

CONTRIBUTION SYNDICALE DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION DE L'UE SUR LE THÈME

« QUELS INSTRUMENTS FINANCIERS POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE APRÈS 2013 ? »

Remarques générales

Le RSCD/CSI salue l'initiative de l'UE d'organiser une consultation publique sur cette thématique importante concernant l'avenir de ses priorités et instruments dans le domaine des relations extérieures. La CSI reconnaît, par-là même, les efforts consentis par la Commission et le nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE) aux fins d'impliquer dans ce débat toutes les parties prenantes concernées, y compris les organisations de la société civile. Toutefois, la multitude de consultations récentes¹ et la mise en œuvre de processus parallèles sur des questions transversales, comme dans le cas du dialogue structuré, font craindre un risque de chevauchement et d'incohérences au niveau des résultats.

Par conséquent, nous suggérons fortement que la Commission élabore une feuille de route pour 2011-2012, qui tienne compte des acteurs/institutions concernés, des procédures de prise de décision et des calendriers afin de garantir la transparence de l'exercice de consultation dans son ensemble.

Le présent document est censé accompagner et compléter le Questionnaire intitulé « Quels instruments financiers pour l'action extérieure de l'UE après 2013 ? » diffusé en ligne suivant les procédures de consultation.

Les priorités en matière d'Aide extérieure de l'UE (Q 1,2)
--

L'objectif primordial de la politique de l'UE en matière de développement, tel que prôné par le RSCD/CSI, doit être de *réduire la pauvreté et de promouvoir la cohésion sociale en dehors de l'UE* ; bien entendu, il est nécessaire d'œuvrer dans le sens d'une cohérence accrue avec les autres politiques en matière de commerce, de migration, de climat et d'environnement

¹ Besides the current one, other consultations were undertaken, for example: on EU budget support; the EU green Paper on development policies etc..

et de rehausser l'efficacité dans le domaine de la politique d'aide au développement moyennant une meilleure coordination de l'UE, des États membres et des autres donateurs dans le domaine du développement et des forums sur le développement international.

Il ne fait pas de doute qu'une croissance économique axée sur la réduction de la pauvreté et inclusive constitue une condition préalable pour le développement. Toutefois, il est capital que la croissance soit basée sur des emplois décents, eux-mêmes ancrés dans un marché du travail durable où le dialogue social et le respect des normes du travail fondamentales constituent des piliers solides. Il s'avère, dès lors, nécessaire de promouvoir une croissance plus inclusive dans les pays en développement, tout en mettant au point des stratégies conjointes pour une croissance inclusive en partenariat avec les parties prenantes du secteur privé, y compris les syndicats et autres organisations de la société civile pertinentes.

L'Agenda du travail décent constitue aujourd'hui un concept central de la politique de développement. Le concept du travail décent, introduit en 1999 par l'Organisation internationale du travail, constitue désormais l'objectif 1b des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'UE a soutenu les objectifs stratégiques du TD depuis 2006, COM (2006) 249 « Promouvoir le travail décent pour tous » - la contribution de l'UE à la mise en œuvre de l'Agenda du travail décent de par le monde.

Il y a également consensus entre les **partenaires sociaux** (organisations des travailleurs et des employeurs) dans des États membres de l'Union européenne quant à la nécessité de promouvoir le travail décent. En juillet 2010, le Comité économique et social européen (CESE)² a unanimement émis un avis (REX/296) qui met en exergue l'importance du concept du travail décent. Le CESE appelle à ce qu'un soutien accru soit consenti aux partenaires sociaux en tant qu'acteurs du développement importants et demande que ceux-ci soient pleinement impliqués dans le dialogue politique avec l'UE sur les politiques de développement.

Le travail décent se présente, à l'heure actuelle, comme un concept fermement ancré et est considéré comme une condition préalable déterminante de la lutte contre la pauvreté. *Aussi le mouvement syndical estime-t-il nécessaire que la politique de développement de l'UE renferme des initiatives concrètes étayées, comme il est suggéré plus haut, par des instruments financiers qui garantiront que la promotion du travail décent se convertisse en un élément stratégique de la politique extérieure future de l'Union européenne.*

² Avis CESE, rapporteur: M. Iuliano: REX/296, 2010 Instrument de financement de la coopération au développement de l'Union européenne

Cohérence des instruments (Q 5,8)
--

Au niveau de l'UE, la tendance visant à l'affectation à titre d'aide budgétaire d'une part considérable des ressources en matière de coopération au développement se consolide. Bien que l'aide budgétaire vise à rendre les pays bénéficiaires davantage proactifs et responsables de leurs processus de développement respectifs, elle est aussi susceptible de restreindre la marge de manœuvre de la société civile pour ce qui est de contribuer à l'appropriation démocratique par les peuples et les gouvernements bénéficiaires. Comme le Comité économique et social européen (CESE) l'a bien souligné « le fait de renforcer l'indépendance de la société civile est une garantie de développement durable et doit, pour autant, constituer un objectif prioritaire des politiques de coopération au développement³. »

Nous attirons tout particulièrement l'attention sur la nécessité d'accroître les ressources affectées au profit de la société civile dans le cadre des politiques de développement de l'UE, *renforçant en particulier les programmes thématiques* qui représentent souvent l'unique moyen accessible et efficace pour les OSC d'agir en tant qu'acteurs à part entière (eu égard à l'appropriation démocratique, au droit d'initiative et à l'indépendance vis-à-vis de toute ingérence des gouvernements). Les OSC doivent être plus/mieux soutenues, aussi bien à l'échelon national (pays cible) qu'aux niveaux *régional et international*. Singulièrement, l'UE doit centrer son aide sur les opérations transnationales indispensables des OSC travaillant en réseau pour le renforcement de l'action de la société civile au niveau des pays.

Il est indispensable de reconnaître « la dimension internationale de la société civile » à la fois au niveau politique et opérationnel. Celle-ci s'exprime, pour l'essentiel, à travers les organisations fondées sur l'adhésion (par exemple les syndicats, le mouvement coopératif, etc.), dans les pays du nord comme au sud, et leurs activités entre pairs. La culture du travail/dynamique et les stratégies des organisations internationales fondées sur l'adhésion devraient être prises en considération et respectées par les gouvernements et les donateurs, y compris l'UE, qui devraient prévoir des programmes d'aide plus adéquats (approche fondée sur les acteurs). Le renforcement des alliances verticales (englobant les dimensions nationale, régionale et internationale) contribuerait certainement au développement de stratégies plus adéquates et d'approches plus cohérentes en matière d'aide extérieure (notamment dans le cadre du programme « ANE » de l'ICD et de l'IEDDH). Tant pour ce qui est de la rentabilité que du respect à l'égard des OSC en tant qu'acteurs à part entière, l'UE et les États membres devraient s'abstenir de substituer les OSC en tant que vecteurs de l'aide au développement, à travers la décentralisation des

³ Avis CESE, rapporteur : M. Iuliano: REX/296, 2010 *Instrument de financement de la coopération au développement de l'Union européenne*

financements/opérations vers les délégations de l'UE. Si cette dernière constitue clairement un instrument important pour l'accès direct par les organisations au niveau des pays, l'actuelle séparation entre le financement décentralisé et le soutien international et régional semble être disproportionnée et ressortir à une interprétation inexacte de ce que les réseaux OSC internationaux et régionaux représentent dans la réalité en tant que vecteurs du développement démocratique efficace à niveau national (partage de connaissances, cohérence et pratiques en matière de coopération entre pairs).

Pour ce qui est de l'ICD, nous recommandons fermement que la priorité soit accordée au thème de « l'emploi, de la cohésion sociale et du travail décent », qui, à l'heure actuelle, représente à peine 21% de l'aide financière totale consentie dans le cadre du programme *Investir dans les personnes* 2007-2013. Nous attirons aussi l'attention sur la relation entre les programmes IP et ANE. Aux fins d'éviter toute duplication inutile des programmes et la fragmentation des ressources, il serait utile de rehausser leur complémentarité réciproque (en termes des objectifs, des bénéficiaires et de la portée géographique).

Enfin, pour ce qui a trait à l'IEDDH, nous appelons à ce qu'une place plus importante soit réservée aux droits économiques, sociaux et culturels (DESC) au sein de l'instrument. Comme l'un des moyens d'affirmer les DESC, le RSCD/CSI souligne l'importance de protéger le travail sous tous ses aspects – qui constitue un élément crucial de l'identité sociale de toute personne. La CSI met en exergue le lien entre la protection du travail et la défense de l'ensemble des droits y afférents tels qu'énoncés aux termes des Normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT) - liberté d'association et droit d'organiser, droit de négociation collective, élimination du travail des enfants et du travail forcé) – auxquels une place plus importante devrait être accordée dans le cadre de l'IEDDH. Les normes fondamentales du travail sont des droits humains fondamentaux, reconnus en tant que droits fondamentaux par l'OIT et entérinés en tant que tels par l'UE.

La mise en œuvre du *dialogue social*, établi en tant que modèle pour la recherche de consensus entre les partenaires sociaux de l'UE et reconnu internationalement par l'ensemble des États membres et des organisations des travailleurs et des employeurs de l'OIT devrait également être soutenue dans les pays en développement, où ce sont précisément les dynamiques de la démocratie qui doivent être exercées et renforcées. À ce titre, le dialogue social constitue, de par sa nature-même, un instrument de prévention des conflits, de même qu'un instrument de résolution des conflits entre les parties, étant fondé

sur la liberté d'expression et d'association qui sont, comme le proclame l'IEDDH, « les conditions préalables du pluralisme politique et du processus démocratique ».

Partant de ces arguments, nous appelons à *l'inclusion du dialogue social en tant que priorité spécifique dans le cadre de l'IEDDH*.

Enjeux essentiels concernant les principaux domaines politiques (Q 3,4,6,7)
--

Stabilité

L'investissement dans la stabilité à long terme, les droits humains et le développement économique constitue un outil efficace pour la promotion de la sécurité internationale, y compris la prévention des conflits. Dès lors, davantage d'instruments financiers devraient être intégrés à telle fin par l'UE. En particulier, l'aide au profit de la société civile, pour aider celle-ci à s'organiser et à assumer son rôle dans le cadre d'une gouvernance démocratique inclusive, devrait constituer un élément-clé des stratégies de l'UE et de ses États membres. Dans ce contexte, les partenaires sociaux (à travers le dialogue social) sont des protagonistes clés à l'heure de soutenir la stabilité, les droits humains et le développement économique, de favoriser la convergence entre les différents intérêts, de mettre au point des mécanismes de consultation démocratique et de consolider la représentation. Les syndicats, en particulier, ont un rôle important à jouer dans le cadre de la promotion de la participation et de la démocratie au travail qui, historiquement, ont également eu d'importantes répercussions sur l'établissement de processus de démocratisation plus larges au sein des sociétés, contribuant notamment à la prévention de conflits.

Les syndicats peuvent aussi contribuer de manière active à la stabilité dans des situations/phases de réhabilitation post-conflit, à travers le renforcement des capacités et la sensibilisation de leurs adhérents dans le cadre des programmes de réconciliation ou la réinsertion sociale de groupes vulnérables.

Différenciation

La différenciation sur la base du pays concerné ne peut être positive qu'à condition de prendre en considération, à l'échelon international, les conditions sociales et économiques présentes dans le pays cible (ce qui renvoie aux engagements pris à l'échelon international concernant les droits sociaux et économiques comme les normes du travail fondamentales

et autres conventions de l'OIT ; droits ESC ; droits humains et droits relatifs au genre). C'est pourquoi il est nécessaire de tenir compte d'indicateurs suffisamment avancés tels l'Indice de développement humain de l'ONU qui, outre les critères économiques, prend également en considération la dimension sociale du développement. La croissance ne devrait pas être traitée comme un objectif/un indicateur en soi mais plutôt comme un instrument et un élément essentiel d'une stratégie de développement inclusive. Pour être effective, la croissance sociale et économique doit être inclusive et doit se baser sur le respect des droits et des conditions de travail décentes, la protection sociale, la sécurité sociale et la redistribution équitable des revenus.

Les inégalités sociales continuent de poser un problème extrêmement grave, y compris dans les pays bénéficiaires connaissant une situation économique plus favorable que par le passé. Les carences en matière de gouvernance sociale et de protection des droits humains continuent de figurer parmi les principaux facteurs d'appauvrissement pour la population dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle l'aide budgétaire ou, une fois encore, la facilitation des programmes d'investissement dans les entreprises (comme alternative à l'APD) mériteraient à être minutieusement examinés et évalués afin de ne pas se convertir en un facteur nuisant au progrès social. Dans le même temps, une telle approche du développement, axée sur l'entreprise/les investissements, ne doit pas être menée aux dépens de l'aide aux organisations de la société civile (logique prêts versus subventions), qui jouent un rôle fondamental envers l'amélioration des processus de démocratisation, la prestation de services et le suivi des politiques publiques/privées, sur la base de leur initiative propre et du principe d'appropriation démocratique⁴.

Conditionnalité

L'UE devrait explorer la possibilité d'établir un lien plus étroit entre sa coopération et le respect des droits humains et la bonne gouvernance, qui constituent, de fait, des valeurs fondamentales de l'Union elle-même. Ce faisant, l'UE devrait œuvrer à une cohérence accrue entre sa politique de coopération au développement et ses autres politiques en matière de relations extérieures comme le commerce. L'UE devrait se servir des Évaluations de l'impact sur le développement durable (EID) comme base pour la mise au point de traités de libre échange et d'accords d'association meilleurs et plus avantageux pour tous. D'autre part, les accords commerciaux devraient permettre aux pays de développer des industries créatrices de valeur ajoutée et de diversifier leur production, tout en consolidant la résilience de leurs économies.

⁴ Programme d'action d'Accra, art. 20 (« OSC, considérées comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé »)

Le Système généralisé de préférences tarifaires de l'UE en faveur des pays les moins avancés (SGP+) devrait prévoir des dispositions visant à l'application des 27 Conventions internationales spécifiées et ne pas se limiter à leur simple ratification. L'UE devrait aussi fournir une aide technique et financière pour permettre aux pays en développement d'appliquer les Conventions dans la pratique, et ce, en collaboration avec l'OIT et les autres organisations onusiennes. L'Union européenne devrait également recourir à ses Systèmes généralisés de préférences (TSA, SGP, SGP+) pour promouvoir le respect des normes fondamentales du travail de l'OIT et des droits humains et promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance. L'UE devrait aussi accroître sa capacité à entreprendre des enquêtes efficaces et rapides et user de pressions auprès des gouvernements des pays en développement, notamment moyennant la suspension des préférences commerciales liées aux SGP, pour rectifier d'éventuelles violations des droits humains et des travailleurs.

En ce sens, il n'existe pas de dichotomie complète pour ce qui a trait à l'imposition par l'UE de conditions liées à sa coopération extérieure, d'une part, et les principes de l'appropriation et de l'alignement avec les bénéficiaires, d'autre part. Pour qu'elle soit profitable à toutes les parties concernées, la conditionnalité doit être remaniée suivant une logique plus équilibrée et doit être cohérente avec/renvoyer au cadre et aux mécanismes juridiques internationaux. Nous soulignons aussi le rôle du nouveau Service européen pour l'action extérieure, qui doit soutenir la pleine indépendance des politiques de développement au regard des influences liées aux objectifs politiques des relations extérieures de l'UE et des États membres.

Coopération avec d'autres acteurs (Q 9-13)

Rôle des institutions financières

Depuis une perspective syndicale, nous soulignons l'importance de prendre très au sérieux le rôle et l'incidence des institutions financières internationales dans le domaine de la coopération au développement, à la lumière de l'expérience récente. Malheureusement, celle-ci s'est très souvent traduite par des déréglementations et des privatisations inconsidérées de biens et services publics et des stratégies inadéquates d'aide au développement. Les gouvernements se sont vus confinés à un rôle minimaliste, dans les meilleurs des cas, alors que la confiance aveugle dans la main invisible du libre marché, loin de tenir ses promesses, a entraîné une informalisation et une précarisation généralisées des populations actives, compromettant sérieusement les perspectives pour les nouvelles générations. Toujours est-il que les institutions financières pourraient faciliter les investissements locaux en fournissant le savoir-faire technique et d'autres contributions

pour les plans d'activité et les options liées aux conseils entreprise, outre les programmes de microcrédit et les prêts abordables, en accordant la priorité à la construction du capital humain.

Entreprises

La promotion des partenariats/alliances entre les entreprises et la société civile pourrait s'avérer bénéfique dans divers domaines de la coopération au développement. Nous faisons ici référence au concept du travail décent et de la responsabilité sociale des entreprises qui, partant du respect des normes fondamentales relatives au travail, à l'égalité homme-femme et la protection de l'environnement, procure une plus grande transparence aux engagements sociaux et environnementaux des entreprises à assurer un développement plus équitable dans les pays où elles opèrent.

États membres

Les principes et engagements souscrits par les gouvernements des pays donateurs suite à la déclaration de Paris représentent un pas positif vers la réalisation de l'efficacité de l'aide. En ce sens, nous soutenons la possibilité *d'approches conjointes en matière de programmation, étayées par une nouvelle réglementation.* Toutefois, la programmation conjointe doit impliquer la participation des organisations de la société civile (acteurs du développement à part entière). Les dialogues structurés (fondés sur les droits) et permanents entre les diverses parties prenantes constituent le meilleur moyen de mettre en œuvre progressivement et efficacement la coordination et l'harmonisation. Ceux-ci devraient être proactifs et impliquer toutes les parties prenantes dans le cadre des orientations politiques et la prise de décisions. Ils devraient faire partie intégrante des procédures de coopération bilatérales.

L'UE et ses États membres devraient inclure une représentation de la société civile de l'UE au sein de leurs délégations-équipes société civile⁵. Ils devraient inviter les gouvernements partenaires à en faire de même et prévoir des mesures incitatives pour encourager la tenue de dialogues multipartites.

Comme il a déjà été mentionné plus haut, l'UE et ses États membres devraient veiller à maintenir l'aide à la société civile séparée du contrôle, de l'approbation ou de l'ingérence du gouvernement moyennant des accords bilatéraux et/ou multilatéraux. Des voies et des mécanismes de communication appropriés devraient être établis en collaboration avec la société civile. Il convient de mettre à contribution les réseaux et les structures de

⁵ Également soutenu par la CESE dans le même Avis

coopération internationaux de la société civile (y compris les organisations fondées sur l'adhésion) comme l'un des moyens les plus efficaces de soutenir le développement des organisations de la société civile au niveau de pays, tout en assurant leur autonomie et leur liberté d'initiative.

La coordination et l'harmonisation/division du travail constituent également un élément central du travail du GT sur l'efficacité, mené sous les auspices de l'OCDE, et du FCD de l'ONU. L'UE et ses États membres devraient veiller à éviter la duplication et l'établissement d'un échelon de coordination supplémentaire et, à la place, s'employer activement à simplifier et à intensifier l'architecture de l'aide internationale dans le sens de la coordination et de l'harmonisation. L'UE devrait également favoriser la cohérence, la coordination et l'harmonisation avec les initiatives de développement mises sur pied récemment par le G20, entre autres.

L'UE devrait envisager de tenir les promesses contenues dans de la Déclaration de Paris et le PAA, de même que dans le cadre de l'ONU, en proposant l'adoption, par une assemblée internationale des diverses parties prenantes, d'un **instrument international, contraignant et responsable, au service de l'efficacité du développement**, établissant des normes internationales et des mécanismes de supervision afin de suivre l'évolution des engagements et des obligations.

Cofinancement

L'appropriation par les pays bénéficiaire et la responsabilité des ces derniers devraient prévaloir sur la dépendance à l'aide et les intérêts des donateurs. Le cofinancement devrait s'inscrire dans le cadre d'accords internationaux (y compris la Chine et les donateurs émergents, voir ci-après).

Donateurs émergents

Le recadrage des instruments financiers de l'UE devrait se faire en tenant compte du rôle et de l'impact des donateurs émergents en matière de développement, qui opèrent actuellement en marge des structures de l'agenda pour l'efficacité de l'aide de l'OCDE/DCD.

Organisations internationales

Le soutien aux OI devrait se limiter à des cas/thématiques spécifiques requérant spécifiquement une approche globale.

Évaluation de la performance

La simplification des règles régissant le financement extérieur constitue sans aucun doute la priorité numéro un de l'UE. L'excès de procédures bureaucratiques et de tracasseries administratives représentent des obstacles pour la mise en œuvre normale des initiatives de développement. Ceci agit au détriment des contenus et des activités réels des projets de développement. De même, le suivi et l'évaluation mériteraient d'être renforcés dans un esprit de coopération réelle et authentique entre les OSC et les donateurs, et ce dès la phase de planification.

* * * * *