



european network on
debt and development

Counter

Balance

Challenging
Public
Investment
Banks



OXFAM

À qui profite le « Global Gateway » ?

La nouvelle stratégie de coopération au développement de l'UE

RÉSUMÉ • OCTOBRE 2024

Pour son nouveau mandat à la tête de la Commission européenne, la présidente Ursula Von der Leyen a déclaré : « Le troisième volet de notre politique économique étrangère, ce sont les partenariats, et les investissements communs dans nos intérêts et nos partenaires via « Global Gateway »,¹ notre stratégie pour les investissements dans des projets d'infrastructure dans le monde ».²

Cette déclaration illustre la vision actuelle des dirigeants politiques de l'Union européenne (UE) concernant la stratégie « Global Gateway », perçue comme un élément central de la politique économique étrangère de l'UE, visant à servir à la fois ses propres intérêts ainsi que ceux de ses partenaires.

Lancée en 2021 par la Commission européenne, cette initiative de l'UE a été mise en avant comme une « offre positive » aux pays du Sud global. Elle est présentée comme une alternative durable, fondée sur des valeurs et transparente face à l'influence géopolitique et économique croissante de la Chine dans le monde par le biais de son initiative « Belt and Road ». L'objectif est de mobiliser jusqu'à 300 milliards d'euros d'investissements entre 2021 et 2027.³

La stratégie « Global Gateway » soutient les investissements dans cinq domaines prioritaires : le secteur numérique, le climat et l'énergie, le transport, la santé, ainsi que l'éducation et la recherche. Elle propose des infrastructures physiques telles que des câbles sous-marins, des corridors de transport et des solutions d'énergies renouvelables, tout en promouvant un programme de réformes visant à créer un « environnement des affaires propice » pour faciliter les investissements européens.

Cependant, en examinant de plus près, de nombreuses problématiques émergent concernant le programme du « Global Gateway ». Ces inquiétudes reposent sur le fait que la principale source de financement du « Global Gateway » provient de la politique et du budget de la coopération au développement de l'UE, dont la mission principale, selon les traités fondateurs, est « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté ».⁴

Ce rapport cherche à répondre à la question suivante : le « Global Gateway » privilégie-t-il les objectifs de politique étrangère et les intérêts économiques de l'UE, au détriment des impacts positifs sur le développement dans les pays partenaires ?

Ce rapport s'appuie sur des recherches antérieures menées par Counter Balance et Eurodad⁵ et fournit une analyse complète et actualisée du « Global Gateway », en examinant ses sources de financement, sa gouvernance ainsi que ses derniers projets. Il évalue si les projets déployés jusqu'à présent, notamment dans les secteurs de l'énergie et du climat (y compris les matières premières), du numérique et de la santé, correspondent aux objectifs de développement et aux principes de l'action extérieure de l'UE, tels que l'éradication de la pauvreté et des inégalités, la protection des droits humains et le développement durable.

Ce rapport se concentre sur une analyse détaillée de 40 projets du « Global Gateway » (listés à l'annexe 3), dont bon nombre sont considérés comme des « projets phares » (tous répertoriés aux annexes 1 et 2), couvrant différentes régions et différents secteurs. Ces projets ont été choisis à titre d'exemple, mais également en raison de la disponibilité d'informations plus détaillées et de littérature provenant de sources externes (universités, médias, organisations de la société civile et autres parties prenantes).

Dans 25 des 40 projets « Global Gateway » étudiés, au moment de la rédaction du rapport, au moins une entreprise européenne a bénéficié du projet (voir annexe 3). Parmi ces entreprises, on retrouve notamment de grandes multinationales telles que Siemens, A.P. Moller Group, SUEZ et BioNTech. La présence d'entreprises européennes dans la majorité des projets analysés indique qu'il existe un risque élevé que le « Global Gateway » favorise les opportunités pour ces entreprises dans les pays du Sud global, plutôt que les objectifs de développement tels que la réduction de la pauvreté.

Ce qui a commencé comme une stratégie de marque de l'UE⁶ est devenu une approche centrale de son action extérieure, influençant de plus en plus d'autres politiques majeures de l'UE, telles que le plan industriel du Pacte vert ainsi que la législation sur les matières premières critiques. Parallèlement, les efforts de l'UE pour déployer la stratégie « Global Gateway » risquent de contredire ses propres engagements à respecter des normes élevées en matière de droits humains, de droits sociaux, de droits des travailleurs, de transparence, ainsi que son ambition de créer des partenariats équitables plutôt que de dépendances et à proposer un agenda d'investissement démocratique.

Les résultats

Ce rapport identifie trois problèmes clés à la mise en œuvre de la stratégie européenne « Global Gateway », qui compromettent sa capacité à générer des résultats positifs en matière de développement :

A. Le « Global Gateway » promeut les intérêts commerciaux et géopolitiques de l'UE, encourage la privatisation des infrastructures et des services publics dans le secteur de l'énergie dans les pays du Sud global et risque d'alourdir le fardeau de la dette des pays partenaires. La question se pose de savoir si la priorité du « Global Gateway » est de favoriser les investissements de l'UE à l'échelle mondiale ou de lutter contre la pauvreté et les inégalités dans le monde.

Les projets du « Global Gateway » sont présents dans 29 des 37 pays pauvres très endettés (PPTÉ), ce qui menace la capacité des pays partenaires à répondre aux besoins et droits fondamentaux de leurs citoyens. Ce rapport montre également que le « Global Gateway » permet aux entreprises privées des plus grandes économies de l'UE d'investir dans des pays ayant des liens coloniaux historiques, soulevant ainsi des préoccupations quant à une approche néocoloniale, où les ressources des pays du Sud global seraient exploitées au détriment du développement local.

B. Il existe un risque d'impacts négatifs sur les droits humains et sur l'environnement.

Parmi ces risques figurent des effets négatifs sur l'emploi et les moyens de subsistance des personnes (par exemple dans le cas du secteur de la gestion des déchets), sur l'accès à la terre et aux ressources, ainsi que sur le droit à la santé, avec des conséquences négatives sur la fourniture de services publics. Ces risques sont exacerbés par le fait que le « Global Gateway » opère dans des contextes déjà caractérisés par des violations des droits humains. Les impacts environnementaux néfastes représentent également un risque majeur. Cela inclut des projets liés aux combustibles fossiles, tels que les centrales hybrides combinant énergie solaire et diesel, ainsi que les projets à forte empreinte environnementale, tels que les projets d'hydrogène, d'extraction de lithium, de centres de données, ou encore des extensions de ports, d'aéroports et de corridors de transport. Dans le cas de l'hydrogène, 4 des 13 projets d'hydrogène à forte consommation d'eau dans le cadre du « Global Gateway » sont prévus dans des pays à fort stress hydrique. Le « Global Gateway » continue de financer des géants de la pollution, TotalEnergies et Enel sont membres du « Global Gateway Business Advisory Group », pour leurs projets d'énergie renouvelable, malgré l'absence de plans de décarbonisation crédibles de la part des entreprises de combustibles fossiles et le recul de leurs promesses climatiques.⁷

Parmi les projets du « Global Gateway », un accord préoccupant sur les matières premières a été signé entre le Rwanda et l'UE. Cet accord s'inscrit dans un contexte de conflit armé en cours dans la province riche en minerais de la République démocratique du Congo (RDC), où le Rwanda est accusé d'être impliqué. Il existe un risque que cet accord puisse aggraver le conflit dans la région.

De plus, la Banque européenne d'investissement (BEI), l'une des principales institutions de financement du développement chargée de la mise en œuvre de la stratégie « Global Gateway », a fait l'objet de critiques de la part d'organisations de la société civile (OSC), de parlementaires, d'universitaires et de journalistes pour ses analyses d'impact inadéquates, son manque de vérifications diligentes et efficaces en matière de droits humains, ses faibles normes de transparence ainsi que l'absence d'un mécanisme de plainte indépendant.⁸ Au lieu de s'engager à atteindre l'objectif de l'UE selon lequel 85 % des actions extérieures devraient contribuer à l'égalité entre les femmes et les hommes, la BEI Monde ne s'engage qu'à ce que 30 % de ses « opérations » respectent cet objectif. Ces éléments soulèvent des inquiétudes quant à la crédibilité du discours fondé sur les droits et les valeurs du « Global Gateway ».

C. La manière dont le « Global Gateway » a été conçu et mis en œuvre n'a été ni démocratique ni transparente.

Introduit unilatéralement par la Commission européenne (CE) et le Haut représentant/Vice-président de la Commission, ce programme a exclu dès le départ les pays du Sud global de son processus de conception, de gouvernance et d'établissement des priorités. Les organes élus (y compris les parlements), la société civile et les experts indépendants dans les pays bénéficiaires n'ont aucun rôle significatif dans la prise de décision ou dans les mécanismes de responsabilité. Au lieu de cela, ce sont les fonctionnaires de l'UE et les institutions de financement du développement qui prennent des décisions descendantes sur les projets à financer avec les fonds de l'UE, tout en favorisant l'engagement avec les grandes entreprises. Cela va à l'encontre du principe d'égalité des partenariats et des projets du « Global Gateway » qui « seront conçus, élaborés et mis en œuvre en étroite coopération et en concertation avec les pays partenaires ».⁹

Bien que la CE ait mis en place une « Global Gateway Civil Society and Local Authorities Advisory Platform »,¹⁰ il ne s'agit pour l'instant que d'un simple exercice de « case à cocher », sans véritable influence sur l'approche, la sélection ou la conception des projets. Parallèlement, l'implication du « Global Gateway Business Advisory Group », composé de 59 grandes entreprises et associations professionnelles, principalement européennes,¹¹ est nettement plus influente : les noms de ses membres apparaissent dans les projets « Global Gateway », comme dans le câble sous-marin Medusa développé avec la participation d'Orange et d'Alcatel, appartenant à Nokia.

Il y a un manque significatif d'informations accessibles au public sur le financement des projets, les processus d'appel d'offres, les contrats attribués et les évaluations indépendantes et transparentes des finances, des droits humains et de l'environnement. Il est donc impossible de suivre et d'évaluer la manière dont les projets contribuent aux objectifs de développement, ou le risque d'impacts négatifs dans les pays bénéficiaires.

La voie à suivre

Alors que le nouveau Parlement européen et la nouvelle Commission prennent leurs fonctions, un moment décisif s'offre pour changer de cap. La quatrième Conférence des Nations unies sur le financement du développement, qui se tiendra en Espagne à la mi-2025, constitue également une occasion de redéfinir le rôle mondial de l'UE. L'Union devrait s'engager dans ce processus en plaçant les besoins des pays à faible revenu au premier plan de ses stratégies pour l'avenir.

Ce rapport invite les institutions de l'UE et les États membres à prendre en considération les recommandations politiques suivantes :

A. Réévaluer la stratégie « Global Gateway » sans plus tarder.

Cette réévaluation devrait inclure les éléments suivants :

- Réaffirmer les missions principales du « Global Gateway » (en tant qu'instrument de coopération au développement de l'UE et de canal de l'aide publique au développement (APD)), à savoir la réduction de la pauvreté dans le monde, le développement durable, la solidarité et le respect mutuel entre les peuples, ainsi que la protection des droits humains, en particulier ceux des enfants. Les autres objectifs actuellement assignés au « Global Gateway », tels que les objectifs de politique étrangère et la promotion des intérêts économiques de l'UE, ne peuvent pas être poursuivis avec l'APD de l'UE.
- Travailler avec les pays du Sud global pour élaborer une stratégie de collaboration solide fondée sur la souveraineté, l'autosuffisance et un cadre de coopération internationale juste.
- Favoriser les projets de coopération régionale, plutôt que ceux centrés sur des approches pays par pays, qui peuvent servir de tremplins aux entreprises européennes tout en risquant d'alimenter un nivellement par le bas entre les États pour attirer les investissements.
- Soutenir les projets de partenariat public-public et les OSC par des financements sous forme de subventions afin d'assurer la provision de services publics et d'infrastructures durables présentant des avantages sociaux et environnementaux.
- Inclure les entreprises dans des projets où il existe des preuves solides et claires d'additionnalité du développement à long terme. Donner la priorité aux entreprises locales, en particulier celles dirigées par des femmes, qui soutiennent la durabilité environnementale et les besoins socio-économiques des communautés autochtones et locales.
- Rendre publics les résultats et les indicateurs spécifiques contribuant à la réduction de la pauvreté et des inégalités, y compris le genre, pour chaque projet, afin de permettre une responsabilisation et une évaluation claires des projets pour déterminer quels sont les impacts des investissements et qui en bénéficie.

B. Adopter des normes élevées dans les processus de prise de décision, d'approvisionnement, de transparence et de mise en œuvre du « Global Gateway ».

Au minimum, cela devrait inclure les mesures suivantes :

- La CE devrait rendre publics tous les procès-verbaux des réunions entre ses fonctionnaires et les membres du « Global Gateway Business Advisory Group », au cours desquelles le « Global Gateway » est discuté.
- La CE devrait démontrer que le « Global Gateway » n'est pas une source de favoritisme pour le secteur économique des États membres de l'UE, ni un moyen de promouvoir l'aide liée de manière informelle.
- Tous les documents dont disposent la CE et les institutions de financement du développement (IFD) pour appuyer la sélection des projets devraient être rendus publics. Les IFD qui mettent en œuvre des projets « Global Gateway », comme la BEI, devraient rendre publique chaque évaluation de la dette liée à un projet.
- Les critères de sélection et de bénéficiaires des contrats attribués aux entreprises, ainsi que les garanties et les subventions pour les projets au titre du Fonds européen pour le développement durable plus (FEDD+) doivent être publiés, ainsi que les données détaillées sur le financement total des projets, provenant à la fois de sources publiques et privées.
- Les voyages d'affaires, missions et autres activités visant à soutenir les intérêts des entreprises de l'UE liés aux projets « Global Gateway » ne devraient pas être financés par le budget de développement de l'UE.
- Seules les entreprises du secteur privé respectant les normes les plus élevées en matière de diligence raisonnable, telles que définies dans la directive de l'UE sur la durabilité des entreprises, devraient être éligibles à la mise en œuvre des projets « Global Gateway ». De plus, les entreprises doivent garantir les droits de négociation collective, respecter les normes du travail conformément aux recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT), être alignées sur l'Accord de Paris et démontrer une contribution claire aux objectifs de développement.

C. Instaurer des processus et des mécanismes de contrôle public et parlementaire du « Global Gateway », tant en Europe que dans les pays du Sud global.

Le Parlement européen et les OSC devraient être autorisés à examiner formellement la stratégie « Global Gateway », ainsi que sa mise en œuvre. Actuellement, la « Business Advisory Group » présente des limites majeures. Son mandat et son rôle doivent être radicalement transformés pour permettre une participation inclusive de toutes les OSC et organisations de défense des droits des femmes intéressées dans la révision de la mise en œuvre actuelle du « Global Gateway ». Les OSC devraient jouer un rôle actif dans la sélection, la conception et la mise en œuvre de tous les projets bénéficiant d'un soutien du budget de développement de l'UE et d'investissements extérieurs de l'UE. De plus, les OSC devraient continuer à avoir accès à des mécanismes de financement indépendants et dotés de ressources suffisantes pour renforcer leur travail et leur rôle sociétal, en leur permettant de choisir leurs domaines de travail en fonction de leurs propres priorités.

D. Examiner l'alignement du « Global Gateway » sur les objectifs de développement de l'UE avant l'approbation du budget de l'UE pour la période post-2027.

La Cour des comptes européenne (CCE) devrait procéder à une évaluation de l'alignement du « Global Gateway » sur les objectifs de développement de l'UE. Une consultation publique avec les OSC devrait également être menée par la CE, afin que ces acteurs clés puissent contribuer activement à la définition de la future stratégie de coopération au développement de l'UE. Le nouveau collège des Commissaires pour la période 2024-2029 devrait suivre le mandat de développement et d'action extérieure défini dans les traités de l'UE et veiller à ce que la politique de développement ne soit pas une stratégie visant à générer des bénéfices pour les entreprises.

La question fondamentale est donc la suivante : quels sont les avantages concrets pour les pays du Sud global ? Le manque de preuves de la part de l'UE démontre que, dans sa forme actuelle, le « Global Gateway » ne peut pas être considéré comme la stratégie clé pour le développement et l'action extérieure de l'UE. En tant que l'un des acteurs les plus puissants du développement, l'UE dispose des ressources et de la capacité nécessaires pour contribuer à la réduction de la pauvreté et à la lutte contre la crise climatique et les inégalités, en corrigeant des décennies d'injustice et d'exploitation systémiques. Elle doit adhérer à une vision de transition mondiale juste fondée sur les principes d'égalité, de droits, de souveraineté, de développement socio-économique et d'une architecture financière internationale équitable.

Références

- 1 La traduction littérale de « Global Gateway » est Passerelle Globale. Cependant il n'existe pas de traduction officielle en français de « Global Gateway » dans les documents et publications officiels de la Commission européenne et du Conseil européen.
- 2 Ursula von der Leyen (2024) Le choix de l'Europe : Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029 (Strasbourg, 18 juillet 2024). https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63fb2cf648_fr
- 3 Commission européenne (2021) Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement : La stratégie "Global Gateway". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>
- 4 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 208
- 5 Farwa Sial et Xavier Sol (2022). The emperor's new clothes: what's new about the EU's Global Gateway? (Eurodad et Counter Balance). https://www.eurodad.org/the_emperor_s_new_clothes_what_s_new_about_the_eu_s_global_gateway
- 6 Farwa Sial et Xavier Sol (2022) The emperor's new clothes: what's new about the EU's Global Gateway? (Eurodad et Counter Balance). https://www.eurodad.org/the_emperor_s_new_clothes_what_s_new_about_the_eu_s_global_gateway
- 7 The Guardian (2023) Big oil quietly walks back on climate pledges as global heat records tumble. <https://www.theguardian.com/us-news/2023/jul/16/big-oil-climate-pledges-extreme-heat-fossil-fuel>
- 8 Counter Balance (2021) Joint CSO submission: human rights approach of the EIB. https://counter-balance.org/uploads/files/Documents/Briefings-and-Policy-Files/Joint-CSO-Submission_EIB-Human-rights-approach_August2021.pdf
- 9 Commission européenne (2021) Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement : La stratégie "Global Gateway". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>
- 10 Commission européenne (2023) Global Gateway Civil Society and Local Authorities Advisory Platform – list of members. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/264bc2a4-7e04-4e64-a4cd-0c37c1860228_en?filename=glob-al-gateway-cso-la-advisory-platform-members-list_en.pdf. Oxfam est membre de la plateforme.
- 11 Commission européenne (2023) Global Gateway Business Advisory Group: list of members and observers. https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/8f0954fc-34ed-45fe-8c68-b59015e98b41_en



SCANNEZ ICI POUR LIRE LE RAPPORT COMPLET

À propos de Eurodad

Eurodad est un réseau de 60 organisations de la société civile de 28 pays européens. Nous œuvrons à ce que le système financier aux niveaux mondial et européen soit contrôlé démocratiquement, durable sur le plan environnemental, engagé dans l'éradication de la pauvreté et garant les droits humains pour tous.

European Network on Debt and Development Asbl. (EURODAD)
Bâtiment Mundo-B
Rue d'Édimbourg 26
1050 Bruxelles
Belgique

À propos de Counter Balance

Counter Balance est une coalition regroupant neuf ONG dont la mission est de faire de la finance publique européenne un levier clé de la transition vers des sociétés socialement et écologiquement durables et équitables.

Counter Balance
Bâtiment Mundo-B
Rue d'Édimbourg 26
1050 Bruxelles
Belgique

À propos de Oxfam

Oxfam est une confédération internationale composée de 21 organisations qui, aux côtés de partenaires et d'alliés, œuvrent auprès de millions de personnes à travers le monde. Ensemble, nous luttons contre les inégalités pour mettre fin à la pauvreté et à l'injustice, maintenant et à long terme, pour un avenir égalitaire.

Pour plus d'informations, veuillez contacter une des agences ou visiter le site internet www.oxfam.org