au protocole annexé au traité d'Amsterdam sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne. Chaque délégation nationale peut proposer que la COSAC adopte une contribution.

Notons aussi l'existence du centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP) qui joue le rôle d'une plateforme en transmettant les demandes des parlements qui souhaitent obtenir davantage d'informations sur les pratiques et les politiques d'autres pays. Il a pour objectif :

- de promouvoir les échanges d'informations, d'idées et d'expériences sur des sujets d'intérêt commun du Parlement européen et des parlements nationaux ;
- de renforcer l'étroite coopération existant entre les services de recherche et de documentation des parlements membres dans tous les domaines de l'information ;
- et de recueillir, échanger et diffuser les études effectuées par les services parlementaires.

Recommandations

Au delà des efforts effectués par chaque pays membre en matière de cohérence des politiques qui sont présentés notamment dans les rapports de la Commission sur la cohérence, un des moyens de promouvoir la CPD pour le Parlement européen est de mobiliser les parlementaires nationaux.

Cette mobilisation peut se faire dans le cadre des relations indiquées par le règlement du Parlement européen, notamment concernant l'information de ses activités. Elle peut également se faire en invitant les membres des parlements nationaux à se rendre aux réunions

des commissions en particulier les commissions du développement, du commerce international et de l'agriculture et développement rural, notamment lorsque la question de la CPD est abordée dans les débats, afin de trouver des alliés sur cette question et de partager ces réflexions avec les parlements nationaux.

Certains parlementaires nationaux pourraient également être associés aux auditions organisées par le Parlement européen sur la CPD. En matière de diffusion de l'information le CERDP pourrait être mobilisé.

Il serait également intéressant de mobiliser la COSAC et d'instituer un groupe de travail pour examiner la question de la CPD notamment concernant la sécurité alimentaire.

6.5. Faire de la « société civile » un partenaire du Parlement européen en matière de CPD

Le rapport de CONCORD sur la cohérence des politiques pour le développement (CPD) paru en octobre 2009, les nombreuses campagnes de lobbying des ONG françaises pour dénoncer les cas d'incohérence (l'Europe casse la barbaque en Afrique, l'Europe plume l'Afrique...), et ce présent rapport montrent l'intérêt que portent les Organisations de la société civile (OSC) à ce sujet.

Ces OSC disposent en la matière d'une expertise reconnue et des réseaux dans les pays pouvant être impactés négativement par les politiques communautaires. Grâce à ces réseaux elles peuvent faire remonter une information utile et actualisée concernant les cas d'incohérence.

Elles disposent aussi des capacités d'information et de mobilisation de la société civile tant en Europe que dans les pays du Sud, qui permettent de lancer des actions de sensibilisation et de lobbying sur la CPD, notamment concernant la sécurité alimentaire, à destination d'un public large, y compris les parlementaires européens et des pays tiers concernés.

Rappelons que le Parlement européen représente les citoyens des États membres. Notons, par ailleurs, que le traité de Lisbonne souligne l'importance des consultations et du dialogue avec les associations, la société civile, les partenaires sociaux, les églises et les organisations non confessionnelles.

Les réunions qui existent déjà entre les OSC, le Parlement européen et la Commission sur la CPD devraient être multipliées. La désignation d'un rapporteur au niveau du Parlement et de points focaux pour chaque commission et chaque groupe parlementaire devrait aussi favoriser une meilleure prise en compte de la CPD.

Par ailleurs, le traité de Lisbonne offre aux citoyens européens la possibilité de participer plus activement au processus politique communautaire, notamment via :

- **Le droit de pétition (article 227 Traité sur le fonctionnement de l'UE) :** tout citoyen de l'Union européenne, ainsi que toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège social dans un État membre, a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens ou personnes, une pétition au Parlement européen sur un sujet relevant des domaines d'activité de l'Union européenne et qui le ou la concerne directement.

Les pétitions adressées au Parlement par des personnes physiques ou morales qui ne sont pas citoyennes de l'Union européenne et qui ne résident pas ou n'ont pas leur siège social dans un État membre font l'objet d'un relevé séparé et sont classées séparément. Le Président adresse chaque mois un relevé des pétitions reçues au cours du mois précédent,

en précisant leur objet, à la commission compétente pour l'examen des pétitions, laquelle peut demander à prendre connaissance de celles qu'elle juge opportun d'examiner.

Si la pétition concerne l'un des domaines d'activité de l'Union européenne, elle est d'ordinaire déclarée recevable par la commission des pétitions, qui décide alors du type d'action qui doit être mené, conformément au règlement du Parlement.

Selon les cas, la commission des pétitions peut :

- inviter la Commission européenne à procéder à une enquête préliminaire et à lui fournir des informations concernant le respect de la législation communautaire en la matière, ou contacter le réseau SOLVIT⁷⁸ ;
- transmettre la pétition à d'autres commissions du Parlement européen pour information afin que celles-ci entreprennent une action (par exemple : tenir compte d'une pétition dans le cadre de leurs activités législatives) ;
- dans certains cas exceptionnels, rédiger et soumettre un rapport complet au Parlement européen en vue de son adoption en séance plénière ou effectuer une mission d'enquête dans le pays ou la région concernés puis publier un rapport de commission contenant ses observations et recommandations,
- arrêter toute autre mesure jugée appropriée pour essayer de régler la question ou d'apporter une réponse satisfaisante au pétitionnaire.

La commission des pétitions se réunit normalement tous les mois, sauf au mois d'août, lors des vacances parlementaires. La commission des pétitions du Parlement européen peut s'efforcer de coopérer avec les autorités nationales ou locales d'un État membre pour résoudre un problème soulevé par un pétitionnaire. Dans ce but, elle peut être amenée à partager des informations de détail avec celles-ci, à moins que le pétitionnaire ne s'y oppose explicitement.

La commission des pétitions ne peut, cependant, passer outre aux décisions prises par les autorités compétentes des États membres. N'étant pas une instance judiciaire, le Parlement européen ne peut ni prononcer de jugement, ni annuler des décisions prises par les juridictions des États membres. Les pétitions tendant à cette fin sont irrecevables.

- **L'initiative citoyenne (article 24 du Traité sur le fonctionnement de l'UE)** : grâce à ce nouveau droit, un million de citoyens ressortissants de plusieurs États membres peuvent demander à la Commission de présenter une proposition dans les domaines de compétence de l'Union. Les modalités pratiques d'application de cette initiative font actuellement l'objet d'une consultation publique par la Commission.

Ces opportunités offertes aux citoyens par le Traité de Lisbonne, les nouvelles compétences conférées au Parlement européen et les capacités reconnues aux OSC de solidarité internationales, sont autant d'atouts à saisir pour renforcer les relations qui existent déjà entre eux en matière de CPD.

⁷⁸ : Système de résolution de conflits dans le marché intérieur : le réseau SOLVIT permet de résoudre les conflits liés à une mauvaise application des règles du marché intérieur par une administration publique. Les citoyens et les entreprises peuvent ainsi trouver une réponse rapide, gratuite et efficace à leurs problèmes sans avoir recours aux tribunaux.

Les différents outils évoqués précédemment peuvent être mobilisés par le Parlement européen et par les OSC afin de contribuer à une amélioration de la cohérence des politiques notamment en lien avec la lutte contre la faim dans le monde.

Les OSC peuvent, grâce à leurs réseaux et à leur expertise, alimenter les parlementaires européens en informations et analyses, utiles au débat européen sur la CPD, tant en plénière, qu'au sein des Commissions et dans ses relations avec la Commission européenne et le Conseil.

Les Parlementaires européens peuvent de leur côté informer plus étroitement les OSC sur les débats au sein du Parlement et notamment des commissions, concernant la CPD, organiser des auditions associant les ONG de solidarité internationale.

Il s'agit, conformément au Traité de Lisbonne, de renforcer les consultations et les échanges entre les institutions de l'Union européenne, et en particulier le Parlement européen avec les citoyens européens, sur un sujet majeur.

Recommandations

Outre les éléments déjà évoqués précédemment (audition, participation aux assemblées parlementaires mixtes...), afin de renforcer le partenariat entre les OSC et le Parlement européen, les OSC devraient :

- *demander la poursuite, voir l'intensification, des réunions sur la CPD associant les OSC, les représentants du Parlement européen et de la Commission européenne ;*
- *continuer l'élaboration des rapports CONCORD sur la CPD et élaborer des rapports sur le CPD dans chaque Etat membre ;*
- *demander la mise en place d'un mécanisme de plainte qui pourrait s'appuyer sur le médiateur européen dont le mandat serait élargi aux manquements aux engagements pris en matière de CPD en prenant notamment comme critères d'évaluation le respect des droits de l'homme (en particulier le droit à l'alimentation) et le respect des engagements pris concernant les OMD ;*
- *lancer une pétition défendant la reconnaissance explicite du droit à l'alimentation dans la Convention et dans la charte des droits de l'homme de l'Union européenne ;*
- *lancer une pétition défendant une réelle prise en compte de la CPD lors de l'élaboration des politiques communautaires, en particulier dans le cadre de la PAC 2013 et des négociations APE ;*
- *exiger l'élaboration dans les plus brefs délais des modalités pratiques d'application de l'initiative citoyenne et :*
 - *lancer une initiative citoyenne demandant à la Commission l'évaluation de l'impact sur les PED et en particulier sur la sécurité alimentaire de ces pays d'une future réforme de la PAC (PAC 2013) ;*
 - *lancer une initiative citoyenne demandant à la Commission une évaluation des APE/ALE en cours de négociation sur le développement et la sécurité alimentaire des PED.*

Liste des acronymes

ACP	Afrique Caraïbes Pacifique
ADPIC commerce	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au
ALE	Accord de libre échange
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud Est
APD	Aide publique au développement
APE	Accord de Partenariat Economique
CAD	Comité d'aide au développement
CEDEAO	Comité économiques des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEMAC l'Afrique centrale	Commission de la Communauté économique et monétaire de
CERDP	Centre européen de recherche et de documentation parlementaires
CFSI	Comité Français pour la Solidarité Internationale
CPD	Cohérence des Politiques pour le Développement
CONCORD	Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement
COREPER l'Union européenne	Comité des représentants permanents des Etats membres auprès de
COSAC	Conférence des organes spécialisés en affaires communautaires
ESA/AFOA	Afrique orientale et australe
EUROMED	Euro-méditerranée
EUROLAT	Euro-latino-américaine
EVF	Evert Vermeer Foundation
FAO	Food and Alimentation Organization
IAASTD Technology	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
OSC	Organisations de la société civile
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
PED	Pays en Développement
PAC	Politique agricole commune

SADC	Southern african development community
SPG	Système de préférences généralisées
TSA	Initiative Tout sauf les armes
UE	Union Européenne

Liste des parlementaires contactés

Entretiens approfondis dans le cadre de l'étude :

- Michèle Striffler (PPE)
- Patrice Tirolien (SD)
- Harlem Désir (SD)
- Stéphane Le Foll (SD)
- Marielle de Sarnez (ADLE)
- Yannick Jadot (Verts)

Autres contacts en relation avec la CPD :

- Maurice Ponga (PPE)
- Tokia Saïffi (PPE)
- Kader Arif (SD)
- Michèle Rivasi (Verts)
- Eva Joly (Verts)
- José Bové (Verts)
- Elie Hoarau (GUE)

Bibliographie

- APRODEV, European Union development co-operation policies, Between intentions and reality of incoherence
- Assemblée paritaire UE-ACP, Règlement, DV\758553FR.doc
- Assemblée parlementaire euro – latino – américaine, Règlement, DV\774688FR.doc
- Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005
- Commission des Communautés Européennes : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen « Faire progresser l’agriculture africaine ; Proposition de coopération aux niveaux continental et régional pour le développement agricole en Afrique », COM(2007) 440 final, 24 juillet 2007
- Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Cohérence des politiques au service du développement ; Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », SEC(2005)455, COM(2005) 134 final, 12 avril 2005
- Commission des Communautés Européennes, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « La cohérence des politiques au service du développement ; établissement du cadre politique pour une approche toute l’Union », COM (2009)458 Final, 15 septembre 2009
- Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l’UE sur la cohérence des politiques, COM(2007)545final, SEC(2007) 1202, 20 septembre 2009.
- Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission Rapport de l’UE sur la cohérence des politiques, COM(2009) 461final, SEC(2009) 1137 final.
- Coordination Sud, Contenu et impacts probables des accords de libre-échange de l’UE sur l’agriculture, l’alimentation et le développement des pays du Sud , Etude en cours de finalisation
- CONCORD, « Spotlight on Policy Coherence, Report 2009.
- CONCORD, The EC Communication on Policy coherence for development and whole of Union approach, What does it mean for EU Development Policy? September 2009
- CONCORD, Les politiques européennes appauvrissent les pays en développement dénonce CONCORD, Communiqué de presse, 14 novembre 2009
- CONCORD, The EC Communication on Policy coherence for development and whole of Union approach,

- CONCORD, The EC Communication on Policy coherence for development and whole of Union approach,
- CONCORD, Briefing, « Les accords de partenariat économique », APP UE-ACP, 18ème session Luanda, 30 nov. 3déc. 2009.
- CONCORD, The revision of the Cotonou Partnership Agreement, February 2010
- CONCORD, Position on the draft report of the European parliament on the UE Policy coherence for development and the official development assistant plus concept, February 2010
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil concernant « Les objectifs du millénaire pour le développement: contribution de l'UE à l'examen des OMD lors de la réunion de haut niveau de 2005 organisée par les Nations Unies », Doc. 9266/05, mai 2005.
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions du conseil sur la sécurité et le développement, Doc 15112/07, novembre 2007 et Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD), 15112/07, novembre 2007
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions du conseil, Doc. 8387/06, 14072/06,14075/06 et 15112/07
- Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement (CPD), Doc 16079/09, novembre 2009
- ECDPM, « European Parliament Development Committee Debate, Policy Coherence for Development : An early Test for the Lisbon Treaty, Informal Report, 9 November 2009
- *Global Europe, une Europe compétitive dans une économie mondialisée*, communication de la Commission Européenne au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions. En date du 04/10/2006. Disponible en français à l'adresse : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130464.pdf
- IIASTD, Agriculture at crossroads, Synthesis report., 2009
- ICTSD, Le Traité de Lisbonne : conséquences pour la politique commerciale de l'Union Européenne, by Steve Woolcok, Eclairage, Vol.8, Numéro 10, Novembre 2009
- JO 2006/C 46/01, Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen», décembre 2005.
- Nations Unies, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler, A/HRC/7/5, 10 janvier 2008.
- Parlement européen, Conseil, Commission, « Le consensus européen pour le développement », JO C46/1, 24 février 2006
- Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 17 juin 2008 sur la cohérence des politiques au service du développement et les effets sur le

développement de l'Afrique de l'Ouest de l'exploitation par l'UE de certaines ressources naturelles biologiques (2007/2183(INI))

- Parlement Européen, Document de travail sur la cohérence des politiques européennes pour le développement et "l'aide publique au développement plus" (APD-plus), Commission du développement, Rapporteuse Franziska Keller, 21 octobre 2009.
- Parlement, règlement européen, 7^{ème} législature, décembre 2009
- Parlement européen, Rapport sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE ("Accord de Cotonou"), Proposition de résolution décembre 2009
- Parlement Européen, Question écrite posée par Patrice Tirolien, Objet : cohérence des politiques pour le développement, E-6598/09, janvier 2010
- Rapport du rapporteur Spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter : Mission auprès de l'Organisation Mondiale du Commerce, A/HRC/10/005/Add.2
- Sécurité alimentaire mondiale: davantage d'initiatives européennes nécessaires, Rapport d'initiative de Mairead McGuinness (PPE-DE, IE), Commission agriculture développement rural, janvier 2009
- Structure commune pour les rapports sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2005, approuvée en juin 2004.
- Triple C Evaluations n°7, The evaluation of the UE Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development, Evaluation services of the European Union, 2007
- Version consolidée du traité instituant la Communauté européenne, JO de l'UE, C225/33, 24/12/2002
- Version consolidée du traité sur l'Union européenne, JO de l'UE, C115/13, 9 mai 2008

Sites web de référence

www.cfsi.asso.fr

www.coordinationsud.org

www.gret.org

www.concordeurope.org

www.fairpolitics.eu

www.eucoherence.org

www.aprodev.net

www.ictsd.org

www.ecdpm.org

www.oxfam.org

www.consilium.europa.eu

http://ec.europa.eu/development/policies/policy_coherence_fr.cfm

www.euforic.org

www.europarl.europa.eu

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/default_fr.htm

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/default_en.htm

