



coalitie tegen de honger
coalition contre la faim

Table ronde «Quel est le rôle du parlement dans la cohérence des politiques en faveur du droit à l'alimentation? Obstacles, défis et propositions.



©SOS Faim VPI

Dossier d'information préparé par la Coalition contre la faim et les coupes des ONG belges, 11.11.11 et le CNCD-11.11.11.

1. Qu'est-ce que la cohérence des politiques pour le développement?

Lors de cette table ronde, la société civile réunie par la Coalition contre la faim et les deux coupes d'ONG, veut pointer du doigt une série d'obstacles qui empêchent une politique plus cohérente et proposer des moyens au Parlement belge pour éliminer ces obstacles. Dans ce dossier, nous présentons deux cas concrets où la politique belge est clairement peu cohérente avec les objectifs de développement et le droit à l'alimentation. Enfin, nous proposons quelques pistes d'actions précises qui permettent au Parlement belge de contribuer à une politique plus cohérente.

La cohérence des politiques pour le développement (CPD) n'a de pertinence que si elle vise le bon objectif. Pour 11.11.11 et le CNCD-11.11.11, la cohérence des politiques doit être clairement ciblée sur le développement. Cela signifie que chaque décision politique (en termes de commerce et d'investissement, d'agriculture, d'environnement, de sécurité, de migration, etc) renforce le développement des pays en développement, ou ne lui porte au moins pas atteinte. La cohérence des politiques pour le développement est donc axée sur le développement humain durable comme un droit fondamental pour tous, qui garantit pour l'individu et le groupe une vie digne dans une société ouverte, démocratique et pacifiée.

Dans cette perspective, l'approche de développement fondée sur les droits humains et le droit à l'alimentation offrent un cadre de référence intéressant en matière de CPD. Le droit à l'alimentation est un droit fondamental reconnu et consacré dans plusieurs traités internationaux. Il impose des obligations aux Etats qui doivent le protéger, le respecter et le mettre en œuvre quel que soit le domaine politique concerné. En tant que droit universel, le droit à l'alimentation s'impose aux Etats sur leur territoire mais également en dehors de leurs frontières. Il constitue donc un outil permettant d'évaluer la cohérence des politiques par rapport à des critères de droits humains.

L'importance de la cohérence des politiques pour le développement (CPD) est depuis quelques années en haut de l'agenda politique. A la fois le CAD de l'OCDE, le Partenariat de Busan pour l'efficacité du développement, l'ONU et l'UE promeuvent la cohérence des politiques pour le développement. En Belgique également la cohérence des politiques a récemment été mise à l'agenda. En partie grâce aux pressions des ONG et des parlementaires, et finalement par l'action de dirigeants politiques, la CPD a finalement été ancrée dans la nouvelle loi relative à la coopération au développement. Le défi consiste à maintenir cet élan. Ce n'est pas une tâche facile étant donné les changements rapides de gouvernement que connaît le pays.

2. Cohérence des politiques pour le développement en Belgique : défis et obstacles

2.1. Le point sur la mise en place d'un mécanisme institutionnel belge, en vue d'assurer la CPD.

Annoncé dans le discours de clôture des Assises 2012 par le Ministre Paul Magnette, un mécanisme belge pour assurer la cohérence des politiques en faveur du développement devait avancer dans les domaines suivants¹ :

- Une déclaration politique au plus haut niveau, pouvant « prendre la forme d'une résolution parlementaire, ou se situer au niveau du Premier Ministre ».
- Une conférence interministérielle (CIM) « présidée par le Premier Ministre et avec un rôle important pour le ministre de la Coopération ».
- Une commission interdépartementale de coordination regroupant les administrations des différents ministères.
- Un organe consultatif sur la CPD, donnant un rôle à la société civile et travaillant avec le Parlement : produisant notamment « une étude d'incidence des politiques belges sur le développement qui fasse l'objet d'un rapport au Parlement, discuté par une Commission Parlementaire chargée de la CPD ».
- Un secrétariat au sein de la DGD, disposant des ressources humaines suffisantes pour le suivi de la CIM, de la coordination interdépartementale et de l'organe consultatif.

1. Discours de clôture des Assises 2012 de la Coopération belge: http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/Discours_cloture_Ministre_tcm313-178537.pdf

Par ailleurs, un groupe de travail a été mis en place à la sortie des Assises de 2012, ayant pour mandat de réfléchir aux moyens de concrétiser ce mécanisme. Constitué de représentants du Cabinet de la Coopération, de son administration la DGD, ainsi que de représentants des coupoles et des syndicats pour les acteurs non gouvernementaux, ce groupe s'est réuni de façon régulière depuis lors. Un an après, où en est le processus et quels sont les principaux blocages et les enjeux prioritaires ?

→ **L'engagement politique au plus haut niveau**

L'avancée majeure sur le plan politique est l'ancrage de la CPD dans la Loi relative à la Coopération au Développement adoptée le 19 mars 2013. Elle la définit en effet dans l'article 2, 16°, « la cohérence des politiques en faveur du développement : un processus visant à assurer que les objectifs et résultats des politiques de coopération au développement d'un gouvernement ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques de ce gouvernement ayant un impact sur les pays en développement, et que ces autres politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs du développement ».

Toutefois, cet engagement de la Coopération fédérale belge n'assure pas encore une prise en charge au niveau politique « le plus haut », permettant de réunir l'ensemble des échelons de décision politique. Il y a encore une marge de progression pour réaliser l'approche pangouvernementale, dans laquelle chaque département s'engage à veiller à la CPD. La proposition de créer une CIM reste donc l'aspect politique le plus déterminant, permettant un dialogue politique qui implique l'ensemble des niveaux et domaines décisionnels tant fédéraux que fédérés. La CIM annoncée n'a pas encore été mise en place à ce jour.

→ **La coordination des décisions**

La mise en place d'une coordination interdépartementale n'est pas encore à l'ordre du jour puisque son rôle est difficile à concrétiser en l'absence du cadre politique de la CIM. Par ailleurs, la « force d'impulsion » qui devrait venir de la Coopération au développement ne dispose pas des ressources suffisantes. Il est maintenant urgent que soit concrétisée l'annonce faite lors des Assises de cette année : la création d'un nouveau poste pour le suivi de la CPD au sein de la DGD.

Par ailleurs, l'intégration de la CPD dans les instances de coordination existantes est important. Nous pensons en particulier au Coormulti dans lequel les positions de la Belgique dans les institutions internationales sont coordonnées, ou à la DGE pour les positions au niveau européen. Ces organes de coordination ne réservent pas encore systématiquement une place à une approche par la CPD. Ici aussi un renforcement des capacités de suivi de la CPD pourrait mener à une politique plus cohérente.

→ **Le suivi et les ajustements**

Dans ce volet du mécanisme, les autres propositions importantes de la part du Ministre étaient la réalisation d'une analyse d'impact des décisions, ainsi que la mise en place d'un organe consultatif.

Concernant l'analyse d'impact des décisions politiques, il s'agit maintenant d'une disposition légalement prévue par la nouvelle Loi relative à la Coopération au Développement, pour un certain nombre de décisions politiques. Il s'agit là d'une première étape, car ne sont concernées qu'une partie des décisions politiques; selon l'article 31 de ladite Loi « les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décision soumises à l'approbation du Conseil des ministres ». Toutefois, la mise en place effective de cette analyse d'impact sur le développement est dorénavant dépendante d'un autre processus d'envergure : la création d'une analyse d'impact intégrée, en développement au sein de l'agence pour la Simplification Administrative. La capacité de la Coopération à participer à ce processus, pour aboutir à une analyse suffisamment pertinente, sera déterminante pour l'efficacité du mécanisme. Le conseil des Ministres du 31 mai 2013 a déjà approuvé le projet de loi pour cette analyse d'impact intégrée de la régulation (AIR).

Enfin, la mise en place d'un organe consultatif, lieu de production permanente d'une expertise et de débats pour la CPD, est le chantier d'actualité pour les mois à venir. Ici encore, l'initiative gagnerait en légitimité et en efficacité dans le cadre d'une vision politique partagée au plus haut niveau (par la mise en place d'une CIM). Dans l'attente de celle-ci, le groupe de travail réunissant le Cabinet, la DGD et les ANG, a examiné la piste d'une prise en charge par le Conseil fédéral du développement durable (CFDD), mais a été plus loin en examinant également la possibilité de la création d'un organe d'avis spécifique pour la CPD sous tutelle du Ministre de la Coopération.

2.2. Le rôle spécifique des Parlements

Pour maintenir la dynamique actuelle, il faut un soutien à la fois politique et public à la CPD. Dans ce but, plusieurs acteurs doivent jouer un rôle. Nous sommes convaincus que le Parlement peut contribuer à ce débat, tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées. Cela peut se faire de différentes manières.

→ Attirer l'attention sur les défis des autorités belges en termes de mécanismes de CPD

Pour la Belgique, les défis pour que la CPD ne reste pas un article de loi sans suites sont légion. Nous les avons mentionnés précédemment : l'établissement d'un certain nombre de mécanismes pour soutenir la mise en œuvre du CPD, l'intégration de la CPD dans les organes de coordination existants, avoir suffisamment d'informations et de connaissances sur l'impact des politiques incohérentes sur les pays en développement, etc. Le rôle d'un parlement peut être d'interpeller le gouvernement par rapport à ces défis. Cela peut être fait par :

- L'interpellation du Ministre de la Coopération au développement sur l'état de la mise en œuvre de mécanismes. C'est lui qui est en charge de cette matière au niveau fédéral. Mais d'autres ministres peuvent aussi être interpellés sur la façon dont ils y contribuent.
- Une résolution dans laquelle le Parlement indique clairement quels sont les défis dont le gouvernement devrait tenir compte. Il est pour cela important de dépasser les limites de la Commission des relations extérieures. A la fois en Suède et aux Pays-Bas, le débat sur la CPD a été lancé grâce à des résolutions parlementaires.

→ Contribuer au renforcement de la CPD

Un Parlement peut également lui-même contribuer au renforcement de la CPD. Le Parlement néerlandais est très actif à cet égard. Récemment, un membre néerlandais de la Commission environnement du Parlement a rappelé au Ministre de l'Environnement qu'il était nécessaire dans le dossier sur les agrocarburants de consulter son collègue en charge du développement. Le signal donné consistait à dire que la prise en compte de l'impact des décisions politiques sur les pays en développement ne doit pas toujours venir de là où on l'attend (par exemple, de la Commission en charge du développement).

Il est important de se concentrer sur les opportunités qui se présentent, sur base des études de cas spécifiques qui ont mis en évidence des impacts sur le développement (par exemple sur les agrocarburants, les accords commerciaux, etc.) Cela peut se faire de différentes manières. Quelques exemples:

- Par l'organisation d'audiences, par des questions parlementaires, par la rédaction de résolutions ou par l'introduction de modifications dans des dossiers spécifiques qui ont un impact sur le développement. Cela peut être fait à partir des dossiers et études des commissions traitant des impacts sur le développement.
- Un membre peut également mettre la CPD à l'ordre du jour au sein de son propre parti, par exemple lors de la préparation des élections.

→ Défis pour un parlement

Ce qui précède semble assez évident, mais il reste néanmoins des défis à relever.

1. Il y a une nécessité de proposer une définition de ce qu'est la CPD. Le point de départ est évidemment la loi, mais il convient de veiller à ce que cette interprétation soit respectée. En effet, la cohérence signifie plus que de la coordination. Une politique cohérente est logique dans la mesure où la finalité est la bonne (voir introduction).
2. L'interaction entre les pouvoirs exécutif et législatif
 - a. Il doit y avoir une bonne interaction entre des mécanismes mis en place pour promouvoir la cohérence des politiques pour le développement et le Parlement. À quel moment un parlement peut-t-il jouer un rôle?

- b. Étroitement lié au point précédent, intervient la question importante de la transparence. Celle-ci est cruciale pour le suivi de la CPD. Quelles sont les questions prioritaires à l'agenda d'une conférence interministérielle? Quel est l'apport des positions belges au niveau européen et international? Quels dossiers font l'objet d'une analyse d'impact? Quels en sont les résultats? Et quelles sont les réponses données par les ministres?
- c. Il devrait y avoir un rapport annuel sur les progrès de la CPD. C'est prévu dans la Loi belge relative à la coopération au développement. Le Ministre doit faire rapport au Parlement. Mais dans un pays comme la Suède, tous les ministres sont tenus de présenter un point sur la situation dans chacun de leurs départements.

→ Organisation du Parlement

Actuellement, la CPD au Parlement reste souvent une initiative de certains députés, au sujet de certains dossiers. Comment faire de la CPD un élément permanent des décisions prises au Parlement? Est-ce une question qui doit relever de la Commission des relations extérieures? Comment faire en sorte que d'autres comités prennent en compte la CPD dans leur approche?

- Une possibilité est de créer un point focal CPD au sein de chaque commission. Ce parlementaire devrait s'assurer que lorsqu'un élément ayant un impact sur les pays en développement est à l'agenda, cela soit souligné. Ce rôle peut par exemple être joué par les députés qui siègent dans la Commission des relations extérieures, et sont par ailleurs actifs dans d'autres commissions.
- Grâce à ces points focaux, un dialogue inter-commissions peut être promu. Les points focaux de différentes commissions peuvent ainsi se concerter sur un dossier spécifique. Ils peuvent organiser des auditions conjointes, proposer des résolutions conjointes, des analyses d'impact, etc. Il peut également être décidé de formaliser une commission spécifique responsable de la CPD.
- Le Parlement européen (PE) a depuis mai 2010, un « standing rapporteur CPD » désigné, ce rôle étant occupé par un membre du Parlement, pour un mandat de 2 ans. Ce membre fait partie de la Commission du développement du Parlement européen et est responsable de la promotion de la CPD dans l'ensemble du Parlement européen. Son rôle consiste principalement à stimuler l'interaction entre les différents comités, surtout là où les questions de développement ne sont pas nécessairement centrales. Le rapporteur permanent rend un rapport annuel sur les progrès réalisés dans l'UE.
- Ce rapporteur permanent peut prendre le rôle d'un médiateur. Cela permet aussi aux citoyens ou à des organisations de la société civile, y compris des pays en développement, de demander la mise en cause de certaines politiques européennes quant à leurs impacts sur le développement.

De nombreux dossiers ayant un impact sur le développement font l'objet d'une décision finale au niveau européen. Cela ne signifie pas que le gouvernement belge doive s'abstenir de prendre position dans ces domaines. Dès lors, comment le Parlement fédéral peut-il assurer un suivi plus étroit des politiques européennes ayant un impact sur le développement? Par ailleurs, un certain nombre de politiques relèvent d'une responsabilité partagée avec les Etats membres. Comment la liaison peut-elle se faire avec les parlements des Etats membres? Une option pourrait être dans certains cas, de consulter les collègues parlementaires des autres Etats et / ou de l'UE.

→ Garder l'élan politique

Le Parlement peut-il jouer un rôle, partant d'un consensus multipartite, afin de garantir une vision à long terme pour la CPD lors des élections? Quel est l'impact d'une résolution parlementaire sur le long terme? Comment un parlement peut-il s'organiser formellement afin de faire de la CPD une approche de travail permanente ?

3. Exemples d'incohérence

3.1. Les politiques de promotion des agrocarburants

Cette partie est un extrait d'un rapport préparé par un consortium d'ONG sur les responsabilités de la Belgique dans l'accaparement des terres².

LES OBJECTIFS DE L'UE EN MATIÈRE D'ÉNERGIE RENOUVELABLE DANS LES TRANSPORTS

Afin de réduire sa dépendance au pétrole et de lutter contre le changement climatique, l'Union européenne a pris des mesures politiques pour augmenter l'utilisation des énergies renouvelables au sein de ses Etats-membres. Dans le secteur des transports un objectif de 10% d'énergie renouvelable a été fixé à l'horizon 2020³. Dans la pratique, cet objectif sera atteint principalement grâce à l'utilisation des biocarburants de première génération, c'est-à-dire des carburants produits à partir de matières premières agricoles, qu'il est dès lors plus correct d'appeler « agrocarburants ». Les agrocarburants ont suscité un engouement important dans le contexte de renchérissement des énergies fossiles ces dernières années. La consommation d'agrocarburants dans l'UE est passée de 1,421 millions de tonnes « équivalent pétrole » (TEP) en 2003 à 13,903 millions de tep en 2010, soit une multiplication par dix⁴. Et il ne s'agit là que d'un début ! L'UE devrait encore plus que doubler sa consommation d'ici 2020 pour atteindre son fameux objectif de porter à 10% la part des énergies renouvelables dans les transports⁵.

DES CONSÉQUENCES POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Cette ruée vers le nouvel « or vert » n'est pas sans conséquence sur l'accaparement des terres. Il est en effet nécessaire de trouver des terres arables supplémentaires pour produire le surplus de matières agricoles qui doivent à présent remplir nos réservoirs. Une étude de l'International Land Coalition a relevé que parmi les transactions foncières « à large échelle » opérées entre 2000 et 2010, plus de la moitié était motivée par la production de cultures destinées au développement d'agrocarburants⁶.

Très vite, les organisations de la société civile et des experts internationaux ont mis en garde contre les effets négatifs des agrocarburants⁷. Des communautés entières sont privées d'accès aux ressources naturelles (terres, eau, forêts) et perdent ainsi leur accès à la propriété et le contrôle de leurs moyens de subsistance. D'autre part, la production à grande échelle des agrocarburants entre en concurrence avec les produits alimentaires, ce qui favorise des hausses soudaines des prix des aliments dans les pays très dépendants des importations pour assurer la sécurité alimentaire de leurs populations⁸.

LA RESPONSABILITÉ DE LA BELGIQUE

La Belgique s'est contentée d'appliquer les dispositions de la directive européenne au niveau national⁹ sans chercher à renforcer les critères de durabilité et limiter les impacts des agrocarburants sur les pays tiers. Pourtant, plusieurs avis du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) avaient alerté le Secrétaire d'Etat à l'Energie sur certains dangers des agrocarburants¹⁰. Par ailleurs, le Secrétaire d'Etat avait lui-même commandité une étude visant à évaluer les impacts des agrocarburants sur les pays en développement¹¹.

2. CNCD, 11.be et al. « Ruée vers la terre : Quelles complicités belges dans le nouveau Far West mondial ? Les responsabilités belges dans l'accaparement des terres à l'étranger », Bruxelles, juin 2013 (à paraître).

3. Directive 2009/28/CE « relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ».

4. EurObserv'ER, « Baromètre biocarburants », juillet 2011. http://www.eurobserv-er.org/pdf/biofuels_2011.pdf

5. Ibidem

6. Anseeuw et al., « Land Rights and the Rush for Land », 2012

7. Voir notamment les interventions du Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation dès août 2007 et le rapport de l'OCDE au titre évocateur « Biofuels : Is the cure worse than the disease ? », septembre 2007.

8. Voir BM, FAO, OCDE, et al. « Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses », June 2011.

9. Voir la Loi relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation du 22 juillet 2009 ; et l'Arrêté Royal du 10 août 2009 relatif aux obligations en matière d'information et d'administration, au contrôle des obligations et aux amendes administratives.

10. Voir particulièrement les avis : « Biomasse » du 4 juillet 2008 ; « Avis sur un projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les biocarburants » du 26 octobre 2011 ;

11. CETRI, « Impact de l'expansion des cultures pour biocarburants dans les pays en développement », Etude commanditée par le SPF Environnement, Décembre 2010 <http://www.health.belgium.be/eportal/Environment/19067348>

Les conclusions de cette étude ne laissent aucune équivoque : « Il ressort de ce qui précède que, à ce jour, l'expansion des agrocarburants a eu des impacts essentiellement négatifs. La gravité des situations décrites et leur très large prévalence relèvent du non-respect des droits humains fondamentaux. Ils vont à l'encontre des engagements de la Belgique en matière de biodiversité, d'environnement et de climat»¹². C'est donc en connaissance de cause que la Belgique a violé ses obligations internationales.

Ne se contentant pas seulement d'ouvrir le marché des agrocarburants, les pouvoirs publics ont pris des mesures volontaristes, n'hésitant pas à puiser dans les poches des contribuables pour soutenir le développement du secteur en Belgique. Le soutien fiscal prend la forme d'exemptions d'accises sur l'agroéthanol et l'agrodiesel, respectivement pour des montants annuels d'environ 70 et 150 millions d'euros¹³. D'autre part, conscients de notre dépendance extérieure, les pouvoirs publics ont également financé des projets d'agrocarburants dans les pays en développement à travers les budgets de recherche et développement¹⁴ voire même en puisant dans les caisses de la coopération au développement (voir encadré : le projet ADDAX-Bioenergy).

Le projet ADDAX-Bioenergy en Sierra Leone

Le projet ADDAX-Bioenergy, est un projet d'investissement du groupe Suisse ADDAX et Oryx, spécialisé dans le secteur énergétique (pétrole, gaz, mine). ADDAX a conclu un accord avec le gouvernement de Sierra Leone pour la location de 20.000 ha de terres pour une durée de 50 ans (avec possibilité de prolonger pour un nouveau terme de 21 ans) pour un projet de monoculture de cannes à sucre destiné à la production de agroéthanol pour l'exportation vers le marché européen¹⁵. Le projet a requis un investissement de 267 millions € dont plus de la moitié a été apporté par des agences de financement européennes et la Banque Africaine de développement. BIO contribue au projet à hauteur de 10 millions €¹⁶. Malgré le fait que le projet ait été initialement présenté comme un modèle « d'investissement durable » soumis aux plus hauts standards en matière sociale et environnementale, les rapports des organisations locales et internationales se sont succédés pour dénoncer les impacts négatifs du projet auprès des communautés locales¹⁷. Les rapports mettent notamment en évidence les aspects suivants : manque de concertation claire et transparente avec les communautés lors de la conclusion de l'accord; manque de compensation adéquate; diminution de l'accès à la nourriture (notamment les cultures de riz); pollution des sols et des ressources d'eau suite à l'utilisation des engrais et pesticides; utilisation intensive des réserves d'eau; etc. Le nombre d'emplois a été bien moins important que les promesses initiales et les conditions de travail sont dénoncées comme précaires avec un salaire ne dépassant pas 2,50€ par jour. En outre le projet bénéficie d'une exemption complète sur les revenus de l'entreprise pour une durée de 13 ans et des exonérations de taxes à l'importation et de droits de douane pour l'ensemble du matériel importé¹⁸. Le projet ne contribue dès lors que de manière très minime au développement du pays.

ET MAINTENANT ?

Suite aux nombreuses critiques, la Commission européenne a approfondi l'analyse de l'impact des agrocarburants¹⁹ dans le cadre de la révision de la directive prévue en 2012. Elle a proposé de nouvelles mesures visant à inclure les effets liés aux changements indirects d'affectation des sols (Indirect Land Use Change-ILUC) dans les obligations de reporting des Etats-membres et à limiter à 5% les agrocarburants issus de matières premières agricoles qui permettraient d'atteindre l'objectif des 10% d'énergie renouvelable dans les transports²⁰. La proposition de la Commission fait l'objet de discussions au sein du Conseil et du Parlement européens, en vue d'un accord qui ne devrait pas intervenir avant 2014. Il est essentiel que la Belgique soutienne et renforce ces propositions et plaide pour un

12. Ibidem

13. Inter-Environnement Wallonie (IEW). « L'Europe dépense 10 milliards €/an pour soutenir les agrocarburants ! », communiqué de presse, 17 avril 2013.

14. L'entreprise de Biotech Quinvita a reçu un financement de 715.000€ de l'IWT (agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie van Vlaanderen) pour un projet de recherche sur le Jatropha au Mozambique.

15. Oakland Institute (2011), « Understanding Land Investment Deals in Africa. Country report: Sierra Leone », Oakland (US), 50 p.

16. Site web de BIO, consulté le 11 décembre 2012 : <http://www.bio-invest.be/en/portfolio/details/93.html?mn=3>

17. Oakland Institute (2011), « Understanding Land Investment Deals in Africa. Country report: Sierra Leone », Oakland (US), 50 p. ; SiLNoRF (SL) & Bread for All (CH, DE) & Evangelisher-EED (DE), Independent Study Report of the Addax Bioenergy Sugarcane-to-ethanol project in the Makeni Region in Sierra Leone, Juin 2011, 66p. ; BFA-PPP (novembre 2011), p. 15. ;

18. Sources : Sierra Leone Investment and Export Promotion Agency (SLIEPA) et Memorandum of Understanding Agreement between the Government of Sierra Leone, Addax Bioenergy Sierra Leone Ltd. & Addax & Oryx Group

19. Voir notamment les études liées aux changements indirects d'affectation des sols (Indirect Land Use Change)

20. COM(2012) 595 final, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-787_en.htm

abandon des politiques de soutien aux agrocarburants à l'avenir. Par ailleurs, la Belgique doit renforcer les critères de respect des droits humains et de sécurité alimentaire dans sa législation nationale conformément à ses obligations internationales.

La problématique des agrocarburants posent de sérieux défis en matière de cohérence des politiques pour le développement. A cet égard le Parlement belge devrait prendre certaines mesures :

- Le Parlement doit saisir l'occasion de la révision de la législation belge sur les agrocarburants, qui doit intervenir en 2013, pour revoir les critères de durabilité et assurer que les agrocarburants ne portent pas atteinte aux droits fondamentaux des populations dans les pays en développement.
- Le Parlement devrait adopter une résolution fixant clairement la position de la Belgique au niveau européen vers une révision des objectifs de la directive européenne dans le secteur des transports et vers un abandon du soutien aux agrocarburants liés au sol.
- La Commission des relations extérieures, responsable de la coopération au développement, devrait s'assurer que les objectifs de la coopération au développement sont pris en considération dans l'élaboration des politiques énergétiques.
- Le Parlement devrait envisager des mécanismes de recours pour les personnes victimes de violations des droits fondamentaux qui seraient directement liées aux politiques belges.

3.2. Implication de la Belgique dans les institutions internationales : le cas de la Banque mondiale

Cette note est un extrait d'un rapport préparé par un consortium d'ONG sur les responsabilités de la Belgique dans l'accapement des terres²¹.

Contribution de la Belgique aux activités des institutions internationales

Dans le cadre de sa coopération multilatérale, la Belgique finance différentes organisations internationales actives dans le secteur de la sécurité alimentaire (FAO, FIDA, PAM, CGIAR), mais aussi des institutions financières internationales (Banque mondiale) ou encore des institutions comme l'UE. Toutes ces contributions représentent plus d'un tiers du budget de la Coopération belge dont la Banque mondiale (BM) est le plus gros bénéficiaire avec 132 millions € par an principalement à travers l'Agence International de Développement (AID)²². Outre les contributions à travers le budget de la Coopération au développement, la Belgique contribue aux activités des différentes institutions du groupe Banque Mondiale²³.

Dans le souci de contribuer à l'efficacité de ces organisations bénéficiaires, la Belgique a fait le choix de ne pas recommander d'affectation spécifique à ces fonds, et au contraire de contribuer aux ressources générales de l'institution. Cela ne devrait cependant pas empêcher la Belgique de s'assurer que les pratiques de ces organisations internationales respectent les priorités de sa coopération et les engagements en matière de gouvernance foncière.

Implication directe de la Banque Mondiale dans l'accapement des terres

Or, particulièrement en ce qui concerne la BM, plusieurs soutiens financiers alloués par la BM (notamment à travers la Société financière internationale (SFI), qui est l'antenne chargée de la coopération avec le secteur privé) sont fortement contestables du point de vue de la gouvernance foncière. Depuis 2008, 21 plaintes formelles ont été déposées auprès du mécanisme officiel de plaintes de la SFI (CAO – Compilance Advisory/Ombudsmen) par des communautés affectées par des investissements de la BM qui, selon elles, ont bafoué leurs droits fonciers²⁴. Tous livrent un récit similaire d'expropriation et de non-protection de leurs moyens de subsistance.

21. CNCD, 11.be et al. « Ruée vers la terre : Quelles complicités belges dans le nouveau Far West mondial ? Les responsabilités belges dans l'accapement des terres à l'étranger », Bruxelles, juin 2013 (à paraître).

22. La coopération belge au développement, « Rapport annuel 2011 », Bruxelles, p. 18.

23. La Belgique est aussi membre de la Société Financière Internationale (SFI) (1956), de l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) (1992) et du Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI) (1970).

24. Oxfam, « Notre terre notre vie. Halte à la ruée mondiale sur les terres. », octobre 2012.

Les soutiens financiers de la BM en débat: le cas de la région de Gambella en Éthiopie

Une plainte a été introduite en septembre 2012 auprès du panel de contrôle officiel (Inspection Panel) de la BM par l'ONG Inclusive Development International au nom des réfugiés Anuak de la région de Gambella en Éthiopie²⁵. Dans cette plainte, les populations dénoncent le financement d'un programme de la BM qui a contribué directement et substantiellement au déplacement forcé de leurs terres.

Depuis 2006, la Banque Mondiale a investi plus d'1,4 milliard de dollars US dans un programme sectoriel de protection des services de base en Éthiopie (i.e the Protection of Basic Services Program - PBS)²⁶. Ce programme d'investissement a pour objectif l'amélioration de l'accès et de la qualité des services publics nationaux dans les secteurs de l'éducation, la santé, l'agriculture, l'eau, l'assainissement et les transports. Dans le cadre du PBS, le gouvernement éthiopien a entrepris un processus de 'villagization' (déplacement vers les villages) dans la perspective de rassembler les populations auprès des nouveaux services créés.

Au nom d'une volonté de mettre fin à leur isolement, le gouvernement a commandité le déplacement de plus de 300 000 personnes sur une période de trois ans vers des villages disposant d'un soit-disant meilleur accès aux services publics de bases²⁷. Si le gouvernement éthiopien a affirmé qu'il s'agissait de déplacements purement volontaires, force est de constater que les rapports présentés par de nombreuses organisations de droits de l'Homme prouvent le contraire. Selon le rapport "Waiting Here for Death" publié en 2012 par Human Rights Watch, le 'villagization program' a été mis en œuvre sans accord préalable des populations concernées et dans un climat de violence extrême. Privées de leurs moyens de subsistance, les populations sont dans une situation de grande vulnérabilité, et nombre d'entre elles ont été contraintes de se réfugier dans des camps au Kenya et dans le Sud Soudan²⁸. Les organisations de la société civile soulignent en outre que les villages concernés par les expulsions se situent sur des étendues de terres que le gouvernement éthiopien destine désormais à la vente aux investisseurs étrangers²⁹.

Les responsabilités indirectes de la Banque Mondiale

Au-delà de ses responsabilités en tant qu'investisseur, la Banque Mondiale contribue à la ruée mondiale sur les terres à deux autres niveaux. D'une part, elle conseille les gouvernements des pays en développement en matière de politiques foncières. Par exemple, son département du climat de l'investissement a contribué à créer ou à soutenir des agences pour la promotion des investissements (API). En Tanzanie, son API est chargée d'identifier et de fournir des terres « disponibles » aux investisseurs, soit quelques 2,5 millions d'ha. D'autre part, la Banque intervient aussi comme organisme chargé de formuler les normes suivies par les autres bailleurs de fonds et investisseurs pour orienter leurs investissements. Par exemple, quelques 15 institutions de financement du développement, 32 agences de crédit à l'exportation et les 77 investisseurs privés des banques ayant adhéré aux Principes de l'Équateur se réfèrent tous aux « Normes de performance » de la SFI. Or ces normes sont perfectibles sur le plan social et environnemental et ne sont pas toujours rigoureusement appliquées. En témoigne un audit du CAO rendu public en février 2013 sur les investissements de la SFI, qui a notamment conclu que dans 40% des cas (prêts alloués aux intermédiaires financiers), l'instance est incapable d'imposer aux destinataires finaux de ses prêts le respect des droits des communautés locales³⁰. En tant qu'institution ayant pour mandat la lutte contre la pauvreté, la Banque se doit de corriger le tir en révisant ses politiques et pratiques, et en utilisant son influence prépondérante sur les gouvernements et investisseurs pour contribuer à garantir le respect des droits fonciers³¹.

La responsabilité de la Belgique

En tant que bailleur important dans le secteur de l'agriculture et en tant que contributeur important aux activités de la Banque Mondiale, la Belgique pourrait légitimement confronter les orientations stratégiques de l'institution et

25. Voir site officiel de l'Inspection Panel : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:23290136~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>

26. « Ethiopians Demand Accountability from World Bank for Contributing to Grave Human Rights », inclusive development international, March 2013. URL : <http://www.inclusivedevelopment.net/ethiopia-gambella-villagization-program/>

27. David Pred and Natalie Bugalski, « The World Bank must stop underwriting human rights abuses in Ethiopia », March 2013.

28. Helen Epstein, « Why Are We Funding Abuse in Ethiopia? », March 2013.

29. William Lloyd George, « World Bank told to investigate links to Ethiopia 'villagisation' project », The Guardian, March 2013.

30. L'audit est consultable à l'adresse suivante : <http://www.cao-ombudsman.org/newsroom/index.html>

31. Source de l'encadré : Oxfam, « Notre terre notre vie ». Halte à la ruée mondiale sur les terres., octobre 2012

ses pratiques en termes de gouvernance foncière. Jusqu'ici, et malgré l'interpellation des ONG dans ce sens³², elle ne s'est pas montrée très proactive sur ce plan, soulignant l'influence mineure de la Belgique sur les orientations du Groupe de la Banque mondiale.

Dans ce sens, quelques pistes d'actions peuvent être envisagées par le Parlement :

- Plus de transparence sur les positions belges au sein de la Banque Mondiale par des contrôles réguliers et critiques des ministres intéressés, e.a. via des questions parlementaires, des résolutions, des auditions,
- Demander au ministre d'exposer les positions belges au Parlement avant les deux réunions annuelles avec la Banque Mondiale. C'est ce qui se fait aux Pays-Bas depuis déjà quelques années.
- La politique et les positions belges au sein de la Banque Mondiale font régulièrement le sujet de discussions dans les commissions compétentes. Des auditions régulières avec le représentant belge et la société civile pourraient être organisées.
- Contribuer à la création d'une réglementation contraignante ou d'autres initiatives qui maintiennent le contrôle démocratique sur les positions belges au sein de la Banque Mondiale.
- Ouvrir le débat sur la réforme de l'Arrêté Royal qui fait des institutions financières internationales le domaine exclusif du Ministère des Finances et exiger que la représentation à la Banque Mondiale relève de la responsabilité finale de la coopération au développement.

Rédaction

Cohérence des politiques pour le développement en général, et rôle du Parlement :

Griet Ysewyn (11.11.11), Griet.ysewyn@11.be

Oumou Zé (CNCD-11.11.11), Oumou.Ze@cncd.be

Études de cas :

Manu Eggen (FIAN), manu@fian.be

Nathalie Janne d'Othée (CNCD-11.11.11), Nathalie.Janne@cncd.be

Thierry Kesteloot (Oxfam), tke@oxfamsol.be

Jan Van de Poel (11.11.11), Jan.VandePoel@11.be

32. Réunion entre les ONG belges et M. Alzetta du 11 décembre 2012.



©SOS Faim VPI

CNGD **11.11.11**
UN COMBAT DE PLEINS DROITS

AVEC LE SUPPORT DE
**LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** **.be**

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT