

Jean Feyder

# La cohérence des politiques

## A. Le concept de la cohérence des politiques

### 1. Au Luxembourg

La discussion sur la question de la cohérence des politiques est relativement récente au Luxembourg. La loi de 1996 sur la coopération au développement ne la mentionne pas. Mais les ministres successifs en charge de la coopération au développement n'ont pas manqué d'aborder le sujet, non sans courage et lucidité.

Dans son discours de novembre 2001 à la Chambre des députés, Charles Goerens, à l'époque ministre de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire a, sans doute pour la première fois, utilisé le terme de cohérence des politiques en estimant que « cela veut dire que les objectifs du développement durable et de la lutte contre la pauvreté doivent être appuyés par toutes les politiques menées aux niveaux national et européen, qu'il s'agisse des politiques agricole, commerciale, environnementale ou financière »<sup>1</sup>. Dans son discours de 2003, il a précisé que « Le principe de la cohérence des politiques tel que nous l'entendons est un principe de bon sens qui signifie que l'on ne peut pas retirer de la main gauche ce qu'on donne de la main droite. Autrement dit, les politiques de lutte contre la pauvreté menées en faveur des populations les plus démunies des pays en développement ne doivent pas voir leur impact annihilé par les effets d'autres politiques déployées à l'échelle internationale ».

#### *Renforcer l'action du Comité interministériel*

Créé par la loi de 1996, le Comité interministériel est placé sous l'autorité du ministre de la Coopération au développement et de l'Action humanitaire. Il réunit des représentants d'une dizaine de

ministères comme ceux de l'Agriculture, de l'Environnement et des Finances. La question de la cohérence des politiques a figuré, à plus d'une reprise, à l'ordre du jour de ce Comité. Des représentants du ministère de l'Agriculture ont pu y être invités à s'expliquer sur la réforme de la politique agricole commune et leur impact sur les pays en développement.

---

**Les pays en développement devraient pouvoir protéger leur agriculture comme l'ont fait les pays de la Communauté européenne lorsqu'ils ont introduit la Politique agricole commune.**

---

La proposition de loi modifiant la loi de 1996 sur la coopération au développement présentée par les honorables députés Lydie Err et Marc Angel en amont des dernières élections introduit le concept de la cohérence des politiques et vise ainsi à lui donner une base légale. L'initiative sur cette question est justifiée par le fait que « Les politiques étrangères des pays industrialisés en matière de commerce, de l'agriculture, de lutte contre les changements climatiques, etc. ont un impact autrement plus important sur le développement des pays pauvres que la coopération au développement ». La proposition de loi tend à renforcer le rôle du Comité interministériel et à inclure la Chambre des députés dans le débat autour de la cohérence des politiques par le biais d'un rapport annuel. Elle prend en compte la recommandation issue de l'examen de la coopération luxembourgeoise par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE de 2008 sur la cohérence des politiques.

#### *Le séminaire de 2005*

Du 21 au 23 mars 2005 le Luxembourg a organisé, dans le cadre de sa Présidence du Conseil de l'UE, un séminaire sur le thème « *Comment atteindre la sécurité alimentaire, un défi majeur pour la cohérence des politiques* ».

Ont été invités à ce séminaire en particulier les directeurs de trois ministères différents des Etats membres de l'UE : coopération au développement, commerce extérieur et agriculture. Les conclusions et recommandations portent sur la nouvelle priorité à donner à l'agriculture par les pays en développement, l'augmentation de l'APD en faveur de l'agriculture par les pays donateurs, la stabilisation des prix agricoles, une meilleure prise en compte des intérêts des petits paysans par une plus grande régulation des marchés dans les négociations commerciales internationales, l'organisation de la cohérence des politiques aux niveaux national et international, enfin le développement des capacités. La crise alimentaire de 2008 n'a en rien diminué la pertinence de ces propositions.

Les pays en développement devraient pouvoir protéger leur agriculture comme l'ont fait les pays de la Communauté européenne lorsqu'ils ont introduit la Politique agricole commune. Cette position a été explicitement défendue tant par Charles Goerens que par Jean-Louis Schiltz. Ce dernier a soutenu le concept de la souveraineté alimentaire de ces pays en demandant également l'arrêt des subventions à l'exportation agricole.

---

De 1993 à 1998 directeur des Affaires politiques au MAE, de 1998 à 2005 directeur de la Coopération au développement, depuis 2005 ambassadeur, Représentant permanent du Luxembourg à Genève.

Le Luxembourg appuie de même le commerce équitable et l'organisation de la paysannerie ouest-africaine, comme le ROPPA<sup>2</sup>.

## 2. A l'Union européenne

Dans le chapitre sur la coopération au développement, le Traité de Lisbonne<sup>3</sup> dispose que « 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 ».

Une mention similaire se trouve à l'article 178 du Traité des CE. L'article 12 de la Convention de Cotonou qui porte sur la cohérence des politiques communautaires prévoit une procédure d'information et de consultation des pays ACP chaque fois que la Communauté « envisage de prendre une mesure susceptible d'affecter [...] les intérêts des Etats ACP ».

La déclaration conjointe adoptée par le Conseil, le Parlement européen et la Commission de l'UE<sup>4</sup> intitulé *Le Consensus européen sur le développement* comprend aussi une section sur la « Cohérence des politiques pour le développement » qui fait état du plein engagement de l'UE de prendre des actions pour faire avancer cette politique dans un nombre de domaines. Pour traduire cet engagement dans la réalité, l'UE se donnera les procédures, instruments et mécanismes à tous les niveaux.

Sur le plan plus opérationnel, il a été convenu fin 2005 que la Commission et les Etats membres prépareront un programme de travail roulant pour mettre en œuvre les conclusions du Conseil adoptées en mai 2005 sous présidence luxembourgeoise. Il précisera les rôles et responsabilités du Conseil, des Etats membres et de la Commission.

Douze domaines prioritaires sont 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, la migration, la recherche et l'innovation, la société de l'information, les transports et l'énergie.

Cette politique est-elle susceptible de donner des résultats ? Elle a certainement le mérite de poser les bonnes questions et de développer la prise de conscience. Il n'est toutefois pas sûr si la volonté poli-

tique existe dès que des intérêts contradictoires entrent en jeu.

Les exemples d'incohérences sont nombreux. Les Accords de partenariat économique (APE) que l'UE est en train de négocier avec les pays ACP ont suscité de sérieuses réserves de la part des gouvernements de ces pays et de la société civile notamment quant à l'opportunité de l'ouverture des marchés ACP aux produits de l'UE et de la contribution de ces accords au développement. Les aides en matière de pêche que l'UE autorise entraînent des augmentations des capacités de pêche européennes chaque fois plus considérables le long des côtes de l'Afrique aux dépens des petits pêcheurs africains.

Le cas d'incohérence le plus récent est la décision, prise voici quelques mois par l'Union européenne, de réintroduire à nouveau des subventions à l'exportation de lait en poudre. Loin d'apporter aux producteurs d'Europe une solution à la crise du prix du lait, elle aggrave la concurrence déloyale vis-à-vis des producteurs de lait dans les pays en développement.

## B. Les incohérences entre politique de coopération au développement et politique agricoles et de commerce extérieur

### *Les programmes d'ajustement structurel*

C'est au cours des années 1980 et dans le cadre de la dette que la Banque mondiale (BM) et le Fonds monétaire international (FMI) ont conçu et imposé les programmes d'ajustement structurel aux pays en développement endettés. Ces deux institutions ont saisi cette occasion pour introduire sur une vaste échelle le Consensus de Washington marqué par des politiques de libéralisation économique, de suppression des politiques d'appui des gouvernements aux producteurs, de dérégulation, de privatisation et d'ouverture des marchés.

Ancien commissaire au Commerce de l'UE, Monsieur Pascal Lamy a affirmé à notre séminaire sur la sécurité alimentaire que 80 à 90 % des réductions tarifaires auxquelles ont procédé les pays en développement sont le fait non pas des politiques et des règles de l'OMC, mais de celles de la BM et du FMI. Résultat des politiques de la BM, du FMI et de l'OMC, les pays les plus pauvres ont aujourd'hui des tarifs douaniers en moyenne plus bas



© ASTM

que les pays riches. Ainsi, en agriculture, la moyenne est de 13 %, alors qu'elle est de 14 % pour les pays industrialisés.

Le Japon continue de prélever des taux à l'importation sur le riz de plus de 400 %. Les tarifs pour nos principaux produits agricoles appelés sensibles – les produits laitiers, la viande et les céréales – sont très supérieurs à ceux des pays en développement<sup>5</sup>. Ils risquent de le rester, car au sein des négociations du cycle de Doha, l'UE et les pays du G-10 (Japon, Suisse, Norvège,...) appliqueront des réductions moins importantes sur ces produits.

Pour le prix Nobel de l'économie, Joseph Stiglitz, les politiques d'ajustement structurel ont provoqué dans de nombreux cas des famines et des émeutes ; et même quand leurs effets n'ont pas été aussi terribles, même quand elles ont réussi à susciter une maigre croissance pour un temps, une part démesurée de ces bénéfices est souvent allée aux milieux les plus riches de ces pays en développement, tandis qu'en bas de l'échelle la pauvreté s'est parfois aggravée<sup>6</sup>.

### *Un déficit alimentaire croissant et inquiétant*

Les pays en développement les plus pauvres accusent un déficit alimentaire croissant. En 2007, les pays les moins avancés – une cinquantaine – ont connu

un déficit commercial pour les produits agricoles de 26 milliards de \$, soit 4 milliards de plus qu'en 2006. Les caisses des Etats de ces pays connaissent des sorties de devises énormes. Il y a 30 ans, tous ces pays avaient encore une balance commerciale excédentaire pour ces mêmes produits.

#### *Les cas du Ghana et d'Haïti<sup>7</sup>*

Durant les années 1970 quelque 800 000 producteurs de riz ghanéens ont produit tout le riz consommé par les Ghanéens. Au cours des années 1980, le Ghana a été amené à appliquer des programmes d'ajustement structurel et donc à supprimer toute politique d'appui aux agriculteurs et de réduire les tarifs douaniers en particulier sur le riz à 20 %. Résultat : Aujourd'hui, le Ghana importe quelque 70 % du riz consommé dont une partie significative (34 %) est fortement subsidiée donc offerte sur les marchés du Ghana en dessous du prix de revient. S'y ajoute qu'en 2003, le FMI a dissuadé le gouvernement du Ghana d'appliquer une loi que le parlement avait déjà approuvée, loi qui vise l'augmentation du tarif douanier de 20 à 25 % afin d'assurer une protection un peu plus forte à ses producteurs de riz tout comme à ses producteurs de poulet. Le riz et les poulets importés de même que les produits de concentré de tomate faits sur base de produits subventionnés concurrencent les produits ghanéens sur le même marché et conduisent les producteurs locaux à la ruine<sup>8</sup>.

Haïti<sup>9</sup> a été presque autosuffisant en production de riz en 1990. Suite à l'introduction de politiques de libéralisation économique au cours des années 1980, le tarif douanier pour le riz a été réduit de 50 à 3 %. Résultat : Les importations de riz américain fortement subsidié sont passées de 15 000 à 350 000 tonnes entre 1980 et 2004. En même temps, la production locale a été réduite de 124 000 tonnes à 73 000 tonnes entre 1981 et 2002. Le gouvernement dépense 80 % de ses recettes d'exportation à l'achat de produits alimentaires importés. Une situation similaire peut être constatée pour le cuir et les souliers. En 2008, lorsque les prix du riz ont explosé, Haïti a connu des émeutes de la faim et une crise politique.

### **C. Nécessité d'un renforcement institutionnel aux niveaux national et européen**

L'organisation des compétences au sein de l'UE est telle que la Commission a

certaines une compétence commerciale exclusive auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais elle n'a pas de compétence en ce qui concerne les relations avec la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. Cette compétence est exercée exclusivement par les ministères des Finances en ce qui concerne le FMI, par ces mêmes ministères ainsi que, pour certains pays, par les ministres en charge du développement en ce qui concerne la BM. Conscient du manque de coordination entre Etats membres de l'UE auprès de ces deux organisations largement dominées par les Etats-Unis, Jean-Claude Juncker, qui préside l'Eurogroupe, souhaite un renforcement de la représentation de l'UE à ce niveau. Les finances devraient aussi faire partie des domaines prioritaires de l'UE mentionnées ci-avant.

### **La crise que nous vivons a anéanti les paradigmes fondamentaux du développement préconisés durant 40 ans.**

La cohérence des politiques commence à domicile, donc sur le plan national. J'estime que dans la ligne de l'avis du CAD, tout progrès passe par la mise au point d'une procédure formelle à adopter au niveau du Conseil de gouvernement obligeant les différents ministères à soumettre pour avis au Comité interministériel toute question et tout projet de décision à prendre sur un plan soit national, soit européen ou international susceptible d'affecter les intérêts des pays en développement. Une coopération de bonne foi de tous les ministères et en particulier de ceux de l'Agriculture et des Finances me paraît essentielle à cet égard.

Une implication forte sur ces questions des parlements national et européen ainsi que des ONG me paraît de même indispensable pour forger la volonté politique nécessaire.

### **D. Conclusions**

Nous prétendons aider les pays en développement alors que nous les forçons à ouvrir leurs marchés aux produits des pays industriels avancés qui eux-mêmes continuent à protéger leurs propres marchés. Ces politiques sont de nature à rendre les riches encore plus riches et les pauvres encore plus pauvres – et plus furieux.

Voilà une des contradictions et une des incohérences majeures dans nos relations avec les pays en développement que dénonce Joseph Stiglitz qui n'hésite pas à affirmer que nous sommes en présence « d'une grande hypocrisie »<sup>10</sup>.

Ces politiques empêchent les pays en développement de se développer. L'intérêt du Luxembourg et de l'UE demande que ces politiques soient redressées et rendues cohérentes.

La crise que nous vivons a anéanti les paradigmes fondamentaux du développement préconisés durant 40 ans. Finie la croyance que le marché est en mesure d'assurer toute régulation nécessaire. Et que l'Etat n'a qu'à se retirer de l'économie. Dans les pays industrialisés, c'est l'Etat qui est le sauveur de la crise. Sans sa régulation, point de salut. Les pays en développement devraient de même élaborer avec notre appui un nouveau modèle de développement assurant un rôle fondamental à l'Etat, réservant une nouvelle priorité à l'agriculture et permettant une régulation appropriée des marchés. L'histoire nous enseigne que celle-ci a été essentielle pour le développement tant des pays industrialisés que des pays asiatiques émergents. ♦

<sup>1</sup> Jean-Louis Schiltz s'est prononcé dans un sens très similaire, voir son discours à la Chambre du 23.11.2004.

<sup>2</sup> Réseau des organisations paysannes et producteurs de l'Afrique de l'Ouest

<sup>3</sup> Voir Article III-316 des textes du Traité et de ses annexes faisant partie intégrante de la loi du 25 novembre 2005, publiée au Mémorial A - N° 197 du 9 décembre 2005, p. 3170.

<sup>4</sup> Voir § 35 de cette déclaration, publiée au Journal officiel le 24.2.2006.

<sup>5</sup> Se situant entre 60 et 120 %.

<sup>6</sup> Joseph Stiglitz, La grande désillusion, Fayard, Paris 2002, p. 22.

<sup>7</sup> Jean-Louis Schiltz mentionne ces deux pays tout comme d'autres dans son discours du 23.11.2004.

<sup>8</sup> Voir à ce propos : Trade policies and hunger, the impact of trade liberalisation on the Right to Food of rice farming communities in Ghana, Honduras and Indonesia, by Armin Paasch, Frank Garbers and Thomas Hirsch, FIAN International, 2007. – The impact of trade liberalisation on Agriculture in Developing Countries, The experience of Ghana, by Martin Khor, Third World Network, 2008.

<sup>9</sup> Voir dossier sur Haïti dans Développement, n° 216, novembre 2006, du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD).

<sup>10</sup> Joseph Stiglitz, op. cit.