

L'Europe et le développement : questions à Eva Joly

L'Europe est le premier donateur mondial en matière d'aide au développement. Mais en regardant de plus près les chiffres de l'Aide publique au développement, l'on oscille entre cynisme et incohérence. Eva Joly répond à nos questions.

Eva Joly

députée européenne Europe Écologie, présidente de la commission Développement du Parlement européen

Quelle est la place de l'Europe en terme de développement ?

En 2009, le budget consacré à l'Aide publique au développement (APD) devrait atteindre en Europe 53,4 milliards d'euros, si l'on additionne les fonds alloués par l'UE à ceux des États membres (environ 50 milliards). Si l'on s'en tient à ces chiffres bruts, l'Europe est le premier donateur mondial. Les engagements qu'elle avait pris en 2005 de porter la part de l'APD dans son produit intérieur brut à 0,56 % en 2010 et à 0,7 % en 2015 semblaient devoir renforcer cela.

La réalité et les résultats obtenus ont hélas de quoi largement nuancer ce constat.

D'abord, la tendance en ce qui concerne les chiffres n'est pas celle qu'elle devrait être. De nombreux pays en Europe reviennent petit à petit sur leurs promesses. Tous ne sont pas dans ce cas : le Royaume-Uni honore ses engagements pour ce qui est de l'allocation des fonds, de même que l'Espagne, pourtant très durement touchée par la crise. En revanche, la France se place parmi les États qui restreignent leurs efforts en matière de développement. Nous avons appris

récemment qu'elle n'accorderait que 0,44 % de son Produit intérieur brut à ses politiques de développement cette année. C'est un revirement d'autant plus condamnable qu'il en cache un autre, plus insidieux : l'évolution de la définition même de l'APD, qui, pour la France, d'autres États membres et la Commission européenne devrait désormais être appelée « APD+ » et comprendre non seulement l'aide au développement dans le sens traditionnel, mais aussi par exemple « l'aide » apportée *via...* l'expulsion, vers leurs pays d'origine, des migrants clandestins. Les « investissements directs étrangers » réalisés par les entreprises, dont certains sont loin d'être soutenables, également. C'est une politique inacceptable. On gonfle les chiffres de l'APD en y incluant des sommes qui n'ont clairement rien à y faire, qui pour certaines en sont l'antithèse, pour atteindre comme par magie des objectifs fixés il y a plusieurs années. C'est purement artificiel et particulièrement cynique.

C'est donc dans une large mesure l'inverse de ce qui devrait être fait qui est mis en place si l'on veut que l'Europe soit et reste effectivement un acteur majeur du développement, au

sens vrai du terme. D'abord, les moyens réservés à l'APD devraient être maintenus et augmentés, avec la recherche de nouveaux modes de financement. Ensuite, la définition de l'APD devrait être repensée mais dans une toute autre direction. Les idées qu'il y a souvent derrière l'APD+, même s'il est rare qu'elles soient clairement revendiquées comme telles, ce sont souvent des positionnements tels que « il y a trop de pauvres en Europe pour s'occuper de ceux des autres ». On oppose ainsi les pauvres d'Europe et les pauvres d'ailleurs pour justifier des restrictions d'ordre budgétaire qui arrivent pourtant au pire moment, avec la crise économique et financière. Celle-ci a évidemment eu et a encore des répercussions des plus importantes sur l'emploi dans les pays développés. Mais les pays en voie de développement en subissent plus violemment les conséquences, alors même qu'ils ne sont pour rien dans son déclenchement... Repenser l'APD pour la rendre efficace, repenser nos politiques extérieures pour les rendre cohérentes serait bénéfique pour tous. On ne peut pas opposer comme cela les aides sociales que l'on met en place en interne et ce que nous devrions faire sur le plan international.

En refusant d'admettre cela, on continue exactement les mêmes errements que par le passé. Sous couvert de générosité, l'APD a jusqu'à aujourd'hui souvent servi les intérêts des pays « donateurs » autant sinon plus que ceux des pays supposés en bénéficiaire. Au début de ces politiques, dans les années suivant la décolonisation : on avait alors ce qu'on appelait « l'aide liée ». Allouée à la condition que les marchés publics dans les États bénéficiaires reviennent à des entreprises originaires de leurs « bienfaiteurs ».

Naturellement, ce genre de pratique est aujourd'hui interdit. Mais l'incohérence, l'hypocrisie restent bien là ; l'APD demeure très largement viciée à la source. Alors que les traités européens stipulent que les politiques de l'UE doivent prendre en compte les objectifs de développement, on continue à conclure des accords de pêche qui permettent à l'Europe d'envoyer des flottes très importantes dans les eaux territoriales africaines au détriment des pêcheries locales. C'est la même chose avec nos politiques commerciales, qui entre autres choses contraignent un grand nombre de pays tiers à ouvrir leurs marchés agricoles. Couplé à l'hyper productivisme et aux subventions de la PAC telle qu'elle existe aujourd'hui, cela engendre de véritables catastrophes. On exporte des quantités industrielles de produits alimentaires subventionnés vers ces États, alors qu'ils auraient d'abord et avant tout besoin de développer leur propre agriculture. Leurs agriculteurs n'ont en rien les moyens de lutter contre cette « concurrence déloyale ». Il ne faut pas oublier que l'agriculture représente 60 % des emplois dans les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) – mais pas même 5 % du Fonds européen de développement que l'UE dédie aux pays du groupe ACP. On ne règle en rien la crise alimentaire, pire on l'accentue, tout comme on accentue les crises sociales en détruisant l'économie et l'agriculture locales. Difficile après cela d'être surpris par le nombre des candidats à l'émigration... Et, pourtant, celles et ceux qui arrivent à nos frontières sont traités de manière indigne, surtout venant de pays et d'institutions se voulant exemplaires en terme de démocratie. Le programme de Stockholm, qui fixe le cadre de l'action de l'Union européenne en matière de justice, de liberté et de sécurité intérieure pour les cinq ans à venir, et comprend donc un volet

sur les migrations et les politiques d'asile, en est une belle illustration.

Pire encore peut-être, l'incohérence se retrouve jusque dans l'utilisation des fonds étiquetés « développement » eux-mêmes – une sorte de préfiguration de l'APD+. Un exemple que je donne souvent depuis quelques semaines, parce qu'il est absolument scandaleux et parce qu'avec la commission que je préside au Parlement européen, je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour y mettre fin, vous le trouvez dans certaines actions de la Banque européenne d'investissements (BEI). Pour ses actions dans les pays en développement, une partie de ses moyens qui lui sont donnés proviennent des fonds de l'APD, car elle est supposée poursuivre les objectifs de l'UE dans ce domaine. Or, elle les utilise notamment en finançant des activités d'extraction minière, par exemple en Zambie, particulièrement polluantes et peu respectueuses du plus élémentaire droit du travail. On pourrait penser que ces fonds trouveraient une meilleure destination. D'autant que l'UE soutient par ailleurs, sur d'autres programmes, des actions visant à diversifier l'économie zambienne... en particulier en luttant contre le trop-plein d'activités extractives !

Quels sont alors les enjeux à venir ?

De manière assez évidente, il faut revoir en profondeur nos politiques de développement et de manière générale toutes celles qui peuvent avoir un impact sur le développement. Il faut casser cette relation néocoloniale qui persiste. L'UE, ses États membres devraient lancer une vaste étude sur la question, qui permette de lister les incohérences les plus flagrantes, de mieux prioriser les chantiers que nous avons devant nous, de chiffrer les dommages directement ou indirectement causés par les politiques des pays occidentaux ou les actions de leurs entreprises sur les pays tiers.

Cela implique par ailleurs, pour les pays riches, un changement qui aura des impacts également sur le plan intérieur, sur les modes de vie... On a trop longtemps construit la croissance des pays riches sur les ressources des pays pauvres, y compris après la décolonisation. C'est un mode de fonctionnement qui nous emmène droit dans le mur.

Cela veut dire aussi qu'il faudra user de tous les outils mis à notre disposition pour inverser le cours des choses.

Je pense à nouveau à l'exemple de la BEI. Son mandat extérieur doit être revu prochainement, et le Parlement européen a son rôle à jouer dans le processus. Si les objectifs de développement ne sont pas placés au cœur des préoccupations, il ne faudra pas hésiter à aller jusqu'à la Cour de justice des communautés européennes pour se faire entendre.

Quant aux dossiers, aux enjeux les plus urgents... Il est difficile d'en dresser une liste exhaustive. J'en citerai deux qui sont d'actualité immédiate : la lutte contre le changement climatique et les paradis fiscaux. On oublie trop souvent l'impact de ces derniers sur le développement.

La lutte contre le changement climatique, d'abord. Avec le Sommet de Copenhague, c'est le sujet le plus actuel. Et il faut bien comprendre toutes les conséquences que ce changement peut avoir pour mesurer à quel point nous devons parvenir à un accord contraignant le plus ambitieux possible, le plus rapidement possible.

Aujourd'hui, le changement climatique a déjà à lui seul poussé 12 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté. 20 autres pourraient être concernés d'ici à 2030. En termes de migrations forcées, les chiffres sont encore plus impressionnants : selon une récente étude d'Oxfam, 26 millions de personnes ont déjà dû migrer à cause du réchauffement climatique et des catastrophes qu'il entraîne, et 200 millions au total pourraient le faire d'ici à 2050. Sachant que ces migrations, comme d'ailleurs l'essentiel des mouvements de population ont principalement lieu, contrairement ce qu'on en dit parfois, sur le plan local/régional, on peut s'attendre à une instabilité accrue, dans des États pour beaucoup déjà fragiles... Alors qu'une centaine de pays dans le monde, pour la plupart des pays pauvres, n'est responsable que de 3 % des émissions de gaz à effet de serre.

Il faut donc de toute urgence que les pays industrialisés s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre à hauteur de 40 % de ce qu'elles étaient en 1990 d'ici à 2020 (80 % d'ici à 2050). Et, dans le même temps, il faut mettre en place des mécanismes qui permettent de mobiliser les 120 Mds d'euros par an jusqu'à 2020 nécessaires pour soutenir les pays pauvres dans cette lutte – qui ne

doivent pas en aucun cas être ponctionnés sur l'APD déjà existante, qui n'y suffirait pas de toute façon. D'où la nécessité de trouver des financements alternatifs, qui sont autrement plus importants que la fameuse taxe sur les billets d'avion. C'est toute la question de la taxe Tobin, poussée par une partie de la gauche européenne (dont le groupe des Verts) mais aussi par certains responsables ministériels européens, comme le gouvernement anglais, comme Bernard Kouchner aussi (il est vrai que dans le même temps, le gouvernement français paraît divisé sur la question). D'après de récentes estimations, une taxe de 5 centimes d'euros pour une transaction de 1 000 euros (0,005 % donc) permettrait de réunir au moins 30 milliards d'euros par an. Ce serait déjà un pas dans la bonne direction.

Et les paradis fiscaux ? Y a-t-il un lien avec les actions très critiquées de certaines grandes entreprises ?

Cette question du financement fait en effet le lien avec la deuxième priorité que je voulais aborder – celle des paradis fiscaux. Pour beaucoup, les paradis fiscaux, ce sont d'abord des places permettant à certains particuliers de soustraire une partie de leurs revenus au fisc. Dans cette optique, ce sont surtout les pays riches qui se trouvent lésés. Mais les conséquences de ces paradis fiscaux sont bien plus étendues et complexes. Ce sont manifestement des places de choix pour le blanchiment d'argent, la dissimulation de la corruption, etc. Or on sait qu'un certain nombre de dirigeants, notamment de pays pauvres, ne sont pas tout à fait exemplaires sur ce plan-là...

La responsabilité des institutions de certains États et de leurs dirigeants, la faiblesse ou la violation de ces institutions par ceux qui sont supposés les incarner sont considérables s'agissant des problèmes de développement, et ne doivent pas être niées. Et les paradis fiscaux jouent un rôle évident dans ce processus. Ils encouragent par ailleurs la surpêche, la déforestation, et, de manière générale, la surexploitation des ressources naturelles : ils permettent en effet de dissimuler le produit de ces pratiques, et donc de contourner les règles internationales lorsqu'elles existent.

Il y a plus, les paradis fiscaux jouent un rôle extrêmement néfaste avec le phénomène des « prix de transfert illicites », avec lesquels les

multinationales se rendent coupable d'une évasion fiscale, au détriment des pays pauvres. C'est un phénomène complexe, qui implique plusieurs filiales d'un même groupe multinational et permet à ce dernier de laisser ses dettes dans les pays où il opère, tout en dégageant la plupart de ses revenus dans des pays où il n'a aucune activité réelle mais où la fiscalité sur les entreprises est (quasi) inexistante. Une mine de cuivre qui se trouve en Zambie, pour rester sur le même type d'exemple, pourra ainsi vendre sa matière brute à un prix inférieur au prix du marché à une filiale du même groupe, mais dont le siège social se trouve lui dans un paradis fiscal. C'est cette filiale qui à son tour revendra le cuivre au prix normal du marché. Le cuivre lui-même ne transite même pas par ce paradis fiscal, mais l'essentiel des bénéfices y est officiellement réalisé ! Il y est peu, voire pas taxé du tout. Dans notre exemple, c'est une perte fiscale pour la Zambie qui est très, très loin d'être négligeable. Ce pays n'est en rien une exception, tout comme le cuivre n'est pas le seul produit exploité dans ces conditions.

Plusieurs études montrent ainsi que les sommes détournées d'une manière ou d'une autre en recourant à des paradis fiscaux sont considérables.

Pour Tax Justice Network, les fonds dissimulés par des particuliers dans des paradis fiscaux en 2004 était de l'ordre de 11 à 12 trillions de dollars, correspondant à une perte de revenu fiscal de 250 milliards de dollars, soit cinq fois plus que les moyens jugés nécessaires par la Banque mondiale pour atteindre les Objectifs du millénaire. Selon un rapport de l'agence norvégienne pour le développement international, le phénomène des prix de transferts et autres mouvements financiers illicites correspondent quant à eux à un manque à gagner annuel pour les pays les plus pauvres de 600 milliards d'euros – 10 fois plus que ce qu'ils reçoivent chaque année en APD. Sans compter que l'existence des paradis fiscaux entraîne une concurrence fiscale démentielle et donc une diminution générale des taux d'imposition et des recettes qui en dépendent. Dans la plupart des pays pauvres, ces taux sont aujourd'hui bien en dessous des 20 % de moyenne dans les pays de l'OCDE, ce qui entraînerait un manque à gagner d'environ 50 milliards d'euros par an par ce seul biais...

à comparer avec les 50 milliards d'APD accordés par l'Europe.

Pourtant, la Banque mondiale a refusé en son temps de se pencher sur le sujet, et le FMI ne semble accorder à ce sujet qu'une attention légère, pour ne pas dire un certain mépris...

Quelle que soit la façon d'aborder la question, on le voit, les sommes et donc les moyens en jeu sont particulièrement importants. Les ressources pour véritablement lutter contre la pauvreté sont là, disponibles. Ce qui manque, c'est la volonté politique au niveau de l'Union européenne, et des États-Unis aussi. Il y eu quelques progrès qui ont été enregistrés en matière de lutte contre les paradis fiscaux au cours des derniers mois, mais ceux-ci sont restés bien trop timides à l'heure actuelle. Il faudra donc maintenir la pression, notamment en profitant de la présidence espagnole du Conseil des ministres de l'UE (elle veut en faire l'une de ses priorités). Les solutions sont connues. Il faut instaurer une comptabilité obligatoire pays par pays pour l'ensemble des grands groupes, financiers, industriels, etc. Il faut instaurer un échange automatique de données. Il faut redéfinir notre définition des paradis fiscaux en y incluant la notion d'activités économiques réelles, afin de mettre fin aux abus de domiciliation des entreprises dans certaines places. Il faut enfin mettre en place des mesures coercitives à destination des paradis fiscaux récalcitrants, sur le plan commercial, diplomatique, financier, et prévoir pour ceux d'entre eux qui seraient eux-mêmes des pays en développement de quoi trouver des solutions alternatives pour leur propre économie. L'UE a les moyens d'agir sur tous ces plans et doit bien être consciente qu'on ne fera sans doute jamais autant pour le développement qu'en luttant efficacement contre de telles pratiques.

La situation est bien trop critique aujourd'hui pour que le développement demeure ce qu'il a trop longtemps été dans l'esprit de beaucoup de dirigeants – une priorité dans la parole, un dossier secondaire dans les actes. Il nous faut faire preuve de volonté et d'inventivité. Il nous faut changer de paradigme et repenser totalement nos modes de vie, nos rapports entre États, notre approche de la fiscalité, du commerce, de l'agriculture. Nous ne pourrions tout simplement plus continuer comme cela longtemps. ■