

■ FINLANDE

L'aide et les relations économiques sont encore décalées par rapport au bien-être des personnes



Si le Programme de politiques pour le développement a des aspects positifs, l'approche de la Finlande sur le développement social et les droits sociaux s'est affaiblie. Les politiques sur l'égalité des sexes, les droits de la femme et des groupes vulnérables et la lutte contre le VIH / SIDA sont insuffisantes. Les politiques de développement et de coopération durables exigent de la part de ce pays une augmentation de l'aide et l'introduction de mécanismes de financement innovants, entre autres, les impôts sur les transactions financières. Le Gouvernement doit aussi contrôler les impacts sociaux et environnementaux des compagnies finlandaises installées dans les pays en développement.

KEPA
Social Watch Finlande¹
Timo Lappalainen

Le Programme de politiques pour le développement du Gouvernement finlandais, introduit en 2007, a modifié les politiques du pays dans ce domaine. Il a élargi son approche sur la réduction de la pauvreté en incluant le développement durable de l'économie, de l'environnement et de la société, et il a mis l'accent sur les politiques climatiques et environnementales aussi bien que sur le rôle du secteur privé.

Les ONG finlandaises voient d'un bon œil l'intérêt du Gouvernement sur la sécurité alimentaire, le développement rural et la durabilité environnementale. Elles sont toutefois inquiètes de constater qu'on accorde une priorité moindre au développement social, aux droits des plus vulnérables et aux conséquences de la pauvreté sur le commerce, les investissements, la migration et les autres politiques en rapport avec ces questions. Les Investissements directs étrangers (IDE) des compagnies finlandaises ont fréquemment des conséquences négatives sur la capitalisation humaine. Les ONG souhaiteraient un examen de tous les secteurs politiques de la part du Gouvernement à la lumière de leur impact sur les pays en voie de développement.

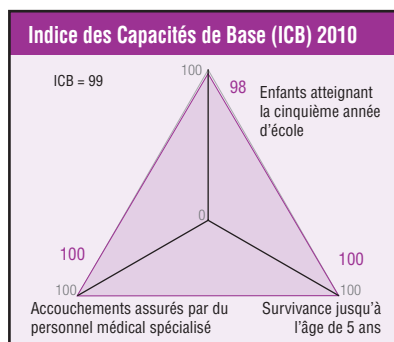
APD : étendre ne signifie pas augmenter

La Finlande est l'un des rares pays donateurs ayant réussi à augmenter le pourcentage de l'Aide publique pour le développement (APD) conformément à ses engagements internationaux. Malheureusement la crise financière a obligé le Gouvernement à procéder à des coupes franches dans les augmentations planifiées.

En 2010, une augmentation de EUR 40 millions a été allouée aux programmes de développement au lieu de l'augmentation de EUR 50 millions initialement prévue. Pour 2011, le Gouvernement prévoit que l'APD atteindra un niveau de 0,58 % du PNB. De telles tendances suscitent de l'inquiétude car l'on craint que la Finlande n'atteigne pas l'objectif de 0,7 % pour 2015.

Par ailleurs, les ONG craignent que l'APD ne s'étende à des domaines politiques nouveaux – plus de dépenses liées aux réfugiés et au financement climatique. Le ministère de l'Intérieur a essayé de faire en sorte que l'APD n'inclue pas seulement le coût des réfugiés qui possèdent ce statut, mais aussi celui de ceux auxquels

1 Cet article a été écrit par Eva Nilsson, avec la collaboration de Tytti Nahi et Niina Pitkänen.



on refuse l'asile, mais le Gouvernement n'a pas accédé à cette requête.

Le financement climatique, lui, sera inclus dans l'APD, au lieu de se voir allouer un montant additionnel, ce qui va à l'encontre des engagements internationaux en matière d'additionnalité et des recommandations des ONG finlandaises. La question du rapport financement climatique – APD n'a encore pas trouvé de solution.

Malgré les pressions chaque fois plus fortes sur les fonds de l'APD et le fait que la Finlande fasse partie du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, le Gouvernement ne s'est pas montré intéressé par le fait de proposer ou d'appuyer des sources innovantes de financement ni disposé à soutenir l'introduction d'un impôt sur les transactions financières, malgré le grand soutien de la société civile, de certains partis nationaux et de plusieurs pays européens².

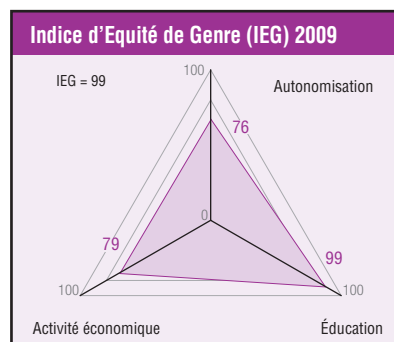
La réduction de l'aide sociale

L'aide finlandaise augmente dans les domaines des forêts, de l'eau et du changement climatique ; on allègue que ce sont les « domaines où l'expérience et les connaissances finlandaises sont le mieux utilisées pour soutenir les programmes de développement des pays associés »³. L'aide liée à ces domaines augmente dans tous les pays associés à long terme avec la Finlande. D'où la baisse de la proportion de l'aide destinée au secteur social.

L'égalité des sexes, les droits de la femme et des groupes vulnérables et la lutte contre le VIH / SIDA de-

2 Matti Ylönen, *Innovatiiviset rahoituslähteet ja Suomi. Lehtereiltä parrasvaloihin? Ajatuspaja E2:n tilaisuus eduskunnan kansalaisinfossa*, 10 septembre 2010.

3 Ministère des Relations extérieures, Gouvernement de la Finlande, *Programme de politiques pour le développement 2007 : vers une communauté mondiale durable et juste*, Helsinki, 2007, 17.



vraient être les axes de la coopération pour le développement. Toutefois, comme le montre une évaluation récente, il n'existe pratiquement pas de mécanismes les intégrant aux programmes d'aide. Le financement pour les droits spécifiques de la femme et les programmes d'égalité des sexes ont été réduits⁴.

Le Gouvernement a d'ailleurs modifié son objectif de cibler l'APD sur un petit nombre de pays associés à long terme par une coopération thématique centrée sur des secteurs d'importance spécifique pour la Finlande, généralement sur une base régionale. Le ministère des Relations extérieures a créé des programmes-cadres régionaux pour l'Afrique, le Caucase du Sud, l'Asie Centrale, les Balkans Occidentaux et la région des Andes.

Enfin, le pourcentage des aides aux programmes est en baisse par rapport à l'aide aux projets, et le Gouvernement a réduit son soutien budgétaire général à 25 % pour les pays associés à long terme. Ces mesures font naître des doutes concernant l'engagement de la Finlande avec la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Les ONG craignent que le fait de se centrer sur l'aide thématique et l'aide aux projets ne puisse distraire l'attention de la spécificité et l'harmonisation des contextes.

Les investissements directs étrangers

On ne combat pas la pauvreté uniquement avec de l'aide au développement. Les relations économiques avec les pays en développement sont très importantes, y compris l'IDE. Toutefois, la plus grande partie de l'IDE finlandais est destiné au monde développé. L'IDE finlandais aux pays en

4 Ministère des Affaires étrangères, Gouvernement de la Finlande, *Problèmes transversaux de la coopération pour le développement de la Finlande : compte-rendu d'évaluation*, Helsinki, 2008, 6.



voie de développement, en 2009, a seulement représenté 6 % du total, majoritairement en Chine, au Brésil, en Inde et à Singapour. Les investissements en Afrique subsaharienne restent rares et seulement 0,02 % de l'IDE total a été destiné aux Pays les moins avancés (PMA)⁵.

Il est cependant difficile de mesurer avec précision les flux d'IDE lorsque les entreprises deviennent des multinationales. Les sociétés finlandaises sont les premières à sous-traiter la production à des filiales du monde entier⁶. Les filiales peuvent faire des investissements qui n'entrent pas dans les statistiques finlandaises.

Pour augmenter les investissements dans les pays en développement, le ministère des Relations extérieures a essayé d'impliquer le secteur des entreprises en créant des groupes de conseil pour les entreprises et les institutions finlandaises pour travailler sur des sujets majeurs. De même, le ministère du Travail et du Développement s'est rendu dans des pays pauvres et aux revenus moyens pour promouvoir les entreprises finlandaises et stimuler l'investissement. D'autre part, la Finlande gère un programme d'alliances d'entreprises appelé *Finnpartnership*, un plan de prêts à des conditions très favorables et des fonds de capitaux privés pour les crédits d'exportation. Le tout avec des fonds de l'APD.

En 2009, les deux tiers des fonds de *Finnpartnership* ont été destinés à des projets en Asie, et la plupart des affectations entre 2006 et 2009 ont été distribuées à la Chine, à l'Inde et au Vietnam. On a accordé des financements à des entreprises de toutes tailles⁷. La Finlande allègue que l'IDE doit contribuer à la capitalisation humaine durable⁸ ; cependant, les prêts à des conditions très favorables ou le crédit pour l'exportation ne se mesurent pas toujours selon des critères favorisant les pauvres. Une grande partie des investissements des grandes entreprises dans des pays en développement se concentrent sur les matières premières et non pas sur des industries productives, ce qui crée rarement une valeur ajoutée pour le développement.

Les impacts sociaux et environnementaux

Des débats publics très vifs sur les impacts environnementaux et sociaux de l'IDE finlandaise se sont ouverts. Des compagnies de cellulose qui investissent en Asie et en Amérique du sud ont fait les gros titres pour avoir violé les droits territoriaux de la population et pour nuire à l'environnement. Par exemple l'entreprise forestière *Stora Enso* dont l'installation au Brésil a obligé les villageois à quitter leurs foyers⁹. Un autre géant de l'industrie forestière, UPM-Kymmene, a dû quitter l'Indonésie après avoir été accusé de détruire des forêts pluviales et de s'approprier des terres par la force.

Les problèmes causés par la production de biocarburants a aussi fait beaucoup de bruit en Finlande. La société finlandaise *Neste Oil* importe de l'huile de palme de l'Asie du sud-est et a été accusée par des organisations environnementales de détruire des forêts pluviales et de

prendre par la force les terres des populations indigènes. La campagne « Vêtements propres », qui a été lancée en Finlande au printemps 2010, a provoqué des polémiques quant à la production textile. De nombreuses entreprises de confection finlandaises, telles que *Stockmann*, *Seppala*, *Lindex*, *Halonen*, *Moda*, *Top-Sport* et *Halti*, dépendent de travailleurs qui ne reçoivent pas le salaire vital.

Les ONG finlandaises ont intensifié les débats à propos de l'évasion fiscale, qui constitue un obstacle important pour le développement. De nombreuses entreprises produisent dans des zones franches et leurs bénéfices sont distribués vers des juridictions extraterritoriales, ce qui fait perdre des capitaux et des impôts aux pays en développement. Des compagnies comme *Kemira*, *Kone*, *Metsä-Botnia*, *Nautor*, *Nokia*, *Outokumpu*, *Stora Enso* et *Wärtsilä* ont installé des filiales dans des paradis fiscaux. Il est difficile d'obtenir des informations précises sur les impôts payés par les compagnies. Lorsque le réseau d'ONG *FinnWatch* a tenté de réaliser une étude sur les politiques fiscales des compagnies finlandaises à l'étranger, la plupart d'entre elles se sont refusées à fournir des informations à propos des pays ou de leurs filiales, en arguant qu'il s'agissait d'un secret d'entreprise ou qu'il impliquait des difficultés pratiques¹⁰.

En général, l'IDE n'a pas répondu aux attentes pour générer une croissance économique, réduire la pauvreté et fournir un travail décent. Le Gouvernement est pourtant resté très passif en ce qui concerne les questions de responsabilité entrepreneuriale et l'évasion fiscale relatives aux pays en développement. Beaucoup des problèmes liés à l'évasion fiscale pourraient être combattus grâce à un soutien énergétique à l'élimination des paradis fiscaux et à l'introduction de normes comptables internationales dans les rapports par pays. Le Gouvernement ne contrôle pas non plus efficacement si les entreprises finlandaises respectent les directives à l'intention des corporations multinationales de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Un Comité de responsabilité sociale et corporative a été créé pour contrôler et informer sur la conduite des entreprises finlandaises, mais ses ressources et son profil ne sont pas à la hauteur des exigences¹¹.

Les services de base sont en danger en raison des accords commerciaux

Le commerce est un autre aspect du rôle du secteur privé dans la politique pour le développement de la Finlande. Ces deux dernières années, le ministère des Relations extérieures a soutenu l'Aide au commerce et a promu l'importation de produits venus de pays en développement. La Finlande est connue pour avoir valorisé dans le passé le lien développement-commerce, y compris lorsqu'elle a présidé l'UE en 2006. Le Gouvernement actuel s'est aussi engagé à avoir une cohérence politique mais dans les faits, il ne respecte pas cet engagement. Par exemple, les effets des accords commerciaux sur les pays associés à long terme n'ont pas été pris en compte.

Les principaux forums pour établir les politiques commerciales en Finlande sont l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'UE. Si les États membres ont la

possibilité de peser sur les négociations de la Commission européenne, la Finlande a rarement exercé ce droit. Le Parlement n'a pas non plus agi en ce sens. Contrairement à la dernière période électorale, le Grand comité du Parlement n'a pas créé de groupe de travail spécial pour les questions commerciales, malgré l'augmentation permanente du nombre et de l'extension des accords commerciaux. Parallèlement, le rapport annuel sur le commerce et le développement présenté par le Département de politique commerciale du ministère des Relations extérieures devant le Parlement finlandais a été d'une brièveté inhabituelle.

La plupart des ONG finlandaises considère que la Finlande devrait s'abstenir de commercialiser les services de base et assouplir la marge sur les droits de propriété intellectuelle. Par exemple, à Dar es Salam, en Tanzanie – pays associé à long terme – les services de distribution d'eau ont été privatisés. Seul 25 % des habitants bénéficie de l'eau courante en raison de l'augmentation des prix et de la restriction de la distribution. Pour la Finlande, l'eau est l'un des sujets centraux du développement durable ; le pays devrait donc s'assurer que ces services de base soient effectivement accessibles aux pauvres. Les médicaments en sont un autre exemple. En raison des droits de propriété intellectuelle, ils sont souvent trop chers pour la plupart des habitants des pays pauvres et de revenus moyens.

Comment faire face à ces enjeux ?

Pour que les politiques de développement et la coopération soient réellement durables, l'aide de la Finlande doit augmenter en termes absolus et en pourcentage. L'aide ne doit pas être utilisée pour venir à bout des coûts des réfugiés et du financement climatique. Elle doit être canalisée plus efficacement pour réduire la pauvreté. Au-delà de l'APD, la Finlande doit introduire des mécanismes innovants pour le financement incluant des impôts sur les transactions financières pour faire disparaître certaines des brèches du financement pour le développement.

On doit également reconnaître que les savoirs finlandais ne peuvent pas fournir de la valeur ajoutée quand on porte atteinte à la propriété des pays associés ainsi qu'à leurs politiques sociales. L'état de bien-être social de la Finlande elle-même se fonde sur l'égalité et sur les institutions sociales inclusives en tant que moteurs clés du développement économique et social. De telles expériences devraient constituer un élément crucial de la valeur ajoutée apportée par le pays, ainsi qu'une base solide pour rechercher des moyens plus efficaces pour réduire la pauvreté et favoriser la protection sociale à l'étranger.

Le Gouvernement devrait contrôler également de beaucoup plus près les sociétés qui investissent dans les pays en développement et ne devrait pas participer aux investissements qui ne s'engagent pas à respecter les normes de durabilité sociale et environnementale. Il devrait soutenir l'introduction de normes comptables internationales dans les rapports par pays et l'élimination des paradis fiscaux pour arrêter les flux financiers illégaux en provenance des pays en développement.

Finalement, la Finlande devrait prendre des mesures énergiques pour s'assurer que les accords commerciaux n'entrent pas en conflit avec la capitalisation humaine. Comme le pays s'est engagé à contrôler les effets des politiques commerciales sur les pays pauvres, le Gouvernement devrait être plus proactif lorsqu'il s'agit de guider le travail de la Commission européenne, en se fondant sur ses expériences avec les pays associés à long terme. ■

5 Calculs provenant des données de la Banque de Finlande par l'économiste Airi Heikkilä, 10 mai 2010.

6 Statistiques sur la Finlande, « Suomalaisyritykset ovat ulkomaille ulkoistamisen etujoukkoa », *Tieto&trendit* 4-5, 2008.

7 Finnfund, *Toimintaraportti 2009*.

8 Valtioneuvoston kanslia, *Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5, 2006, 25.

9 Finnwatch, *Stora Enso etelän eukalyptusmailla*, 2, 2009.

10 Finnwatch, *Köyhiltä rikkaille, Yritysten veronmaksu, kehityksmaat ja vastuullisuus*, 1, 2009, 21.

11 Eurodad, *La situation réelle de l'aide*, 2010. Voir : <www.realityofaid.org/>.

