
DROITS HUMAINS ET DEVELOPPEMENT : COMMENT REDUIRE LES IMPACTS NEGATIFS DES POLITIQUES EUROPEENNES SUR LES PAYS DU SUD ?

Pascal Erard (CFSI) et Patricia Huyghebaert (GRET)

Octobre 2014

AVANT-PROPOS

L'Union européenne (UE) est la première zone économique mondiale et la première puissance commerciale. Pour cette raison, ses décisions politiques peuvent avoir des répercussions négatives hors de l'Europe, notamment dans les pays les plus pauvres de la planète. La réduction des impacts négatifs des politiques européennes sur les pays du Sud est donc un enjeu majeur.

Dans ce domaine, l'UE doit respecter deux types d'obligations, les premières relatives au respect des droits humains, les secondes à la réalisation des objectifs de développement :

- Des obligations dites « extraterritoriales » de respecter les droits humains dans les pays tiers,
- Des obligations de mise en cohérence de toutes ses politiques avec ses objectifs de développement international qui visent à réduire et, à terme, éradiquer la pauvreté dans le monde.

Trop souvent, les organisations chargées des droits humains et celles qui s'occupent du développement travaillent chacune de leur côté sur des mécanismes spécifiques d'évaluation, de plaintes et de correction des politiques concernant soit le respect des droits humains, soit la réalisation des objectifs de développement. Ce constat s'applique aux institutions publiques comme aux organisations de la société civile.

En présentant ces deux types d'obligations et leurs mises en œuvre, cette note a pour objectif de favoriser le décloisonnement et les synergies entre ces deux approches complémentaires, afin de promouvoir plus efficacement des politiques européennes qui contribuent au développement et au respect des droits humains dans les pays du Sud.

Ce texte vise également à susciter un débat tant sur le fond que sur la stratégie à développer pour réduire concrètement les impacts négatifs de certaines politiques européennes. Vos réactions sont donc les bienvenues !

Contact : Pascal Erard - Mail : erard@cfsi.asso.fr
Comité Français pour la Solidarité Internationale
32 rue Le Peletier - 75009 Paris
www.cfsi.asso.fr – www.alimenterre.org



L'EUROPE REPREND-ELLE D'UNE MAIN CE QU'ELLE DONNE DE L'AUTRE ?

L'Union européenne et ses membres mènent des politiques en faveur des droits humains et du développement dans les pays du Sud. Un exemple ? Dans un contexte où plus de 800 millions de personnes souffrent de la faim¹ et donc d'une absence de concrétisation de leur droit à l'alimentation, les politiques européennes de développement donnent une importance croissante à la sécurité alimentaire. Pour répondre à ces défis, l'UE a adopté une stratégie spécifique dans ce domaine qui indique que : « L'aide de l'UE devrait se concentrer sur la production alimentaire durable à petite échelle, afin d'accroître la disponibilité alimentaire dans les pays en développement (PED)² ».

Mais, alors que l'UE met en place ces politiques, d'autres politiques européennes peuvent nuire à la réalisation des droits humains et du développement dans les pays les plus pauvres. C'est le cas de la politique européenne en faveur des énergies renouvelables. Si son objectif d'ensemble est louable, il n'en va pas de même de son volet transports, qui promeut l'utilisation d'agro-carburants industriels. Cette énergie est en grande partie issue de produits agricoles pouvant servir à l'alimentation humaine.

L'utilisation des produits agricoles pour produire des agro-carburants industriels entraîne une hausse des prix alimentaires mondiaux préjudiciable aux consommateurs.

En outre, une part croissante de cette matière première étant importée des PED, cette énergie est un des moteurs du phénomène d'accaparement des terres au détriment des agriculteurs familiaux du Sud et des forêts³. La politique européenne en faveur des agro-carburants industriels porte donc préjudice à la sécurité alimentaire et à la réalisation du droit à l'alimentation dans les pays les plus pauvres de la planète.

Pourtant l'Union européenne et les Etats-membres ont l'obligation de mettre en cohérence leurs politiques ayant un impact direct ou indirect sur le développement et l'obligation extraterritoriale de respecter, protéger et garantir les droits humains dans le pays tiers. Cet article vise à présenter et comparer ces deux obligations (partie 1) et leur mise en œuvre. Nous mettrons l'accent sur l'évaluation des impacts négatifs des politiques européennes en vue de leur correction (partie 2) puis sur les recours disponibles pour les victimes de violations de ces obligations (partie 3).

Nous chercherons à souligner les points forts et les points faibles des approches «développement» et « droits humains ». Nous analyserons également l'effet de levier que des synergies entre ces deux approches pourraient avoir afin de réduire les impacts négatifs de certaines politiques européennes sur le développement et les droits humains dans les pays du Sud.

¹ FAO, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde en bref, 2014 : www.fao.org/3/a-i4037f.pdf

² « Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire ». eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0127:FIN:FR:DOC

³ Plus de précisions dans la publication du CFSI : « Nos voitures carburent-elle à la faim ? » (2012). www.alimenterre.org/ressource/voitures-carburent-elles-a-faim

1- LES OBLIGATIONS DE COHERENCE DES POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT ET LES OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ETATS A RESPECTER LES DROITS HUMAINS SONT-ELLES IDENTIQUES ?

Il existe deux approches pour apprécier les impacts des politiques sur le développement et les droits humains dans les pays tiers, en particulier les pays en développement (PED) : les obligations de mise en cohérence des politiques pour le développement et les obligations extraterritoriales des Etats à respecter les droits humains.

1-1 Obligations de cohérence des politiques pour le développement (CPD) :

La première approche vise à promouvoir la cohérence des politiques pour le développement. Elle est fondée sur l'article 208 du Traité de Lisbonne (2007) qui souligne que « 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 ». Il précise que l'objectif principal de la politique de l'Union européenne dans le domaine de la coopération au développement est « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté ». A cet effet, la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) est un objectif prioritaire pour l'Union européenne⁴. L'article 208 signifie donc que l'Union européenne doit tenir compte de l'objectif de réduction de la pauvreté dans les PED, dans toutes ses politiques sectorielles (agriculture, énergie, commerce, immigration ...) et non uniquement dans sa politique de coopération au développement.

Les OMD, adoptés en 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies, représentent 8 objectifs à atteindre d'ici l'échéance 2015⁵, 18 cibles assorties de délais et 48 indicateurs. La cible 1 de l'objectif 1 est de réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour. La cible 2 vise à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim. Vus les résultats atteints en 2014, nous serons loin du but en 2015.

⁴ Commission européenne, « Consensus européen pour le développement », adopté en 2005 par l'ensemble des institutions européennes et des Etats-membres :

ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf

⁵ Les huit objectifs sont : réduire l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml

1-2 Obligations extraterritoriales des Etats en matière de respect des droits humains (OET)

La deuxième approche est issue de règles juridiques internationales portant sur les droits humains. Afin de rendre contraignant le contenu de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Etats ont adopté en 1966 deux Pactes internationaux relatifs l'un, aux droits civils et politiques et l'autre, aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) qui sont entrés en vigueur en 1976. Le PIDESC consacre les droits à un niveau de vie décent, au logement, à l'alimentation, à l'eau, à l'éducation, à la santé, le droit à se syndiquer, à la protection sociale...). Le PIDESC a été ratifié par 161 pays, soit par près de 85 % des Etats dans le monde. Les pays membres de l'Union européenne ont tous ratifié le PIDESC (ce qui n'est pas le cas des Etats-Unis).

Les Etats qui l'ont ratifié doivent donc non seulement respecter les DESC de leur population mais aussi ceux des habitants des pays tiers. L'article 2 du PIDESC fait ainsi explicitement appel à l'assistance et la coopération internationale en vue de la réalisation des droits économiques et sociaux, par tous les moyens appropriés, dans les autres pays. Les recommandations des experts, sous l'égide du Comité des DESC, chargé de suivre la mise en œuvre du PIDESC, donnent une interprétation large de l'assistance et la coopération technique. Celle-ci inclut l'obligation de ne pas prendre de décision pouvant avoir des impacts négatifs dans les pays tiers. Les Etats européens parties au PIDESC sont donc porteurs d'obligations légales dans leur pays respectif, mais ils sont aussi porteurs d'obligations extraterritoriales dans la mesure où les politiques ou les accords qu'ils adoptent ne doivent pas nuire aux droits économiques, sociaux et culturels des populations d'autres Etats. Ils doivent également protéger ces droits et contribuer à les garantir, aux côtés des autres Etats parties.

Rappelons que contrairement à l'Union européenne, tous les Etats membres ont ratifié le PIDESC. Ils doivent donc respecter ces OET et veiller, par syllogisme, à ce que les politiques de l'Union européenne ne nuisent pas à la jouissance des droits humains dans les pays tiers⁶. Mais l'UE a directement des obligations similaires qui découlent de l'article 21 du Traité sur l'Union européenne. Celui-ci stipule que son action sur la scène internationale vise à promouvoir des principes fondamentaux et des objectifs tels que le respect des droits de l'homme et l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Il précise que «l'Union respecte (c)es principes et poursuit (c)es objectifs (...) dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure (...) et que cela concerne toutes les « politiques dans leurs aspects extérieurs ». Ces engagements ont été précisés en 2012 dans le cadre stratégique et le plan d'actions de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie⁷.

⁶ Intervention de Christophe Golay, coordinateur du projet sur les DESC à l'Académie de droit international humanitaire et des droits humains (Genève), conseiller du premier Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation de 2001 à 2008, lors de la Conférence CFSI du 4 octobre 2012 à l'AFD « Contre la faim, soyons cohérents ».

⁷ Cf. : eeas.europa.eu/delegations/haiti/documents/eu_haiti_cadre_strategique_plan_action_union.pdf

DROIT A L'ALIMENTATION, A LA SANTE, A LA SECURITE SOCIALE, A L'EAU : LES AVIS DU COMITE DES DESC SUR LES OET :

Dans son observation générale n° 12 sur le **droit à l'alimentation**, le Comité des DESC précise, en 1999 déjà, au § 36 : « [...] les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquitter de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin ». Le § 37 ajoute : « Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique ».

Dans son observation générale n° 14, §39, sur le **droit à la santé**, le Comité des DESC indique en 2000 que : « pour s'acquitter des obligations internationales leur incombant(...), les États parties doivent respecter l'exercice du droit à la santé dans les autres pays et empêcher tout tiers de violer ce droit dans d'autres pays s'ils sont à même d'influer sur ce tiers en usant de moyens d'ordre juridique ou politique compatibles avec la Charte des Nations unies et le droit international applicable».

En 2002, dans son observation générale n° 15 sur le **droit à l'eau**, le Comité des DESC souligne au § 31 : « Pour s'acquitter de leurs obligations internationales, les États parties doivent respecter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays. La coopération internationale requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de mener des actions qui entravent, directement ou indirectement, l'exercice du droit à l'eau dans d'autres pays. Les activités exercées dans la juridiction de l'État partie ne devraient pas empêcher un autre pays d'assurer l'exercice de ce droit aux personnes relevant de sa juridiction ».

Dans son observation générale n° 19 sur le **droit à la sécurité sociale**, en 2008, nous lisons au § 53 : « Pour s'acquitter de leurs obligations internationales relatives au droit à la sécurité sociale, les États parties doivent en respecter l'exercice en s'abstenant de toute disposition qui interfère, directement ou indirectement, avec la jouissance du droit à la sécurité sociale dans d'autres pays ».

Si les observations générales ne sont pas juridiquement contraignantes, elles font office d'interprétation officielle du PIDESC, lequel a force obligatoire pour les États parties au traité.

L'ensemble des observations citées sont consultables sur le lien suivant : www.franceonu.org/IMG/pdf_Synthese_des_Observations_generales_CDH_-_OS_22.pdf

Les principes de Maastricht sur les obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, fruit de 10 ans de travail par des experts, détaillent les obligations extraterritoriales découlant du droit international des droits humains, notamment le PIDESC. Ils ont été adoptés en 2011 par 44 éminents juristes en matière des droits humains, à l'invitation de la Commission internationale des Juristes à Genève et de l'Université de Maastricht. Le principe n° 8 a)⁸ définit les obligations extraterritoriales comme couvrant « les obligations relatives aux actes ou aux omissions d'un Etat, sur ou au-delà de son territoire, qui ont des effets sur la jouissance des droits de l'homme en dehors du territoire dudit Etat [...] ». Ces principes ont été officiellement lancés lors d'un événement en marge de la 19e session du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies en mars 2012.

1-3 OET et CPD sont-elles de même nature ?

Les obligations extraterritoriales des Etats à respecter les droits humains sont plus contraignantes :

La primauté du droit international des droits humains

Les Etats sont tenus de respecter les droits humains⁹. Si un Etat prend une décision politique portant atteinte aux droits humains dans un pays tiers, il doit annuler cette décision. Les droits humains ont en effet une valeur juridique supérieure aux autres règles telles que les Accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, par exemple. S'il n'y a pas aujourd'hui de Cour mondiale des droits humains pouvant prendre des sanctions contraignantes en cas de violation des OET, le comité des DESC, chargé du suivi de la mise en œuvre du PIDESC, peut faire des recommandations aux Etats parties¹⁰.

En matière de cohérence des politiques, l'Union européenne doit seulement «tenir compte» des objectifs de développement de l'UE lorsqu'elle élabore ses politiques commerciale, agricole ou énergétique. Les objectifs de développement de l'UE ont donc une valeur équivalente à ses objectifs commerciaux. En cas de conflit entre objectifs, l'UE cherchera à les concilier. On peut cependant douter que les objectifs de développement de l'UE soient traités à égalité avec ses objectifs commerciaux, comme le montrent les négociations d'accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique...

⁸ Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des Etats dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels : www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-fr_web.pdf

⁹ L'article 103 de la Charte des Nations unies prévoit que les obligations des Etats membres issues de la chartre doivent primer sur toutes leurs autres obligations internationales. Parmi ces obligations figure le respect des droits humains (Cf article 55).

¹⁰ Pour plus de détails sur le comité des DESC : www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx

Les OET sont des obligations de résultat et pas seulement de moyens

Les OET sont des obligations de résultat (respecter les droits humains) et de moyens (prendre toutes les mesures nécessaires)¹¹, alors que les obligations relatives à la CPD qui découlent de l'article 208 du Traité de Lisbonne sont uniquement des obligations de moyens (« tenir compte » des objectifs de développement). L'UE pourra, par exemple, réaliser des analyses d'impact de ses politiques sur le développement. Si des incohérences sont identifiées, l'UE n'est pas obligée de les corriger. Elles pourront l'être en partie en fonction du processus de conciliation mentionné ci-dessus.

Les obligations extraterritoriales des Etats à respecter les droits humains donnent un rôle central aux populations concernées et à leurs organisations

Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation jusqu'en 2014, souligne une caractéristique essentielle de l'approche par les droits : « 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'imposent¹² ». La CPD, telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui, est trop souvent un exercice bureaucratique qui n'associe quasiment pas les populations concernées et leurs organisations dans les PED.

OMD ET DESC SONT-ILS INTERCHANGEABLES ?

Si OMD et DESC peuvent aborder des thématiques voisines (§ 1), la nature technocratique des premiers et démocratique des seconds les distingue (§ 2).

1- Des thèmes voisins

OMD et DESC semblent proches. L'OMD 1, par exemple, vise à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté tandis que le PIDESC reconnaît le droit à un niveau de vie suffisant. Socialement, OMD et PIDESC vont donc dans le même sens, même si les OMD n'abordent pas certains droits fondamentaux figurant dans le PIDESC (Par exemple : droits relatifs à l'emploi, aux conditions de travail, aux salaires, à la sécurité sociale etc.).

Qu'en est-il de la prise en compte de l'environnement et des générations futures ? Si les OMD affichent clairement un objectif de préservation de l'environnement, le PIDESC, rédigé en 1966, ne mentionne pas explicitement ce thème. Le PIDESC concerne néanmoins implicitement certains aspects, en particulier via l'article 11 sur le droit à un niveau de vie suffisant qui fonde la reconnaissance du droit à l'eau. Par ailleurs la jurisprudence et des travaux d'experts ont développé une interprétation des DESC qui intègre l'environnement. Depuis l'élaboration du PIDESC, le droit de l'homme à l'environnement est de plus en plus reconnu. Citons par exemple la convention relative aux droits de l'enfant de 1989 qui impose aux Etats de protéger la santé des enfants, compte tenu des risques causés par la pollution (article 24)¹³.

¹¹ Cf l'observation générale 3 du Comité des DESC qui précise la nature des obligations des Etats parties : www.franceonu.org/IMG/pdf_Synthese_des_Observations_generales_CDH_-_OS_22.pdf

¹² Mail au CFSI, 15/01/2010

¹³ Michel Prieur, « Droits de l'homme à l'environnement et développement durable », non daté. www.francophonie.unilim.fr/public/publications/download/Ouagaaufprieur.pdf

Par ailleurs, la question des générations futures est une préoccupation croissante prise en compte non seulement dans la définition du développement durable mais aussi dans celle des droits humains, comme en témoigne, par exemple, la déclaration de l'UNESCO sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures, en 1997¹⁴.

2- Technocratie ou démocratie ?

Comment lutter efficacement contre la pauvreté et les inégalités sans donner une place centrale aux plus démunis et à leurs organisations pour définir les solutions les plus pertinentes et les mettre en œuvre ?

Cette question est au cœur de l'analyse du Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme¹⁵ qui, tout en insistant sur les synergies possibles, a montré la faiblesse des OMD par rapport aux droits humains.

Il souligne en particulier la nature technocratique des OMD, qui mettent l'accent sur la mobilisation de ressources financières et les solutions techniques. En revanche, ils ne cherchent pas à transformer les rapports de forces qui sont à la source des situations de pauvreté. Or une partie des solutions est politique et sociale.

De plus, le Haut-commissariat met en évidence le manque de participation des PED et de la société civile dans la définition des OMD. Une approche basée sur les droits humains est donc indispensable car elle repose sur l'implication des populations les plus défavorisées.

La définition, dans le cadre des OMD, d'objectifs précis à réaliser dans un délai précis est tout à fait pertinente, les textes relatifs aux DESC ne fixant pas d'échéance. Encore faudrait-il qu'ils soient élaborés avec la participation effective de toutes les parties prenantes et visent à réaliser les droits humains. Cela signifie entre autres choses, de veiller à ce que les cibles et les indicateurs correspondent bien aux droits économiques, sociaux et culturels et que des efforts suffisants soient déployés en faveur des groupes marginalisés et défavorisés. Autant de recommandations qu'il serait utile de prendre en compte dans le cadre de la définition des objectifs qui succéderont aux OMD, après 2015.

EN CONCLUSION :

Les OET concernant le respect des droits humains sont plus fortes que les obligations en matière de CPD tout en ayant des objectifs voisins (réalisation des droits économiques, sociaux et culturels de l'homme selon le PIDESC et « élimination de la pauvreté », selon l'article 208 du Traité de Lisbonne consacré à la CPD). Reste à examiner si et comment ces obligations sont mises en œuvre pour réduire les impacts négatifs des politiques européennes dans les pays du Sud. Même si elles sont largement perfectibles, un certain nombre d'initiatives sont prises dans ce sens. Nous centrerons notre analyse sur deux points : la comparaison des approches « droits humains » et « développement » pour l'évaluation des impacts des politiques (partie 2) et les mécanismes de plaintes (partie 3). Bien menées, les analyses d'impacts doivent permettre d'identifier d'éventuelles conséquences négatives sur les droits humains et le développement de textes législatifs, d'accords commerciaux ou d'investissements, en cours d'élaboration ou de révision. Cette action préventive n'étant pas suffisante, il est important que les personnes qui s'estiment victimes d'impacts négatifs puissent avoir recours à un mécanisme de plaintes.

¹⁴ portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹⁵ OHCHR, "Claiming the Millennium Development Goals: A human rights approach", Geneva, 2008, p. 4. www.ohchr.org/Documents/Publications/Claiming_MDGs_en.pdf

2- ETUDES D'IMPACTS DES POLITIQUES DE L'UE DANS LES PAYS DU SUD : APPROCHES « DEVELOPPEMENT » ET «DROITS HUMAINS »

Nous avons vu que les engagements des Etats en matière de développement et de droits humains sont proches mais de nature différente. D'un côté, les Objectifs du millénaire pour le développement servent de référence à la CPD, notamment en Europe. De l'autre, existe l'ensemble des engagements relatifs aux droits humains, dont le PIDESC et les textes ultérieurs qui le précisent et le complètent, en particulier concernant les questions environnementales. Le Haut-commissariat des Nations-unies aux droits de l'homme a fait le constat du manque de lien entre les deux approches.

Les différences constatées en termes d'obligations persistent-elles lors de leur mise en œuvre? En particulier, y a-t-il une approche « développement » et une approche « droits humains » de l'évaluation de l'impact des politiques européennes sur les PED ? Pour identifier et comparer d'éventuelles spécificités, encore faudrait-il qu'il y ait des analyses d'impacts... Or rares sont les analyses réalisées dans le cadre de l'élaboration de propositions législatives relatives aux politiques européennes (§ 2-1). En revanche, des analyses d'impacts sur le développement et les droits humains dans les pays partenaires de l'UE sont plus fréquemment réalisées lors des négociations d'accords commerciaux entre l'UE et des pays-tiers. Quelles leçons en tirer ? Certains proposent une approche « droits humains » de ces analyses d'impacts. Quelle serait sa valeur ajoutée ? (§ 2-2).

2-1 Elaboration des propositions législatives européennes et analyses d'impacts dans les pays du Sud :

Conformément à l'article 208 du Traité de Lisbonne, les lignes directrices de l'UE sur les analyses d'impact indiquent que «les initiatives susceptibles d'affecter les pays en développement devront être étudiées afin de s'assurer qu'elles sont cohérentes avec les objectifs de la politique communautaire de développement»¹⁶. Si la référence aux droits humains n'est pas explicite dans la partie consacrée aux impacts internationaux, les lignes directrices font référence à plusieurs reprises aux effets sur les droits fondamentaux. Elles ont été complétées en 2011 par des « orientations opérationnelles sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact de la Commission », applicables aux actions internes et externes de l'Union européenne¹⁷.

¹⁶ Commission européenne, « Lignes directrices concernant l'analyse d'impact », 15 janvier 2009, p. 47 ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_fr.pdf

¹⁷ ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/operational-guidance_fr.pdf, p.5

Concord Danmark, la plate-forme des organisations danoises de solidarité internationale, a passé en revue toutes les analyses d'impacts de l'UE de 2009 à juin 2013 afin de voir dans quelle mesure l'UE se conforme aux obligations découlant de l'article 208. Ce document révèle que sur 402 analyses d'impact, 177 concernaient des politiques pouvant affecter des pays en développement. Mais seulement 33 analyses, parmi ces dernières, abordent les conséquences potentielles sur les PED¹⁸. Et la qualité de ces analyses est souvent faible, comme le montre l'analyse d'impact réalisée en vue de la réforme de la PAC.

En effet, la direction générale de l'agriculture de la Commission européenne publiait en octobre 2011 une importante communication sur « la politique agricole commune à l'horizon 2020 ». Cette proposition était accompagnée d'une analyse d'impact. Dans la synthèse, les PED sont mentionnés furtivement dans un court paragraphe d'à peine 6 lignes sur la dimension internationale de la PAC : « Les réformes successives de la PAC ont diminué sensiblement les effets de distorsion induits par cette politique sur les marchés internationaux. Tous les scénarios analysés devraient avoir une répercussion minimale sur les marchés mondiaux (y compris sur les pays en développement). Cet état de fait est le résultat combiné des précédentes réformes de la PAC et de l'évolution présente et attendue des prix mondiaux qui ont fait de l'UE un preneur de prix sur les marchés agricoles¹⁹ ». Cette affirmation est contestée par beaucoup²⁰ et, surtout, d'autres impacts ne sont pas abordés. Un exemple : la PAC favorise des importations massives de soja latino-américain pour nourrir le bétail européen. Les conséquences de cette politique sur le développement durable et les droits humains dans les pays producteurs (déforestation, expulsions d'agriculteurs familiaux, droits des travailleurs agricoles...) ne sont pas mentionnés. Ce point est pourtant suffisamment préoccupant pour qu'en juin 2012, tous les groupes politiques membres de la commission du développement du Parlement européen votent à l'unanimité 4 avis sur la PAC, dont une des recommandations vise à réduire la dépendance européenne vis-à-vis des importations de soja en raison « des conséquences environnementales et sociales négatives sur les pays exportateurs »...²¹

Signalons cependant que la direction générale du développement de la Commission européenne commence à aller plus loin en faisant réaliser des analyses d'impact concernant la cohérence de certaines politiques avec le développement. La première a été lancée fin 2010 et visait à analyser les impacts de la PAC sur l'agriculture dans 5 PED. Elle n'a pas été publiée en raison – semble-t-il – de problèmes méthodologiques. Une 2ème étude analysant les impacts de la production d'agrocarburants sur les PED a été réalisée et publiée en février 2013²². Comparée aux études précédentes de la Commission européenne relatives à la CPD, ce document marque un net progrès. Il n'est pourtant pas fait mention dans la très médiocre étude sur l'impact social des agrocarburants, publiée peu de temps après la direction générale de l'énergie de la Commission²³.

¹⁸ www.concorddanmark.dk/?type=page&id=357&itemid=1919&temaid=40

¹⁹ Résumé : eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:1154:FIN:FR:PDF, p.9, document complet : ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/annex12_en.pdf

²⁰ Cf. notamment : CFSI, « pour une PAC solidaire avec le Sud », mai 2011, avec une préface José Bové, vice-président de la Commission agriculture du Parlement européen : www.alimenterre.org/ressource/pac-solidaire-sud

²¹ Lire par exemple : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-485.891%2b02%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fFR

²² Commission européenne, "Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development", ec.europa.eu/europeaid/what/developmentpolicies/documents/biofuels_final_report_assessing_impact_of_eu_biofuel_policy_pcd_22022013_en.pdf

²³ ec.europa.eu/energy/renewables/reports/doc/2013_renewable_energy_progress.pdf. Analyse d'ActionAid: http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid_expose_on_biofuels_may_2013_final.pdf

Il résulte de ce qui précède que les faiblesses quantitatives et qualitatives des analyses d'impact des propositions législatives européennes sur le développement des PED mais pas, semble-t-il sur les droits humains, ne permettent pas d'identifier d'éventuelles différences d'approches entre analyse d'impacts sur le développement, d'une part, et sur les droits humains, d'autre part. En revanche, les exemples sont plus nombreux dans le cadre de négociations d'accords commerciaux.

2-2 Négociations d'accords commerciaux et analyses d'impacts dans les pays du Sud

La Direction générale du commerce de la Commission européenne fait réaliser des « Trade Sustainability Impact Assessments » (TSIA) depuis 1999, à l'occasion de négociations commerciales (§ 2-2-1). Les TSIA de l'UE comme celles d'autres pays ne sont pas systématiques et sont très perfectibles. C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial des Nations-unies pour le droit à l'alimentation a publié, en décembre 2011, des principes directeurs relatifs à la réalisation d'analyses d'impact sur les droits humains lors de la négociation d'accords sur le commerce et les investissements, structurant ainsi une approche « droits humains » des analyses d'impacts (§ 2-2-2).

2-2-1 Les « Trade Sustainability Impact Assessments » de la DG commerce :

Les TSIA sont avant tout conçues comme des analyses « ex ante », permettant d'apprécier au cours de la négociation des accords commerciaux, leurs impacts potentiels dans les pays tiers et de faire des recommandations pour corriger les effets négatifs. Les indicateurs sont basés sur des :

- Critères économiques : revenu réel, formation de capital fixe, emploi, consommation,
- Critères sociaux : pauvreté, inégalités, santé et éducation,
- Critères environnementaux : qualité de l'environnement, de l'air, de l'eau et du sol, biodiversité, écosystèmes, espèces en danger, autres ressources naturelles.

Si la méthodologie liée aux TSIA, présentée dans un manuel publié en 2006, fait référence à de nombreuses reprises au développement durable, elle ne mentionne à aucun moment la question des droits humains²⁴. Cependant, depuis 2012, les appels d'offres pour la réalisation de TSIA incluent désormais une référence aux droits humains, comme le montre, par exemple, l'offre relative aux négociations commerciales entre l'UE, le Maroc et la Tunisie, en juillet 2012²⁵. C'est logique dans la mesure où les accords commerciaux signés par l'UE incluent systématiquement une clause stipulant que les droits humains sont une composante essentielle des relations entre les parties. La DG Commerce compte d'ailleurs dans son équipe une coordinatrice chargée de cette question. En 2012, elle rappelait que les TSIA « DOIVENT prendre en compte les impacts sur les droits humains²⁶ ».

²⁴ European Commission, External Trade, Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment, Mars 2006. trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf

²⁵ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150556.pdf, p.14.

²⁶ DG Commerce et SEAE, « EU trade policy and Human Rights » , Powerpoint, 2012. trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149077.pdf

Des TSIA ont été réalisées lors des négociations UE-Amérique centrale, UE-Inde, UE-ASEAN, UE-Ukraine, UE-Libye, UE-Arménie, UE-Géorgie et Moldavie... La TSIA publiée en 2012 dans le cadre de cette dernière négociation analyse très brièvement l'impact que le traité pourrait avoir dans ces deux pays, sur certains DESC²⁷. Il s'agit d'un progrès par rapport à des TSIA plus anciens, rédigés dans le cadre des négociations UE-Inde (2009) ou UE-Mercosur (2010), par exemple. Mais les indicateurs restent dans l'ensemble assez généraux et la prise en compte des droits humains limitée.

Quant à la participation des populations concernées, elle est insuffisante. Les TSIA intègrent en principe des processus de consultation de l'ensemble des parties prenantes, y compris les représentants de la société civile, notamment au cours de réunions, d'ateliers de travail... Dans la pratique, le manque de moyens limite souvent la participation de la société civile à la possibilité de s'exprimer à l'occasion de quelques séminaires ou sur un site internet. Des problèmes de langues peuvent se poser. Lors d'une réunion dans le cadre de la TSIA de l'accord commercial UE-Pays andins, une participante péruvienne a déploré que la plupart des documents aient été envoyés en anglais, une langue rarement comprise par les populations andines. Ceux qui parlaient anglais avaient plus de chance. Cependant les documents avaient été diffusés trop peu de temps avant la réunion pour qu'ils puissent réellement en prendre connaissance²⁸. Par ailleurs, la société civile du pays concerné par l'évaluation n'est jusqu'à présent pas associée en tant que telle à la définition des termes de référence ni au pilotage des évaluations.

La qualité des analyses d'impact laisse souvent à désirer. Dans un rapport sévère publié le 21 mai 2014, la Cour des comptes européenne constate que « la Commission n'a pas convenablement évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels » et lui recommande de « réaliser une analyse d'impact et une évaluation de l'impact sur le développement durable pour chaque accord commercial préférentiel, de manière à fournir une analyse approfondie, exhaustive et quantifiée des répercussions économiques attendues ».²⁹

Enfin, lorsque des analyses d'impact soulignent les effets potentiellement négatifs d'accords de libre-échange, il en est peu ou pas tenu compte. C'est le cas des études commandées par l'Union européenne lors de la négociation des accords entre l'UE et l'Amérique centrale, le Pérou et la Colombie, réalisées alors que les textes étaient quasiment finalisés. Des analyses d'impact... sans impact !³⁰

2-2-2 Les analyses d'impact sur les droits humains (Human rights impact assessments, HRIA) : une référence pour les TSIA

Les HRIA cherchent à vérifier l'impact potentiel d'un projet d'accord commercial ou d'investissement, par exemple, sur les droits humains, mais pas seulement. Une approche basée sur les droits humains des analyse d'impact concerne également la façon dont elles sont menées, en donnant une place centrale aux personnes touchées et à leurs organisations. Cette démarche participative est au cœur des HRIA³¹. Les HRIA ont souvent été initiées par des ONG, certaines mettant l'accent sur le droit à l'alimentation.³²

²⁷ Voir par exemple, la partie sur les droits de l'Homme, dans l'étude Moldavie-Géorgie, oct. 2012 : trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150105.pdf

²⁸ trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146014.pdf p. 189.

²⁹ « Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée ? »,

www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_02/OJAB14002FRC.pdf

³⁰ Cf. : « Ruées vers les terres ? Quelles complicités belges dans le nouveau Far West mondial ? » publié par un groupe d'ONG belges en juin 2013 : www.cncd.be/IMG/pdf/Etude_Accaparements.pdf

³¹ Huyghebaert P., Levard L., janvier 2011, « Evaluation des impacts de la PAC sur les agricultures familiales des pays du Sud. Comparaison de trois méthodologies », Document de travail, Campagne ALIMENTERRE, GRET/CFSI, 39 p. www.cfsi.asso.fr/sites/www.cfsi.asso.fr/files/29-pac-solidaireaveclesud-rapport-evavulation-impact-vf.pdf

³² Cf: Ecofair trade dialogue, "Right to food impact assessment on the EU-India trade agreement", 2012 : www.ecofair-trade.org/sites/ecofair-trade.org/files/downloads/12/02/right_to_food_-_impact_assessment_of_the_eu-india_trade_agreement_web.pdf et EuropAfrica, "(BIO)Fueling injustice. Europe's responsibility to counter climate change without provoking land grabbing and compounding food insecurity in Africa", 2012, www.europafrika.info/fr/publications/forum-alternativo-mondiale-dell-acqua

En décembre 2011, le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, a rédigé pour le Conseil des droits de l'homme, des principes directeurs concernant les analyses d'impact sur les droits humains des accords relatifs au commerce et aux investissements. Ces principes ont fait l'objet d'une large consultation des parties prenantes et d'un séminaire d'experts à Genève, en juin 2010. Ils mettent l'accent sur l'importance du débat public et de la participation des citoyens lors de la négociation d'accords commerciaux ou d'investissements. Les TSIA ont vocation à y contribuer. Ils doivent être indépendants du pouvoir exécutif qui négocie l'accord et impliquer les parlements. Les populations susceptibles d'être affectées doivent être associées à la conduite de l'étude. Pour que cette participation soit fructueuse, toutes les informations disponibles sur les impacts possibles de l'accord doivent être fournies³³.

Dès 2010, dans sa résolution du 25 novembre sur les accords commerciaux, le Parlement européen a abondé dans ce sens et invité la Commission européenne « à élaborer des analyses d'impact sur les droits de l'homme pour compléter celles sur le développement durable »³⁴. Cette demande a notamment été réitérée dans sa résolution du 18 avril 2013 sur « l'impact de la crise financière puis économique sur les droits de l'homme »³⁵ ainsi que dans celle du 17 avril 2014 relative aux négociations sur l'accord de libre-échange UE-Vietnam. Cette dernière résolution demandait la mise en œuvre des principes présentés par Olivier De Schutter³⁶.

EN CONCLUSION...

Les analyses d'impact réalisées lors de l'élaboration de propositions législatives prennent très rarement en compte le développement des pays du Sud et moins encore les droits humains. Des raisons méthodologiques sont parfois avancées : il n'est pas toujours aisé d'établir un lien de causalité entre une politique européenne et le développement ou les droits humains dans un PED. Même récente, l'expérience des TSIA peut fournir des réponses. Cependant la prise en compte des droits humains ainsi que la participation des populations concernées et de leurs organisations est très insuffisante. Il serait temps de réaliser des HRIA, comme le demande le Parlement européen, selon les principes présentés par Olivier De Schutter.

³³ Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, « Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme », Conseil des droits de l'homme, 19/12/2011 p.5 §1.2 et p.10 §4.3 et 4.5. www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf

³⁴ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2010 sur les droits de l'homme et les normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux internationaux (2009/2219(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0434+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR

³⁵ Cf §11 : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0179+0+DOC+XML+V0//FR#def_1_2

³⁶ www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0458&language=FR&ring=B7-2014-0367, §. 25.

3- QUEL(S) SYSTEME(S) DE PLAINTES POUR LES VICTIMES DE VIOLATIONS DES OET ET DES OBLIGATIONS EN MATIERE DE CPD ?

Que pourrait faire un producteur de lait burkinabé en cas de pertes dues à des importations de lait en poudre européen, dont l'exportation a été subventionnée dans le cadre de la PAC ? En janvier 2010, à Ouagadougou, le lait européen reconstitué, subventionné par la PAC, était vendu 340 FCFA le litre contre 700 FCFA le litre de lait frais local. Difficile dans ces conditions pour les éleveurs burkinabés de vendre leur production et de développer la filière... Il s'agit d'une incohérence majeure avec les efforts consentis pour développer les filières laitières en Afrique par l'Union européenne, les Etats africains et les organisations de la société civile. Cette politique conduit à des violations des DESC des éleveurs³⁷.

Les paysans burkinabés ont intérêt à agir d'abord auprès de leur gouvernement pour qu'il augmente les droits de douane sur les importations de lait et finance le développement de la production et de la commercialisation du lait local. Cependant les règles de l'OMC, les accords commerciaux bilatéraux et les pressions du FMI peuvent limiter les moyens de protection commerciale, comme l'a montré l'exemple du Ghana, qui a dû renoncer à protéger sa production nationale de poulets, en 2003³⁸. Par ailleurs, le Burkina Faso, un des pays les plus pauvres de la planète, dispose de ressources budgétaires réduites pour développer son agriculture.

Face à cette situation, un paysan burkinabé, directement ou avec le concours d'organisations de la société civile africaine et européenne, pourrait-il porter plainte auprès d'une instance européenne ou internationale pour faire cesser le préjudice qu'il subit, voire obtenir réparation? Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme souligne que « c'est le droit de recours individuel qui donne à la notion de droits de l'homme sa signification concrète »³⁹. C'est sur cette base qu'en 2011, en lien avec la réforme de la PAC pour la période 2014-2020, le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation recommandait la création d'un mécanisme de plaintes ouvert aux organisations paysannes des PED, lorsque des importations alimentaires d'origine européenne portaient préjudice aux productions locales. Le système proposé s'appuyait sur le rapporteur permanent du parlement européen sur la CPD et les délégations de l'Union européenne dans les PED⁴⁰. Un an plus tard, dans le cadre de la rédaction de la déclaration des droits des paysans par le Conseil des droits de l'homme (Nations unies), est évoqué celui « d'obtenir réparation en cas de pertes dues au versement de subventions aux agriculteurs d'autres pays ».⁴¹ Mais qu'il s'agisse d'OET et plus encore de CPD, les possibilités de recours sont actuellement limitées.

³⁷ Cf. CFSI, « pour une PAC solidaire avec le Sud », mai 2011, p.6. www.alimenterre.org/ressource/pac-solidaire-sud

³⁸ Cf. CFSI, « pour une PAC solidaire avec le Sud », mai 2011, p.4 et 6. www.alimenterre.org/ressource/pac-solidaire-sud

³⁹ Nations unies, « Droits de l'homme, procédures d'examen et requête », p.1 : www2.ohchr.org/french/about/publications/docs/fs7_f.pdf

⁴⁰ www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110617_cap-reform-comment.pdf, p.6

⁴¹ Conseil des droits de l'homme, « Etude finale du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant en zones rurales », 23 février 2012, p 21 §70. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/docs/session8/A.HRC.AC.8.6_fr.pdf

3-1 Plaintes en cas d'incohérence des politiques européennes avec le développement

Comme nous l'avons vu dans la première partie, la CPD n'est qu'une obligation de moyen, pas de résultat. La plainte devra porter sur la façon, suffisante ou pas, dont l'UE a tenu compte de ses objectifs de développement lorsqu'elle a pris sa décision. Deux pistes sont explorées :

- Des études récentes⁴² considèrent que des plaintes pourraient être adressées au Médiateur européen (Ombudsman). Le Médiateur peut être saisi par toute personne physique ou morale, y compris les non ressortissants de l'UE, qui se plaint du comportement d'une institution communautaire. Cependant, à la suite de l'examen de la demande, le Médiateur ne peut formuler que de simples recommandations non contraignantes à l'attention des institutions européennes. Si ces dernières ne tiennent pas compte des recommandations formulées, le Médiateur peut seulement en faire le rapport auprès du Parlement européen. En 2011, l'ONG APRODEV, avec le soutien de l'Eurodéputée Keller, a déposé une plainte auprès du Médiateur. Le recours portait sur le cas des exportations de poulets subventionnés au Ghana au détriment de la filière ghanéenne. Elle mettait en cause le contenu de la politique de l'UE. Elle n'a pas abouti, au motif que le Médiateur ne peut constater qu'une « mauvaise administration » dans le cadre de la mise en œuvre des politiques européennes par les institutions de l'UE et non se prononcer sur le contenu ou la légalité d'une politique, ce qui relève du Parlement, du Conseil ou de la Cour de Justice de l'Union européenne⁴³. Le Médiateur peut, par exemple, agir lors de problèmes administratifs liés à l'attribution de marchés publics ou de subventions, de retard de paiements, de décisions administratives portant atteinte aux droits fondamentaux⁴⁴... En janvier 2014, CONCORD, la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement, déposait une nouvelle plainte auprès du Médiateur européen. Elle considère que la Commission européenne n'a pas rempli convenablement l'obligation qui lui incombait de rendre-compte des impacts sociaux dans les PED, de la politique européenne de promotion des agrocarburants, dans son rapport publié en 2013⁴⁵. Cette plainte a été rejetée le 7 mars 2014, notamment parce qu'il ne relève pas de la compétence du Médiateur de se prononcer sur la pertinence de la méthodologie employée par la Commission.

⁴² Bartels Lorand, "Policy Coherence for Development: Towards a complaints mechanisms", Concord, octobre 2012, 26 pages qui cite Niels Keijzer, "EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?", ECDPM Discussion Paper No 101, août 2010.

www.alimenterre.org/ressource/eu-policy-coherence-for-development-from-moving-the-goalposts-to-result-based-management

⁴³ Complaint Ombudsman on Chicken Dumping. Submission by MEP Franziska Keller & APRODEV, posted on 29 July 2011, www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/infosheet.faces

www.aprodev.eu/files/Trade/ombudsmann%20complaint%20chicken%20final%20290711.pdf

⁴⁴ « Le Médiateur a reproché à la Commission de ne pas avoir su trouver un juste équilibre entre la nécessité de veiller à une bonne gestion financière de ses aides et le droit du plaignant, en l'occurrence une organisation non gouvernementale active dans le domaine de l'environnement, d'être traité équitablement et en respectant comme il se doit la présomption d'innocence. La Commission avait rejeté une demande de soutien financier déposée par cette organisation au titre d'un programme communautaire en arguant du fait que celle-ci faisait l'objet d'une enquête judiciaire préliminaire. » www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/infosheet.faces

⁴⁵ Le rapport de la Commission européenne : ec.europa.eu/energy/renewables/reports/doc/com_2013_0175_res_en.pdf ;

L'analyse d'ActionAid :

www.actionaid.org/sites/files/actionaid/analysis_of_ec_report_impacts_of_biofuels_for_actionaid_may_2013_final.pdf

- Autre piste : la Cour de justice de l'Union européenne, dont la mission est d'assurer "le respect du droit dans l'interprétation et l'application" des traités européens tant par les Etats-membres que par les institutions européennes⁴⁶. Le respect de l'article 208 fait partie de ses missions. La saisine de la Cour pourrait par exemple être envisagée dans le cadre d'un recours en annulation (art. 263 du Traité de Lisbonne) dont l'objet est de demander l'annulation d'un acte des institutions européennes qui serait contraire aux Traités de l'UE (notamment l'article 208). Ce recours peut être formé par les Etats membres, les institutions européennes et toutes personnes physiques et morales susceptibles de prouver qu'elles sont directement et individuellement concernées par l'acte attaqué⁴⁷. De même, une action en responsabilité (art. 268 du Traité de Lisbonne) peut être formée par des Etats membres et des personnes physiques et morales en vue de mettre en cause la responsabilité de l'UE en cas de dommages causés par ses institutions⁴⁸. Chacun de ces recours répond de conditions spécifiques de recevabilité.

3-2 Plaintes en cas de violation des OET

Des institutions chargées des droits de l'homme, qu'elles soient nationales ou régionales se sont parfois prononcées sur les OET. Ainsi la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît de manière encore très limitée, l'application extraterritoriale de la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁹. Il n'y a pas, à notre connaissance, d'exemple relatif aux DESC.

Au plan international, il n'existe pas de Cour mondiale des droits de l'Homme. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation peut cependant recevoir des communications pour toute violation du droit à l'alimentation, y compris lorsqu'elles concernent des OET, et intervenir auprès des Etats concernés. Mais il ne peut pas prendre de décision contraignante.

En outre, dans le cadre du PIDESC, les Etats parties doivent rendre compte de la mise en œuvre de leurs obligations au Comité des DESC, chargé de contrôler le respect du Pacte. Les Etats produisent périodiquement un rapport examiné par le Comité. La société civile peut lui adresser un rapport alternatif. Le Comité fait ensuite des recommandations pouvant porter sur les OET. Par ailleurs, à la différence d'autres traités relatifs aux droits de l'homme tel que le Pacte international sur les droits civils et politiques, le PIDESC ne prévoyait pas de système de plaintes jusqu'à une période récente. Cela vient de changer. Ouvert à signature au mois de septembre 2009, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁵⁰ est entré en vigueur en mai 2013⁵¹. Son article 2 donne la possibilité aux individus, aux groupes d'individus ou à des organisations les représentant, de porter « plainte » (adresser des communications) contre leur propre Etat pour des violations des droits reconnus dans le PIDESC. Il est cependant extrêmement restrictif en

⁴⁶ curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/

⁴⁷ europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/ai0038_fr.htm

⁴⁸ europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/ai0040_fr.htm

⁴⁹ FIDH, « Entreprises et violations des droits de l'Homme : Un guide sur les recours existants à l'attention des victimes et ONGs », 2012, www.fidh.org/IMG/pdf/guide_entreprises_fr-sectioni.pdf pp. 107–111.

⁵⁰ Texte du protocole : www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx. La France a signé le protocole en décembre 2012 et le processus de ratification est en cours. L'Assemblée nationale française a autorisé la ratification du protocole, le 26 juin 2014. Cependant, contrairement à d'autres pays tels que le Portugal ou la Finlande, la France ne reconnaît pas la compétence du Comité à ordonner des enquêtes. Cf également : Christophe Golay, « Le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », Cahier critique n°2, Centre Europe - Tiers Monde, Novembre 2008: www.cetim.ch/fr/documents/Cahier-2.pdf et IIDH et CIJ, « Commentaire du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux DESC », 2010, 120 p.

⁵¹ Carlos-Miguel Herrera, « Une justice internationale pour la protection des droits sociaux », Le Monde, 4 mars 2013, www.coo.es/prensainternacional/130304%5BLEMONDE%5Dprotection_droits.pdf

matière d'OET⁵² et il est improbable qu'une plainte des paysans burkinabés, mentionnés plus haut, soit recevable. En revanche, la procédure d'enquête (article 11) ouvre des perspectives intéressantes. Ces enquêtes peuvent être décidées par le Comité des DESC s'il « reçoit des renseignements crédibles indiquant qu'un Etat Partie porte gravement ou systématiquement atteinte » à l'un des DESC. Parmi les potentielles sources de renseignements figurent les victimes et la société civile. Cependant toutes les violations ne sont pas concernées mais seulement celles qui sont graves et systématiques. En outre, un Etat partie au protocole doit déclarer qu'il reconnaît la compétence du Comité à ordonner des enquêtes. Le protocole constitue tout de même une avancée importante, même si la place des OET est limitée, s'il ne prévoit pas de sanction contraignante mais seulement des recommandations et ne concerne que les Etats parties au protocole⁵³.

EN CONCLUSION :

Il n'existe pas de mécanisme international de plaintes relatives à la CPD et aux OET pouvant conduire à des sanctions pour les Etats.

Les résultats théoriques à attendre de plaintes concernant les OET sont bien plus forts qu'en matière de CPD. Dans ce dernier cas, il s'agirait de vérifier si l'UE a respecté son obligation de moyens, c'est-à-dire « tenu compte » du développement. En revanche, pour les OET, il suffit de constater que l'UE n'a pas respecté les droits de l'homme (obligation de résultat).

Le système de plaintes ouvert par le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui sera bientôt opérationnel, offre des perspectives intéressantes, même si elles restent limitées. Il est donc important que tous les Etats-membres de l'UE signent et ratifient ce texte. Ils doivent également reconnaître la compétence du Comité des DESC à ordonner des enquêtes⁵⁴.

CONCLUSIONS GENERALES

Malgré des similitudes thématiques, les objectifs de développement (OMD, en particulier) sont insuffisamment articulés avec la réalisation des droits humains, comme le déplore le Haut-commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. Or le développement doit avoir pour principal objectif la réalisation des droits humains. Force est de constater que les OMD font un peu figure de version « allégée » des droits humains.

Ce constat vaut également lorsqu'il s'agit de réduire les impacts négatifs des politiques européennes (notamment) sur les droits humains et le développement des PED. La cohérence des politiques pour le développement apparaît aussi comme une version « allégée » des obligations extraterritoriales en matière de respect des droits humains, qu'il s'agisse de la valeur juridique (la CPD n'a pas de force contraignante) ou de la nature des obligations (la CPD renvoie à une obligation de moyens et non de résultats). La CPD devrait être conçue comme un moyen d'aboutir au respect des droits humains. Pourtant, l'articulation CPD/OET fait défaut, même si, dans le cadre des TSIA, la DG commerce de la Commission européenne commence à aborder à la fois les questions de développement et de droits humains.

⁵² C. Golay, op. cit., p.10-11.

⁵³ Pour plus de détails lire Christian Courtis et Magdalena Sepulveda, « Are extra-territorial obligation reviewable under the optional protocol to ICESCR », 2009 : www.henderson.uottawa.ca/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,83/lang,en/b

⁵⁴ Cette proposition concerne également les communications interétatiques, prévues à l'article 10, à propos de la possibilité pour un Etat Partie de porter « plainte » contre un autre Etat Partie.

Il faut cependant noter que la mobilisation effective des Etats en faveur des OMD et de la CPD est plus forte que pour les DESC et les OET. Mais cet intérêt peine à se concrétiser. Dans les faits, les intérêts économiques et commerciaux de l'UE priment sur ses objectifs de développement. C'est ce que démontre une fois de plus la réforme de la PAC adoptée en 2013, dont certaines dispositions peuvent nuire aux PED. Signalons par exemple les mesures très insuffisantes prises pour réduire nos importations de soja. Pire, la réforme de la PAC ne prend pas en compte la demande d'inclure les impacts de la PAC sur les PED dans les mécanismes de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de cette politique... On est un peu dans la situation d'un médecin qui priverait un malade de thermomètre de peur de découvrir qu'il a la fièvre !

Le pragmatisme pour réduire les impacts négatifs des politiques européennes suggère donc de ne pas choisir une approche au détriment d'une autre mais d'encourager une approche de la CPD basée sur les droits humains⁵⁵. Notre principale conclusion est la suivante :

LA CPD DOIT ETRE EXPLICITEMENT CONÇUE COMME UN MOYEN, POUR L'UNION EUROPEENNE ET LES ETATS-MEMBRES, DE REMPLIR LEURS OBLIGATIONS EN MATIERE DE DROITS HUMAINS ET, EN PARTICULIER, LEURS OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES.

Cela suppose notamment que :

- 1) Les objectifs de développement de l'Union européenne et des Etats-membres visent à réaliser les droits humains civils et politiques ainsi qu'économiques, sociaux et culturels, sur la base des principes de Maastricht ainsi que des priorités définies par les Etats du Sud et leurs populations. Ces orientations devraient être promues par l'UE et les Etats-membres dans le cadre de l'élaboration du programme de développement post-2015, qui succèdera aux OMD.
- 2) Le référentiel et les méthodes (participation des populations les plus démunies, indépendance des consultants...) pour réaliser des analyses d'impact des politiques et des négociations commerciales dans les pays du Sud, soient basés sur les droits humains et s'appuient sur les principes directeurs concernant les HRIA présentés au Conseil des droits de l'homme en 2011. Nous invitons la Commission européenne à intégrer cette demande dans le cadre de la révision des lignes directrices relatives aux analyses d'impacts et aux évaluations, qu'elle a engagée en 2014.
- 3) Un système de plaintes soit mis en place au niveau de l'UE pour les victimes de violations des droits humains dans les pays du Sud, causées par une politique européenne, un accord commercial et des acteurs privés tels que des entreprises européennes. Cela passe également par :
 - la signature et la ratification du protocole facultatif au PIDESC par l'ensemble des Etats-membres de l'UE. Ils doivent également reconnaître la compétence du Comité des DESC à ordonner des enquêtes (cf. § 3-2).
 - La possibilité de saisir le mécanisme de règlement des différends, prévu dans chaque accord commercial, en cas d'impacts négatifs sur le développement et les droits de l'homme, afin de les faire cesser.

⁵⁵ Pour approfondir certaines parties de cette note et plus généralement la question de l'approche du développement fondée sur les droits humains, lire : Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Questions fréquentes au sujet d'une approche de la coopération pour le développement fondée sur les droits de l'homme », Genève, 2006 : www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQfr.pdf

Pour développer une approche de la CPD basée sur les droits humains, il faut accroître les collaborations et les synergies entre défenseurs des droits humains et acteurs de développement.

LES AUTEURS

Le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI) compte parmi ses objectifs la réalisation du droit à l'alimentation, le soutien aux agricultures familiales et paysannes et la promotion du principe de souveraineté alimentaire :

www.cfsi.asso.fr et www.alimenterre.org (centre de ressources ALIMENTERRE : nourrir le monde avec une agriculture familiale durable).

- **Pascal Erard est responsable du plaidoyer** du CFSI. Il anime le groupe de travail sur la cohérence des politiques pour le développement de Coordination Sud (coordination des organisations françaises de solidarité internationale) et la représente au sein du groupe de travail européen de CONCORD sur ce sujet. Il a notamment publié « pour une PAC solidaire avec le Sud » en 2011 : www.alimenterre.org/ressource/pac-solidaire-sud et l'article : « Les voitures européennes carburent-elles à la faim » dans l'édition 2012 de l'observatoire du droit à l'alimentation et à la nutrition, pp 66-69. [www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R t F a N Watch 2012 fr web rz.pdf](http://www.rtfn-watch.org/fileadmin/media/rtfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2012/R_t_F_a_N_Watch_2012_fr_web_rz.pdf)

Le GRET est une ONG française de professionnels du développement durable : www.gret.org

- **Patricia Huyghebaert est responsable de programmes** au sein du département « Politiques sociales & Citoyenneté » au Gret. Elle a notamment écrit « le droit est-il utile au développement ? », dans la collection Etudes et Travaux en ligne du Gret, n°27 : www.gret.org/publication/le-droit-est-il-utile-au-developpement et « Droits et Développement: au-delà des modes de pensée, quelle pratique sur le terrain? », Paris, Gret, mars 2013, coll. « Politiques et pratiques de développement », no 12 : www.gret.org/publication/droit-et-developpement-au-dela-des-modes-de-penseequelle-pratique-sur-le-terrain

REMERCIEMENTS

ILS S'ADRESSENT AUX INTERVENANTS LORS DE LA CONFERENCE « CONTRE LA FAIM, SOYONS COHERENTS » organisée par le CFSI, en partenariat avec l'Agence Française de Développement (AFD), la 4 octobre 2012, dont les apports ont contribué au présent document. Il s'agit, par ordre d'intervention de M. **Pascal Canfin**, Ministre délégué chargé du développement ; M. **Dov Zerah**, Directeur général de l'AFD ; M. **Stéphane Hessel**, Président d'honneur du CFSI, Ambassadeur de France ; M. **Jean-Luc François**, Chef de la division agriculture, développement rural, biodiversité (AFD), M. **Christophe Golay**, Coordinateur du projet sur les droits économiques, sociaux et culturels (Académie de droit international humanitaire et de droits humains, Genève) ; Mme **Ebba Dohlman**, senior advisor chargée de la cohérence des politiques pour le développement (OCDE) ; M. **Thomas Bréger**, programme LASCAUX Droit-aliments-terre (Université de Nantes) ; M. **Philippe Meunier**, Directeur des biens publics mondiaux, Direction générale de la mondialisation (Ministère des affaires étrangères) ; M. **David Barissa Ringa**, ActionAid Kenya ; M. **Mathieu Boche**, chercheur (CIRAD) ; Mme **Marie-Hélène Le Hénaff**, service des relations internationales (ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt) ; M. **Christian de Gromard**, Division transports et énergies durables (AFD) ; Mme **Anne-Françoise Taisne**, Déléguée générale-adjointe du CFSI ; Mme **Zdenka Dobiasova**, Chargée de mission, unité politique et cohérence, DG DEVCO (Commission européenne, Bruxelles) ; M. **Armin Paasch**, policy advisor « entreprises et droits humains » (Misereor, Allemagne) ; Mme **Blandine Bouniol**, policy coordinator (CONCORD, Bruxelles) ; M. **François Zimeray**, Ambassadeur de France chargé des droits de l'homme ; M. **Jean-Louis Vielajus**, Délégué général du CFSI ; M. **Jean-Yves Grosclaude**, directeur des opérations (AFD).

NOS REMERCIEMENT S'ADRESSENT EGALEMENT A CELLES ET CEUX QUI ONT ENRICHIS LA PREMIERE VERSION DE CE DOCUMENT : M. **Sylvain Aubry**, consultant droits de l'homme ; M. **Gilles Barrier**, adjoint au sous-directeur des droits de l'homme et des affaires humanitaires, ministère des affaires étrangères ; M. **Yves Berthelot**, ancien Président du CFSI ; M. **Michel Buisson**, agroéconomiste ; Mme **Marie Cuq**, assistante de recherche auprès d'Oliver De Schutter, Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation ; Mme **Ebba Dohlman**, senior advisor chargée de la cohérence des politiques pour le développement (OCDE) ; Mme **Gaëlle Dusepulchre**, représentante auprès de l'UE (Bruxelles), Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) ; M. **Adrien Frier**, Direction de l'Union européenne, ministère des affaires étrangères ; M. **Christophe Golay**, Coordinateur du projet sur les droits économiques, sociaux et culturels (Académie de droit international humanitaire et de droits humains, Genève) ; Mme **Bénédicte Hermelin**, Directrice du GRET ; M. **Carlos-Miguel Herrera**, Directeur du Centre de philosophie juridique et politique (Université de Cergy-Pontoise) ; Mme **Marion Jaffré**, sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires, ministère des affaires étrangères ; Mme **Sara Jaspersen**, chargée de plaidoyer, bureau européen d'ActionAid (Bruxelles) ; M. **Rolf Künnemann**, FIAN International, membre du comité de pilotage de l'ETO-consortium (consortium OET, Allemagne) ; Mme **Virginie Pissoort**, responsable campagne, SOS Faim Belgique ; Mme **Anne-Françoise Taisne**, Déléguée générale-adjointe du CFSI ; Mme **Karin Ulmer**, policy officer « commerce et genre », APRODEV (Bruxelles) ; M. **Gaëtan Vanloqueren**, Conseiller principal d'Oliver De Schutter, Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation (Bruxelles) ; M. **Jean Vettraino**, chargé de plaidoyer, Secours catholique – Caritas France ; Mme **Elin Wrzoncki**, responsable du bureau mondialisation, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) ; M. **François Zimeray**, Ambassadeur de France chargé des droits de l'homme.

Le contenu de cette note n'engage que ses auteurs.