

# **Pierre Jacquet, Jean-Marc Bellot, Denis Loyer\***

## **Le développement durable dans la politique de coopération européenne**

### **Pierre Jacquet**

Membre du Cercle des économistes. Il a codirigé notamment la publication de *Regards sur la Terre*, 2007. *Dossier énergie & changements climatiques*, Les Presses de Sciences Po, 2008, et coécrit *Politique économique*, avec Agnès Bénassy-Quéré, Benoît Cœuré et Jean Pisani-Ferry, De Boeck Université, 2004. Il est directeur de la stratégie et économiste en chef à l'Agence française de développement (AFD). Il a été entre 1997 et 2006 membre du Conseil d'analyse économique auprès du Premier ministre.

### **Jean-Marc Bellot, Denis Loyer**

Membres de l'Agence française de développement.

\* Les auteurs, en poste à l'Agence française de développement (AFD), s'expriment ici en leur nom personnel. Ils remercient Emmanuel Comolet pour son concours à la rédaction de cet article et plusieurs collègues de l'AFD pour leurs commentaires et suggestions sur des versions préliminaires.

1. La Commission européenne a fait sienne la définition du développement durable donnée dans le rapport Brundtland de 1987: «Un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs»; en d'autres termes, faire en sorte que la croissance d'aujourd'hui ne mette pas en danger les possibilités de croissance des générations futures. Cf. <<http://europa.eu/scadplus/leg/fr/s15001.htm>>.

2. COM (2001) 264 final. Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable.

3. Les conclusions de la présidence soulignent ainsi (paragraphe 26) que «l'Union veillera à ce que le développement durable devienne un objectif dans le cadre de la coopération bilatérale au développement et au sein de toutes les organisations et agences spécialisées internationales».

4. COM (2002) 82.

5. COM (2006/C) 46/01.

La notion de développement durable<sup>1</sup>, consacrée lors du sommet de la terre de Rio (1992), a été intégrée par l'Union européenne dans le traité d'Amsterdam (1996) en vue de renforcer, notamment, l'importance de la politique de l'environnement au sein de l'Union. En 1999, le Conseil européen d'Helsinki a invité la Commission européenne à «élaborer une proposition de stratégie à long terme destinée à assurer la concordance des politiques ayant pour objet un développement durable du point de vue économique, social et environnemental»<sup>2</sup>. En 2001, celui de Göteborg a approuvé une stratégie interne de développement durable, mais a aussi reconnu qu'il convenait d'en étoffer la dimension extérieure<sup>3</sup>. La préparation du sommet mondial de Johannesburg (2002) a été l'occasion de préciser les composantes stratégiques d'un «partenariat mondial pour le développement durable»<sup>4</sup> articulé autour de l'idée d'une mondialisation maîtrisée (mettre le commerce au service du développement durable), de la lutte contre la pauvreté, de la promotion du développement social, d'une gestion durable des ressources naturelles et environnementales, de l'amélioration de la cohérence des politiques de l'Union européenne et, enfin, de la bonne gouvernance.

Le «consensus européen pour le développement»<sup>5</sup> adopté en 2006 renforce l'ambition éthique de l'aide au développement de l'Union européenne. Il «réaffirme l'engagement de l'Union à éradiquer la pauvreté, à garantir l'appropriation et le partenariat, à fournir une aide accrue et de meilleure qualité, et à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement. [...] L'objectif primordial de la coopération au développement de l'Union européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte du développement durable, notamment en s'efforçant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). [...] Nous réaffirmons que le développement constitue en soi un objectif essentiel et que la notion de développement durable inclut la bonne gouvernance, les droits de l'homme ainsi que des aspects politiques, économiques, sociaux et environnementaux». En outre, le document affirme que la politique communautaire doit être complémentaire de celles menées par les États membres.

Le cadre de l'action communautaire est ainsi clairement fixé. Y a-t-il pour autant une véritable politique européenne de coopération pour le développement durable ? Quels pourraient être les contours d'une telle politique ? Quelle architecture de l'aide européenne, entre les actions des États membres et celles de la Commission, favoriserait son émergence ? Sans prétendre répondre pleinement à ces questions qui appelleraient d'autres développements, cet article aborde tour à tour trois des principaux défis pour l'aide européenne. Le premier, illustré ci-dessous à travers l'exemple de la lutte contre le changement climatique, est celui de l'exemplarité et de l'influence. Le deuxième transparaît notamment dans la politique de la pêche, qui relève d'une compétence communautaire et concerne la cohérence des politiques. Le troisième est celui de la prise en compte des dimensions du développement durable dans une approche intégrée et globale de l'aide européenne au développement.

## **Changement climatique : une politique européenne qui se veut exemplaire**

L'Union européenne représente aujourd'hui 15 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Elle joue un rôle de leader dans les négociations internationales, et souhaite paraître exemplaire, tant par son action interne que par sa politique extérieure. La crédibilité que lui confèrent ses actions en fait un acteur majeur de la lutte contre le réchauffement climatique, tant à travers sa politique de coopération que dans la conduite des négociations mondiales sur le climat.

L'Union européenne a ainsi développé le premier marché régional de gaz carbonique (le marché mondial de CO<sub>2</sub> atteignait 30 milliard de dollars en 2006, dont 80 % gérés par le système européen d'échanges d'émissions *EU ETS – Emissions Trading Scheme*), qui couvre 11 500 installations fortement consommatrices d'énergie représentant presque la moitié de ses émissions de CO<sub>2</sub>. Elle a aussi tiré parti du « mécanisme de développement propre », instauré par les accords de Kyoto, qui donne la possibilité aux entreprises européennes de rapatrier les « gains » réalisés en émissions de CO<sub>2</sub> grâce à leurs investissements dans des pays en développement, et qui encourage dans le même temps les transferts de

technologie. Actuellement, sept cent cinquante projets de ce type sont en place, qui concernent tout particulièrement les grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil), ce qui révèle une concentration géographique déséquilibrée, que l'Union cherche à corriger.

La Commission européenne a également présenté le 23 janvier 2008 sa proposition de directive « climat-énergie » qui intègre les conclusions du sommet de Bali et qui préfigure ce que pourrait être l'architecture d'un accord global ambitieux. D'une part, ce « paquet climat-énergie » contient des objectifs quantitatifs clairs à l'horizon 2020, dits objectifs « trois fois 20 », qui reprennent les engagements du Conseil européen de mars 2007 : réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % au moins par rapport au niveau de 1990, amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique et objectif de 20 % pour la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie (et de 10 % pour la part de marché minimale des biocarburants dans chacun des États membres). D'autre part, le paquet introduit un principe de différenciation entre les pays européens en proportionnant les obligations individuelles des États membres à leur PIB.

Dans le cadre de sa politique extérieure, la Commission a adopté en 2004 un plan d'action qui comprend notamment des engagements sur l'adaptation et l'atténuation du changement climatique dans les pays tiers ainsi que des actions de recherche et de formation. Mais les pays les moins avancés (PMA) mentionnent rarement le changement climatique comme une priorité dans leur coopération avec la Commission européenne (ainsi que le montrent les programmes indicatifs nationaux [PIN], élaborés dans le cadre du Fonds européen de développement [FED]<sup>6</sup>), à l'exception des petites îles menacées par l'élévation annoncée du niveau de la mer. Les actions de la Commission doivent donc être financées par le biais d'outils financiers qui lui permettent d'être en logique d'offre de coopération<sup>7</sup>.

La Commission a également engagé une action diplomatique ciblée envers les pays émergents (Chine, Inde, Mexique, Brésil, Afrique du Sud) afin de les associer à l'action globale sur le climat.

6. Le FED est l'instrument principal de l'aide communautaire à destination des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et des pays et territoires d'outre-mer. Ses ressources sont passées de 581 millions d'euros lors du 1<sup>er</sup> FED (1959-1964) à 13,7 milliards pour le 9<sup>e</sup> FED (2000-2007) et à 22,98 milliards pour le 10<sup>e</sup> FED (2007-2013), plaçant l'Union européenne – Commission et aide bilatérale des États membres – au premier rang pour l'aide publique au développement (APD) dans le monde (48 milliards d'euros en 2006, soit 52 % de l'APD mondiale).

7. Par exemple, le Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables (GEEREF), l'Alliance mondiale pour la lutte contre le changement climatique, proposés par la Commission en septembre 2007, les programmes thématiques environnementaux, ou les contributions à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ou à la Global Environment Facility (GEF).

Des accords de partenariat ont été signés avec ces pays, qui ont accepté lors du sommet de Bali le principe de contribuer à l'effort global de lutte contre le changement climatique, mettant cependant en avant des questions relatives au financement des actions de modernisation de leurs économies, au transfert de technologies et à l'abaissement des barrières tarifaires ou non tarifaires. Pour accroître l'efficacité de cette action, la Commission peut aussi s'appuyer sur les actions de coopération des États membres qui poursuivent un objectif similaire. Ensemble, ils peuvent, par leurs financements et leurs projets, contribuer à démontrer à la fois la solidarité effective de l'Union envers les pays en développement et émergents et le caractère véritablement collectif des efforts nécessaires en matière de lutte contre le réchauffement climatique, ou, plus généralement, pour la préservation des biens publics mondiaux. La Chine est par exemple moins demandeuse de financements que de contributions à des projets qui lui apporteront savoir-faire et technologies, tout en consolidant une solidarité internationale sur le changement climatique encore fondée sur un consensus fragile. Ces actions sont aussi susceptibles de renforcer la position de la Commission dans les négociations sur le climat, que ce soit dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (ccnucc) ou dans celui du processus Major Economies Meeting (MEM), lancé par le président G. Bush et qui réunit le G8, l'Union européenne et les pays émergents.

L'action bilatérale ou multilatérale des États membres complète donc utilement celle de la Commission. Le Royaume-Uni vient par exemple de décider d'une contribution de 1 milliard de dollars sur le changement climatique dont la mise en œuvre pourrait être confiée à la Banque mondiale. Auparavant, plusieurs pays européens avaient contribué au Fonds carbone innovant, mis en place par la Banque mondiale. La coopération française a de son côté développé rapidement des financements dédiés à la lutte contre le changement climatique, et, pour l'année 2007, l'Agence française de développement a accordé 620 millions d'euros à des projets qui devraient permettre une réduction de 2,7 millions de tonnes des émissions de CO<sub>2</sub> (équivalente aux émissions annuelles de 1,3 million de Français), un ordre de grandeur comparable aux

engagements de la Banque mondiale cette même année. Les Pays-Bas ont également développé des actions de formation dans les pays en développement sur le changement climatique et sur la prévention des risques climatiques.

Pour autant, l'engagement européen bute sur un certain nombre de contradictions internes, notamment en matière de compétitivité et d'acceptation des coûts de l'action nécessaire. Cette action se heurte à plusieurs défis. Le premier tient au surcoût des engagements pris pour les industries européennes et aux craintes de délocalisation des activités. Là où l'Union européenne s'est engagée dans l'action, on sait que le comportement non coopératif de l'administration américaine et les réticences du président Bush à ratifier le protocole de Kyoto tiennent précisément à leur crainte que cela réduise la croissance et entrave l'*American way of life*, alors même qu'une majorité de la planète resterait largement inactive<sup>8</sup> – raisonnement circulaire, puisque l'engagement des États-Unis est nécessaire pour associer les pays émergents à la lutte contre le réchauffement climatique. Le rôle moteur et exemplaire que peut jouer l'Union européenne n'en est que plus exigeant et manifeste.

8. « *I oppose the Kyoto Protocol because it exempts 80 percent of the world, including major population centers such as China and India, from compliance, and would cause serious harm to the us economy.* » Extrait d'une lettre du président Bush aux sénateurs Hagel, Helms, Craig et Roberts, 13 mars 2001, <[www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010314.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010314.html)>.

9. Au Royaume-Uni, par exemple, les émissions nationales de gaz à effet de serre connaissent une baisse tendancielle, mais le « carbone importé » croît, si bien que les émissions totales, directes et indirectes, sont orientées à la hausse. Voir par exemple HELM D., SMALE R. et PHILLIPS J., *Too Good to be True? The UK's Climate Change Record*, décembre 2007, <[www.dieterhelm.co.uk/publications/Carbon\\_record\\_2007.pdf](http://www.dieterhelm.co.uk/publications/Carbon_record_2007.pdf)>.

Le second défi a trait aux mesures et aux instruments. Ainsi, le contenu en carbone des importations des États membres n'est généralement pas pris en compte, ce qui fragilise leur bilan carbone en dépit des efforts consentis<sup>9</sup>. Le risque de délocalisation évoqué ci-dessus pourrait aussi se traduire par une fuite de carbone si les industries les plus polluantes s'installaient dans des pays tiers moins exigeants. L'Europe serait alors plus propre, mais aurait en quelque sorte exporté une partie de ses émissions, sans effet positif sur le climat. Faut-il dès lors taxer les émissions à la production dans l'Union, ou, comme l'a proposé la France à travers la « taxe carbone », taxer les importations en provenance des pays qui ne respecteraient pas le protocole de Kyoto ? Ce débat oppose les États membres et illustre bien les conflits et les tensions internes et internationales dans la mise en œuvre des principes du développement durable.

## Les accords de pêche

L'Union européenne est aujourd'hui la quatrième puissance de pêche au monde. Elle importe 60 % de sa consommation de produits de la pêche de pays tiers, avec lesquels elle entretenait en 2007 dix-sept accords de pêche dont les montants pouvaient représenter une part importante du budget des États : 40 % en Guinée-Bissau, 20 % en Mauritanie, par exemple. La politique européenne de la pêche a alors été critiquée pour son comportement de « *pay, fish and go* »<sup>10</sup>, mais aussi pour son manque de transparence et l'insuffisante participation des sociétés civiles, y compris des associations professionnelles de pêcheurs, à l'occasion de la négociation des accords de pêche. Cela a conduit la Commission à revoir ses pratiques et à évoluer vers des « accords de pêche en partenariat » (*Fisheries Partnership Agreements – FPA*) à partir de 2004. Quinze FPA ont ainsi été négociés ou devraient aboutir avant fin 2008.

10. Elle l'est toujours, comme le montre la question suivante posée le 26 février 2008 par H. Goudin, membre du Parlement européen, au Conseil : « *The EU regularly concludes fisheries agreements with poor developing countries outside the Union. These agreements are criticised by the environmental movement and aid organisations alike. The fisheries agreements are concluded primarily with African countries. The agreements give European fishing fleets the right to fish in those countries' waters. Critics consider that the fisheries agreements contribute to the depletion of world fish stocks and deprive local fishermen in the developing countries of their source of income. Does the Presidency have any sympathy with the criticism regularly levelled at the fisheries agreements which are concluded with third countries? Does the Presidency intend to take any initiatives to modernise and, in the long term, abolish such fisheries agreements?* » Cf. aussi par exemple *Workshop on Policy Coherence for Development in Fisheries*, 24-25 avril 2006, <[www.oecd.org/document/26/0,2340,en\\_2649\\_33901\\_35283162\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/26/0,2340,en_2649_33901_35283162_1_1_1_1,00.html)>.

11. Cf. notamment WALMSMEY S.F., BARNES C.T., PAYNE I.A., HOWARD C.A., *Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report*, mai 2007. MRAG, CRE & NRI, 183 p.

La principale évolution à laquelle les FPA concourent est d'affecter une partie de la contribution financière au soutien d'une politique de pêche responsable et durable dans les pays tiers : le développement durable entre ainsi véritablement dans les objectifs des accords de pêche. Par exemple, l'accord de pêche en cours de négociation en 2008 avec la Mauritanie devrait prévoir une contribution européenne de 86 millions d'euros, dont 75 millions au titre de l'accord commercial et 11 millions au titre d'un appui sectoriel qui comporte notamment 1 million d'euros pour la préservation du banc d'Arguin.

Plusieurs analystes contestent cependant l'effet réel de ces FPA<sup>11</sup> et estiment que la gestion durable d'une pêcherie ne peut pas se faire seulement sur la base d'un dialogue régulier entre le pays tiers et la Commission, ni même avec des appuis techniques ou un accroissement des soutiens financiers. Car, dans le même temps, d'autres pays signent des accords moins exigeants que ceux signés par l'Union ; les avis des scientifiques sur l'état des stocks halieutiques sont parfois contournés sous la pression des États membres (cf. les critiques fortes lors de la négociation du précédent accord de pêche en Mauritanie, notamment pour les céphalopodes, les tailles minimales et les prises accessoires) ; et pour construire le développement durable des pays, la priorité

devrait être l'accroissement des flottes nationales, alors que dans certains pays (par exemple la Mauritanie à la fin des années 1990 et au début des années 2000) il y a eu en même temps un gel des capacités nationales et une augmentation de la pêche des navires européens. De plus, la gestion durable des stocks nécessiterait des accords régionaux quand il s'agit de ressources halieutiques partagées ou migrant entre plusieurs pays tiers (cf. Afrique de l'Ouest, ressources thonières).

Mais dans certaines régions européennes, la pêche occupe une place importante en termes d'emplois et de PIB. L'exemple de la pêche thonière espagnole en Galice ou française en Bretagne a montré combien la protection de ces activités est primordiale pour certaines économies locales. L'opposition récente (en janvier 2008) de la France et de l'Espagne à une baisse du montant qui sera payé à la Mauritanie dans le cadre du prochain accord de pêche illustre parfaitement ce conflit entre la volonté de la Commission et les intérêts des États membres et la difficulté de mettre les différentes approches en cohérence.

Longtemps, les accords de pêche sur le thon se sont limités au règlement d'un droit de pêche, les tonnages capturés dans les eaux des pays étant transportés pour être transformés en Europe. Les conventions de Lomé (tarifs préférentiels d'entrée dans l'Union) ont incité au développement d'usines de transformation dans les pays tiers (par exemple à Madagascar et aux Seychelles), créant de la valeur ajoutée locale et des recettes d'exportation. Les grands groupes mondiaux européens et américains ont ainsi contribué à un développement plus durable de l'exploitation de cette ressource, dont l'Europe représente 35 % de la consommation mondiale. Aujourd'hui, la Commission européenne estime que 500 000 personnes de pays en développement vivent des exportations de thon vers l'Union européenne; mais dans le même temps, l'exigence croissante des normes européennes en matière sanitaire a pour effet de concentrer la production et la transformation, au détriment des petites unités des pays en développement, démontrant à nouveau les interactions entre les politiques sectorielles.

La Commission peut gagner à associer à sa politique de coopération des acteurs bilatéraux (ou de la société civile) qui ont un savoir-faire spécifique et un positionnement parfois perçu comme plus neutre qu'elle, en vue de contribuer à améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de coopération. Deux exemples en témoignent. Lors de la mise en place des normes sanitaires de l'Union au milieu des années 1990, c'est grâce au professionnalisme du Groupement des aquaculteurs et pêcheurs de crevettes de Madagascar que la mise aux normes des usines et des bateaux a été possible dans un délai bref. Ce syndicat professionnel était accompagné depuis plusieurs années par la Coopération française, qui avait estimé que la mise en place d'une telle institution et son dialogue avec l'administration des pêches étaient un moyen de renforcer ce secteur. Cette action de développement durable a permis à celui-ci de traverser plusieurs crises. La Commission a continué à privilégier le dialogue avec le pays tiers et son administration, mais ne disposait pas de la souplesse requise pour travailler avec un syndicat de partenaires économiques et en financer la consolidation. Le second exemple concerne la Mauritanie, où la coopération allemande a soutenu la création du centre de surveillance des pêches en fournissant les matériels, les formations et l'assistance technique. C'est la constance (sur plus de dix ans) de la coopération d'un État membre n'ayant aucun intérêt économique dans la pêche en Mauritanie qui a ainsi permis de développer un outil majeur pour l'application de la politique nationale des pêches... et la surveillance des navires opérant sous l'accord de pêche signé avec l'Union. Dans le même temps, la Coopération française a soutenu la création du banc d'Arguin (qui joue un rôle majeur dans la reproduction de nombreuses espèces de poissons) et l'émergence d'une organisation professionnelle des pêches qui anime le développement d'une activité nationale dans ce domaine.

En conclusion, le problème de la pêche constitue une bonne illustration de la tension qui existe entre les intérêts économiques internes des pays membres de l'Union européenne et le souhait de l'Union de contribuer au développement durable des pays tiers, tension qui est au cœur des problèmes de cohérence des politiques. La Commission s'est montrée prête à faire évoluer sa

politique de coopération dans les pêches, acceptant la critique et reformulant les principes des accords de pêche de manière exemplaire, comme nulle autre entité économique ne le fait ailleurs dans le monde. Mais le conflit subsiste entre le maintien de l'emploi dans certaines régions européennes et la préservation des stocks halieutiques, qui justifie parfois une réduction de l'effort de pêche dans des pays tiers. Ce conflit se retrouve à l'identique lors des négociations internes à l'Union sur la réduction des quotas de pêche de cabillaud dans les eaux européennes : les ministres en charge de ce secteur contestent les avis des scientifiques sous la pression de leurs électeurs pêcheurs. Enfin, les normes sur les produits alimentaires, dont personne ne contestera le bien-fondé, deviennent parfois des barrières non tarifaires pour certaines économies de pays tiers et y entraînent des conséquences négatives.

## **L'aide par le commerce**

La politique commerciale, l'une des toutes premières politiques communes et l'un des symboles de l'intégration européenne, est aussi l'un des instruments privilégiés de l'action extérieure de l'Union. Il n'est donc pas étonnant que sa politique de coopération lui ait toujours accordé une place importante. Lomé I (1975-1980), première convention commerciale signée entre l'Union et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), a instauré des préférences commerciales non réciproques pour les exportations des pays ACP et un accès privilégié au marché européen (à l'exception de certains produits régis par des protocoles spécifiques), mais aussi le système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX), fonds de stabilisation visant à compenser la perte de recettes d'exportation sur les produits agricoles. À sa suite, Lomé II (1980-1985) a introduit le système SYSMIN, mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation des produits miniers. Lomé III (1985-1990) a mis l'accent sur la sécurité alimentaire et l'environnement et Lomé IV (1990-1995) a établi, pour la première fois, un lien explicite entre promotion des droits de l'homme et développement. Ce lien est devenu, lors de la révision de Lomé IV *bis* (1995), une conditionnalité : sa violation entraînerait dorénavant la suspension de l'aide européenne.

De ce survol ressortent quelques constantes, notamment la volonté de la Commission de promouvoir un développement (i) soucieux de préserver les revenus des populations défavorisées par un accès au marché européen sans contrepartie, (ii) qui prenne en compte les questions liées à l'environnement, (iii) qui combine aide, commerce et aspects politiques. Si le système SYSMIN n'a globalement pas fonctionné, il convient en revanche de souligner l'innovation majeure introduite par le STABEX au début des années 1990, à compter du moment où la Commission a accepté de ne plus affecter ses ressources au budget au titre du « manque à gagner », mais de les verser au titre de maintien des prix payés aux petits producteurs de coton, de café ou de cacao pour leur permettre de s'ajuster au marché et de soutenir l'offre. Ce dernier mécanisme prenait en compte à la fois le choc de la baisse des cours mondiaux et la nécessité de faire évoluer l'outil de production (ajustement industriel, remise en cause des systèmes de production agricole, objectif de diversification, etc.).

Hormis cette approche adoptée par le STABEX, le développement durable semble avoir été surtout porté par la mise en œuvre des règles du commerce international supposées relancer les exportations des pays ACP vers l'Union (qui ont en fait baissé sur la période 1976–1999). C'est la principale critique faite par certains analystes, qui ont regretté ce qu'ils percevaient comme un alignement de l'Union européenne sur l'agenda international du commerce<sup>12</sup>. Cette critique se fonde sur le constat qu'après trente ans d'accès préférentiel au marché européen, les produits de base constituent toujours l'essentiel des exportations des ACP vers l'Union (qui a absorbé en 2001 78 % des exportations agricoles des ACP) et que cette préférence sera renforcée par la pression mise pour négocier les accords de partenariat économique (APE, cf. infra). De plus, alors que l'Europe absorbait près de 29 % des exportations des pays ACP en 2000 (contre 14 % en 1978), la part des produits d'origine ACP dans le commerce européen tombait de 7 % (1975) à près de 3 % (1999).

En théorie, la convention de Lomé et ses actualisations offraient des cadres novateurs, qui ont néanmoins dû s'adapter aux bouleversements internationaux. La création de l'Organisation

12. Cf. *Analyse critique des stratégies de l'UE en Afrique en matière de développement durable*, DIAGNE Yacine (ENDA-Énergie, Sénégal) et FOFANA Bakary (CECIDE, Guinée), Dakar, Enda, septembre 2004.

mondiale du commerce (OMC) en 1995 a modifié la gouvernance du commerce international : le principe de la nation la plus favorisée s'appliquait à tous les membres de l'organisation, diluant l'avantage comparatif des ACP. Ce nouveau contexte a conduit l'Union à réviser les objectifs de sa coopération. L'accord de Cotonou, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003 entre l'UE et les pays ACP, prévoit deux piliers : le commerce – les préférences tarifaires seront remplacées par des accords régionaux compatibles avec les règles de l'OMC – et la coopération, essentiellement dans trois secteurs prioritaires, le développement économique, le développement humain et social, l'intégration régionale. En outre, la participation de la société civile devient un élément important.

La nouveauté du régime commercial de l'accord de Cotonou réside dans l'objectif de suppression progressive et réciproque des entraves aux échanges entre l'Union et les pays ACP à compter de 2008. Cela implique la fin des mesures préférentielles en vigueur depuis Lomé et la création d'un cadre commercial compatible avec les règles de l'OMC et caractérisé par des accords de libre-échange entre l'Union européenne et des groupements régionaux existants ou en cours de création. En somme, en favorisant l'intégration régionale, les APE faciliteraient l'insertion des pays ACP dans les échanges mondiaux, stimuleraient les investissements, accéléreraient la production, l'offre et la compétitivité des produits et deviendraient un puissant instrument de développement et de réduction de la pauvreté. Leur mise en place s'est cependant heurtée à plusieurs difficultés.

En premier lieu, si, en théorie, concilier libéralisation commerciale, développement et intégration régionale paraît une démarche naturelle, cela suppose en pratique de traiter simultanément trois problématiques qui ont par essence des rythmes différents et, en même temps, de veiller à redresser les défaillances des marchés, de la gouvernance et de la capacité de l'offre.

En deuxième lieu, les pays ACP ont des statuts différents depuis la mise en œuvre en 2001 par l'Union du régime « tout sauf les armes », qui autorise tous les PMA (même non ACP) à exporter vers

13. À l'exception de la banane, du sucre et du riz.

l'Union européenne leurs produits<sup>13</sup>, sauf des armes, en totale franchise de douane et sans restrictions quantitatives. Cette différence de statut a naturellement conduit les pays ACP à prendre des positions différentes dans les négociations de ces accords de partenariat.

En troisième lieu, l'ambition et la portée de ces accords supposaient une implication pédagogique forte de plusieurs directions générales de la Commission, notamment la DG-Développement, la DG-Commerce, la DG-Agriculture, la DG-Entreprises. Dans la réalité, la DG-Commerce, désignée par la Commission pour mener les négociations, a occupé le devant de la scène jusque vers la fin de 2006. Puis des blocages sont apparus dans les négociations, essentiellement avec les zones d'intégration africaines. La DG-Développement et le commissaire en charge se sont alors fortement impliqués dans le processus de négociation. Mais, après la mise en place de la commission Barroso, les préoccupations commerciales (l'accès au marché et aux services) et la logique de compatibilité des APE avec l'OMC ont pris le pas sur les autres aspects, la Commission souhaitant par ailleurs étendre les accords aux questions dites « de Singapour » (concurrence, investissements) et à l'environnement. Face aux experts européens de la DG-Commerce, les équipes de négociateurs africains représentant des organisations régionales parfois faibles, mal soutenues par les États, n'ont pas été en mesure de faire des contre-propositions.

Face aux difficultés de la négociation, la Commission n'a pas hésité à reléguer au second plan l'objectif d'intégration régionale censé permettre une accélération du processus de développement. Quels intérêts ont alors les PMA à poursuivre la négociation en vue d'un accord complet ? Que reste-t-il pour s'assurer que les grands principes fondateurs de l'accord de Cotonou seront bien transcrits dans les faits lors des négociations qui vont continuer ? Ces questions restent, à ce stade, avec des réponses incomplètes. D'autant plus que les élections européennes auront lieu en mars 2009 et que la Commission sera ensuite renouvelée.

14. PricewaterhouseCoopers, *Évaluation de l'impact sur le développement durable (EIDD) des Accords de partenariat économique (APE) entre Union européenne (UE) et les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)*, juin 2007.

De plus, l'évaluation de l'impact des APE sur le développement durable<sup>14</sup> conduit à des résultats ambivalents. Par exemple, cet

impact devrait, à court terme, être minimaux dans le secteur de l'industrie agroalimentaire en Afrique de l'Ouest. Si des effets négatifs peuvent apparaître à long terme avec le développement d'industries de transformation (déchets, utilisation de carburants fossiles), la libéralisation commerciale en tant que telle ne modifie probablement pas l'utilisation agricole des terres. Néanmoins, la production de fruits, de légumes et de céréales augmente déjà sans qu'il y ait d'améliorations des techniques de culture, et accroît la pression environnementale.

Depuis 2000, le contexte international s'est métamorphosé, avec, d'une part, l'affirmation de grands pays émergents sur la scène internationale (Chine, Inde, et, peut-être à un moindre niveau, Brésil et Afrique du Sud), y compris dans le domaine du développement<sup>15</sup>, et, d'autre part, la hausse des cours de l'énergie et des matières premières, y compris agricoles. Les pays ACP, notamment africains, disposent à présent du choix des sources de financement dans des domaines qui intéressent la Commission et l'aide bilatérale des États membres, comme les infrastructures, les nouvelles technologies, les investissements industriels, poussant l'Union européenne à réfléchir davantage à la cohérence de son action.

<sup>15</sup>. La Chine est, pour la première fois, devenue un pays contributeur à l'Association internationale de développement (AID) lors du 15<sup>e</sup> réabondement de cette dernière; elle contribuait déjà aux ressources du PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) et de l'UNICEF depuis 2003.

La place prise par le commerce dans la politique d'aide européenne illustre en contrepoint les problèmes de la mise en œuvre d'une approche intégrée du développement économique dans laquelle le commerce serait mis au service de la croissance et de la réduction de la pauvreté, difficultés que l'on retrouve dans le cycle de négociations commerciales multilatérales dit « cycle du développement » (sans pour autant que cette appellation résolve le problème). L'accent mis sur le développement durable ajoute un handicap supplémentaire qui tient au caractère encore peu opérationnel de la définition donnée dans le rapport Brundtland et à la nécessité de conduire des expérimentations visant à concilier les logiques économiques, sociales et environnementales dans des contextes où elles peuvent parfois se révéler difficilement compatibles. La doctrine de l'« aide au développement durable » reste donc encore largement à construire.

## **Conclusion : pour une action plus cohérente et mieux coordonnée en faveur du développement durable**

Le principe de la cohérence des politiques, selon lequel toutes les politiques de l'Union européenne devraient être compatibles avec l'objectif de développement des pays relevant de la coopération, est longtemps resté lettre morte, bien qu'explicitement mentionné dans le traité de l'Union<sup>16</sup> et le traité créant la Communauté européenne<sup>17</sup>. Dans ses conclusions de mai 2005, le Conseil avait défini douze domaines dans lesquels l'Union devait promouvoir des politiques cohérentes pour accroître l'efficacité de son action en faveur du développement<sup>18</sup>. Le Conseil d'octobre 2006 a décidé que la Commission ferait tous les deux ans un rapport sur l'état d'avancement de la cohérence des politiques et que, en outre, chaque présidence proposerait une actualisation de l'avancement de cette cohérence dans des domaines qu'elle aurait choisis au regard de l'agenda européen et international.

16. Article 3.

17. Article 178.

18. Commerce, environnement, changement climatique, sécurité, agriculture, pêche, dimension sociale de la mondialisation, emploi et travail décents, migration, recherche et innovation, société de l'information, transport et énergie.

19. European Commission, *EU report on policy coherence for development*, novembre 2007, 254 p.

Le premier rapport, publié fin 2007<sup>19</sup>, souligne des progrès, mais aussi les différents conflits qui subsistent entre les intérêts de la Commission, ceux des États membres et ceux des pays en développement, ce qui peut mener à des politiques aux effets parfois opposés. Selon ce rapport, sa préparation même a sensibilisé les différents services de la Commission aux contradictions de leurs actions avec la solidarité envers les pays en développement : subventions de l'agriculture européenne qui créent une distorsion défavorable aux agriculteurs du Sud, accords de pêche qui permettent avant tout l'accès aux flottes européennes, ambiguïté des accords commerciaux. Au final, le rapport affirme que les avancées de l'Union en termes de recherche et de normes sociales ont un impact mondial positif sur le développement durable (innovations technologiques, coopération sur les biens publics mondiaux, promotion des questions sociales dans la coopération et les relations commerciales), bien que les capacités humaines et institutionnelles des pays en développement soient un handicap à leur mise en œuvre.

Le défi de la cohérence des politiques européennes au regard des enjeux du développement durable est complexe, car il relève

**20.** On peut citer par exemple le « compendium des stratégies de coopération au développement 2006 et 2007 » et le rapport sur la cohérence des politiques au développement, de novembre 2007.

**21.** Voir le document *ODI: European development cooperation to 2010* par MAXWELL Simon et ENGEL Paul, mai 2003.

**22.** Ainsi « un litre d'huile de palme, plus chère qu'un litre de gasoil » pouvait-on lire récemment dans un quotidien financier français; et la tonne de blé est passée de 170 USD à plus de 500 USD en moins d'un an, a souligné la directrice exécutive du Programme alimentaire mondial (PAM) lors d'une audition au Parlement européen le 6 mars dernier.

d'arbitrages politiques difficiles entre groupes d'intérêts et concerne de nombreux interlocuteurs, que ce soit au sein de la Commission ou entre la Commission et les États membres. Le travail accompli par le commissaire au développement a déjà permis de caractériser les conflits d'intérêts et les manquements. De nombreux documents sur l'évolution des politiques et de leurs modalités de mise en œuvre ont été publiés et sont régulièrement synthétisés ou rassemblés dans des rapports spécifiques<sup>20</sup> qui permettent aussi d'éviter une « segmentation » des politiques<sup>21</sup>. Mais il faut aller plus loin et promouvoir l'association des autres directions générales aux négociations sur l'aide publique au développement de l'Union : par exemple, en impliquant la DG-Agriculture (relevant du premier pilier, affaires internes) : celle-ci viendrait en comité de développement ou en comité ACP (tous deux relevant du second pilier, relations extérieures) pour discuter des effets de la PAC sur l'agriculture des pays ACP — d'autant que les évolutions du monde bousculent la donne sur des produits agricoles<sup>22</sup> et que la promotion du développement durable auprès des pays tiers reste un défi délicat pour la Commission.

De plus, si l'appui au commerce demeure une priorité de l'aide au développement de l'Union européenne, la prise de conscience croissante de « maux publics globaux » comme le changement climatique ou la dégradation des écosystèmes se produit en même temps que celle des insuffisances du marché pour répondre à ces défis. Le travail sur la cohérence des politiques effectué par le commissaire au développement et l'analyse de l'impact environnemental des APE suggèrent qu'il est peut-être temps de faire en sorte que le développement durable puisse être au service du commerce et de la croissance, inversant la logique qui a prévalu jusqu'à maintenant : le développement durable ou la prise en compte de l'environnement ne seraient plus des questions transversales ou des contraintes à prendre en compte, mais deviendraient, et de manière très forte dans les pays les moins avancés aux écologies fragiles, des éléments constitutifs des politiques nationales de développement. Pour l'instant, les engagements financiers ne reflètent pas suffisamment les priorités du développement durable ni les ambitions de modernisation du

commissaire au développement. En Afrique, ils restent essentiellement orientés vers le capital physique et le capital humain : investir dans ces deux formes de capital demeure évidemment essentiel pour le développement, mais cet effort ignore largement, jusqu'à présent, la préservation du capital naturel alors qu'il est souvent le fondement des économies des pays les moins avancés et le principal outil de travail des pauvres<sup>23</sup>.

**23.** Le dépouillement de FPN du 10<sup>e</sup> FED de trente-six pays d'Afrique subsaharienne (soit 9,5 milliards d'euros) montre la répartition des financements suivante : 26,5 % des fonds sont dédiés à de l'appui budgétaire sous l'intitulé « réduction de la pauvreté, développement économique » ; 25,3 % sont consacrés aux infrastructures ; 10,5 % à la bonne gouvernance ; 9,9 % au développement rural. L'environnement est financé dans huit pays, hors secteur de concentration, pour un montant de 62 millions (soit 0,65 % du financement total).

Par ailleurs, la logique de négociation des priorités d'intervention dans les pays s'aligne sur les priorités définies par les pays dans le cadre des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et évacue *de facto* des sujets qui devraient être au cœur des priorités de l'Union européenne : capital naturel évoqué ci-dessus, développement rural qui est rarement un secteur prioritaire, même dans les pays où la majorité de la population est rurale, ou encore protection de la biodiversité. La méthode même de négociation des affectations de fonds du FED doit être révisée pour rééquilibrer l'exercice de confrontation de la demande des pays et de l'offre de la Commission. Mais faut-il convaincre Bruxelles, ou plutôt les États membres, de la nécessité de rééquilibrer ces priorités d'investissement et de ne pas se laisser piéger par la faible demande des pays tiers sur certains secteurs dont l'importance n'est apparue que récemment, comme le changement climatique ? On est sans doute là au cœur de la problématique de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, qui préconise à juste titre l'alignement des donateurs sur les priorités des pays bénéficiaires, alors même que l'impératif du développement durable doit aussi conduire à contribuer, par la formation, la conviction, l'exemple et la cohérence des actions, à la mise en œuvre de ces priorités.

Enfin, la cohérence de l'action passe aussi par une meilleure coordination entre la politique menée au nom de l'Union par la Commission européenne et les politiques des États membres. Ces derniers sont aussi fermement engagés dans l'aide au développement durable. En dépit des déclarations sur l'harmonisation des bailleurs de fonds, la synergie entre l'échelon multilatéral et l'échelon bilatéral tarde à se concrétiser, tant au niveau mondial qu'au niveau européen. La diversité des actions

et l'insuffisance de la coordination, voire la perception d'une concurrence entre les différents acteurs, ont jusqu'à présent éloigné la perspective d'une politique européenne unifiée. Il est peu probable que cette dernière puisse naître d'une centralisation plus grande. La richesse et la diversité des approches doivent plutôt être valorisées au sein d'un véritable « système européen de coopération pour le développement durable », constitué en réseau des actions des États membres, à l'animation et à la coordination duquel la Commission pourrait utilement consacrer son énergie.