

**Commentaire du livre vert de la Commission européenne sur la politique de développement : contribution du CIRÉ au débat de la commission politique du CNCD**

 Décembre 2010

**CIRÉ**

## Table des matières

Commentaires spécifiques	3
Réponses à certaines questions posées par la Commission européenne	6
Commentaire général	9

# Commentaires spécifiques

Remarque : les passages du présent texte (référence du texte commenté : COM (2010) 629 final) qui traitent spécifiquement des questions de migration et de protection internationale commencent par le signe (\*).

## Page 3, §3 du livre vert

Selon le texte de la communication, l'APD (aide publique au développement) de l'UE a doublé depuis 2005. Il y aurait lieu de voir s'il s'agit d'un doublement à définition constante ou s'il est dû, au moins en partie, à une extension de la notion d'APD. Si tel est le cas, il faudrait se demander si la nouvelle définition est acceptable.

## (\*) Page 4, §1

La communication rappelle que selon l'article 208 du Traité de Lisbonne, le but principal de la coopération au développement est de réduire et, à terme, d'éradiquer la pauvreté. Or, dans ses conclusions de décembre 2005, le Conseil européen adoptait l'approche globale des migrations et déclarait que «la volonté de l'Union européenne de soutenir les efforts de développement des pays d'origine et de transit relève d'un processus à long terme visant à répondre aux défis des migrations et à tirer parti des possibilités qu'elles offrent».

Même si l'éradication de la pauvreté est un objectif louable et prioritaire, il serait utile de se demander si une définition plus globale du développement, et donc de l'aide au développement, incluant notamment des références aux notions de répartition des ressources, revenus et richesses, ne devrait pas être élaborée et utilisée.

En outre, s'il doit y avoir un lien entre la politique de développement et celle de migration, il est important que la première ne soit pas mise en oeuvre en vue d'obtenir des résultats dans la seconde. La déclaration du Conseil, citée ci-dessus, doit donc être récusée. Il est illusoire et dangereux de considérer l'aide au développement comme un outil de gestion des flux migratoires. Illusoire parce que le développement favorise la migration. Dangereux parce qu'une telle approche pourrait mener à allouer l'APD en fonction des flux migratoires et non en fonction d'autres critères plus pertinents. Il est par contre tout à fait souhaitable que l'UE ou des États membres de l'UE concluent avec des pays tiers des accords de migration qui, tout en garantissant le respect des droits des personnes, contribuent au développement des parties à l'accord.

## (\*) Page 4, §2

Comme dit ci-dessus, plusieurs des objectifs que ce paragraphe assigne à l'aide au développement ne peuvent pas être acceptés comme tels. Il s'agit notamment des objectifs liés à la gestion des flux migratoires. En outre, la gestion de la migration légale ne devrait pas avoir comme seul objectif de pallier aux lacunes du marché du travail de l'UE. Le texte de la communication laisse présager d'une définition exagérément large de la notion d'aide au développement.

## Page 5, §2

L'efficacité de l'APD dépend notamment de trois facteurs :

- l'utilisation d'une définition de la notion de développement qui ne soit ni trop étroite (ne se limitant pas uniquement à la question de la pauvreté) ni trop large (n'incluant pas d'objectifs qui, tels la gestion des flux migratoires, ne relèvent manifestement pas du développement),
- la définition de stratégies concertées de développement,
- un souci réel de cohérence :
  - entre la politique européenne d'aide au développement et les autres politiques européennes et donc la mise en place de mesures visant à accroître cette cohérence,
  - entre la politique européenne et les politiques des États membres.

## Page 8, début

Il serait utile que la Commission publie régulièrement, par exemple annuellement, un rapport sur l'impact global de la politique européenne, tous domaines confondus, sur différents aspects clés du développement des pays tiers. Ce rapport devrait viser à clarifier et objectiver dans quelle mesure et de quelle manière les différentes politiques menées par l'Union (pas seulement en matière de coopération au développement) favorisent ou, au contraire, entravent l'amélioration des différents aspects du développement des différentes régions du globe. Ce rapport devrait alors servir de base à la formulation de politiques visant à accroître l'impact positif de la politique générale sur le développement des pays tiers.

## Page 9, point 2.3, §2

Le renforcement de la capacité des États à réglementer ne peut pas être réalisé dans le seul but de créer un environnement favorable aux entreprises et aux investissements. L'État se doit de protéger l'ensemble de la population et des groupes qui la composent (et pas seulement les entreprises) ainsi que leur milieu de vie.

## Page 13, point 3:

Il serait utile que la Commission commande ou réalise une analyse poussée et multidisciplinaire des contextes et des stratégies de croissance économiques d'un nombre significatif de pays afin de déterminer les facteurs qui influencent le caractère (in)égalitariste de la croissance, autrement dit qui influencent la mesure dans laquelle la croissance s'accompagne d'une réduction (ou d'une augmentation) des inégalités socio-économiques.

Suite à cette analyse, la Commission devrait formuler des propositions en vue de favoriser la mise en place de ces facteurs de croissance égalitariste. De telles mesures devraient inclure une politique de renforcement de la société civile et des syndicats. Le caractère égalitariste ou non de la croissance dépend en effet grandement de la répartition du pouvoir et de l'influence en matière de conception, d'exécution et d'évaluation des politiques de développement. L'UE devrait donc mener une politique visant à une répartition la plus égale possible de ces pouvoirs. Une attention particulière devrait être portée à la sécurité des syndicalistes et activistes. L'UE devrait, à cet égard, s'appuyer sur sa propre expérience du dialogue entre partenaires sociaux.

Les aides que l'UE et les États membres accordent aux entreprises devraient être modulées en fonction de la mesure dans laquelle ces entreprises favorisent, ou au contraire entravent, la poursuite d'une croissance égalitariste. Des critères, une méthode d'évaluation et un système de collecte et de traitement de l'information devraient être élaborés à cet effet. De manière plus générale, une panoplie de sanctions et d'incitants devrait être mise en place.

La question de la croissance égalitariste doit en outre être abordée, non seulement pays par pays ou région par région, mais aussi au niveau mondial, notamment par l'instauration de règles et de structures, notamment en matière de commerce et de finance, plus équitables et plus propices à la stabilité. En particulier, il serait utile de démocratiser radicalement certaines institutions telles que l'OMC, le FMI, la Banque mondiale, l'OMPI, etc. L'UE ne peut certes pas décider seule de ces questions mais pourrait grandement y contribuer.

## Page 15, fin et page 16, début

La promotion et le soutien aux investissements productifs et durables, tels que proposés par le livre vert, devraient être soutenus dans la mesure où ils permettraient de sortir du modèle de la croissance extractive-exportatrice peu diversifiée, néfaste pour le développement. Une telle politique ne devrait pas se limiter à l'aspect financier, mais inclure également entre autres la question des transferts de compétences. L'UE pourrait à cet égard ouvrir ses portes à un nombre significatif de ressortissants de pays tiers afin que ceux-ci puissent venir en Europe y faire des études ou des stages.

## Page 16

des emplois et un niveau de protection sociale élevé: Cette reconnaissance du rôle bénéfique de la protection sociale est la bienvenue. L'UE devrait s'associer notamment avec l'OIT pour favoriser l'instauration d'un système de protection sociale universelle. Elle devrait également aider les États tiers qui en ont besoin à renforcer leur capacité à élaborer et à mettre en oeuvre des politiques fiscales et sociales équitables et efficaces. Il serait utile, à cet égard, de favoriser les échanges de connaissances, de bonnes pratiques et d'expérience en la matière. La faisabilité et l'opportunité de la mise en place d'une allocation universelle pour les populations des PMA pourraient être étudiées.

## Page 17, fin

La thèse selon laquelle «le développement implique généralement la libéralisation progressive des échanges de biens et de services dans un environnement favorable aux entreprises, de manière à faciliter l'intégration dans l'économie mondiale et l'intégration régionale» est discutable. Un certain degré de protection est nécessaire à l'émergence d'une économie florissante, ce pendant la période où l'économie nationale est encore trop faible pour faire face à la concurrence internationale. La levée des barrières devrait donc se faire au fur et à mesure que l'économie nationale est mieux à même de résister à cette concurrence. Ce faisant, il faudrait tenir compte des effets redistributifs d'une telle approche et notamment des effets sur les producteurs (qui seraient mieux à même de générer des revenus par leur activité) et sur les consommateurs (dont l'accès à des biens et services étrangers moins chers serait réduit). Ces effets devraient être évalués entre autres en fonction de leurs effets sur l'équité sociale et sur la croissance. En outre, il serait utile d'évaluer la faisabilité et l'opportunité d'une distinction entre biens et services de consommation (qui seraient soumis à des barrières afin de protéger l'industrie nationale) et biens et services de production (qui ne le seraient pas ou le seraient dans une moindre mesure afin de permettre à cette même industrie nationale d'avoir accès aux biens et services dont elle a besoin).

## (\*) Page 18, point 4.1

La Commission devrait soumettre des propositions relatives à l'aide et à la protection des personnes déplacées en raison de facteurs environnementaux ou climatiques.

## Page 21, fin et page 22

Le livre vert semble considérer comme évident que l'approvisionnement énergétique des populations du Sud doit passer par un marché privatisé et libéralisé. Or, l'expérience montre à suffisance qu'une telle option n'est pas à même, en soi, de garantir une couverture universelle et équitable, couverture qui ne peut être atteinte que par des organismes, publics ou privés, soumis à une obligation de service public (notamment en termes d'universalité d'accès et d'équité des prix). L'ouverture des marchés énergétiques aux investisseurs devrait donc être conditionnée au respect d'un cahier des charges garantissant cette universalité et cette équité ainsi que le respect de l'environnement et de standards sociaux.

# Réponses à certaines questions posées par la Commission européenne

## Question 1

*Comment l'UE et ses États membres peuvent-ils élaborer un ensemble de recommandations en matière de programmation et de dépense, et exiger le respect d'un certain nombre de conditions (valeur ajoutée, coordination, impact) pour tous les programmes/projets/actions de soutien ?*

L'élaboration d'un ensemble de recommandations pourrait passer par un examen des recommandations formulées ailleurs: PNUD, Banque mondiale, OCDE, ONG, etc. Certaines de ces recommandations devraient porter sur la manière d'inclure (ou d'exclure) les intérêts privés, et notamment les entreprises, afin de préserver l'intérêt général des populations du Sud et leur capacité à déterminer elles-mêmes les orientations de leur développement. La définition de recommandations pratiques doit découler d'un débat ouvert sur les valeurs sous-jacentes du développement et, de manière plus large, de l'intérêt général.

## (\*) Question 5

*Comment l'UE doit-elle soutenir le développement des compétences dans les pays partenaires, en tenant compte des caractéristiques et des besoins des marchés du travail locaux, y compris dans le secteur informel ? Comment l'approche globale de l'UE en matière de migrations pourrait-elle contribuer à la poursuite de cet objectif ?*

L'approche globale des migrations est définie par la communication COM (2005) 621 final de la Commission européenne. Cette communication présente la politique européenne de développement comme une réponse aux défis migratoires par la création d'alternatives à la migration du fait de l'éradication de la pauvreté, la croissance économique, la création d'emploi et le développement de la bonne gouvernance et des droits de l'homme.

En matière de relation entre développement et migration, la communication propose

- d'améliorer l'efficacité, la sécurité et le coût des envois de fonds des migrants vers leurs pays d'origine,
- de soutenir les initiatives des diasporas concernant leurs pays d'origine,
- de mieux exploiter le potentiel que représentent les diasporas pour le développement de leurs pays d'origine,
- de soutenir les efforts des pays d'origine pour entretenir des relations avec leurs diasporas,
- de favoriser les initiatives visant à fournir une aide aux migrants en matière de gestion et de création d'entreprise et de microcrédit dans le pays d'origine et
- de renforcer la dimension CPD (cohérence des politiques pour le développement) du lien entre les migrations et le développement en particulier en matière de fuite des cerveaux, de recrutement (notamment du personnel de santé), de formation, d'enseignement, d'organisation du marché du travail et de conditions de travail dans les pays d'origine.

Il est important, d'une part, que la politique de migration soit conçue de façon à optimiser son impact sur le développement des pays d'origine et de transit et, d'autre part, que la politique d'aide au développement ne soit pas un instrument de la politique de gestion des flux migratoires. Il est notamment important que l'aide au développement et la poursuite des objectifs cités ci-dessus ne soient pas conditionnées au bon vouloir des pays tiers à répondre aux exigences européennes en matière de contrôle des migrations, autre aspect de l'approche globale des migrations.

Pour optimiser l'impact des migrations, il serait utile de lever autant que faire se peut les obstacles à la circulation des personnes et à leur intégration dans le système études/formation/travail des pays hôtes.

Dans ce but, il serait utile de conclure des accords de libre circulation des personnes entre l'UE et certains pays tiers en voie de développement. Les ressortissants des parties jouiraient d'une totale liberté de circulation pour court séjour (exemption de visa ou délivrance automatique sur simple demande). Ils pourraient s'établir plus longuement pour étude, formation et/ou travail et auraient un accès au marché du travail, aux formations et aux études dans les mêmes conditions que les nationaux. Les allers et retours entre l'UE et le pays d'origine seraient facilités. Leurs droits politiques, sociaux et économiques seraient clairement définis et garantis et seraient, autant que faire se peut, comparables à ceux des nationaux. Ces accords auraient valeur expérimentale. Ils seraient donc limités dans le temps et seraient suivis et évalués par un comité mixte UE/pays tiers concernés. Conjointement, une action pourrait être menée afin de mobiliser au moins une partie des compétences et revenus ainsi générés afin de les mettre au service du développement des pays d'origine. Ces accords auraient vocation à servir de projet pilote en vue d'une généralisation éventuelle à d'autres pays en cas de réussite.

### (\*) Question 9

*Comment l'UE doit-elle appréhender la question du lien entre sécurité et développement, notamment dans les pays fragiles et exposés aux conflits, et mettre davantage l'accent sur la gouvernance démocratique, les droits de l'homme, l'État de droit, la justice et la réforme du secteur de la sécurité, lors de la programmation de ses interventions en faveur du développement ?*

Dans son approche de la sécurité et du développement des pays exposés aux conflits, l'UE devrait accorder une attention particulière à la question des déplacements de populations et au besoin de protection internationale que ces conflits génèrent. Outre des mesures relatives à la prévention et à la résolution de ces conflits, l'UE devrait donc mener une politique active en matière d'asile, de protection subsidiaire, de réinstallation et d'aide humanitaire aux personnes déplacées. Un système d'aide aux pays tiers qui, en raison de ces conflits, font face à un afflux massif de personnes déplacées devrait être mis en place afin de garantir la protection de ces dernières et d'éviter toute extension du conflit.

À cet égard, l'UE devrait se pencher sérieusement sur les contradictions entre la politique de lutte contre la migration clandestine, d'une part, et le libre accès à la procédure d'asile et/ou à la procédure de protection subsidiaire, d'autre part. La Commission devrait organiser une consultation, au moyen d'un livre vert, sur les moyens et politiques à mettre en oeuvre pour garantir que toute personne en besoin de protection ait un accès effectif à une procédure d'asile ou de protection subsidiaire de qualité et conforme aux normes européennes et à une protection réelle si son besoin en la matière est avéré. Un tel livre vert devrait notamment contenir une analyse détaillée de l'impact de la politique européenne de migration et d'asile, et notamment du contrôle des frontières et de la dimension extérieure, sur l'accès à la procédure d'asile et de protection subsidiaire.

### Question 13

*Quelles mesures concrètes et stratégiques l'UE pourrait-elle prendre pour améliorer la cohérence des politiques pour le développement ? Quelle serait la meilleure façon d'analyser les progrès et l'impact ?*

La cohérence des politiques de l'UE dans ses divers domaines de compétence pourrait passer par l'élaboration d'un «tableau des compatibilités des objectifs», à savoir un tableau dans lequel les objectifs de l'ensemble des politiques européennes seraient listés en lignes et en colonnes.

	Objectif 1	Objectif 2
Objectif 1	-	-
Objectif 2	Discussion de la compatibilité entre les objectifs 1 et 2	-

La Commission aurait pour tâche

- de remplir la ligne 1 et la colonne 1 (à savoir de lister les objectifs),
- de publier le tableau tel quel en appelant, à l'instar de ce qui se fait dans le cas d'un livre vert, à soumettre des analyses et contributions sur la compatibilité deux à deux des objectifs,
- de présenter les résultats de la consultation et
- d'attirer l'attention sur les incompatibilités constatées.

Un tel outil permettrait d'identifier les éventuels objectifs à modifier ou à supprimer car incompatibles tels quels. Une fois les objectifs reformulés de telle façon que les incompatibilités aient disparu, une démarche similaire peut être adoptée en ce qui concerne les moyens mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs, ce en élaborant un «tableau des compatibilités des moyens».

De même, chaque service ou chaque DG de la Commission pourrait adopter une telle démarche pour analyser la compatibilité des objectifs/des moyens des politiques dont elle est responsable:

- entre eux (cohérence interne des politiques),
- avec les objectifs/moyens des autres politiques.

Ceci se passerait sous la forme d'échanges et de discussions entre services et entre DG. Un rapport intermédiaire résumant l'ensemble des conclusions serait ensuite publié pour consultation. Un rapport final tenant compte des contributions externes serait alors établi.

### Question 15

*De quelle façon l'UE peut-elle veiller à ce que le soutien au développement économique garantisse une inclusion sociale équitable des retombées et se traduise par une meilleure protection des droits économiques et sociaux, fondée notamment sur la mise en œuvre des normes fondamentales du travail, ainsi que par une responsabilité accrue des entreprises ?*

Voir, plus haut, les commentaires de la page 13, point 3 et de la page 16, point relatif à des emplois et un niveau de protection sociale élevé.

### Question 19

*Comment l'expérience de l'UE peut-elle mieux servir de base aux régions cherchant à renforcer leur intégration ?*

Une telle démarche devrait commencer par une évaluation contradictoire des aspects positifs et négatifs de l'intégration européenne ainsi que des facteurs qui y ont contribué ou y contribuent encore. Cette connaissance serait d'une aide précieuse pour un transfert d'expérience tenant compte de la diversité des contextes. La thèse selon laquelle «si l'Union européenne est parvenue avec succès à bâtir une société pacifique et prospère et à étendre sa portée géographique, c'est parce qu'elle a su intégrer progressivement ses marchés, sur les plans juridique, économique, financier, politique et fiscal» est, à cet égard, très discutable car elle exagère le rôle de l'intégration des marchés et ignore les autres facteurs, notamment l'instauration d'institutions démocratiques, le souvenir de la deuxième guerre mondiale, l'union contre le péril communiste, etc.

### Question 20

*Que pouvons-nous faire pour garantir une plus grande cohérence entre les politiques commerciales et les politiques de développement de l'UE ?*

Voir réponse à la question 9.





## (\*) 3) Commentaire général

L'UE devrait découpler l'aide au développement des pays tiers à la volonté de ceux-ci de coopérer à la politique migratoire européenne. Une telle conditionnalité nuit en effet à l'efficacité de l'aide au développement (car elle introduit un critère pernicieux dans l'allocation des ressources disponibles) et, surtout, génère de nombreuses et graves violations des droits les plus élémentaires.

La politique d'aide au développement ne devrait pas être considérée comme un outil de gestion des flux migratoires. Par contre, la politique européenne de migration et d'asile devrait prendre en compte son impact sur le développement des pays du Sud et, là où c'est nécessaire, prévoir des mesures compensatrices. La Commission devrait, à cet égard, étudier avec attention le rapport sur le développement humain, 2009, «Lever les barrières: mobilité et développement humain» du PNUD et mettre en débat les analyses et orientations qui y sont proposées.

# Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 associations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

## Les associations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Association pour la Défense du Droit des Étrangers (ADDE)
- Amnesty International
- Cap Migrants
- Caritas International
- Centre d'Éducation Populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivial
- Croix-Rouge Francophone de Belgique (Département Accueil des Demandeurs d'Asile)
- CSC Bruxelles - Halle - Vilvoorde
- Équipes Populaires
- FGTB de Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit Refugee Service (JRS) – Belgium
- Justice et Paix
- Médecins du Monde
- Mentor-Escale
- Le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX)
- Le Mouvement Ouvrier Chrétien
- Présence et Action Culturelles
- Point d'appui
- Service Social de Solidarité Socialiste (SESO)
- Service Social Juif

## CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80 | 1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.irisnet.be | www.cire.be

Avec le soutien de la Communauté française

