

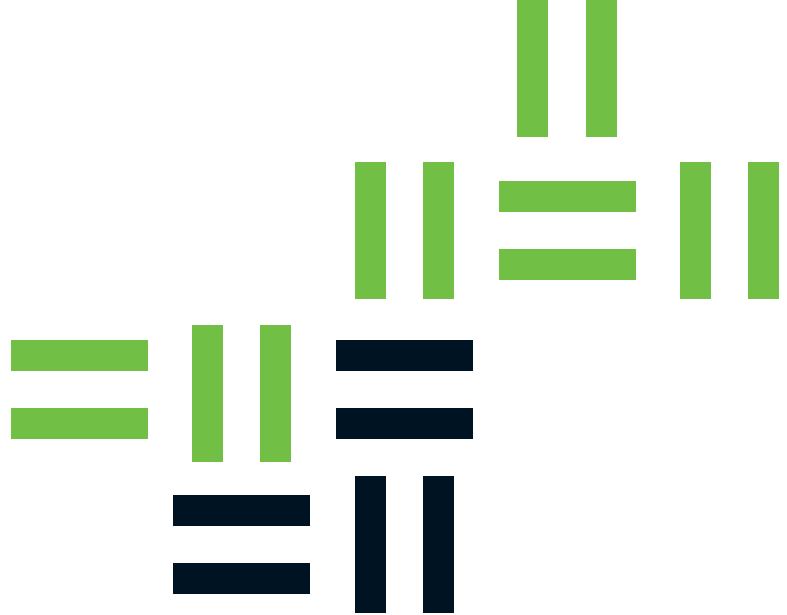


RAPPORT 2019 SUR L'AIDE BELGE AU DÉVELOPPEMENT

Bilan de législature
Quelle coopération avec
les États fragiles ?

CNCD

11.11.11



RÉSUMÉ, EXÉCUTIF

Le Rapport 2019 du CNCD-11.11.11 sur l'aide belge au développement présente une analyse critique de l'évolution des politiques belges en matière de coopération au développement. Puisqu'il arrive peu après la fin de la législature 2014-2019, ce Rapport analyse non seulement la période allant de septembre 2018 à août 2019, mais il fait également un bilan de la législature passée dans son ensemble. Après un aperçu des tendances observées au niveau international (chapitre 1), le Rapport étudie les dernières évolutions en termes de quantité de l'aide (chapitre 2), de qualité de l'aide (chapitre 3), ainsi que de cohérence des politiques en faveur du développement (chapitre 4). Son dernier chapitre (chapitre 5, « Zoom ») est consacré cette année à la coopération au développement dans les États fragiles, un sujet d'une importance croissante.

Au niveau du **contexte international**, ce Rapport constate que l'année 2018-2019 a été marquée par deux tendances paradoxales : l'importance grandissante du mouvement climatique d'une part et le renforcement du repli identitaire d'autre part. Ces deux tendances se sont reflétées dans les résultats des élections européennes de mai 2019, symptômes d'un monde de plus en plus polarisé qui glorifie d'un côté Greta Thunberg, de l'autre Jair Bolsonaro. Dans un tel contexte, l'aide publique au développement a diminué de 2,7% en 2018 au niveau mondial. La part de l'aide mondiale destinée aux pays les plus pauvres et à l'Afrique sub-saharienne a elle aussi diminué – une tendance particulièrement inquiétante puisque ces zones sont les plus tributaires de l'aide internationale.

La Belgique n'est pas un exemple en la matière. En effet, la **quantité de l'aide** belge a une nouvelle fois diminué en 2018, pour n'atteindre que 0,44% du revenu national brut. Si les montants absolus de l'aide se sont stabilisés entre 2017 et 2018, ils sont aujourd'hui à des niveaux historiquement bas, comme le montre l'analyse à plus long terme. En effet, la législature passée a été marquée par des coupes budgétaires importantes pour la coopération au développement. Tous les canaux de l'aide belge gérée par la DGD étaient moins élevés en 2018 qu'en 2014, à l'exception de l'aide humanitaire et de la coopération non-gouvernementale, qui est revenue en 2018 à son niveau de 2014 après trois années consécutives à des niveaux plus bas. L'objectif des 0,7% s'est donc éloigné et la Belgique est aujourd'hui en-dessous de la moyenne européenne. La diminution de l'aide belge est d'autant plus inquiétante qu'elle comprend de plus en plus de financements qui ne sont pas additionnels pour le développement durable – une réalité que trois anciens hauts-cadres de l'OCDE ont fortement critiquée dans une lettre publiée en 2018. Cette « aide fantôme » comprend notamment les frais d'accueil des demandeurs d'asile que l'OCDE permet de comptabiliser comme de l'aide publique au développement (APD). Or ces frais ont fortement augmenté ces dernières années, faisant de la Belgique la première bénéficiaire de sa propre aide au développement depuis 2015.

Au niveau de la **qualité de l'aide**, la législature 2014-2019 a été guidée par une certaine vision politique axée sur l'efficacité de l'aide belge, au détriment de sa quantité.

SOMMAIRE

LE BULLETIN DE L'AIDE BELGE AU DÉVELOPPEMENT 04

1. CONTEXTE INTERNATIONAL 07

2. QUANTITÉ DE L'AIDE 15 UNE LÉGISLATURE PERDUE POUR LA BELGIQUE

3. QUALITÉ DE L'AIDE 29 UNE LÉGISLATURE AXÉE SUR L'EFFICACITÉ

4. COHÉRENCE DES POLITIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT 41 UN CONCEPT À RAVIVER

5. ZOOM 51 QUELLE COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS FRAGILES ?

RECOMMANDATIONS 60

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES 62

Cette vision a mené, par exemple, à renforcer la concentration de la Coopération gouvernementale dans les pays les plus pauvres et les États fragiles. Elle a également mené à la réforme de la CTB, rebaptisée Enabel, et à la promotion d'instruments innovants de la Coopération belge. Elle a culminé en 2019 avec un projet de réforme de la loi relative à la coopération au développement qui a finalement été abandonné, mais qui a tout de même mis en évidence l'instrumentalisation croissante de l'APD belge pour les objectifs, notamment migratoires, de la Belgique.

En matière de **cohérence des politiques en faveur du développement (CPD)**, la législature 2014-2019 a été marquée par l'apparition de nouveaux concepts liés à la CPD, qui ont mené à une certaine confusion. Si la CPD garde pourtant toute sa pertinence, les mécanismes institutionnels supposés l'assurer ont souffert d'une mise en œuvre partielle et d'un détricotage progressif. Ils n'ont donc pas permis de pallier un manque d'engagement politique au niveau pangouvernemental. L'année écoulée a donc été marquée par des décisions tantôt positives, tantôt négatives par rapport à la CPD. En termes de cohérence, on relève l'adoption par la Belgique du Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies – au risque de faire tomber son propre gouvernement – et la décision de la Coopération belge de renoncer aux exonérations fiscales sur l'importation et l'acquisition locale de biens et de services. L'échec de la loi spéciale climat et la décision belge en matière d'agrocarburants posent par contre de sérieux problèmes d'incohérence.

Enfin, le **Zoom** de ce Rapport pose la question cruciale de **la coopération au développement avec les États fragiles**. La fragilité croissante étant un défi majeur de notre époque, ceci est d'autant plus vrai pour la Coopération belge qui s'est engagée tout particulièrement dans les États fragiles, 11 de ses 14 pays partenaires étant considérés comme tels. Pour mieux adapter la Coopération belge au développement à la réalité des États fragiles, les cinq axes de « l'approche fragilité » sont : (1) la prévention et l'accent sur les causes profondes de la fragilité ; (2) le renforcement de l'État comme objectif fondamental ; (3) une coopération à long terme et flexible ; (4) l'alignement sur les priorités locales ; (5) la cohérence interne et externe. L'instrument le plus adapté pour mettre en œuvre cette approche fragilité est, sans surprise, l'aide publique au développement. Celle-ci constitue en effet un outil unique, prévisible et concessionnel, dont l'objectif premier est la réduction de la pauvreté dans une perspective de développement durable. L'aide au développement peut en outre être investie directement dans le renforcement de l'État de droit, la paix et la stabilité ; elle peut combler temporairement les déficits de financement des États qui ne parviennent pas à mobiliser suffisamment de revenus domestiques pour leurs services sociaux de base ; et elle peut cibler directement les « personnes laissées de côté » et ainsi combattre les inégalités elles-mêmes génératrices de fragilité.



LE BULLETIN DE L'AIDE BELGE AU DÉVELOPPEMENT

QUANTITÉ DE L'AIDE


- + L'aide humanitaire est stable après plusieurs années d'augmentation, à environ 170 millions EUR.
- L'aide belge a de nouveau baissé en 2018, symptôme d'une législature durant laquelle l'aide a diminué de 0,46% à 0,44% du RNB. Depuis 2014, la Belgique s'est donc éloignée de l'objectif international de 0,7% et elle est passée sous la moyenne européenne.
- La Belgique reste la première destinataire de sa propre aide au développement, suite à la comptabilisation des frais d'accueil des demandeurs d'asile en APD, qui ont fortement augmenté sous la législature passée.
- Depuis 2015, la Belgique n'a plus honoré son engagement de mobiliser au moins 15% de son APD pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.



QUALITÉ DE L'AIDE

- + La quasi-totalité de l'aide belge est déliée, au moins de manière formelle.
- + La Coopération gouvernementale belge se concentre dans les pays les moins avancés et les États fragiles.
- + Le ministre belge de la Coopération a fait de la défense des droits des femmes une de ses priorités politiques.
- + Les interventions en éducation au développement financées par la Coopération belge ont montré leur efficacité et engendré un impact positif constaté par l'Évaluateur spécial.
- La législature passée a vu se multiplier des instruments innovants d'appui au secteur privé basés sur le *blending* qui ne sont pas toujours adaptés à la réalité des pays les plus pauvres et qui ne sont pas toujours fondés sur une évaluation préalable.
- L'instrumentalisation de l'APD belge pour lutter contre les migrations a augmenté sous la législature passée, via les contributions belges à l'APD européenne pour des projets tels que ceux financés par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

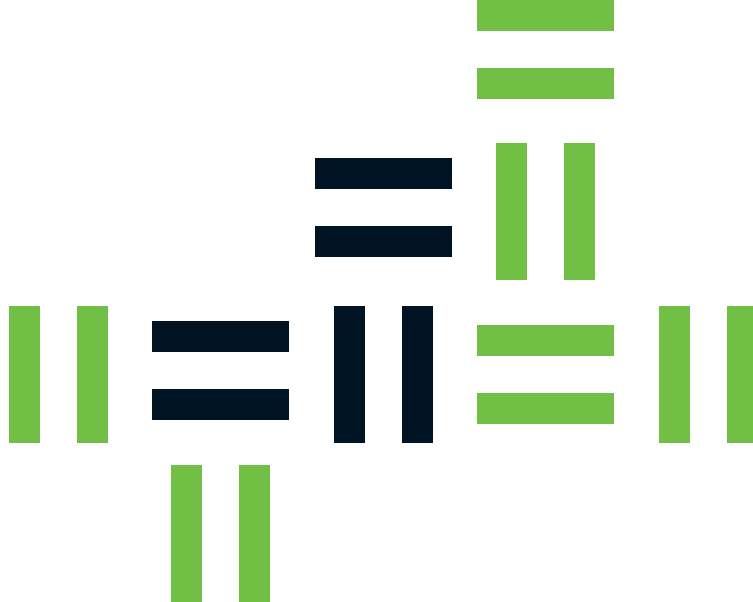
COHÉRENCE DES POLITIQUES (CPD)

- + La Belgique dispose d'un mécanisme ambitieux sur papier, pour autant que l'engagement politique soit assuré.
 - Ce dispositif, imaginé en 2014, n'a été que partiellement mis en œuvre et progressivement détricoté, suite à un manque de volonté politique.
 - + La Belgique a soutenu le Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies.
 - + La Coopération belge a décidé de payer les taxes à l'importation et sur l'acquisition locale de biens ou services dans ses pays partenaires.
 - La loi spéciale climat n'a pas été adoptée.
 - Dans le projet de Plan national énergie-climat, la Belgique prévoit d'augmenter le recours aux agrocarburants de première génération.
- 

CHANGE
THE POLITICS
NOT THE
CLIMATE



LY
CIS



1. CONTEXTE INTERNATIONAL

L'année 2018-2019 a été marquée par deux tendances quelque peu paradoxales : l'importance grandissante du mouvement climatique d'une part et le renforcement du repli identitaire d'autre part. Ces deux tendances ont été reflétées dans les résultats des élections européennes de mai 2019, symptômes d'un monde de plus en plus polarisé qui glorifie d'un côté Greta Thunberg, de l'autre Jair Bolsonaro. Dans un tel contexte, l'aide publique au développement a baissé au niveau mondial de 2,7% en 2018. La part de l'aide mondiale destinée aux pays les plus pauvres et à l'Afrique sub-saharienne a elle aussi diminué.

LA VAGUE CLIMATIQUE

L'année 2018-2019 a vu le mouvement climatique prendre une ampleur encore inconnue jusqu'alors. Le 20 août 2018, le jour de sa rentrée dans une école de Stockholm, la jeune Suédoise Greta Thunberg décide de faire le piquet de grève. Elle explique aux journalistes qu'elle n'ira pas à l'école tant que son pays ne prendra pas les mesures permettant de réduire ses émissions de CO₂ conformément à l'Accord de Paris. Elle reste assise devant le Parlement suédois chaque jour durant les heures d'école avec une pancarte appelant à une «grève étudiante pour le climat». Après les élections suédoises de septembre 2018, elle continue de faire grève tous les vendredis devant le Parlement. Le principe d'une grève estudiantine du vendredi, «Fridays for Future», retient l'attention des médias de la planète et inspire de nombreux mouvements de jeunes dans d'autres pays : aux Pays-Bas, en Finlande, en Allemagne, au Danemark, en Australie, en Inde, au Japon, au Paraguay et en Malaisie.

La Belgique n'est pas en reste. Le jour du lancement de la COP 24, le 2 décembre 2018, a lieu la plus grande manifestation pour le climat de l'histoire du pays, rassemblant près de 100 000 personnes dans les rues de Bruxelles. Au mois de janvier, les jeunes Anuna De Wever, Youna Marette et Adelaïde Charlier lancent elles aussi une grève hebdomadaire pour le climat qui réunit des milliers de jeunes chaque semaine pendant plusieurs mois. Les jeunes femmes sont particulièrement visibles dans ces mobilisations et n'hésitent pas à lier climat et féminisme dans leurs slogans. D'autres manifestations se dérouleront tout au long du premier semestre, imposant le climat comme l'un des sujets les plus importants de la campagne électorale. Au niveau mondial, suite à un appel lancé par la jeune Suédoise, le mouvement culmine le 15 mars 2019. Lors de cette journée internationale des grèves pour le climat, des actions ont rassemblé plus d'un million de personnes, dans plus de 2 000 villes au monde et dans 123 pays.

REPLIS IDENTITAIRES ET GUERRES COMMERCIALES

Autre fait marquant du contexte international : l'année 2018-2019 a vu se prolonger les tendances au repli identitaire avec l'élection au Brésil de Jair Bolsonaro, réputé pour ses positions sexistes, homophobes, racistes et climato-sceptiques. Avec le slogan «le Brésil avant tout, Dieu au-dessus de tous», le Président brésilien a rejoint la liste de dirigeants au pouvoir aux États-Unis, en Europe et en Asie qui sont en rupture avec le modèle de coopération multilatérale prôné depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Cette tendance au repli identitaire rejette les solutions multilatérales ou supranationales, l'universalité des droits humains, singulièrement les droits sexuels et reproductifs des femmes et des filles, et promeut des politiques commerciales mercantilistes ainsi que la fermeture des frontières aux migrants. Cette orientation, affichée sans fard par le Président des États-Unis et son célèbre slogan «America First», a mené en 2018 à des relations commerciales internationales de plus en plus conflictuelles. Les tarifs unilatéraux imposés par l'administration Trump ont tout particulièrement ciblé la Chine, accusée de violer les droits de propriété intellectuelle des entreprises américaines et d'être la principale responsable du déficit commercial des États-Unis. Or ce n'est pas un hasard si les produits chinois ciblés par les tarifs de l'administration Trump viennent précisément des secteurs tels que les technologies de l'information, la robotique, l'ingénierie maritime, les véhicules électriques, etc. En réalité, c'est la guerre pour le leadership technologique du 21^e siècle que les États-Unis veulent remporter¹.

De son côté, l'UE s'est également retrouvée ciblée par les tarifs douaniers américains, alors qu'elle espérait négocier un traité transatlantique. Suite à l'unilatéralisme américain, ces dernières années ont vu les relations entre l'UE et les États-Unis se dégrader. Cela n'a pas empêché la Commission européenne de demander et d'obtenir un mandat pour



relancer les négociations commerciales avec ce pays, en contradiction avec l'engagement de ne pas signer d'accords de libre-échange avec les pays refusant de mettre en œuvre l'Accord de Paris. En outre, les divergences croissantes entre États membres, exacerbées par la montée du national-populisme, empêchent l'UE de s'accorder sur une politique extérieure adaptée aux enjeux du basculement du monde. La saga du *Brexit* ne simplifie pas la tâche des dirigeants européens.

ÉLECTIONS EUROPÉENNES, SYMPTÔME D'UN MONDE POLARISÉ

Les résultats des élections européennes du 26 mai 2019 reflètent parfaitement ces deux tendances internationales assez paradoxales que sont la lutte contre le réchauffement climatique et le repli identitaire. En effet, parmi les grands vainqueurs des élections figurent les partis écologistes et les partis populistes, au détriment des partis traditionnels regroupés au sein du Parti populaire européen (PPE) et du groupe des socialistes et démocrates (S&D). Ces deux groupes ont perdu leur majorité au Parlement européen pour la première fois depuis l'instauration des élections européennes en 1979.

En France, c'est le Rassemblement national qui est arrivé en tête des élections, devant le parti d'Emmanuel Macron. Marine Le Pen et Matteo Salvini ont cherché à élargir leur groupe d'extrême droite du Parlement européen, rebaptisé Identité et Démocratie (ID), mais en vain. Les partis nationalistes, eurosceptiques et d'extrême-droite, qui concentrent près du quart des sièges au Parlement européen, sont ainsi restés divisés entre trois groupes différents.

D'autres électeurs ont préféré une alternative pro-européenne, comme les partis libéraux désormais regroupés au sein du groupe *Renew Europe*, suite à l'adhésion de la liste du président Macron en France. De leur côté, les partis écologistes ont enregistré une hausse de 50% de leurs sièges. À la fermeture des bureaux de vote, une chose semblait claire pour toutes les forces politiques progressistes : la question environnementale ne pourrait plus être ignorée. Elle a même été propulsée en tête des priorités des principaux groupes du Parlement européen.

Le nouveau Parlement européen sera donc très polarisé, à l'image de ce que l'on observe dans beaucoup de pays : après plusieurs décennies de consensus néolibéral, on assiste à la montée de deux tendances, très opposées entre elles, de dépassement de celui-ci : le national-populisme d'un côté, la transition écologique et sociale de l'autre.

¹ Magnus, G. (2018), « Forget trade wars, the real US-China clash is a tech war », in *Prospect*, 26 mars 2018, <https://www.prospectmagazine.co.uk/blogs/>

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT MONDIALE DIMINUE

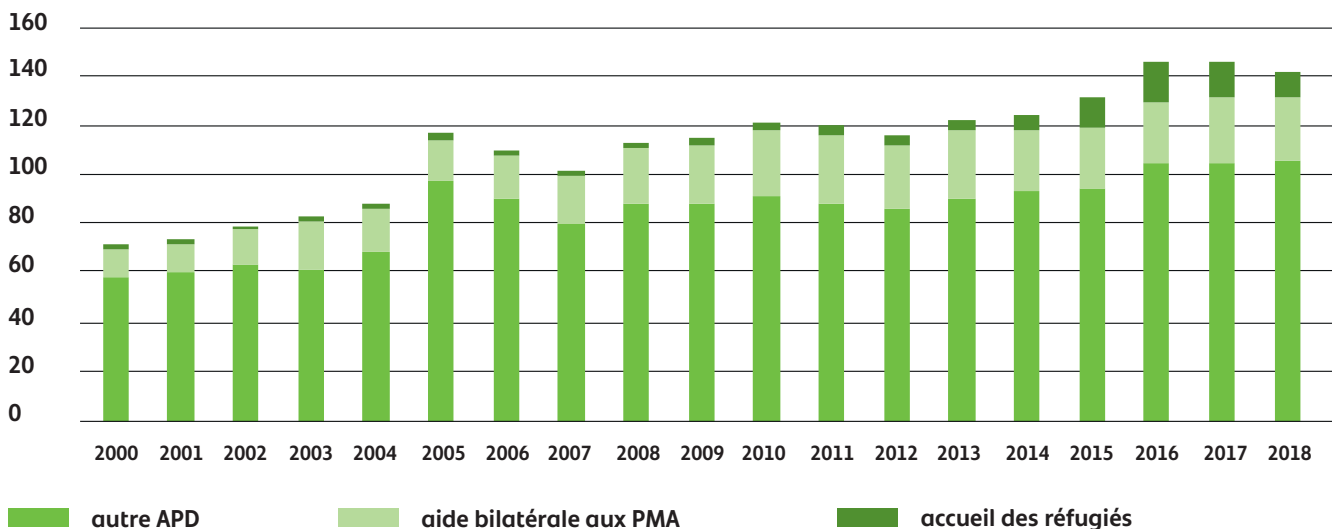
Selon l'OCDE², l'aide publique au développement (APD) au niveau mondial a diminué de 2,7% en 2018 par rapport à 2017, représentant un montant de 143 milliards USD en dollars constants. En termes de volume d'aide, les cinq plus grands donateurs restent les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon et la France – mais deux d'entre eux ont vu leur aide fortement diminuer: de 13% pour le Japon et de 5% pour les États-Unis, suite dans les deux cas à une diminution de l'aide multilatérale.

Plus généralement, la raison principale de la diminution de l'aide mondiale est la baisse des frais d'accueil des demandeurs d'asile dans les pays donateurs – des frais qui peuvent

être comptabilisés pendant un an comme de l'aide publique au développement selon les règles de l'OCDE. Ceux-ci ont diminué de 28% au niveau mondial entre 2017 et 2018. Ainsi, alors qu'ils représentaient 11% de l'APD en 2016, ils ont diminué à 9,6% en 2017, puis à 7,1% de l'APD en 2018. Ceci est la conséquence mécanique de la baisse du nombre de demandeurs d'asile, principalement en Europe. Néanmoins, pour sept pays en particulier, dont la Belgique, ces frais continuent de représenter plus de 10% de l'APD en 2018. Si l'on exclut ce type de frais, dont les organisations de la société civile ont toujours contesté la comptabilisation en aide publique au développement (cf. chapitre 2), l'aide mondiale est restée stable entre 2017 et 2018.

TOTAL DE L'APD MONDIALE, 2000-2018

APD nette en milliards USD constants (valeur 2017)



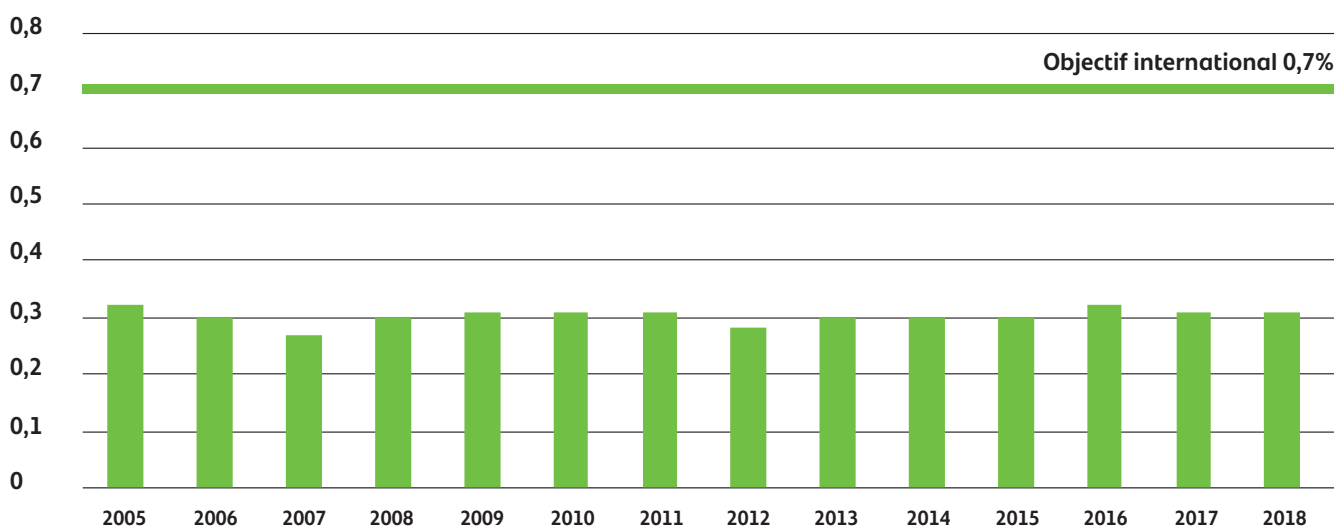


Le tableau est tout aussi morose en termes relatifs. Cela fait presque 50 ans que les pays donateurs se sont engagés collectivement à consacrer 0,7% de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement. Or en 2018, l'APD mondiale a continué de ne représenter que 0,31% du RNB des pays donateurs, soit moins de la moitié

de l'objectif de 0,7%. En réalité, l'aide à plus long terme est restée tristement stable en termes relatifs, puisqu'elle oscille généralement entre 0,27% et 0,32% du RNB depuis 2005. L'objectif des 0,7% reste donc très éloigné et la moitié de cet objectif, soit 0,35%, n'a plus été atteinte depuis 1982³.

ÉVOLUTION DE L'AIDE MONDIALE EN POURCENTAGE DU RNB, 2005-2018

APD nette en pourcentage du revenu national brut



Source : OCDE (2019), DAC statistics

george-magnus/forget-trade-wars-the-real-us-china-clash-is-a-tech-war /²Sauf mention contraire, tous les chiffres présentés dans ce chapitre proviennent de : OCDE (2019), *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf>. Ces chiffres sont présentés en dollars constants (termes réels). Malgré que les méthodes de calcul de l'APD aient été changées en 2018 au sein de l'OCDE (passant de la méthode «cash flow» à la méthode «grant equivalent»), les chiffres présentés ici pour 2018 sont ceux calculés sur base de l'ancienne méthode «cash flow» lorsqu'il faut permettre la comparaison avec les années précédentes. /³ OCDE (2019), *Net ODA*, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.



L'AIDE VERS LES PAYS LES PLUS PAUVRES EN BAISSÉ

L'APD bilatérale nette mondiale destinée aux pays qui en ont le plus besoin, à savoir les pays les moins avancés, a elle aussi baissé en 2018 de 2,7% en termes réels, pour atteindre 27,6 milliards USD. De même, la part de l'aide destinée à l'Afrique sub-saharienne, la région la plus tributaire de l'aide internationale, a diminué de 4,4% sur la même période. Ceci apparaît tout à fait paradoxal lorsque l'on sait que ces zones ont des besoins titanesques et des situations particulièrement fragiles, représentant autant de bombes à retardement si la fragilité n'y est pas adressée de manière adéquate (cf. chapitre 5). Avec un montant de 15 milliards USD, même l'aide humanitaire a baissé de 8%, alors qu'elle avait progressivement gagné en importance ces dernières années.

Si l'on observe les pays d'origine plutôt que ceux de destination, cette tendance à la baisse se confirme au niveau de l'UE plus spécifiquement : l'APD des États membres de l'UE a diminué de 1,2% en 2018, atteignant un total de 82 milliards USD en dollars constants. En termes relatifs, l'aide européenne s'est aussi réduite, passant de 0,50% à 0,47% du RNB des pays européens – toujours bien loin des 0,7% initialement promis. Comme toujours, ce sont les pays scandinaves et le Luxembourg qui dominent le classement des pays membres de l'OCDE. La Suède occupe toujours la

première place (1,04%), suivie par le Luxembourg (0,98%), la Norvège (0,94%), et le Danemark (0,72%). Deux « nouveaux donateurs » viennent troubler ce classement depuis quelques années : la Turquie (1,1%) et les Émirats arabes unis (0,95%). Ces deux pays ne sont pas membres de l'OCDE, mais ils ont fait le choix de publier leurs données selon la méthodologie exigée. Quant aux États-Unis, ils sont le plus grand donateur absolu avec 34 milliards USD en 2018, une contribution qui est réduite à peu de chagrin lorsqu'elle est rapportée au revenu national brut, puisqu'elle ne représente alors que 0,17%.

Cette tendance à la baisse de l'aide mondiale à tous les niveaux est particulièrement inquiétante lorsqu'on connaît les montants nécessaires pour le financement de la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD). Par exemple, selon le PNUD, l'ODD 1 « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde » nécessite à lui seul un investissement annuel de 66 milliards USD pour rehausser les revenus journaliers de l'ensemble de la population mondiale à au moins 1,9 USD⁴. Et pour réaliser tous les ODD dans les pays en développement pour 2030, ce sont 2 500 milliards USD qui manquent annuellement, selon la CNUCED⁵. Un chiffre qui remet en perspective les 143 milliards USD d'aide mondiale alloués en 2018.

⁴ PNUD (2018), *Financing the 2030 agenda: an introductory guidebook for UNDP country offices*, janvier 2018, p. 11,

https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/2030%20Agenda/Financing_the_2030_Agenda_CO_Guidebook.pdf

⁵ CNUCED (UNCTAD) (2014), *World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: an action plan*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf





GOUVERNEMENT FÉDÉRAL





2, QUANTITÉ DE L'AIDE UNE LÉGISLATURE PERDUE POUR LA BELGIQUE

En 2018, l'aide publique au développement de la Belgique a une nouvelle fois diminué, pour n'atteindre que 0,44% du revenu national brut. L'objectif des 0,7% s'éloigne et la Belgique reste en-deçà de la moyenne européenne. Si les montants absolus de l'aide se sont stabilisés entre 2017 et 2018, ils sont aujourd'hui à des niveaux historiquement bas, comme le montre l'analyse à plus long terme. Celle-ci permet de revenir sur un fait marquant de la législature passée : l'explosion des frais d'accueil des demandeurs d'asile comptabilisés en APD (toutefois en baisse depuis 2016).

Il est dorénavant grand temps d'inverser la tendance et de revaloriser l'aide belge au développement, afin de respecter au cours de la prochaine législature l'engagement international de 0,7% du RNB.



NOUVELLE DIMINUTION DE L'AIDE BELGE EN 2018

En 2018, l'aide publique au développement (APD) de la Belgique est passée de 0,45% à 0,44% du revenu national brut (RNB)⁶. La Belgique s'éloigne donc une nouvelle fois de l'engagement international de mobiliser 0,7% du RNB pour l'aide au développement. Selon les estimations du Comité d'aide au développement de l'OCDE, si l'on suit cette tendance, le chiffre officiel de l'aide belge au développement diminuera encore pour n'atteindre que 0,38% du revenu national brut en 2019⁷, à peine plus de la moitié de ce qu'il était en 2010⁸.

Certes, plusieurs canaux de l'aide se sont stabilisés ou ont même augmenté en termes absolus entre 2017 et 2018, mais ils restent à des montants très inférieurs aux engagements de la Belgique. Comme en 2017, l'aide belge reste en dessous de la barre des 2 milliards EUR, avec un montant total de 1,974 milliard EUR. Elle reste également en deçà de la moyenne européenne⁹. En outre, la Belgique est passée de la 6^e à la 9^e place des donateurs au niveau mondial entre 2010 et 2018 en termes relatifs, chutant également de la 13^e à la 16^e place en termes absolus¹⁰.

La situation en 2018 est une conséquence logique des coupes budgétaires décidées en début de législature. Depuis lors, l'aide publique belge au développement est restée une des principales variables d'ajustement budgétaire du gouvernement belge. Après un premier plan de coupes budgétaires d'un montant estimé à 900 millions EUR sous le gouvernement Di Rupo, un deuxième plan d'économie avait été décidé par le gouvernement Michel pour un montant cumulé de 1,125 milliard EUR. Difficile pour la Coopération belge de répondre efficacement aux enjeux titanesques du développement durable dans un tel contexte de réductions budgétaires.

La diminution de l'aide belge entre 2017 et 2018 est également la conséquence d'une diminution des frais d'accueil des demandeurs d'asile, que l'OCDE permet de comptabiliser en APD (cf. section ci-après). A cela s'ajoute la diminution en

2018 de certaines contributions belges à l'UE, telles que la contribution au Fonds européen pour le développement, ainsi que la quote-part belge de l'APD de la Commission européenne.

STABILISATION DES DIFFÉRENTS CANAUX DE L'AIDE ENTRE 2017 ET 2018...

L'APD totale de la Belgique est constituée de plusieurs sources, dont des financements dépensés par les Affaires étrangères ou le SPF Finances (voir le tableau p. 22). De son côté, la part de l'aide totale gérée par l'administration de la Coopération au développement (DGD) a eu tendance à baisser au fil des années, passant de 68% en 2000¹¹ à seulement 56% en 2018. Une tendance inquiétante et symptomatique d'une APD de plus en plus «fourre-tout», puisque c'est bien la part de l'APD gérée par la DGD qui est la plus amplement et directement destinée aux pays en développement (cf. encadré sur les règles de comptabilisation de l'APD à l'OCDE).

Cette aide gérée par la DGD s'élevait à 1,106 milliard EUR en 2018. Elle est divisée en différents canaux: le canal gouvernemental (256 millions EUR en 2018), le canal non-gouvernemental (249 millions EUR), le canal multilatéral (344 millions EUR), et d'autres montants (256 millions EUR) comprenant notamment l'aide au secteur privé et l'aide humanitaire.

En 2018, ces canaux se sont plus ou moins stabilisés à des montants similaires à 2017. Le **canal gouvernemental** est passé de 254 à 256 millions EUR, suite notamment à une augmentation des financements pour Enabel, malgré une diminution de l'aide budgétaire et de la coopération déléguée. Le **canal non-gouvernemental** a aussi augmenté légèrement, de 233 à 249 millions EUR. Le **canal multilatéral**, le plus élevé de tous – et de loin –, a diminué légèrement, passant de 360 à 344 millions EUR, à cause notamment d'une baisse de la contribution au Fonds européen de déve-

17 – QUANTITÉ DE L'AIDE



loppement, qui fluctue d'année en année selon le calendrier des tranches de paiements. Néanmoins, si on y avait ajouté la contribution à la politique climatique, traditionnellement rattachée à cette catégorie jusqu'en 2017, le canal multilatéral aurait augmenté de 377 à 381 millions EUR. La contribution à la politique climatique a en effet fortement augmenté entre 2017 et 2018, passant de 17 à 37 millions EUR. Notons cependant que, selon son engagement international pris depuis le sommet de Copenhague en 2009, la Belgique ne devrait pas comptabiliser ses contributions climatiques en tant qu'aide publique au développement : ces moyens sont supposés nouveaux et additionnels par rapport à celle-ci. De leur côté, les montants alloués à **l'aide au secteur privé** et à **l'aide humanitaire** se sont stabilisés aux mêmes niveaux qu'en 2017, soit 44 millions EUR et 170 millions EUR, respectivement.

... MAIS À DES NIVEAUX HISTORIQUEMENT BAS

Si cette image de stabilisation ou même pour certains canaux d'augmentation de l'aide paraît positive, elle l'est beaucoup moins lorsqu'on la compare aux niveaux historiques de l'APD belge. En effet, si l'on prend pour point de départ l'année 2010, l'APD équivalait alors à 2,273 milliards EUR. Elle a donc diminué de 13% en volume absolu. Certes, l'aide comprenait en 2010 des montants particulièrement élevés d'allègements de dettes, mais même lorsqu'on sup-

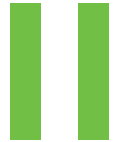
prime l'aide fantôme des montants comparés, l'APD belge était toujours plus élevée en 2010 qu'en 2018 en termes absolus. En termes relatifs, l'aide belge a aussi fortement diminué durant la même période, passant de 0,60%¹² du revenu national brut à 0,44% aujourd'hui.

Si l'on se penche sur les canaux de l'aide gérée par la DGD, celle-ci a diminué de 16% entre 2010 et 2018. La coopération gouvernementale en particulier a diminué de 30%, passant de 366 à 256 millions EUR. Il en est de même pour la coopération multilatérale, passée de 462 à 344 millions EUR, soit une diminution de 25%.

«Mais 2010 était une année très particulière», entend-on dire souvent. Cependant, si l'on prend comme point de départ le début de la législature passée, soit l'année 2014, le constat est identique. Tous les canaux de la DGD étaient plus élevés en 2014 qu'en 2018 (gouvernemental, multilatéral et aide au secteur privé), avec pour exceptions l'aide humanitaire, qui a fortement augmenté sous la législature précédente (passant de 102 à 170 millions EUR), et le canal non-gouvernemental qui est revenu en 2018 à son niveau de 2014, après trois années consécutives à des niveaux plus bas. En termes relatifs aussi, l'aide belge a baissé de 0,46% à 0,44% du RNB depuis 2014, une baisse dont l'importance est cependant masquée par l'augmentation des frais d'accueil de demandeurs d'asile.

⁶ Sauf mention contraire, les chiffres présentés dans ce chapitre et l'analyse qui en est faite sont basés sur le tableau présenté p. 22 de ce Rapport. Certains chiffres portant sur les montants hors-DGD n'étaient encore que des estimations en date du 15 août 2019, date de clôture de ce Rapport.

⁷ Chambre des Représentants de Belgique (2017), *Proposition de Résolution relative à l'affectation de 0,7% du RNB à la coopération au développement*, 3 juillet 2017, p. 7. ⁸ OCDE (2019), *Net ODA*, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#indicator-chart>. ⁹ La moyenne européenne correspondait en 2018 à 0,47% du RNB des pays européens, selon : OCDE (2019), *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*, p. 5, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf>. ¹⁰ OCDE (2019), *Development aid drops in 2018, especially to neediest countries*, p. 6, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2018-detailed-summary.pdf>. ¹¹ Calcul basé sur les chiffres du rapport : Direction générale Coopération au Développement (2003), *Rapport d'activités 2003*, p. 7. ¹² Le chiffre de l'APD belge en pourcentage du RNB pour l'année 2010 oscille en fonction des sources. Ici, nous reprenons le dernier chiffre donné par la DGD en 2019, mis à jour en fonction des nouvelles statistiques relatives au RNB du Bureau du Plan a posteriori. La base de données de l'OCDE continue quant à elle d'afficher le chiffre de 0,64% pour 2010 : OCDE (2019), *Net ODA*, <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.



DIMINUTION DE L'AIDE FANTÔME APRES PLUSIEURS ANNÉES DE HAUSSE

La diminution de l'aide belge au développement est d'autant plus inquiétante que l'OCDE permet aux donateurs comme la Belgique de comptabiliser en APD, par exemple, les allègements de dette ou les frais engendrés sur leur propre territoire en matière d'accueil de réfugiés, de coûts administratifs ou d'accueil des étudiants étrangers. De tels apports sont évidemment nécessaires et louables, mais ne constituent pas des financements additionnels disponibles pour financer le développement durable. En toute logique, ils ne devraient donc pas être comptabilisés comme de l'aide au développement. C'est pourquoi toutes ces dépenses qui gonflent artificiellement l'APD sont parfois dénommées « aide fantôme ».

Entre 2017 et 2018, cette aide fantôme a diminué en Belgique. En effet, les montants des coûts imputés des étudiants étrangers sont passés de 38 à 25 millions EUR, et les frais d'accueil de demandeurs d'asile sont passés de 280 à 221 millions EUR. La part de l'aide fantôme dans l'APD totale a donc diminué de 21% à 17%.

Néanmoins, si l'on compare ces montants à l'année 2014, l'on constate à l'inverse une augmentation assez spectaculaire de l'aide fantôme durant la législature passée, surtout due à l'augmentation des frais d'accueil des demandeurs d'asile. En effet, l'année 2015 a vu la Belgique devenir la première bénéficiaire de sa propre aide au développement : pour la première fois, les frais d'accueil des demandeurs d'asile qu'elle comptabilisait en APD sur son propre territoire étaient supérieurs à l'entièreté des financements attribués à sa coopération gouvernementale via la CTB, devenue depuis Enabel. Cette situation n'a pas évolué depuis lors. Depuis 2015, les frais d'accueil des demandeurs d'asile ont toujours représenté plus de 10% de l'APD totale : 12% en 2015, 17% en 2016, 14% en 2017 et 11%

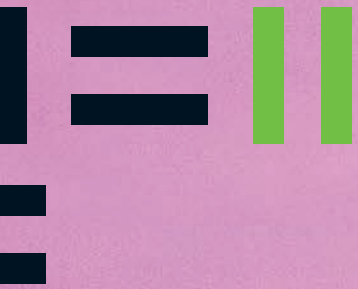
en 2018 – des chiffres particulièrement surprenants lorsqu'on sait que la moyenne mondiale se situait à 7% en 2018. C'est ainsi que, la même année, la Belgique faisait partie des sept pays au niveau mondial dont les frais d'accueil des demandeurs d'asile comptabilisés en APD représentaient plus de 10% de leur aide totale.

NOUVEAU GOUVERNEMENT, NOUVELLE OPPORTUNITÉ

L'aide n'est pas la panacée, mais elle représente un instrument unique pour intervenir dans les zones les plus pauvres et les contextes risqués. Elle est indispensable pour renforcer les États fragiles, éradiquer les grandes pandémies et atteindre les Objectifs de développement durable. Si la Belgique avait fait du financement de la coopération au développement une priorité politique et avait mobilisé 0,7% de son RNB pour l'APD dès 2011, elle aurait pu mobiliser près de 8 milliards EUR supplémentaires pour le développement des pays du Sud.

Il est donc grand temps d'inverser la tendance et de révaloriser l'aide belge au développement, afin d'atteindre au plus vite – et certainement au cours de la prochaine législature – l'objectif international de 0,7% du RNB. L'avènement d'un nouveau gouvernement constitue une opportunité unique d'adopter un plan de croissance de l'APD. En augmentant l'APD chaque année ne fût-ce que de 0,055% du RNB, la Belgique atteindrait en 2023 l'objectif des 0,7%. Elle pourrait ainsi mobiliser, en l'espace de cinq années seulement, plus de 4 milliards EUR supplémentaires pour le développement des pays les plus pauvres. Mieux encore : si la Belgique parvenait à mobiliser 0,7% du RNB pour son aide au développement dès 2020, elle pourrait mobiliser près de 6 milliards EUR supplémentaires durant la même période¹³.

¹³ Ces calculs sont basés sur les estimations du Bureau du Plan sur le revenu national brut futur de la Belgique, disponibles ici : Bureau du Plan (2019), *Perspectives économiques 2019-2024*, juin 2019, https://www.plan.be/admin/uploaded/201906181138450.FOR_MIDTERM_1924_11923_F.pdf



L'APD DE PLUS EN PLUS FOURRE-TOUT SELON D'ANCIENS CADRES DE L'OCDE

Publiée en décembre 2018, une lettre de trois anciens présidents du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ou de son groupe de travail sur les statistiques¹⁴ a fait grand bruit dans le milieu de la coopération au développement. Cette lettre de haut niveau met en évidence les dérives du processus de « modernisation » de l'APD. Débuté en 2012, ce processus consiste à renouveler progressivement les règles de comptabilisation de l'APD au niveau du CAD de l'OCDE. La lettre commence très fort :

« Nous, anciens présidents du CAD de l'OCDE ou de son groupe de travail sur les statistiques, prenons contact avec vous pour vous faire part de nos préoccupations quant à l'orientation des efforts actuels visant à “moderniser” la mesure de l'APD (aide publique au développement) et du financement du développement en général. L'effort de “modernisation” semble maintenant être dominé par une discussion politiquement motivée et guidée par les ministères des Finances. Cela met en péril la clarté, l'intégrité et la crédibilité des statistiques de l'APD. Le principal intérêt des ministères des Finances dans le domaine de l'aide n'est pas de préserver l'intégrité statistique, mais de réduire les pressions visant à augmenter les dépenses financières. Naturellement, ils essayent d'avoir un maximum d'APD en y allouant un minimum de dépenses. Il n'est donc pas surprenant que leur domination actuelle du débat mène à des changements trop “généreux” des règles de comptabilisation de l'APD ».

Les trois auteurs de la lettre prennent en exemple la comptabilisation en APD des instruments du secteur privé. En effet, selon les trois auteurs, les solutions proposées pour comptabiliser en APD les dépenses liées aux instruments d'appui au secteur privé sont beaucoup trop laxistes : « Ces instruments - y compris les prises de participation et les garanties du secteur public - sont généralement offerts aux entreprises privées aux conditions du marché ou à des conditions proches de celles du marché, afin d'éviter de fausser la concurrence et de perturber les marchés. Ils ne respectent donc pas l'un des critères fondamentaux de l'APD, à savoir que toutes ses dépenses doivent avoir un “caractère concessionnel” ; en d'autres termes, elles doivent refléter des efforts réels du gouvernement. [...] L'inclusion des instruments du secteur privé en tant qu’“instruments d'APD” en dépit de leur absence de concessionnalité brouillerait la frontière entre l'APD (concessionnelle) et les autres flux officiels (OOF pour *Other Official Flows*, non concessionnels). Cela saperait l'architecture de base des statistiques du CAD de l'OCDE ».

21 – QUANTITÉ DE L'AIDE



Au moment d'écrire ces lignes, les membres du CAD ne sont pas parvenus à un accord final sur des règles précises de comptabilisation en APD des instruments du secteur privé. Pour le moment, les règles approuvées de manière temporaire sont donc toujours trop laxistes et permettent aux donateurs d'utiliser deux manières différentes de comptabiliser l'appui au secteur privé en tant qu'APD. La première, dite « approche par les instruments », consiste à comptabiliser en APD l'équivalent-subvention de chaque flux individuel entre l'institution financière de développement (IFD) et l'acteur privé. La deuxième approche, dite « approche institutionnelle », consiste à comptabiliser en APD la part éligible à l'APD de l'ensemble des transferts de fonds à l'IFD. Pour des raisons de transparence notamment, c'est bien la première approche qui est jugée meilleure par les organisations de la société civile – bien qu'elle comporte également des risques. La Belgique, elle, utilise la deuxième.

Un autre domaine où la Belgique peut néanmoins être saluée est celui de la comptabilisation en APD des allègements de dette. Cette thématique a en effet mobilisé les donateurs autour de discussions intenses en 2018-2019. Certains donateurs, dont la Belgique, auraient insisté sur les risques associés à la mise en place, dès 2019, de nouvelles règles de comptabilisation des prêts en tant qu'APD, basées sur l'équivalent-subvention (*grant equivalent*). En résumé, le nouveau système comprend un calcul statistique qui récompense d'emblée les donateurs qui prennent le risque que leurs prêts éligibles en APD ne soient pas remboursés. En d'autres termes, le risque de défaillance future est pris en compte dans les montants d'APD déclarés par les donateurs dès qu'un prêt est accordé – en amont, donc. Pour cette raison, les règles d'allègement de la dette devaient être repensées en profondeur. Si, après avoir déjà enregistré l'APD pour refléter le risque de non-remboursement au moment de l'octroi du prêt, les donateurs enregistrent à nouveau l'APD lorsque le prêt n'est pas remboursé, ils comptent l'APD deux fois. Pour les organisations de la société civile, il n'y a qu'une solution logique à cette impasse : l'allègement de la dette sur les prêts comptabilisés en APD ne devrait plus être inclus dans l'APD.

¹⁴ Atwood, J.B., Manning, R., Riegler, H., (2018), *Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning*, 21 décembre 2018, <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2018/12/21/dont-undermine-the-basic-architecture-of-oecd-dac-statistics-a-letter-of-warning/>

22 – QUANTITÉ DE L'AIDE

APD BELGE PAR CANAL (en millions EUR)*

DGD - DIRECTION GÉNÉRALE DEVELOPMENT	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018**
Coopération gouvernementale									
CTB / Enabel	214,13	210,40	184,39	183,81	187,66	154,28	183,05	153,40	169,10
Actions des ANG en synergie		0,92	0,30	2,24	3,30	2,45	1,13		
Consolidation société et bonne gouvernance				4,17	7,60	1,77	68,65	15,16	22,26
Coopération déléguée	25,94	16,39	26,18	14,03	23,84	9,54	14,66	14,30	9,36
Coopération régionale	8,10	13,70	5,00	9,85	2,65	0,20	0,44	0,20	0,20
Aide budgétaire générale et sectorielle	47,21	24,91	25,70	25,65	24,59	16,88	12,39	20,74	6,10
Aide d'urgence spéciale Afrique Centrale							-0,10		
Société civile locale (à partir de 2012)			3,27	1,70	1,40	0,30	0,74	0,03	0,01
Frais de gestion CTB / Enabel	21,43	21,85	21,60	22,13	22,42	22,73	22,96	21,45	22,44
Prêts d'État à État	32,90	4,20	2,35	13,06	3,60	19,92	14,61	18,41	20,00
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	16,54	21,25	22,76	20,52	15,80	12,40	13,04	10,49	6,34
Sous-total Coopération gouvernementale	366,25	313,63	291,55	297,16	292,86	240,47	331,57	254,17	255,80
Coopération non gouvernementale***									
ONG financement par programme	117,84	122,39	120,06	116,20	135,06	122,46	129,39	134,89	143,76
VVOB	9,20	9,50	9,50	9,50	9,50	8,28	10,72	8,04	8,62
APEFE	9,20	9,50	9,50	9,50	9,50	7,11	9,50	9,30	10,13
VLIR - Conseil interuniversitaire flamand	30,69	33,63	33,79	31,71	33,45	32,78	32,75	33,53	34,05
CIUF/CUD - Centre interuniversitaire de la CFWB	28,05	28,76	29,31	28,33	27,87	25,56	28,04	26,43	29,05
Institutions scientifiques	17,22	17,04	17,13	17,37	19,46	20,10	20,25	16,12	18,91
Africalia	2,12	1,53	2,19	2,19	2,19	2,12	2,24	2,02	2,41
Société civile locale (jusqu'à 2011)	3,63	3,18							
Autres non gouvernementales	10,11	11,92	8,44	13,87	11,83	10,28	13,41	3,28	2,66
Sous-total Coopération non gouvernementale	228,08	237,46	229,92	228,66	248,86	228,68	246,30	233,60	249,58
Coopération multilatérale									
Contributions multilatérales obligatoires	10,92	10,61	10,18	10,47	10,03	10,96	10,48	14,50	13,51
Contributions multilatérales volontaires	113,15	121,06	103,81	92,18	120,58	115,79	100,56	83,12	83,50
Fonds Européen de Développement et Banque	146,61	119,92	102,84	113,95	115,16	120,02	95,13	160,60	146,92
Groupe Banque Mondiale	109,29	132,43	130,00	130,05	128,05	12,50	13,26	42,17	59,40
Banques Régionales de Développement	27,67	62,46	13,97	50,04	50,15	48,47	47,22	11,95	11,90
Conventions environnementales	38,30	38,30	32,44	48,45	72,05	20,20	45,21	28,20	8,00
Annulation multilatérale de dettes	16,15	18,26	20,59	21,97	20,96	16,50	17,27	19,60	21,19
Sous-total coopération multilatérale	462,10	503,03	413,83	467,11	517,00	344,45	329,14	360,15	344,42
Aide au secteur privé, BIO	118,32	120,44	5,92	25,98	54,93	42,23	46,18	44,29	44,67
Programmes humanitaires	133,18	155,82	83,60	129,86	102,03	149,49	177,14	170,00	169,93
Politique climatique (àpd 2017)								17,00	37,00
Sensibilisation en Belgique (excl. ONGs)	9,87	7,37	5,96	5,99	5,62	4,18	5,06	4,92	3,02
Administration, évaluation, autres	2,77	2,24	1,73	1,88	1,31	1,68	1,89	1,46	2,17
TOTAL DGD	1 320,57	1 339,98	1 032,51	1 156,64	1 222,62	1 011,18	1 137,29	1 085,75	1 106,59

23 – QUANTITÉ DE L'AIDE

AE – AFFAIRES ÉTRANGÈRES (HORS DGD)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aide d'urgence, B-FAST	0,56	0,28	0,29	0,70	0,35	0,80	1,49	0,51	
Prévention de conflits / diplomatie préventive	25,94	29,22	21,62	8,28	5,66	4,66	13,61	5,76	41,80
Contributions aux institutions internationales	10,56	11,17	11,17	12,06	12,80	17,35	18,57	17,89	
Bonification d'intérêts (à partir de 2010)	16,55	25,00	26,24	18,61	20,34	11,53	9,43	19,08	18,00
Frais administratifs (partie APD)	44,02	44,02	42,76	41,54	44,36	37,34	37,71	40,24	40,00
TOTAL AE (HORS DGD)	97,63	109,70	102,07	81,19	83,52	71,69	80,81	83,47	99,80
AUTRES SOURCES OFFICIELLES									
EPF Finances - Frais administratifs	2,18	2,04	2,28	2,23	2,12	0,96	0,91	0,92	
SPF Finances - Recouvrement des prêts d'état	-28,11	-22,52	-24,27	-22,84	-22,95	-23,21	-23,33	-22,90	-23,00
SPF Finances - Annulation de dettes PPTE	0,00	2,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
SPF Finances - Multilatéral	0,00	0,00	0,00	0,00	14,22	35,46	1,99	0,00	88,84
SPF Finances - Autres	3,01	2,05	2,30	2,25	2,13	0,97	1,48	0,92	1,00
Quote-part belge de l'APD de la Commission européenne	265,41	265,09	258,51	259,27	270,18	297,01	408,38	400,62	377,08
Annulation de la dette via l'Office du Ducroire	416,54	95,57	211,82	9,55	5,76	0,00	4,02	4,99	6,10
Autres Services Publics Fédéraux	5,43	4,39	3,66	2,54	2,15	1,62	2,22	1,16	1,00
Coûts imputés des étudiants	34,62	37,14	39,38	42,74	43,23	42,29	41,47	38,15	25,00
Partie APD des dépenses de FEDASIL	71,82	91,09	97,84	117,53	140,70	205,64	340,01	280,38	221,50
Région et Communauté flamande	48,03	53,96	51,11	55,63	54,96	53,77	55,42	50,18	47,84
Région wallonne / Communauté française	26,06	28,67	31,48	29,62	24,58	22,82	23,35	19,51	21,00
Autres services publics décentralisés	11,97	11,72	10,58	9,93	10,87	8,63	10,40	10,23	10,00
TOTAL AUTRES SOURCES OFFICIELLES	854,77	569,34	682,21	506,22	545,82	645,01	865,40	783,26	776,36
REMBOURSEMENTS ET RECETTES	0,00	0,00	0,00	-11,01	-5,28	-14,65	-6,33	-9,53	-8,70
TOTAL APD BELGE	2 272,97	2 019,02	1 816,78	1 733,03	1 846,67	1 713,23	2 077,16	1 942,95	1 974,05
RNB (en milliards EUR)	376,61	382,93	396,98	398,19	402,93	410,50	417,19	430,80	444,99
% APD BELGE TOTALE / RNB	0,60%	0,53%	0,46%	0,44%	0,46%	0,42%	0,50%	0,45%	0,44%

* Ces chiffres proviennent de la DGD. Certains chiffres portant sur les montants hors-DGD n'étaient encore que des estimations en date du 15 août 2019, date de clôture de ce rapport. ** Malgré que de nouvelles règles de comptabilisation en APD aient été mises en oeuvre par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en 2018, passant de la méthode « cash flow » à la méthode « grant equivalent », les chiffres présentés dans ce tableau correspondent toujours à la méthode ancienne (« cash flow ») afin de permettre la comparaison avec les années antérieures. *** À partir de 2017, le financement de programmes de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques est imputé par la DGD sous un nouveau programme d'activités appelé « Entrepreneuriat, Science et Technologie ». Néanmoins, pour permettre la comparaison avec les années précédentes, cette nouvelle catégorie n'est pas affichée en tant que telle dans le tableau, et ses montants restent inscrits dans les mêmes catégories que les années précédentes.

MANQUE DE MOYENS POUR LUTTER CONTRE LA FAIM

Le deuxième Objectif de développement durable (ODD 2) qui prévoit la « faim zéro » pour 2030 est certainement l'un de ceux qui avancent le moins, puisqu'au contraire il est en recul. En effet, le dernier rapport de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle mondiale¹⁵ confirme pour la cinquième année consécutive la tendance à la hausse de la faim dans le monde. La FAO préconise d'ailleurs de renforcer d'urgence la durabilité et la résilience des systèmes alimentaires des pays où la faim sévit.

Le constat ne date pas de 2018. Déjà en 2008, suite aux crises alimentaires, la Belgique s'était engagée, lors de la Conférence de Haut Niveau sur la sécurité alimentaire à Rome, à consacrer au moins 15% de son aide publique au développement à l'agriculture et la sécurité alimentaire (et cela à partir de 2015). Cet engagement reste toujours aussi important et urgent en 2019. Il a d'ailleurs été confirmé dans la dernière note stratégique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire produite en 2017. Malheureusement, cet engagement n'a pas été respecté depuis 2015.

ANALYSE DES MONTANTS PAR LA COALITION CONTRE LA FAIM¹⁶

L'analyse des montants de l'aide publique de la Belgique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire¹⁷ affiche des budgets stables entre 2013 et 2017 (voir tableau ci-dessous).

	2013	2014	2015	2016	2017
APD agriculture et sécurité alimentaire (million €)	259,2	242,9	261,1	243,5	261,3

Pour analyser l'engagement de la Belgique, soit 15% de l'APD, il faut diviser ces montants par l'APD totale. Ce qui donne le tableau suivant :

	2013	2014	2015	2016	2017
Part (%) de l'APD total destinée à l'agriculture et la sécurité alimentaire	14,95%	13,16%	15,21%	11,09%	13,46%

On constate dès lors que l'engagement des 15% n'a été respecté qu'en 2015 sous la législature Michel I (2014-2018). Ce constat est d'autant plus préoccupant que l'enveloppe totale de l'APD belge est largement en-dessous de l'engagement pris d'atteindre les 0,7% du revenu national brut.

IMPACT DU DÉMANTÈLEMENT DU FBSA

Le démantèlement par le gouvernement du Fonds belge de sécurité alimentaire n'est sans doute pas étranger aux tensions qui ont émaillé ce bilan budgétaire négatif. Les montants pour l'agriculture et la sécurité alimentaire structurelle de la DGD – hors aide alimentaire d'urgence – ont connu une forte baisse, passant de 211,9 millions EUR en 2015 à 174,7 millions EUR en 2017¹⁸. Cette baisse est directement liée à la décision du ministre de supprimer le Fonds belge de sécurité alimentaire (FBSA) en 2015. Une évaluation externe de ce fonds de la Coopération au développement est actuellement en cours et les premières conclusions démontrent pourtant l'efficacité de cet outil pour lutter contre l'insécurité alimentaire¹⁹. Comme en avaient

alerté les organisations de la société civile membres de la Coalition contre la faim, la suppression du FBBSA pose question pour le respect des engagements de la Belgique.

UNE AIDE ALIMENTAIRE GOURMANDE

En 2017, 28% de l'aide consacrée à l'agriculture et la sécurité alimentaire passent par l'aide alimentaire et l'aide alimentaire d'urgence (via les montants imputés des contributions multilatérales non-affectées). Si ces aides sont nécessaires et importantes, elles combattent principalement les symptômes de l'insécurité alimentaire, plutôt que d'apporter des réponses aux causes structurelles de la faim et de renforcer des systèmes alimentaires durables dans les régions où la Coopération belge est active. Ces budgets ne sont donc pas le moyen le plus efficace de soutenir des systèmes alimentaires locaux durables et résilients, et cela même si la fourniture de l'aide est basée sur les productions de la sous-région. La Belgique doit donc veiller à ce que la part de cette aide humanitaire ne rentre pas en concurrence avec le soutien à la capacité des pays et des régions de se nourrir prioritairement par eux-mêmes. En outre, l'intégration de l'aide alimentaire dans le calcul des 15% pose question, étant donné que ce secteur n'est pas concerné par la note stratégique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, mais bien par la note stratégique sur l'aide humanitaire.

LA BANQUE MONDIALE, BÉNÉFICIAIRE IMPORTANTE DE L'AIDE BELGE

Il faut noter que le premier vecteur de la coopération en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire est la coopération multilatérale (environ 40% du budget)²⁰. Les principaux bénéficiaires de montants comptabilisés en APD belge sont l'Union européenne et la Banque mondiale, devant les institutions spécialisées des Nations Unies : FAO, Programme alimentaire mondial (PAM), Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR, selon l'acronyme anglais). L'aide multilatérale en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire devrait pourtant bénéficier en priorité aux organes spécialisés des Nations Unies mentionnés dans la note stratégique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, plutôt qu'à la Banque mondiale, dont la part des financements destinés à l'agriculture familiale, qui représente pourtant un levier efficace de lutte contre la pauvreté et la faim, est faible.

QUEL IMPACT ?

Ces chiffres ne peuvent donner une analyse qualitative des impacts des financements sur la sécurité alimentaire et les systèmes agricoles durables. La Coalition contre la faim a analysé la mise en œuvre de la stratégie de la DGD, remettant en question la pertinence de son approche axée sur l'entrepreneuriat agricole. Elle relève le fait que cette approche laisse la grande majorité de celles et ceux qui souffrent d'insécurité alimentaire de côté. C'est pourquoi elle revendique de remettre la sécurité alimentaire au cœur des actions de la DGD, en soutenant de manière structurelle les systèmes alimentaires durables, l'appui à l'agriculture agro-écologique et à la réalisation du droit à l'alimentation, respectant l'égalité de genre et les droits des femmes.

¹⁵ FAO (2019), *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde - SOFI 2019*, <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/fr/>
¹⁶ La Coalition contre la faim est une coalition d'organisations de la société civile belge travaillant sur les questions d'agriculture et de souveraineté alimentaire. / ¹⁷ Il n'existe pas, dans les données de la DGD, de codes sectoriels spécifiques pour la sécurité alimentaire. Pour analyser le financement de l'agriculture et la sécurité alimentaire, il faut donc additionner les lignes budgétaires suivantes : agriculture, sylviculture, pêche ; nutrition de base ; développement rural ; aide alimentaire non urgente (via les montants imputés des contributions multilatérales non-affectées) et aide alimentaire d'urgence. / ¹⁸ Coalition contre la faim (2016), *Aide publique de la Belgique pour l'agriculture (et la sécurité alimentaire et nutritionnelle) : bilan*, Policy Brief, septembre 2016, https://www.cncd.be/IMG/pdf/policybriefs_apb_fr_hd-web2.pdf / ¹⁹ DRIS Consult (2019), Rapport d'évaluation FBBSA commandée par l'Évaluatrice spéciale et réalisé par DRIS Consult (www.drisconsult.eu), Version provisoire présentée le 6 juin 2019. / ²⁰ Coalition contre la faim (2016), *Aide publique de la Belgique pour l'agriculture (et la sécurité alimentaire et nutritionnelle) : bilan*, Policy Brief, septembre 2016, https://www.cncd.be/IMG/pdf/policybriefs_apb_fr_hd-web2.pdf

QUELS FINANCEMENTS POUR LES FEMMES ET LES FILLES ?

La double approche en matière de genre – c'est-à-dire mener en parallèle des politiques diverses dans lesquelles le genre s'intègre de manière transversale et des politiques spécifiques en faveur de l'égalité des femmes et des hommes, adoptées par différentes instances internationales et européennes – doit être systématiquement mise en œuvre par les décideurs belges. Elle reste un sérieux défi à relever. L'analyse des données de l'OCDE²¹ montre que si l'intégration transversale a bénéficié d'un soutien accru, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en ce compris la Belgique, échouent sur le plan de l'intégration spécifique. Il est pourtant crucial que l'intégration transversale de la dimension de genre ne se substitue pas aux actions spécifiques, menant à une réduction de ces dernières et de leur financement.

Le financement des organisations de défense des droits des femmes dans les pays en développement constitue un autre défi majeur. Les données de l'OCDE montrent qu'en 2015-2016, les membres du CAD n'ont alloué que 4% du total de l'aide bilatérale à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes en tant qu'objectif principal, soit 4,6 milliards USD par an. Seulement 1% de ce montant, soit 38 millions USD en moyenne par an, ont été directement alloués aux organisations de femmes basées dans les pays en développement. La Belgique n'est actuellement pas en mesure de rapporter de manière optimale au CAD sur la part de son budget allouée à ces organisations²².

Or leur rôle est central dans la conduite des changements politiques, juridiques et sociaux en faveur de l'égalité des sexes et de l'autonomisation de toutes les femmes et filles. Une étude quantitative²³, basée sur des données collectées entre 1975 et 2005 dans 70 pays, a révélé que les mouvements de femmes autonomes constituent le facteur le plus important pour influencer les politiques progressistes en matière de violences contre les femmes. Leur influence dépasse des facteurs tels que la présence d'un plus grand nombre de femmes élues, des partis politiques progressistes au pouvoir ou l'amélioration de la richesse nationale.

/ ²¹ OECD DAC network on Gender Equality (GENDERNET) (2019), *Development finance for gender equality and women's empowerment: A snapshot*, janvier 2019, <http://www.oecd.org/development/gender-development/Dev-finance-for-gender-equality-and-womens-economic-empowerment-2019.pdf>. / ²² *Vingt-cinquième anniversaire de la quatrième conférence mondiale sur les femmes et de l'adoption de la Déclaration et du Programme d'action de Beijing (1995)*, Note d'orientation concernant les examens approfondis au niveau national : Belgique, juin 2019, p. 59, https://www.unec.org/fileadmin/DAM/Gender/Beijing_20/Belgium.pdf. / ²³ Htun, M., Weldon, S.L. (2012), « The civic origins of progressive policy change: combatting violence against women in global perspective, 1975-2005 », in *American Political Science Review*, 106 (3), pp. 548-569, http://www.ncdsv.org/images/APSR_CivicOriginsProgressivePolicyChangeCombatingVAWinGlobalPerspective-1975-2005_8-2012.pdf.







3. QUALITÉ DE L'AIDE : UNE LÉGISLATURE AXÉE SUR L'EFFICACITÉ

La législature 2014-2019 a été guidée par une vision politique axée sur l'efficacité de l'aide au développement de la Belgique, plutôt que sa quantité. Cette vision a mené, par exemple, à un engagement renouvelé en faveur du déliement de l'aide et de la concentration dans les pays les plus pauvres. Elle a également mené à la réforme de la CTB, rebaptisée Enabel, et à la promotion d'instruments innovants de la Coopération belge. Elle a culminé en 2019 avec un projet de réforme de la loi relative à la coopération au développement, qui a finalement été abandonné, mais qui a tout de même mis en évidence la volonté d'instrumentalisation croissante de l'APD belge au service des politiques migratoires.



EFFICACITÉ AVANT TOUT : UNE CERTAINE VISION POLITIQUE

L'année 2019 est une opportunité unique de faire le bilan de la qualité de l'aide au développement de la Belgique, sous la législature passée. Au long de ces cinq dernières années, le ministre de la Coopération au développement Alexander De Croo s'est régulièrement prononcé en faveur d'une meilleure efficacité de l'aide, la présentant souvent comme sa première priorité.

Le ministre a mis en œuvre cette politique en fonction de sa propre vision. Ainsi, il n'a pris aucun engagement à court terme sur la quantité de l'aide, considérée comme un sujet obsolète. Dans une interview en janvier 2018, il disait clairement que demander davantage de budgets n'était pas la priorité. «La priorité, c'est de rendre la coopération belge plus efficace. [...] L'efficacité de l'aide n'est pas toujours déterminée par le volume d'argent qu'on y jette. [...] Donc j'insiste: la quantité d'argent injectée n'est pas l'élément déterminant. On essaye de nous faire croire qu'en mettant plus d'argent, on obtient plus de résultats, mais ce n'est pas mon expérience»²⁴.

Et pourtant, il n'est pas illogique de penser qu'en mettant plus d'argent, on obtient plus de résultats. Pensons simplement à la construction d'une école ou à la livraison de vaccins. La CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) rappelle que l'efficacité de la coopération au développement ne peut être atteinte sans un budget suffisant. Après avoir analysé les financements considérables qui ont servi le développement de pays comme l'Irlande, le Portugal, la Corée du Sud, Taiwan, le Botswana, l'île Maurice ou encore la Tunisie, la CNUCED conclut que « ces exemples montrent que d'importants apports d'une aide bien ciblée ont produit des cas exemplaires de réussite en matière de croissance et de développement global »²⁵. S'il est indéniable que l'efficacité de l'aide au développement est importante en soi, elle dépend donc aussi de l'existence de moyens financiers suffisants et prévisibles, afin de pouvoir soutenir des stratégies de développement à long terme.

RÉFORME DE LA CTB DEVENUE ENABEL

La vision du ministre axée sur l'efficacité a certainement influé sur la réforme de la Coopération technique belge (CTB). Mise en œuvre dès 2018, cette réforme visait à attribuer un nouveau mandat et une nouvelle structure à l'agence de développement dorénavant appelée *Enabel*, qui puisse promouvoir une approche plus intégrée (en faisant de la coopération au développement un instrument de la politique étrangère de la Belgique selon une approche *whole-of-government*), déléguée (en sélectionnant l'acteur le plus pertinent pour la mise en œuvre des programmes selon l'approche *fit for purpose*) et décentralisée (avec la création dans chaque pays partenaire d'un Chef de poste et d'un *Head of Cooperation*) de l'aide belge au développement. L'objectif de cette réforme consistait en outre à affecter le plus efficacement possible les moyens financiers (*value for money*). Si cette réforme a octroyé à Enabel un mandat plus large, davantage d'instruments, ainsi qu'une autonomie et une flexibilité accrues, elle devait, pour atteindre ses objectifs, éviter plusieurs écueils (voir à ce sujet notre Rapport 2017 sur l'aide belge au développement, pp. 28-29).

En effet, les organisations de la société civile avaient déjà émis certaines craintes à l'époque de la mise en place d'Enabel. La réforme allait-elle suffire à régler les problèmes de double emploi et de concurrence entre la CTB et la DGD, pointés par les rapports de l'Évaluateur spécial de la Coopération belge et la Revue par les pairs de l'OCDE ? Bien que le mandat d'Enabel ait été élargi, il reste limité à la mise en œuvre des programmes, tandis que la DGD conserve le rôle de conduite de la politique belge de coopération au développement. Or la distinction entre le dialogue politique avec les pays partenaires et la mise en œuvre des programmes est en partie artificielle, surtout dans le cadre des Objectifs de développement durable, ce qui a rendu la division institutionnelle des tâches complexe à définir.

D'autre part, l'intégration de la DGD au sein du SPF Affaires étrangères était censée renforcer la cohérence de la politique

belge sur la scène internationale et favoriser la concertation entre la diplomatie, le commerce extérieur et la coopération au développement. Néanmoins, les dernières tendances à l'instrumentalisation de la coopération au développement au profit d'intérêts autres que ceux des pays partenaires posent question : l'intégration de la DGD au sein du SPF Affaires étrangères a-t-elle réellement renforcé la cohérence des politiques en faveur du développement (cf. chapitre 4), ou a-t-elle plutôt accru les risques d'instrumentalisation ?

ENGAGEMENT RENOUVELÉ POUR L'AIDE DÉLIÉE

D'un autre côté, la vision du ministre axée sur l'efficacité a renforcé l'engagement de la Belgique en faveur du déliement de l'aide. On parle d'aide liée lorsque l'aide est conditionnée à l'obligation d'acheter des biens ou des services auprès des entreprises du pays qui fournit l'aide. Or, selon des recherches internationales, de telles pratiques augmentent les coûts de 15 à 30% et rendent l'aide beaucoup moins efficace²⁴. La volonté de la Belgique de délier son aide au développement – et ses résultats particulièrement bons en la matière selon les rapports de l'OCDE²⁷ – sont donc tout à fait positifs. Ceci dit, des questions subsistent sur l'aide liée de manière informelle²⁸.

CONCENTRATION DANS LES PAYS PAUVRES ET FRAGILES

La vision du ministre prônant l'efficacité a aussi mené à la volonté de continuer à concentrer la Coopération gouvernementale dans les pays les moins avancés (PMA, les pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles) et les États fragiles, telle qu'énoncée par exemple dans la Note de politique générale pour le développement international de novembre 2015 : « Dans un contexte de diminution de l'APD aux pays les moins avancés, la Belgique est convaincue que l'APD doit être réservée aux pays les moins avancés et aux États fragiles. Ces pays prisonniers de leur pauvreté sont en effet confrontés à des problèmes structurels et ne parviennent pas à prendre part à la mondialisation et à la convergence mondiale. Les autres sources de financement comme les investissements étrangers sont très rares dans ces pays »²⁹.

Avec l'adoption de l'Arrêté royal du 29 mai 2015, le nombre de pays partenaires de la Coopération gouvernementale est donc passé de 18 à 14³⁰, et ceux-ci ont été restreints à deux zones géographiques : l'Afrique de l'Ouest et la région des Grands Lacs. Les deux seules exceptions sont désormais le Maroc et la Palestine. Aujourd'hui, tous les pays partenaires de la Coopération gouvernementale sauf le Maroc appartiennent soit à la catégorie des États fragiles, soit à la catégorie des PMA, soit les deux. Cette décision peut certainement être

²⁴ « Alexander De Croo : Priorité à l'efficacité, pas au budget », in *Le Soir*, 17 janvier 2018, <https://plus.lesoir.be/134611/article/2018-01-17/alexander-de-croo-priorite-lefficacite-pas-au-budget> / ²⁵ Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (2011), *Enhancing aid effectiveness: From Paris to Busan*, http://unctad.org/en/Docs/tdbex53d3_en.pdf / ²⁶ Edward, C., Geddes, M., Natali, L. (2009), *Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, décembre 2009.

²⁷ Selon un rapport de l'OCDE, 96% de l'aide belge était formellement déliée en 2016 : OCDE (2018), *2018 Report on the DAC Untying Recommendation*, [https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC\(2018\)12-REV2.en.pdf](https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf)

²⁸ L'aide formellement déliée peut être liée de manière informelle, par le biais de restrictions procédurales qui confèrent aux entreprises du pays donateur un avantage déloyal. Selon un rapport récent d'Eurodad, bien que l'aide belge soit en grande majorité déliée de manière formelle, les données publiquement accessibles concernant les contrats d'approvisionnement effectivement attribués (marchés publics) manquent pour assurer que l'aide belge est déliée également de manière informelle. Pour en savoir plus : <https://eurodad.org/files/pdf/5ba3a41be1899.pdf>

²⁹ *Note de politique générale – Développement international*, 6 novembre 2015, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Note_de_politique_2016_De_Croo.pdf / ³⁰ Six ont quitté la liste des pays partenaires : Afrique du Sud, Algérie, Bolivie, Equateur, Pérou, Vietnam. Deux y ont été ajoutés : Burkina Faso et Guinée.

saluée en ce qu'elle permet la concentration de l'aide belge dans les zones les plus pauvres, les États fragiles et post-conflits, où les progrès pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) sont les plus faibles et où l'aide peut avoir le plus grand effet de levier. Elle est complémentaire à l'action des ONG dans les autres pays en développement, en particulier les pays émergents, où vivent la majorité des personnes les plus pauvres de la planète et où les défis essentiels tiennent à la lutte contre les inégalités et à la durabilité du modèle de développement.

La Coopération belge a même été récompensée en 2018 pour sa concentration dans les PMA et les États fragiles dans un rapport du *think tank* indépendant *Overseas Development Institute*, «Financing the end of extreme poverty» (Financer l'éradication de l'extrême pauvreté)³¹. Dans ce rapport, la Belgique est considérée comme étant le deuxième donateur le plus efficace en matière de lutte contre l'extrême pauvreté, après l'Irlande. Ce résultat est basé sur un nouvel indice qui calcule la distribution cumulative de l'aide aux pays présentant les déficits de financement les plus importants. Il est déterminé non seulement par les pays auxquels l'aide est accordée (plus le pays partenaire est défavorisé sur le plan financier, plus le score du donateur est élevé), mais aussi par la mesure dans laquelle l'aide accordée à un pays correspond au déficit de financement de ce pays (plus l'aide accordée correspond aux besoins de financement de chaque pays partenaire, plus le score du donateur est élevé). Un score de 100% indiquerait donc qu'un donateur alloue toute son aide aux pays les plus défavorisés sur le plan financier, mais aussi en fonction des besoins de financement de chacun de ces pays. Le fait que la Belgique soit deuxième sur le podium est donc dû en grande partie à sa décision de concentrer son aide au développement dans les pays les moins avancés et les États fragiles, des pays dont les besoins en financement sont généralement très importants. Cette concentration dans les pays les plus pauvres et

les États fragiles est donc extrêmement importante à maintenir dans un contexte de diminution de la proportion de l'aide mondiale allouée aux PMA (cf. chapitre 1) et au vu des besoins titanesques des États fragiles (cf. chapitre 5).

INNOVATION À TOUT PRIX ?

La vision du ministre s'est également matérialisée dans trois domaines devenus prioritaires : les droits des femmes, la numérisation et l'appui au secteur privé. L'engagement et les communications du ministre en faveur des droits des femmes sont certainement à saluer. Dans un contexte international pour le moins morose, son soutien à l'initiative *She Decides* ne pouvait être accueilli que positivement, malgré que certaines incertitudes demeurent sur l'intégration réelle de l'égalité hommes-femmes dans la vision et les programmes de la Coopération belge (voir encadré p. 38).

Ces dernières années ont également vu apparaître un réel engouement de la Coopération belge en faveur de la numérisation. Le ministre De Croo a lui-même déclaré : «L'avenir est au numérique. La révolution numérique est un gisement de nouvelles opportunités pour concevoir autrement et mieux les défis liés au développement»³². Par exemple, des *hackathons*³³ «Hack the Goals» ont été organisés en 2018 au Sénégal, au Niger, en Palestine, au Maroc et en Ouganda pour proposer des réponses numériques à des problèmes auxquels sont confrontés les projets de la Coopération belge dans ces pays. En outre, le prix D4D, *Digital for Development*, a été remis en octobre 2018 par la DGD pour récompenser les initiatives qui utilisent la numérisation comme levier de développement.

Mais ces dernières années ont surtout vu se multiplier les engagements en faveur du secteur privé en tant qu'acteur de la coopération au développement. C'est ainsi que, depuis 2014, des instruments financiers de *blending* (pratique qui consiste à lever des fonds privés avec un apport d'argent



public) ont vu le jour, le mandat de la société d'investissement BIO a été élargi, une évaluation indépendante de l'appui de la Coopération belge au secteur privé a été effectuée, une note de mise en œuvre sur l'appui au secteur privé a été élaborée par la DGD et une nouvelle équipe travaillant spécifiquement sur l'appui au secteur privé a été établie au sein de la DGD – entre autres choses.

Parfois, de tels engagements en appui au secteur privé se font pourtant avec des balises insuffisantes, comme l'a montré le cas de l'entreprise Feronia en République démocratique du Congo. Le rapport du CNCD-11.11.11 sur cette question a mis en évidence plusieurs problèmes liés à l'intervention de l'entreprise, financée notamment par la Société belge d'investissement BIO : la garantie de BIO basée sur des titres fonciers irréguliers, la persistance des conflits fonciers, des problèmes liés au respect des salaires minimaux, la consultation des communautés locales qui ne respecte pas les standards internationaux, ou encore la non-réalisation d'infrastructures sociales exigées par la Coopération belge. Ce rapport questionne donc la justification des financements accordés par les institutions financières de développement européennes, dont BIO. Il souligne également la nécessité d'imposer à l'entreprise le respect des lois congolaises (salaire minimum, loi foncière) et de ses engagements en termes d'infrastructures scolaires et de santé. Enfin, il revendique la révision des règles de fonctionnement de BIO pour exclure, à l'avenir, le financement de projets agricoles impliquant, directement ou indirectement, l'achat de terres à grande échelle³⁴.

L'exemple de Feronia peut expliquer pourquoi certains nouveaux instruments d'appui au secteur privé proposés par la Coopération belge ont été accueillis avec prudence par les organisations de la société civile. Nouvel instrument de *blending*, la *Business Partnership Facility* (BPF) en constitue un premier exemple. L'objectif de ce nouvel instrument financier lancé en décembre 2018 est d'encourager des entreprises (qu'elles soient belges, internationales ou des pays du Sud) à investir dans un des 52 pays en développement où travaille BIO. La Coopération belge va mobiliser pour cela 12 millions EUR, à dépenser sur une période de cinq ans via deux appels à projets par an. Chaque subside accordé à une entreprise se situera entre 50 000 et 200 000 EUR et l'entreprise devra mobiliser au minimum le même montant pour le projet sélectionné.

Si cet instrument de *blending* peut être positif car il encourage les entreprises à mobiliser des ressources supplémentaires pour le développement durable, il semble pourtant inadapté par rapport à la volonté de la Coopération belge de se concentrer dans les PMA et les États fragiles. Par exemple, selon les études, seuls 5% à 10% des financements privés mobilisés via le *blending* se font au bénéfice des PMA. Selon le *think tank* indépendant ODI, 1 USD investi via le *blending* par les banques multilatérales de développement et les institutions financières de développement mobilise en moyenne 0,75 USD de financement privé pour les pays en développement, mais ce montant tombe à 0,37 USD pour les pays à faible revenu³⁵. En outre, selon l'OCDE, les États fragiles en particulier comportent des niveaux élevés de risque et d'imprévisibilité, de possibilités de corruption et d'abus qui

/ ³¹ Overseas Development Institute (2018), *Financing the end of extreme poverty*, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12411.pdf> / ³² Direction générale Coopération au Développement (2018), *Rapport annuel 2018*, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/jaarverslag-os-fr-2018-online.pdf>.

/ ³³ Un « hackathon » est un événement au cours duquel des spécialistes se réunissent durant plusieurs jours autour d'un projet collaboratif de programmation informatique ou de création numérique.

/ ³⁴ CNCD-11.11.11 (2019), *Accapement made in Belgium – Le financement de Feronia par la Coopération belge*, mars 2019, https://www.cncd.be/IMG/pdf/www_etude_Feronia_accapement_made-in_belgium.pdf

posent de sérieux problèmes pour les investissements du secteur privé international dans ces pays³⁶. Par ailleurs, les quatre secteurs les plus financés par les instruments de *blending* (services financiers, énergie, secteur minier, construction) sont différents des secteurs prioritaires de la Coopération belge (santé, éducation, agriculture, infrastructure de base). Enfin, le principe de subsidier des entreprises belges ou internationales déjà compétitives à l'échelle mondiale via le *blending* semble également contradictoire avec un des objectifs prioritaires de la Coopération belge qui est de soutenir le secteur privé local des pays en développement (selon l'article 6 de la loi du 19 mars 2013).

L'annonce des 11 projets finalement sélectionnés dans le cadre du premier appel à projets du BPF lancé début 2019³⁷ a calmé quelque peu les inquiétudes des organisations de la société civile. Néanmoins, sur ces 11 projets, 4 ont été alloués à des entreprises qui ne sont pas locales; 2 sont basées en Belgique, 1 en Suisse, et 1 en Afrique du Sud. En outre, des 11 projets sélectionnés, 5 seulement, soit moins de la moitié, se trouvent dans des PMA³⁸ et 7 se trouvent dans des États fragiles³⁹ (plusieurs de ces pays étant simultanément des PMA et des États fragiles). Certaines améliorations sont toutefois encore possibles, à commencer par une concentration davantage axée sur le secteur privé local, une évaluation indépendante des premiers projets sélectionnés avant d'en entamer d'autres, ainsi que la création possible d'un subside « niche », plus petit, qui soit disponible aux plus petites structures.

En plus du BPF, deux autres initiatives ont vu le jour: le *Humanitarian Impact Bond* et le partenariat *Beyond Chocolate*. Dans le cadre de la première, la Coopération belge a créé la première obligation à visée humanitaire dans le but de construire des centres de revalidation en RDC, au Mali et au Nigeria, en collaboration avec des investisseurs privés et le Comité international de la Croix-Rouge⁴⁰. Dans le cadre de la deuxième, c'est un partenariat avec le secteur privé belge du chocolat qui a été mis en place, réunissant l'industrie de transformation du cacao, les chocolatiers et

les supermarchés, en vue d'améliorer les conditions de vie et les revenus des producteurs de cacao. Un tel partenariat pourrait mener à la création d'un « BPF bis » axé sur la filière du cacao. Or une telle initiative inquiète également en ce qu'elle pourrait offrir des subsides en APD aux entreprises belges importatrices de cacao, plutôt qu'au secteur privé local.

Entre *She Decides*, *Digital for Development*, les *Hackathons*, le *Humanitarian Impact Bond* ou la *Business Partnership Facility*, les initiatives innovantes ont donc proliféré sous la législature passée. S'il est important de dynamiser le secteur de la coopération au développement, il faut également rappeler que son efficacité est basée sur la continuité et la prévisibilité des programmes sur le long terme. Elle ne peut résulter uniquement d'initiatives innovantes mises en place par les ministres successifs.

TENTATIVE DE RÉFORME DE LA LOI DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Assez logiquement, un rôle accru du secteur privé dans la coopération au développement avait également été intégré dans un nouveau projet de loi encadrant la politique belge de développement, proposé en début de l'été 2018 par le ministre de la Coopération. Ce projet de loi ouvrait encore un peu plus la porte à l'utilisation de l'aide au développement pour le versement de subsides aux entreprises belges et internationales afin d'encourager leurs investissements dans les pays en développement, dont une part infime est généralement destinée aux pays les plus pauvres. L'exposé des motifs stipulait par exemple: « Des subsides peuvent ainsi être versés aux entreprises qui mettent en œuvre des interventions de développement durable, par exemple lorsque des entreprises sont désireuses d'investir dans les pays en développement et d'importer depuis ces pays ». Or, comme expliqué ci-avant dans le cas du *blending*, ceci est contradictoire avec la volonté – également affichée dans le nouveau projet de loi – de soutenir en priorité le secteur privé local des pays en développement et d'utiliser l'APD d'abord dans les PMA et les États fragiles.



Un deuxième problème de fond de ce projet de loi concernait la thématique de la migration. Celui-ci faisait en effet de la lutte contre la migration (parfois précisée irrégulière) un objectif, une conditionnalité et un critère d'évaluation de la Coopération belge, ainsi qu'un critère de choix des pays partenaires. Il ouvrait ainsi la porte à une instrumentalisation de la Coopération belge au service de politiques migratoires restrictives. Or, allouer l'aide en fonction des flux migratoires cause non seulement de sérieux problèmes éthiques, mais s'avère inefficace. En effet, les critères d'allocation ne sont pas les mêmes selon que l'on cherche par exemple à lutter contre le faim ou contre l'émigration. Via le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique – auquel la Belgique a contribué à hauteur de 10 millions EUR –, l'aide européenne a ainsi été utilisée dans un projet de lutte contre la malnutrition au Niger, mais elle a été envoyée en priorité aux zones d'émigration, au détriment des zones où la faim avait la plus forte prévalence⁴¹. En outre, il n'existe aucune corrélation objective entre les pays d'origine des migrants en Belgique⁴² et les pays partenaires de la Coopération belge. Le Maroc est le seul pays partenaire qui figure parmi les 15 principaux pays d'origine des migrants en Belgique. Allouer l'aide en fonction des flux migratoires voudrait donc dire se détourner des pays partenaires de la Coopération gouvernementale belge. Il est en outre illusoire d'espérer mettre fin à la dynamique des flux migratoires entre l'Afrique et l'Europe en l'espace de quelques années. Si la Belgique veut permettre à chacun d'avoir le choix de vivre dignement dans son pays d'origine,

la vraie solution est de redoubler d'efforts pour mobiliser davantage de moyens pour la coopération au développement à beaucoup plus long terme, en réponse aux besoins des populations les plus pauvres – plutôt qu'aux objectifs du pays donateur.

Un troisième problème de ce projet de loi était lié au processus de son élaboration. Les organisations de la société civile avaient fait part de leur opposition à une telle réforme, engagée moins d'un an avant la fin de la législature. En effet, l'objectif d'une loi-cadre telle que celle sur la coopération au développement est d'offrir à l'ensemble des parties prenantes, à commencer par les pays partenaires, un cadre de travail stable dans la durée. Ainsi, après une importante réforme en 1999, qui avait entraîné la scission de l'Agence générale de coopération au développement entre une administration (l'actuelle DGD) rattachée au SPF Affaires étrangères et une agence de mise en œuvre (la CTB devenue Enabel), la loi n'avait subi aucune modification entre 1999 et 2013. Ceci n'avait pas empêché les différents ministres de mettre en œuvre leurs priorités politiques. Par contre, la révision de la loi de 2013, ainsi que les différentes réformes qui en découlent, commencent à peine à faire leurs effets, qui n'ont donc pour la plupart fait l'objet d'aucune évaluation. Selon les organisations de la société civile, il est donc trop tôt pour engager une nouvelle réforme, entamée en plus en fin de législature et sans dialogue approfondi avec l'ensemble des parties prenantes.

³⁵ Attridge, S., Engen, L. (2019), *Blended finance in the poorest countries: The need for a better approach*, Overseas Development Institute, p. 11, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12666.pdf>. ³⁶ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris.

³⁷ Fondation Roi Baudouin KBS-FRB, *Soutien à des organisations et des individus – 2019*, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Grants?year=2019&callId=9505a3cca65c4402a3c7a65deb0f7513&amount=11>. ³⁸ Selon la liste des Nations Unies mise à jour en décembre 2018 : *United Nations Committee for Development Policy (2018), List of Least Developed Countries (as of December 2018)*, https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lcd_list.pdf. ³⁹ Selon la liste du rapport : OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 83.

⁴⁰ Direction Générale Coopération au développement (DGD) (2018), *op.cit.* ⁴¹ La Cimade, *Coopération UE-Afrique sur les migrations. Chronique d'un chantage. Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne*, Rapport d'observation – Synthèse. ⁴² En 2016, les pays d'origine des migrants en Belgique étaient principalement européens, avec en tête : la Roumanie, la France et les Pays-Bas. Concernant les pays hors-UE, ce sont la Syrie, le Maroc et l'Irak qui étaient en tête. Source : MYRIA (Centre fédéral sur les migrations) (2017), *Myriatics*, n°8, novembre 2017.



REMETTRE L'APD AU SEUL SERVICE DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Suite à la chute du gouvernement, le projet de loi a finalement été abandonné par le cabinet du ministre De Croo en février 2019. Néanmoins, cela n'empêche pas que les risques d'une instrumentalisation grandissante de l'APD pour les intérêts propres de la Belgique soient bien réels, notamment dans le domaine de la migration. Lorsqu'on analyse la liste des dix plus grands bénéficiaires de l'aide belge, on constate en 2016 l'arrivée de la Turquie, qui est soudainement catapultée à la deuxième place des bénéficiaires, juste après la RDC⁴³. Ceci, alors qu'elle n'avait pas figuré du tout dans les listes des années antérieures, selon les rapports successifs de l'OCDE⁴⁴.

Selon la DGD, cette deuxième place assez soudaine de la Turquie en 2016 serait liée notamment à des projets d'aide humanitaire pour des réfugiés syriens et palestiniens dans des camps de réfugiés en Turquie. Mais l'année 2016 est aussi l'année de la conclusion du pacte migratoire entre la Turquie et les 28 États membres de l'UE, destiné à réduire le passage de migrants entre la Turquie et la Grèce. Signé le 18 mars 2016, cet accord controversé appelé « accord de la honte » par certains, prévoyait le renforcement de la lutte contre l'émigration par la Turquie, ainsi qu'un échange de demandeurs d'asile entre la Grèce et ce pays. En contrepartie, l'Union européenne s'engageait à faire deux versements de 3 milliards EUR à la Turquie – un budget mobilisé pour « l'aide aux réfugiés en Turquie », selon la Commission européenne⁴⁵. Des financements qui, selon les règles du Comité d'aide au développement de l'OCDE, peuvent être comptabilisés comme de l'aide publique au développement.

L'année 2016 est aussi, en outre, l'année qui a vu se concrétiser le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, un autre fonds controversé, financé par le budget de l'aide au développement pour lutter contre « les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique ». La Belgique y avait déjà contribué à hauteur de 10 millions EUR et a décidé fin 2018 de faire une contribution supplémentaire de 2 millions EUR, malgré les critiques des organisations de la société civile⁴⁶.

L'instrumentalisation croissante de l'APD pour des intérêts autres que le développement durable des pays bénéficiaires est donc un risque important qu'il faudra prendre en compte très sérieusement lors de la prochaine législature. Il conviendrait au contraire de renforcer l'importance accordée à l'efficacité de l'aide, l'engagement en faveur du déliement de l'aide, et surtout la concentration de la Coopération gouvernementale dans les pays qui en ont le plus besoin, soit les PMA et les États fragiles. Il conviendrait également de rappeler l'engagement de la Belgique en faveur des principes de l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris, 2005) et du développement (Partenariat de Busan, 2011) – exigeant ainsi de la Coopération belge qu'elle respecte systématiquement les principes d'alignement et d'appropriation démocratique trop souvent oubliés. La Coopération belge devra enfin mettre en place des instruments financiers adaptés aux contextes de ses pays partenaires particulièrement pauvres et fragiles, en encourageant par exemple une agriculture familiale durable, une meilleure gouvernance démocratique et le développement de PME locales.

⁴³ OCDE (2018), *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave No One Behind*, OECD Publishing, p. 296. ⁴⁴ Voir les *Development Co-operation Reports* successifs de l'OCDE pour les années 2015-2016-2017-2018 : https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2018_dcr-2018-en / ⁴⁵ Bos, J.M. (2019), « La Honte de l'Europe », in *Deutsche Welle* / ⁴⁶ 11.11.11 (2019), *België investeert extra 2 miljoen in EU Trust Fund for Africa - reactie 11.11.11*, 8 janvier 2019, <https://www.11.be/artikels/item/belgie-investeert-extra-2-miljoen-in-eu-trust-fund-for-africa>

ÉVALUATION DE L'ÉDUCATION AU DÉVELOPPEMENT : DES RÉSULTATS EXTRÊMEMENT POSITIFS

Publié en octobre 2018, un rapport du Service de l'Évaluation spéciale (SES) présente les résultats de son évaluation des actions d'éducation au développement⁴⁷ financées par la Coopération belge, pour la période 2014-2017⁴⁸. Les conclusions de ce rapport sont particulièrement positives: «En ce qui concerne les programmes pluriannuels des ONG, l'évaluation montre une évolution encourageante dans laquelle les organisations prennent des mesures pour se professionnaliser autour d'un travail de niche spécifique. Cela se caractérise par une spécialisation croissante autour de thèmes et de groupes cibles spécifiques, une plus grande attention portée à l'élaboration de théories du changement, mettant souvent l'accent sur les acteurs intermédiaires jouant un rôle de multiplicateur ou de levier, une approche sur mesure des groupes cibles, une attention à avoir une portée diversifiée, en profondeur comme en largeur, une recherche de complémentarité et de partenariats avec d'autres acteurs, ainsi qu'une transition vers une approche globale basée sur les droits»⁴⁹.

En s'orientant vers un travail de niche, les ONG ont donc pu se focaliser sur des thématiques spécifiques, avec des organisations intermédiaires⁵⁰, ce qui leur permet d'avoir un effet multiplicateur envers différents publics. Analysant plus particulièrement l'efficacité et l'efficience des interventions en éducation au développement, les résultats de l'évaluation mettent en évidence la grande variété des groupes cibles, une professionnalisation croissante des ONG qui renforce l'efficacité de leurs interventions, la multiplication d'alliances stratégiques qui sont porteuses de synergies et permettant d'avoir une portée plus grande et mieux ciblée et, enfin, une approche sur mesure qui correspond aux besoins spécifiques des groupes cibles.

En conséquence, l'évaluation a pu identifier des indicateurs qui montrent l'impact des actions d'éducation au développement, tels que par exemple : des changements institutionnels comme la création du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement, ou l'internalisation de problématiques liées à l'eau, au genre, à la justice sociale, à l'alimentation, aux droits des paysans, etc., qui ont mené à des changements dans les pratiques et les politiques d'acteurs intermédiaires. De plus, souligne le rapport: «Les ONG travaillent également par des approches globales basées sur les droits qui permettent de sensibiliser les publics belges en les incitant à développer une pensée critique, voire à s'engager concrètement sur des problématiques en dépassant le clivage Nord/Sud. [...] Si l'action d'éducation au développement parvient à induire un changement durable auprès de groupes cibles intermédiaires, ceux-ci pourront également continuer à contribuer à l'objectif de l'action, même après la fin de celle-ci. [...] L'impact de certaines ONG se traduit aussi par des initiatives prises de manière autonome par les acteurs intermédiaires, sans que celles-ci ne soient suggérées ou accompagnées par les ONG»⁵¹.

Enfin, le rapport relève particulièrement la cohérence des interventions des ONG: «Les interventions des ONG s'inscrivent aussi dans les priorités de la coopération belge et les objectifs de développement durable. [...] La plus-value du travail en synergie et en partenariat se vérifie également en termes de cohérence dans le travail dans les écoles et dans le travail de plaidoyer, notamment par une implication plus grande d'acteurs situés en dehors de la sphère de la coopération internationale. Les fédérations et plateformes belges d'ONG ainsi que les cadres de concertation créés à l'occasion des formulations des ACC et des CSC apparaissent clairement comme des facteurs qui ont contribué à plus de cohérence»⁵².

/ ⁴⁷ Si la société civile parle dorénavant d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS), nous utilisons ici le terme d'éducation au développement car c'est celui qui est utilisé par le Service de l'Évaluation spéciale. / ⁴⁸ Service de l'Évaluation spéciale/SES (2018), *Évaluation des actions d'éducation au développement financées ou cofinancées par la coopération belge au développement entre 2014 et 2017*. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles. / ⁴⁹ *Id.*, pp. 19-20. / ⁵⁰ Les organisations intermédiaires sont des groupes cibles qui peuvent jouer le rôle de relai et faire un travail d'éducation au développement à leur tour. Il s'agit par exemple d'enseignants, de formateurs d'enseignants, de membres de syndicats, mutualités, organisations de personnes âgées, ou des mouvements d'éducation permanente. / ⁵¹ Service de l'Évaluation spéciale/SES (2018), *op.cit.*, pp. 20, 22 et 23. / ⁵² *Ibid.*




LA COOPÉRATION BELGE CHAMPIONNE DES DROITS DES FEMMES ?

En janvier 2017, Donald Trump a décidé de réinstaurer et d'étendre la politique du « Global Gag Rule » selon laquelle les ONG situées en dehors des États-Unis ne peuvent pas recevoir de l'argent du Gouvernement américain si elles soutiennent l'accès des femmes à l'avortement. Le ministre belge de la Coopération au développement, Alexander De Croo, a alors rejoint le mouvement « SheDecides » lancé par son homologue néerlandaise pour défendre le droit des filles et des femmes de décider librement et pour elles-mêmes de leur vie sexuelle. Le ministre s'est à ce moment profilé comme un allié pour les droits des femmes.

Il a ensuite soutenu diverses initiatives et développé des partenariats en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Durant l'été 2018, il a communiqué son soutien à la campagne #ShelsEqual en déclarant donner 3 millions EUR pour le Fonds des Nations Unies pour la population, afin d'accroître l'accès des femmes et des adolescentes à la planification familiale dans plus de 45 pays. Fin 2018, inspiré par son expérience ministérielle, il a écrit un livre sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, se disant être « passé de féministe qui s'ignore à féministe engagé »⁵³. Les efforts du ministre de la Coopération ont contribué au statut de la Belgique comme voix audible pour les droits des femmes dans l'espace médiatique et sur la scène internationale.

Cependant, peu d'informations sont disponibles pour comprendre les détails des opérations de communication. Les organisations locales pour les droits des femmes sont-elles impliquées comme partenaires par les organisations multilatérales qui reçoivent en priorité les fonds belges ? Quels sont les résultats de ces nouvelles initiatives en termes de changement des rapports de pouvoir entre hommes et femmes ? Ces questions peinent à trouver des réponses.

Par ailleurs, la DGD s'est dotée en 2016 d'une note stratégique « genre »⁵⁴ qui définit les axes d'intervention prioritaires de la Coopération belge dans ce domaine. Cette note s'accompagne d'un plan d'action⁵⁵ et d'indicateurs de suivi. La DGD a donc affirmé qu'intégrer le genre dans ses actions fait partie de ses missions et dispose dorénavant d'une boussole « genre » à disposition de son personnel. Il s'agissait d'un signal positif faisant appel à des changements de culture et de pratiques organisationnelles.



La vigilance reste toutefois de mise pour garantir suffisamment de moyens humains et financiers pour atteindre les objectifs et une approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines de la coopération belge au développement. C'est un des rôles du Conseil consultatif Genre et développement qui a remis un avis fin mai 2019 à propos de l'intégration de la note stratégique relative au genre et du plan d'action pour l'égalité des genres dans l'Agenda international 2030⁵⁶. Le Conseil a conclu qu'il est aujourd'hui nécessaire de retravailler ces documents. Il faut d'une part établir des liens entre les Objectifs de développement durable et l'action de la DGD et, d'autre part, mieux harmoniser les actions spécifiques dans le Nord et le Sud en fonction des indicateurs spécifiques.

Finalement, un dernier élément à prendre en compte en matière de la qualité de l'aide est d'assurer la cohérence en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'ensemble des politiques. Par exemple, au niveau de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, la note stratégique de la DGD⁵⁷ prend très peu en compte la question du genre et pose question par ses choix stratégiques sur le soutien aux femmes paysannes, qui produisent jusqu'à 80% de la production alimentaire et de rente en Afrique sub-saharienne. Le Conseil consultatif Genre et Développement insiste sur l'importance de prendre spécifiquement en compte les besoins des femmes et les inégalités entre les femmes et les hommes en milieu rural. Parmi les recommandations du Conseil figure l'appui aux autorités nationales en lien avec les organisations de la société civile, afin de mettre en œuvre des politiques et programmes de soutien à l'agriculture familiale et à l'agroécologie qui tiennent compte des besoins spécifiques des femmes. Il peut notamment s'agir de promouvoir et faciliter la coresponsabilité des femmes et des hommes tant dans les tâches familiales que dans l'espace public, notamment au sein des organisations paysannes ou de gestion des ressources naturelles⁵⁸.

/ ⁵³ Blogie, E. (2018), « Comment le féminisme devient un enjeu pour les politiques », in *Le Soir*, 3 octobre 2018 <https://plus.lesoir.be/181919/article/2018-10-03/comment-le-feminisme-devient-un-enjeu-pour-les-politiques> / ⁵⁴ Direction Générale Coopération au Développement, *Le genre dans la coopération belge au développement*, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Le-genre-dans-la-Cooperation-belge-au-developpement.pdf> / ⁵⁵ Direction Générale Coopération au Développement, *Plan d'action relatif à l'intégration de la dimension de genre*, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plan-action-dimension-de-genre.pdf> / ⁵⁶ Conseil Consultatif Genre et Développement (2019), *Avis du Conseil consultatif Genre et Développement à propos de l'intégration de la note stratégique relative au genre et du plan d'action pour l'égalité des genres dans l'Agenda international 2030*, 24 mai 2019, <https://argo-ccgd.be/fr/adviezen> / ⁵⁷ Direction Générale Coopération au Développement (2017), *De la subsistance à l'entrepreneuriat, Note stratégique « Agriculture et Sécurité Alimentaire » pour la coopération belge au développement*, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_agriculture_et_securite_alimentaire_2017.pdf / ⁵⁸ Conseil Consultatif Genre et Développement (2016), *Avis du Conseil consultatif Genre et Développement sur la nouvelle note stratégique « agriculture et sécurité alimentaire » de la DGD*, 20 septembre 2016, https://argo-ccgd.be/sites/default/files/160920_avis_ccgd_note_agriculture_et_securite_alimentaire.pdf



United Nations



Global Compact
FOR **Migration**



4. COHÉRENCE DES POLITIQUES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT UN CONCEPT À RAVIVER

La législature 2014-2019 a été marquée par l'apparition de nouveaux concepts liés à la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD). Toutefois, les mécanismes institutionnels supposés l'assurer ont souffert d'une mise en œuvre partielle et d'un détricotage progressif. Ils n'ont donc pas permis de pallier un manque d'engagement politique au niveau pangouvernemental.

L'année écoulée a par ailleurs été marquée par des décisions tantôt positives, tantôt négatives par rapport à la CPD. En termes de cohérence, on relève l'adoption par la Belgique du Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies – au risque de faire tomber son propre gouvernement – et la décision de la Coopération belge de renoncer aux exonérations fiscales sur l'importation et l'acquisition locale de biens et de services. L'échec de la loi spéciale climat et la décision belge en matière d'agrocarburants posent par contre de sérieux problèmes d'incohérence.



CLARIFICATIONS CONCEPTUELLES: LA CPD GARDE TOUTE SA PERTINENCE

Au niveau européen, le concept de cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) est inscrit dans l'article 208 du Traité de Lisbonne de 2009 et rappelé dans le Consensus européen pour le développement de 2017. Au niveau belge, la CPD est également inscrite à l'article 8 de la loi du 19 mars 2013 relative à la coopération au développement : elle est donc une obligation légale pour la Belgique. La CPD y est définie comme étant « 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 »⁵⁹. La loi du 19 mars 2013 a aussi fixé huit objectifs à la Coopération belge, dont celui de rechercher une cohérence maximale entre les différents domaines de la politique belge en faveur du développement.

La CPD a donc pour objectif au minimum d'assurer que les politiques belges en général n'aillent pas à l'encontre des objectifs de la Coopération belge au développement (le principe *do no harm*) et, idéalement, qu'elles y contribuent positivement. L'idée est ainsi de réduire les incohérences entre les différents domaines de la politique belge et de créer des synergies entre les pouvoirs publics pour augmenter l'efficacité du développement. En d'autres termes, la cohérence cherche à éviter que les pays qui fournissent de l'aide au développement ne reprennent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre.

Suite à l'adoption en septembre 2015 de l'Agenda 2030 pour le développement durable et de ses 17 Objectifs de développement durable, un nouveau concept est apparu : la « cohérence des politiques en faveur du développement durable » (CPDD). Celle-ci est même inscrite comme sous-objectif 17.14 de l'Agenda 2030⁶⁰. Si à première vue, il s'agit de l'ajout d'un seul mot, ce nouveau concept cache une définition tout à fait différente. La nouveauté de l'Agenda 2030 est qu'il est un programme universel : tous les États du monde doivent tendre à réaliser la dimension sociale,

économique, environnementale et politique du développement durable. Ainsi, la CPDD est définie par l'OCDE comme étant « une approche et un outil d'élaboration de politiques visant à intégrer les dimensions économiques, sociales, environnementales et de gouvernance du développement durable à toutes les étapes de l'élaboration des politiques nationales et internationales »⁶¹. La CPDD revêt dès lors un caractère beaucoup plus large et multi-dimensionnel, promouvant la cohérence dans le monde entier, au Nord comme au Sud, du niveau local au niveau mondial, pour les générations actuelles et futures, en vue de la réalisation des Objectifs de développement durable.

Selon le dernier rapport sur la CPD de la Commission européenne sorti en 2019, « le nouveau concept de CPDD dans l'Agenda 2030 semble semer la confusion et peut-être même donner une fausse idée selon laquelle le concept de CPD ne serait plus pertinent. Dans certains États membres de l'UE, la CPD a été partiellement ou totalement oubliée au profit de la CPDD, plutôt que d'être considérée comme une contribution au concept plus large de CPDD »⁶². De nombreux acteurs ont en effet interprété la CPDD comme remplaçant tout simplement la CPD – sans comprendre que l'un n'allait pas sans l'autre.

Les différents textes internationaux sont pourtant clairs. Le nouveau Consensus européen pour le développement adopté en 2017 stipule par exemple que « l'UE et ses États Membres réaffirment leur engagement vis-à-vis de la Cohérence des Politiques en faveur du développement (CPD), qui exige que soient pris en compte les objectifs de la coopération au développement dans toute politique affectant probablement les pays en développement. Elle est un élément crucial pour la réalisation des ODD et une contribution importante à l'objectif plus large de Cohérence des politiques en faveur du développement durable (CPDD) »⁶³. Le récent projet de Recommandation de l'OCDE sur la CPDD⁶⁴ et le rapport 2019 sur la CPD de la Commission européenne⁶⁵ vont dans le même sens.



Il est donc clair que la CPDD ne rend pas la CPD superflue. Selon la Commission européenne, la CPD a même une valeur ajoutée en ce qu'elle est ciblée sur les intérêts des pays en développement : « Dans le cas de la CPDD, étant donné que les ODD sont universels, les décideurs politiques doivent assurer une cohérence multidirectionnelle en poursuivant de multiples objectifs au niveau mondial, alors que pour la CPD, la cohérence est plus ciblée : elle est orientée vers un seul objectif, qui est l'intérêt des pays en développement »⁶⁶. La CPD a en outre un ancrage légal beaucoup plus fort, puisqu'elle a été intégrée dans plusieurs textes essentiels tels le Traité de Lisbonne ou la loi belge relative à la Coopération au développement et qu'elle est devenue par là même une obligation légale pour tous les États membres de l'UE et la Belgique tout particulièrement. En assurant que la cohérence des politiques dans le Nord puisse contribuer plutôt que contrecarrer le développement durable du Sud, la CPD est donc une contribution essentielle non seulement à la CPDD, mais aussi à la réalisation de l'Agenda 2030.

En plus de la CPD et la CPDD, un troisième concept est venu s'ajouter à la confusion : l'approche globale, ou *comprehensive approach* en anglais (voir à ce sujet le « Zoom » du Rapport 2018 sur l'aide belge au développement). Ce concept existe au niveau international depuis plus d'une décennie et la Belgique y a déjà accordé une importance accrue en adoptant notamment une Note stratégique sur l'approche globale en juillet 2017. Or comme ce concept promeut lui aussi une plus grande cohérence de la politique

étrangère, il a également semé la confusion avec la CPD – certains acteurs de la société civile craignant même que l'approche globale remplace purement et simplement la CPD aux yeux des décideurs politiques.

De nouvelles clarifications conceptuelles sont néanmoins apparues en décembre 2018, grâce à la publication d'un nouveau rapport : le « Green Paper » sur l'approche globale d'Acropolis, un réseau belge de recherche en appui aux politiques publiques. Celui-ci clarifie l'élément suivant : « En approuvant l'Agenda 2030, la Belgique s'est engagée à aligner toutes ses politiques – y compris sa politique étrangère – sur les objectifs du développement durable (ODD). L'approche globale devrait donc être utilisée à cette fin. En tant que telle, l'approche globale doit s'inscrire dans le cadre plus large de la cohérence des politiques belges en faveur du développement (CPD) et l'Agenda 2030 devrait être utilisé comme une garantie pour assurer que l'utilisation de l'approche globale passe systématiquement le test de la contribution au développement durable »⁶⁷. Ainsi, toute quête de cohérence doit se faire en fonction du développement durable et doit passer le test de la cohérence des politiques en faveur du développement. En outre, l'approche globale n'a aucune base légale, ni en Belgique, ni au niveau international, contrairement à la CPD. L'approche globale est donc subordonnée à la CPD et à la CPDD ; elle peut être un moyen de contribuer à la CPD, sans toutefois la remplacer.

⁶⁶ Loi relative à la Coopération [belge] au Développement, 19 Mars 2013, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2013031906&table_name=loi / ⁶⁷ *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2015), A/RES/70/1, septembre 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> / ⁶⁸ OCDE, *What is Policy Coherence for Sustainable Development?*, in *PCSD Partnership*, <https://community.oecd.org/community/pcsdpartnership>. / ⁶⁹ Commission européenne (2019), *Policy Coherence for Development: 2019 EU Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p. 16. / ⁷⁰ Union européenne (2017), *The New European Consensus on Development: "Our World, Our Dignity, Our Future"*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf / ⁷¹ OCDE (2019), *Draft Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development*, <https://www.oecd.org/gov/pcsd/Draft%20Recommendation%20of%20the%20Council%20on%20Policy%20Coherence%20for%20Sustainable%20Development.pdf> / ⁷² Commission européenne (2019), *Policy Coherence for Development: 2019 EU Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. / ⁷³ *Id.*, p. 7. / ⁷⁴ Acropolis (2018), *Green Paper: Roadmap for a Comprehensive Approach for Belgian development policy, Governance4Development*, Bruxelles, https://docs.wixstatic.com/ugd/886e27_2c7d3a3fe5d3412792867df903ed1804.pdf.



UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL PROGRESSIVEMENT DÉTRICOTÉ

Au niveau international, la Belgique est traditionnellement considérée comme un bon élève en matière de CPD. Elle peut être saluée pour avoir élaboré, en 2014, un ensemble de mécanismes institutionnels supposés assurer la CPD dans le fonctionnement des institutions belges. Initialement, celui-ci devait être composé des éléments suivants: (1) une Conférence interministérielle; (2) une Commission interdépartementale; (3) une cellule au sein de la Direction générale de la Coopération au développement; (4) un Conseil consultatif; (5) l'intégration de la CPD dans les analyses d'impact de réglementation (AIR) sur tout projet de réglementation déposé au Conseil des ministres; et (6) un plan CPD élaboré au début de toute nouvelle législature, que doit suivre le ministre de la Coopération au développement, chargé d'assurer la CPD.

Cet ensemble de mécanismes ne fut que partiellement mis en place. La Conférence interministérielle pour la CPD, rassemblant les ministres fédéraux et ceux des entités fédérées pour discuter des grandes orientations en matière de CPD, n'a jamais vu le jour. Faute d'accord sur la forme exacte de cette conférence interministérielle, le projet avait tout simplement été abandonné. Si une déclaration d'intention conjointe sur la CPD a tout de même été adoptée dans les semaines précédant les élections 2014 par les chefs de gouvernement des niveaux fédéral et fédérés⁶⁸, le plan CPD qui devait être élaboré en début de législature n'a lui non plus jamais vu le jour.

D'autres mécanismes initialement mis en place ont été supprimés en 2018. Par exemple, la Commission interdépartementale pour la CPD avait effectivement été créée par un Arrêté royal du 2 avril 2014. Pour permettre davantage de coordination au niveau des cabinets fédéraux et ainsi promouvoir la CPD au sein des pouvoirs publics fédéraux, cette Commission avait sélectionné trois thématiques prioritaires: paix et sécurité, migration et développement, commerce et finances. Néanmoins, suite à un manque d'engagement politique clair, il a été décidé en 2018 qu'elle ne se réunirait plus en tant que telle et que ses fonctions seraient *de facto* reprises par la Commission interdépartementale pour le développement durable.

Une cellule CPD au sein de la Direction générale de la Coopération au développement avait également vu le jour. Elle devait, au nom du ministre, veiller à la CPD, diriger des réunions de coordination et participer aux activités de la CPD organisées par l'OCDE et l'UE. Mais dans la réorganisation de la DGD, la cellule CPD a été supprimée en 2018.

De tous les mécanismes prévus en début de législature, seuls les analyses d'impact de réglementation (AIR) et le Conseil consultatif sur la CPD existaient encore en 2019. Les AIR ont été définies comme une évaluation préalable des conséquences potentielles ou impacts collatéraux des projets de réglementation, qui doit susciter une réflexion transversale pour améliorer la qualité et la cohérence des politiques. Ainsi, tout projet de réglementation déposé au Conseil des ministres doit être soumis à une AIR qui porte sur l'impact dans cinq domaines, dont la cohérence des politiques pour le développement. Cependant, comme le mettait en évidence notre Rapport 2017 de l'aide belge au développement, les résultats de ces AIR sont peu satisfaisants. Ceux-ci peuvent être contournés et sont bien souvent remplis en dernière minute pour justifier une décision déjà prise.

De son côté, le Conseil consultatif sur la CPD a vu le jour suite à un Arrêté royal du 2 avril 2014. Ce Conseil, composé d'experts académiques et issus de la société civile, émet des avis à la demande du ministre de la Coopération au développement, ou d'initiative. Ces avis traitent un vaste éventail de sujets liés à la CPD, sélectionnés en fonction de l'actualité politique et de leur pertinence pour la politique belge. Ces avis sont transmis aux ministres des niveaux fédéral et fédérés concernés par les sujets traités. Entre 2014 et 2019, le Conseil s'est réuni à 28 reprises et a publié 16 avis. Les derniers avis en date, sur l'année 2018-2019, concernent des thématiques variées: les relations économiques avec les colonies israéliennes en Territoire palestinien occupé, les ventes d'armes à l'Arabie saoudite, l'avant-projet de loi sur la politique belge de développement, les agrocarburants et la vigilance raisonnable. Mais sur la totalité des avis publiés depuis la création du Conseil, seuls deux ont été rendus à la demande du ministre de la Coopération au développement. Tous les autres ont été délivrés à l'initiative du Conseil. Le

Conseil a en effet été très peu sollicité par le ministre depuis sa création, ce qui montre une nouvelle fois un manque de volonté politique.

C'est donc un détricotage progressif des mécanismes CPD qui a suivi leur mise en place partielle. La CPD a ainsi souffert d'une absence de volonté politique durant toute la législature passée. Plutôt que de les renforcer, les décisions plus récentes ont affaibli les mécanismes CPD au nom de la rationalisation : comme partout ailleurs, on a voulu rendre les organes plus efficaces en leur accordant paradoxalement moins de moyens et de budget.

RECOMMANDATIONS POUR RAVIVER LA CPD

Le dernier avis du Conseil consultatif sur la CPD fait le bilan de la législature concernant les mécanismes CPD. Il constate lui aussi la mise en place partielle, puis le détricotage progressif de ces mécanismes. Pour pallier cette situation, il énonce plusieurs recommandations importantes⁶⁹, desquelles sont inspirées les recommandations suivantes.

> **Premièrement**, la CPD doit figurer dans une déclaration d'intention de haut niveau, telle que la déclaration conjointe du Premier ministre et des Ministres-Présidents adoptée en 2014, qui devrait être rééditée au début de chaque législature.

> **Deuxièmement**, il faut adopter un plan d'action CPD pour la durée de la législature, qui indique les domaines politiques pour lesquels des avancées sont souhaitées, avec des objectifs, des actions et des indicateurs clairs. Ce plan devrait être précédé par une consultation préalable. Les membres du Conseil consultatif sur la CPD devront être nommés rapidement par le nouveau ministre de la Coopération au développement, afin qu'ils puissent prendre une part active dans cette consultation. Avec ce

plan d'action CPD, le Gouvernement belge pourra prendre exemple sur les Pays-Bas, en rapportant annuellement au Parlement les progrès réalisés en matière de CPD.

> **Troisièmement**, davantage de personnel et de ressources doivent être prévus dans les administrations pour examiner et évaluer l'impact des domaines politiques contenus dans le plan CPD sur les pays en développement. Ceci devrait inclure trois équivalents temps plein au sein de la DGD, et un point focal CPD au sein de chaque administration concernée (au minimum, toute administration compétente en matière d'économie, de commerce, de finance, d'agriculture, d'environnement, d'énergie, de migration, de sécurité).

> **Quatrièmement**, pour renforcer l'engagement politique en faveur de la CPD, il faudra rappeler que le ministre de la Coopération au développement est chargé d'encourager la CPD avec l'appui du Premier ministre, d'exécuter le plan d'action CPD et de veiller au bon fonctionnement des mécanismes assurant la CPD.

> **Cinquièmement**, le gouvernement devra identifier les mécanismes CPD à améliorer. L'amélioration des analyses d'impact de réglementation (AIR) instaurées en 2014 peut constituer une première étape en la matière. La concertation interdépartementale est également nécessaire pour maximiser la synergie entre les domaines politiques sectoriels et pour réduire le risque d'incohérence. Il faudra donc également désigner une Commission interdépartementale sur la CPD qui puisse fonctionner de manière efficace, en y ajoutant enfin la création d'une Conférence interministérielle sur la CPD – ou à tout le moins, d'un groupe de travail au sein de la Conférence interministérielle sur la politique étrangère.

Tant que ces recommandations ne seront pas mises en œuvre, l'on assistera à une absence d'engagement politique en faveur de la CPD.

⁶⁸ Déclaration de l'État fédéral, Régions et Communautés de la Belgique sur la cohérence des politiques en faveur du développement, 23 mai 2014, https://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/cooperation/2014/06/ni_200614_beleidscoherentie

⁶⁹ Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (2019), *Bilan du Conseil consultatif pour la période du 26 juin 2014 au 26 juin 2019*, http://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2019/05/CCPD_Avis_Bilan_CPD_FR.pdf.

UN CAS DE COHÉRENCE – LA BELGIQUE SOUTIENT LE PACTE MONDIAL SUR LES MIGRATIONS DES NATIONS UNIES

Au niveau international, pour faire face aux drames humanitaires qui se jouaient sur les routes de l'exil, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, le 19 septembre 2016, la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants qui stipule : « Nous réaffirmons, et continuerons de protéger pleinement, les droits fondamentaux de tous les réfugiés et migrants, quel que soit leur statut ; tous ont des droits »⁷⁰. Deux ans plus tard, le 19 décembre 2018, le Pacte mondial pour des migrations sûres et ordonnées, appelé aussi « Pacte de Marrakech », fut approuvé par 152 États⁷¹ membres des Nations Unies dont la Belgique. Comme le déclara le Premier ministre Charles Michel, la Belgique se plaça, alors, du bon côté de l'Histoire, au risque de faire tomber son propre gouvernement.

Le « Pacte de Marrakech » est considéré par la majorité des associations de la société civile internationale comme une avancée et ce, malgré ses limites (aspect non contraignant, absence de la mention du principe de non-refoulement, maintien de la possibilité de détention des enfants, etc.)⁷².

En effet, outre le fait qu'il est le symbole positif de la volonté d'œuvrer selon une approche multilatérale et globale nécessaire aux enjeux et défis migratoires, les 10 principes et les 23 objectifs du Pacte engagent politiquement les États à soutenir la mise en œuvre des Objectifs de développement durable pour lutter contre la pauvreté et les migrations non désirées. Cela se traduit notamment par le soutien à l'adaptation des pays les plus touchés par le dérèglement climatique, afin d'éviter les migrations forcées. L'option de plus de voies légales et sûres de migration, via l'octroi de visas, est envisagée dans le cas où une adaptation ou un retour dans le pays d'origine n'est plus possible.

Aujourd'hui, tout l'enjeu de ce Pacte, vu son côté *soft law*, réside dans sa mise en œuvre⁷³. Il faudra, par exemple, que la Belgique cesse toute forme d'instrumentalisation de son aide publique au développement à des fins de

gestion répressive des migrations. Ceci, avant la prochaine échéance : la première revue d'évaluation quadriennale du Pacte de Marrakech aura lieu en 2022 en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies.

UN CAS DE COHÉRENCE – FIN DES EXONÉRATIONS FISCALES DE LA COOPÉRATION BELGE

Le 25 septembre 2018, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York, le ministre de la Coopération au développement Alexander De Croo a signé deux nouvelles conventions générales de coopération avec la Guinée et le Rwanda, pays partenaires de la Belgique. La signature de ces conventions a marqué un nouveau point de départ : la Coopération belge a alors annoncé qu'elle paierait dorénavant les taxes à l'importation et sur l'acquisition locale de biens et de services dans ses 14 pays partenaires.

Ainsi donc, les nouvelles conventions générales de coopération comprennent un passage important consacré au paiement de taxes dans les pays partenaires. La Belgique s'engage à renoncer aux exonérations d'usage sur les taxes à l'importation et à l'acquisition locale de biens et de services dont bénéficient généralement les pays bailleurs.

Comme le stipule le communiqué de presse livrant la nouvelle, « cette décision s'intègre dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le Développement durable et est en phase avec l'*Addis Tax Initiative*, lancée en 2015 à Addis-Abeba lors de la Conférence des Nations unies sur le financement du développement. La mise en place de régimes fiscaux solides pour les pays en développement permet à terme de financer leur propre développement. En prenant cette décision, la Belgique soutient donc la politique fiscale des pays partenaires et la mobilisation de recettes fiscales dans ces pays »⁷⁴.

Cette décision est donc évidemment à saluer. Le fait que d'autres pays bailleurs bénéficient encore de telles exonéra-



tions est complètement contraire aux principes d'efficacité de l'aide et du développement et à l'objectif fondamental de permettre aux pays en développement de devenir progressivement indépendants de l'aide internationale.

UN CAS D'INCOHÉRENCE – L'ÉCHEC DE LA LOI SPÉCIALE CLIMAT

Si la Belgique veut relever le défi du réchauffement climatique, respecter la CPD ainsi que les engagements pris à Paris en 2015, l'économie belge doit être décarbonée au plus tard en 2050. Pour y arriver, nos émissions doivent être réduites de plus de moitié d'ici 2030, par rapport à 1990. Une première étape nécessaire est l'adoption d'une loi spéciale climat.

Pourquoi une loi spéciale? Grâce à sa valeur « semi-constitutionnelle », une loi spéciale a l'avantage de s'appliquer aussi bien aux entités fédérale que fédérées. Ensuite, sa majorité spéciale (majorité de 2/3 des votes exprimés et majorité simple dans chaque groupe linguistique) permet qu'une fois adoptée elle ne soit pas tributaire du changement de législature. Cela ne signifie pas que les nouveaux gouvernements ne pourront pas adopter ou modifier les mesures concrètes, mais bien qu'une continuité dans le temps sera garantie pour la trajectoire et les objectifs intermédiaires. Le cycle de séminaires sur la gouvernance climatique qui s'est organisé tout au long de l'année 2018 a permis de faire mûrir cette réflexion et d'approfondir les pistes de solutions. Le 1^{er} février 2019, un groupe d'académiques indépendants a mis en ligne une proposition de loi spéciale climat.

Ce texte a immédiatement été repris par des députés et déposé au Parlement sous forme de proposition de loi. Si le texte n'était pas parfait, il avait le mérite de donner un cap clair (à savoir une vision à long terme pour 2050, accompagnée d'objectifs intermédiaires), d'augmenter la transparence des mécanismes de décision et de remettre de l'huile dans les rouages institutionnels, notamment grâce à une amélioration de la coopération interfédérale. Au vu de l'urgence de la situation et de l'inefficacité actuelle de notre système, ces avancées sont indispensables.

L'avis rendu par le Conseil d'État a suscité de nombreux débats quant à son interprétation. Le Conseil d'État validait la proposition dans son ensemble, à l'exception de quatre articles, plus précisément ceux qui habilitaient le législateur spécial à fixer des objectifs climatiques. Cette compétence doit être explicitement prévue par la Constitution. Démarche inédite, le Conseil d'État a proposé une série de solutions permettant de contourner cet obstacle. L'option favorisée par les défenseurs de la loi climat était celle de modifier l'article 7bis de la Constitution pour rendre constitutionnelles les dispositions qui posaient problème. Cet ajout très simple était possible juridiquement et envisageable dans le temps qui restait avant la dissolution des Chambres. Ce qui a réellement manqué pour la modification de la Constitution a été la volonté politique. Malgré la pression citoyenne grandissante, la majorité spéciale nécessaire n'a pas été réunie en séance plénière.

^{/70} Biassette, G. (2017), « Qu'est-ce que la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants? », in *La Croix*, 3 décembre 2017, <https://www.la-croix.com/Monde/Quest-Declaration-New-York-refugies-migrants-2017-12-03-1200896637>. ^{/71} Votes : 152 en faveur, 5 contre, 12 abstentions. ^{/72} CNCD-11.11.11 (2018), *Pacte mondial sur les migrations des Nations Unies. Un pas vers la justice migratoire ?*, Note politique #21, novembre 2018, https://www.cncd.be/IMG/pdf/www_notepolitique_21.pdf. ^{/73} Voir à ce sujet les recommandations mises en avant dans le Plan d'action Belgique relatif au Pacte mondial sur les migrations, rédigé en juin 2019 par les organisations de la société civile belge travaillant sur l'asile et les migrations. ^{/74} SPF Affaires étrangères, *Commerce extérieur et Coopération au développement (2018), La Belgique paiera désormais des taxes dans les pays partenaires que sont la Guinée et le Rwanda*, 25 septembre 2018, https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/la_belgique_paiera_desormais_des_taxes_dans_guinee_et_rwanda



Si cet échec est certes décevant et a envoyé un signal très négatif aux milliers de citoyens qui exigeaient plus d'ambition climatique, la bataille n'est pas perdue. En effet, l'article 7bis fait partie des articles ouverts à révision pour cette nouvelle législature. La loi spéciale climat pourrait donc théoriquement être adoptée assez rapidement; mais pour cela, il sera nécessaire de dépasser les clivages qui sont apparus en fin de législature passée, ce qui semble difficile au vu du résultat des élections en Flandre. Une belle occasion d'avancer a donc été manquée.

UN CAS D'INCOHÉRENCE – LA POURSUITE DU SOUTIEN AUX AGROCARBURANTS

Nous roulons toutes et tous avec des carburants produits à partir de nourriture. Il n'y a, d'ailleurs, pas moyen de l'éviter, toutes les pompes à essence en contiennent. Pour introduire en moyenne 5,5% d'agrocarburants dans les carburants fossiles, notre pays a utilisé, en 2018, près de 500 000 tonnes d'huile végétale (biodiesel) et la même quantité de céréales (éthanol). Une destruction massive de nourriture qui nécessite d'augmenter les importations par l'Union européenne d'huile végétale et de céréales. Ces importations ont un impact sur la sécurité alimentaire de nombreux pays du Sud, soit en augmentant artificiellement le prix de la nourriture, soit en détournant des terres agricoles de leur vocation nourricière pour répondre à la demande de l'UE.

Début 2019, l'Union européenne n'est pas parvenue à exclure les agrocarburants les plus polluants, c'est à dire ceux produits à partir d'huile alimentaire (palme, soja, colza)⁷⁵. Ces derniers émettent en effet plus de gaz à effet de serre que le diesel classique, si l'on prend en compte la totalité de leur cycle de vie. L'UE n'a pas non plus pris de décision pour tenir compte de l'impact de la production d'éthanol (céréales) sur la sécurité alimentaire mondiale. Elle a, par contre, permis aux États membres de cesser

d'utiliser les agrocarburants produits à partir de nourriture (première génération). Il n'y a, en effet, plus d'objectifs contraignants concernant ces agrocarburants. C'était le minimum: cesser d'imposer l'utilisation d'agrocarburants que les études commanditées par l'UE elle-même définissent comme gravement problématiques.

Et la Belgique? Plutôt que de tenir compte des impacts négatifs, la Belgique prévoit d'augmenter le recours aux agrocarburants produits à partir de nourriture, dans son projet du Plan national énergie-climat (PNEC). La Belgique prévoit en effet d'utiliser 7% d'agrocarburants de première génération (soit le maximum autorisé) et d'incorporer des agrocarburants de deuxième génération pour une valeur de 3,5%. Ceux-ci ne font cependant pas l'unanimité. S'il n'y a pas de problème à utiliser des huiles alimentaires usagées comme carburants (les quantités sont négligeables), il n'en est pas de même avec l'utilisation de biomasse non alimentaire (bois, paille, herbe, algues, etc.). C'est pourquoi le Conseil consultatif sur la CPD a, dans un avis datant de mars 2019, attiré l'attention des autorités sur l'importance de respecter le principe de précaution: «L'ensemble du cycle de vie de la biomasse considérée doit être pris en compte. D'après les études menées en Belgique, le potentiel en biomasse de seconde génération effectivement mobilisable est restreint. La concurrence des usages est forte avec des secteurs déjà porteurs, tels que la construction, l'énergie, l'alimentation animale, les fibres pour des applications ciblées, etc.»⁷⁶.

Pour respecter son engagement de cohérence des politiques en faveur du développement, la Belgique devrait prévoir dans son PNEC le *phasing out* des agrocarburants de première génération à partir de 2020 et une utilisation prudente des agrocarburants de deuxième génération, basée sur des études d'impact indépendantes. Le PNEC devrait aussi et surtout contenir un programme de mobilité qui favorise réellement la réduction des gaz à effet de serre et donc une réduction de la consommation de combustibles fossiles.

⁷⁵ L'huile de palme produite à partir de petites plantations ou de terres dites « non utilisées » sera autorisée mais ces deux critères ne garantissent nullement l'absence de déforestation ou l'absence de menace sur l'accès à la terre. Le soja et le colza ne sont pas concernés alors que les impacts indirects ne sont plus contestables. ⁷⁶ Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (2019), *Avis sur les politiques belge et européenne en matière d'agrocarburants*, mars 2019, p. 10.





5. ZOOM QUELLE COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS FRAGILES ?

La fragilité croissante est un défi majeur de notre siècle. Ceci est d'autant plus vrai pour la Coopération belge qui s'est engagée tout particulièrement dans les États fragiles, 11 de ses 14 pays partenaires étant considérés comme tels. Pour mieux adapter notre coopération au développement à la réalité des États fragiles, les cinq axes de « l'approche fragilité » à respecter sont (1) la prévention et l'accent sur les causes profondes de la fragilité, (2) le renforcement de l'État comme objectif fondamental, (3) une coopération à long terme et flexible, (4) l'alignement sur les priorités locales et (5) la cohérence interne et externe. L'instrument le plus adapté pour mettre en œuvre cette approche fragilité est, sans surprise, l'aide publique au développement.

LA FRAGILITÉ, UN ENJEU CRUCIAL

Au niveau mondial, la fragilité représente un des plus grands défis du 21^e siècle. Comme l'ont montré les événements en Syrie ces dernières années, elle peut avoir des conséquences dévastatrices, en particulier pour les femmes et les filles qui en sont les premières victimes. Elle est un frein majeur à la réduction de la pauvreté et à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) dans le monde.

Or la fragilité s'est accentuée ces dernières années. La pauvreté est en outre de plus en plus concentrée dans les contextes fragiles : l'OCDE estime que 80% des personnes en situation d'extrême pauvreté vivront dans des contextes fragiles en 2030, si rien n'est fait pour endiguer ce phénomène⁷⁷. S'ils veulent voir les ODD se réaliser, les acteurs de la coopération au développement devront donc mieux saisir les défis uniques du développement dans les contextes fragiles.

Ceci est particulièrement vrai pour la Belgique. En effet, des 14 pays partenaires de la Coopération gouvernementale belge, 11 sont des États dits « fragiles » selon la classification de l'OCDE. En outre, la Belgique est le neuvième donateuse au niveau mondial envers les États fragiles, en pourcentage du revenu national brut (RNB)⁷⁸. La Belgique s'est aussi engagée politiquement en faveur de la lutte contre la fragilité à de maintes reprises, en soutenant entre autres les Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires (2007), la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies « Femmes, paix et sécurité » (2009), la Déclaration de Dili et le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles (2011), ou encore la décision du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE d'allouer davantage d'aide publique au développement aux États fragiles (communiqué du 16 décembre 2014). Pour mettre en œuvre de tels engagements, et pour répondre à l'Examen par les pairs de l'OCDE de 2010 qui réitérait la nécessité pour la Belgique d'intégrer la fragilité au cœur de sa stratégie, la Coopération belge a également adopté une Note stratégique sur la fragilité en 2013 et annoncé en 2015 sa volonté d'allouer 50% de son aide publique au développement (APD) aux pays les moins avancés (PMA) et aux États fragiles.

De tels engagements sont évidemment à saluer, mais la mise en application au niveau belge a-t-elle fait suite au discours ? Comment adapter la Coopération belge à la réalité des contextes fragiles, afin qu'elle puisse mieux contribuer au développement durable tout en luttant contre la fragilité ?

LES CARACTÉRISTIQUES DES ÉTATS FRAGILES

Pour lutter contre la fragilité, il faut d'abord bien la comprendre. Nous retiendrons ici la définition de l'OCDE, selon laquelle la fragilité est « la combinaison de l'exposition aux risques et de la capacité d'adaptation insuffisante de l'État, du système et/ou des communautés pour gérer, absorber ou atténuer ces risques »⁷⁹. Définie de manière si large, la fragilité va au-delà de la seule incapacité d'un gouvernement central à répondre aux besoins essentiels de sa population. Elle peut être politique, mais aussi économique, sociétale, sécuritaire ou environnementale. De même, elle n'est pas nécessairement liée à un manque de croissance économique ou à l'existence de conflits violents (seuls 9 des 15 contextes considérés « extrêmement fragiles » par l'OCDE connaissent le conflit⁸⁰).

Selon les derniers chiffres du rapport *States of Fragility 2018*, on compte 58 États fragiles dans le monde, dont 27 sont en « fragilité chronique » (ils sont considérés fragiles depuis 2008) et 15 sont dits « extrêmement fragiles ». Fait surprenant : la majorité (30) des États fragiles sont des pays à revenu intermédiaire, contre 28 pays à faible revenu⁸¹. Néanmoins, la grande majorité des États en fragilité chronique sont également des pays à faibles revenus (17 sur 27). La majorité des États fragiles sont localisés en Afrique sub-saharienne.

Les États fragiles ont des défis titanesques devant eux. L'explosion démographique attendue y est particulièrement inquiétante, puisque la moitié de la croissance de la population mondiale des prochaines décennies va avoir lieu dans 9 pays seulement, dont 6 sont des États fragiles (République démocratique du Congo, Éthiopie, Nigéria, Pakistan, Tanzanie



et Ouganda)⁸². Ceci alors même que les États fragiles sont également les premières victimes du changement climatique et de la fragilisation des sols, ce qui laisse déjà prévoir des risques accrus pour la sécurité alimentaire d'une population grandissante.

De même, la proportion de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté (avec moins de 1,90 USD par jour) va augmenter dans 40 des 58 États fragiles d'ici 2030, selon les estimations de l'OCDE. Si rien n'est fait, le nombre de personnes vivant sous le seuil international de pauvreté dans les États fragiles va augmenter de 513 à 620 millions en 2030. Ce sont 80% des personnes en situation d'extrême pauvreté qui vivront alors dans des contextes fragiles. Ces personnes seront concentrées en particulier dans 4 pays : la République démocratique du Congo, le Nigéria, la Tanzanie et Madagascar⁸³.

Les inégalités grandissantes sont aussi inquiétantes dans les États fragiles, car leurs conséquences y sont particulièrement dévastatrices – surtout en Afrique sub-saharienne et au Moyen-Orient, où les inégalités de revenus se sont stabilisées à des niveaux extrêmement élevés⁸⁴. En outre, des inégalités criantes peuvent exacerber les tensions, aggraver les divisions sociales et augmenter la fragilité.

Les États fragiles sont aussi tristement connus pour leurs mauvais scores en matière d'éducation, de santé et d'égalité hommes-femmes. Par exemple, 8 des 10 sociétés où les inégalités entre les hommes et les femmes étaient les plus élevées en 2015 correspondaient à des États fragiles⁸⁵. De même, le taux moyen de mortalité infantile pour les

enfants de moins de 5 ans en 2016 s'élevait à 62 (pour 1 000 naissances) dans les États fragiles, contre 16 dans les États non-fragiles⁸⁶.

Une autre caractéristique des États fragiles, qui est particulièrement importante et partagée par presque tous ces États aujourd'hui, est la mauvaise gouvernance et la faiblesse des fonctions régaliennes. Selon l'index sur la gouvernance de la Fondation Mo Ibrahim, la majorité des États fragiles en Afrique ont connu des détériorations dans les domaines de la sécurité et de l'État de droit en 2017⁸⁷. Un des plus grands obstacles à la bonne gouvernance dans les États fragiles est, sans surprise, la corruption, qui est particulièrement endémique dans les États dits « extrêmement fragiles »⁸⁸.

Au vu de tous ces défis, il n'est pas étonnant que les États fragiles soient loin derrière d'autres pays en ce qui concerne la réalisation des ODD. Parmi les 157 pays pour lesquels les données sur les ODD sont disponibles, les États fragiles se retrouvent en permanence dans le dernier tiers du classement⁸⁹.

QUID DES ÉTATS FRAGILES PARTENAIRES DE LA COOPÉRATION BELGE ?

Qu'en est-il des pays partenaires de la Coopération gouvernementale belge ? Sur 14 pays partenaires, 11 sont considérés comme des États fragiles par l'OCDE : Burkina Faso, Burundi, RDC, Guinée, Mali, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Territoire palestinien. Tous ces pays cumulent généralement les tristes tendances énoncées ci-dessus. De ces 11 pays, 4 sont en situation de fragilité

⁷⁷ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 7. ⁷⁸ Id., p. 129. ⁷⁹ Id., p. 82. ⁸⁰ Id., p. 25. ⁸¹ Id., p. 95. ⁸² UN DESA (2017), *World Population Prospects: the 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, p. 5. ⁸³ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 99. ⁸⁴ Alvaredo, F. et al. (2018), *World Inequality Report 2018*, World Inequality Lab, p. 40. ⁸⁵ UNDP (2016), *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*, United Nations Development Programme, pp. 214-217. ⁸⁶ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 104. ⁸⁷ Mo Ibrahim Foundation (2017), *2017 Ibrahim Index of African Governance: Index Report*, Mo Ibrahim Foundation. ⁸⁸ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p.101. ⁸⁹ Sachs J. et al. (2017), *SDG Index and Dashboards Report 2017: Global Responsibilities, International Spillovers in Achieving the Goals*, Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), New York, p. 11.



chronique (Burundi, RDC, Niger, Ouganda) et 3 sont considérés « extrêmement fragiles » (Burundi, RDC, Mali). Ceux situés en Afrique sub-saharienne – soit 10 des 11 pays partenaires – font également partie de la catégorie des pays les moins avancés (PMA); ils ont donc des indices de développement humains particulièrement faibles, par rapport aux autres États fragiles.

En analysant les types de fragilité dont souffrent les 11 États fragiles partenaires, l'on peut constater que ce sont les fragilités politique et économique qui y sont particulièrement élevées. En effet, 10 des 11 pays partenaires sont dans une situation de fragilité politique et/ou économique sévère ou élevée; 8 sont dans une situation de fragilité environnementale sévère ou élevée; 6 sont dans une situation de fragilité sociétale et/ou sécuritaire sévère ou élevée⁹⁰.

L'APPROCHE FRAGILITÉ TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Comment adapter la Coopération belge à la réalité de ces pays? L'avènement d'un nouveau gouvernement est une occasion parfaite pour rappeler l'importance d'une approche adaptée aux États fragiles. Sur papier, la Belgique a déjà pris plusieurs engagements importants à ce niveau-là, avec notamment une note stratégique encore tout à fait d'actualité. Mais en pratique, il semble encore nécessaire de rappeler les tenants et aboutissants d'une approche de la coopération adaptée aux États fragiles, appelée ci-après « approche fragilité ». Toute approche fragilité devra comprendre les cinq axes suivants.

1. Travailler sur les causes profondes de la fragilité

La Coopération belge doit analyser et travailler sur les causes profondes de la fragilité, pas seulement sur ses conséquences. Elle doit ainsi promouvoir la prévention des conflits, ce qui passe par exemple par la mise en place de systèmes d'alerte et d'action précoce. Une telle approche comprend également la promotion de solutions face aux problématiques d'accès à la terre et aux ressources natu-

relles, qui sont des causes courantes de tensions et de conflits. L'étude *Pathways to Peace* de la Banque mondiale et des Nations Unies a démontré que la prévention des conflits pouvait apporter des bénéfices économiques importants: entre 5 milliards (scénario pessimiste) et 70 milliards USD (scénario optimiste) par an d'aide épargnée au niveau mondial⁹¹. D'autres études soulignent le coût quatre fois plus important de la reconstruction par rapport à la prévention⁹². Pourtant, en 2018, les financements pour la consolidation de la paix, par exemple, ne représentaient toujours que 11% de l'APD mondiale aux États extrêmement fragiles, et 9,5% aux autres États fragiles⁹³.

Enfin, travailler sur les causes de la fragilité inclut aussi de renforcer le financement de la coopération au développement de type structurel, dont la proportion a diminué ces dernières années par rapport à une aide humanitaire de plus en plus importante. En effet, l'aide humanitaire mondiale vers les États fragiles a augmenté de 144% entre 2009 et 2016. En une année seulement, entre 2015 et 2016, elle a augmenté de 38% pour atteindre un pic historique de 18,3 milliards USD. Une avancée tout à fait positive en soi, puisque l'aide humanitaire est nécessaire pour répondre aux crises causées par la fragilité. Néanmoins, la même année, l'aide au développement programmable par pays n'a pas augmenté dans les États fragiles⁹⁴. Aujourd'hui, l'aide humanitaire constitue un quart de l'APD totale dans les États fragiles, et presque la moitié (46%) de l'APD dans les États extrêmement fragiles⁹⁵. Or, comme le dit l'OCDE, « la tendance à utiliser de plus en plus l'aide à des fins de "lutte contre les incendies" et ultimement à des fins humanitaires prolongées, plutôt qu'à des fins de développement à plus long terme, est en contradiction inquiétante avec les visions du maintien de la paix et du développement durable »⁹⁶. Et l'OCDE d'ajouter: « Dans des contextes fragiles en particulier, la communauté internationale devrait donc adopter le principe fondamental de la programmation et du financement du développement partout où cela est possible et de l'aide humanitaire uniquement lorsque cela est nécessaire »⁹⁷.



2. Faire du renforcement de l'État de droit l'objectif fondamental

La Coopération belge doit faire du renforcement de l'État de droit l'objectif fondamental en promouvant continuellement le principe de l'appropriation nationale. La priorité de la Coopération belge dans les États fragiles doit être le renforcement des institutions dans leurs fonctions régaliennes et la mise en place d'un État efficace, légitime et résilient, qui soit basé sur les principes démocratiques et qui soit capable de fournir des services comme la sécurité, la justice, la santé et l'éducation à tous les citoyens. Pour cela, le développement des capacités des institutions locales pour la mobilisation des ressources domestiques est prioritaire dans les États fragiles, afin que ces derniers puissent progressivement lever leurs propres financements, renforcer le contrat social avec leurs citoyens et diminuer leur dépendance à l'aide internationale. Actuellement, selon l'OCDE, deux tiers des États fragiles ont des difficultés à financer les services de base à partir de leurs propres revenus⁹⁸.

Mais l'État de droit ne se résume pas à l'État stricto-sensu. La Coopération belge doit également faire du renforcement des relations entre l'État et ses citoyens une priorité, en promouvant le respect des droits humains et des libertés fondamentales comme fondements de l'État de droit. Pour cela, la protection et le renforcement des acteurs de la société civile sont indispensables, puisque ces derniers jouent un quadruple rôle particulièrement important dans les États fragiles: (1) ils défendent le respect des principes démocratiques et des droits des citoyens en obligeant leurs institutions à respecter leurs obligations; (2) ils agissent en tant que contre-pouvoir, participent à la démocratisation des relations entre État et société et renforcent la bonne gouvernance; (3) ils sont dotés d'une bonne connaissance du contexte qui peut être utile aux acteurs extérieurs pour

intervenir plus efficacement en situation de fragilité; (4) ils peuvent en outre agir, si possible temporairement, de façon complémentaire à l'État quand celui-ci n'a pas les capacités de le faire.

3. Une coopération flexible dans le long terme

La Coopération belge avec les États fragiles doit se faire dans le long terme en prônant une double approche: une approche spécifique et une approche transversale de la fragilité. Comme le dit l'OCDE, «selon les estimations des banques de développement, l'engagement à long terme pour soutenir un véritable changement générationnel peut prendre entre 20 à 40 ans. S'attendre à des changements plus profonds et plus rapides dans les environnements les plus difficiles, en y consacrant paradoxalement moins de temps et moins de ressources adaptées, est la plus grosse erreur du secteur du développement»⁹⁹. De plus, la prévisibilité de l'aide est un des facteurs de son efficacité, et ceci en particulier dans la majorité des États fragiles qui dépendent de deux ou trois donateurs bilatéraux importants¹⁰⁰. Or des études de la Banque mondiale ont souligné le manque de prévisibilité de l'aide en particulier dans les situations de fragilité¹⁰¹.

Une coopération sur le long terme doit également être flexible afin de s'adapter aux contextes multiples et changeants. Selon le groupe d'académiques Acropolis, l'un ne va pas sans l'autre: «S'engager dans des contextes fragiles doit être suffisamment flexible pour tirer parti des opportunités qui se présentent et réagir à l'évolution rapide de la situation sur le terrain. En même temps, compte tenu de la complexité des défis auxquels sont confrontés les contextes fragiles, un engagement à long terme et flexible est crucial, car le

⁹⁸ Selon les catégorisations du rapport: OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris. ⁹⁹ UN/World Bank (2018), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, United Nations/World Bank, p. 3. ¹⁰⁰ Coopération belge au développement (2013), *Note stratégique pour les situations de fragilité*, Bruxelles, p. 13. ¹⁰¹ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 149. ⁹⁴ *Id.*, p. 117. ⁹⁵ *Id.*, p. 257. ⁹⁶ *Id.*, p. 257. ⁹⁷ *Id.*, p. 247. ⁹⁸ *Id.*, p. 188. ⁹⁹ *Id.*, p. 26. ¹⁰⁰ *Id.*, p. 240. ¹⁰¹ Coopération belge au développement (2013), *Note stratégique pour les situations de fragilité*, Bruxelles, p. 21.



changement ne peut être attendu qu'après une longue période de temps»¹⁰². L'OCDE va même un peu plus loin : «L'histoire suggère que le progrès se produira différemment selon les contextes. Les bons programmes de développement sont ceux qui encouragent et accompagnent cette évolution, en appliquant les ressources et les connaissances avec intelligence, réactivité, prudence et collaboration pour maximiser les résultats positifs, bien qu'incertains. Pour y parvenir, il faudra de nombreuses années et de nombreux cycles électoraux dans les pays donateurs. [...] L'évaluation des programmes uniquement sous l'angle de l'optimisation des ressources ou d'un succès assuré peut contribuer à de mauvaises décisions, conduisant à allouer des fonds à des endroits où les opérations sont moins coûteuses et plus faciles, et à des programmes à court terme, plus simples et moins transformationnels plutôt qu'à des programmes qui s'attaquent aux causes complexes de la fragilité»¹⁰³.

Pour mettre en œuvre cette vision qui allie flexibilité et engagement sur le long terme, il faut privilégier des budgets multi-annuels, tout en mettant en place une procédure générale, claire et transparente de réallocation de l'aide vers des canaux non-gouvernementaux ou multilatéraux, afin de rester engagé dans le cas où les relations avec le gouvernement du pays deviendraient difficiles suite à, par exemple, des faits de corruption ou des violations des droits humains. Cela permettrait à la Coopération belge de ne pas suspendre ou arrêter la Coopération bilatérale au développement, et donc de ne pas faire des populations locales des victimes d'une double peine : déjà privées de bonne gouvernance, elles seraient en plus privées d'une aide au développement qui leur était initialement promise.

4. Partir du contexte local

La Coopération belge doit analyser le contexte local avant toute autre chose, afin d'adapter son intervention en conséquence. Dans les États fragiles en particulier, l'analyse en amont et la compréhension des risques et des vulnérabilités structurelles est indispensable. Différents outils existent tels que les analyses contextuelles préalables, les analyses de l'économie politique, les analyses de risques et des capacités

institutionnelles. La note stratégique sur la fragilité va même un peu plus loin : « Il s'agit d'utiliser des études qualitatives et multidisciplinaires pour identifier correctement les acteurs locaux et analyser leurs rapports de force. Ceci doit s'effectuer à chaque étape d'une intervention dans les différents outils de coopération : dans les notes de base, dans les programmes de coopération, dans les formulations, dans les évaluations, dans la stratégie des acteurs multilatéraux, dans les programmations pluriannuelles, dans les analyses contextuelles menées conjointement par les acteurs non-gouvernementaux et leurs partenaires locaux »¹⁰⁴. La stratégie-pays en particulier doit identifier et traiter les causes locales, nationales et régionales de fragilité et les facteurs qui peuvent renforcer la paix et la stabilité, ainsi que les défis et les priorités en termes de renforcement de l'État.

La prise en compte du contexte permettra également d'appréhender les priorités des populations locales – pas uniquement celles du gouvernement du pays partenaire. En meilleure connaissance de cause, la Coopération belge pourra ainsi mieux respecter le principe de l'alignement, principe fondamental de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), selon lequel la coopération au développement doit s'aligner sur les priorités locales de développement, non pas les intérêts propres des pays donateurs. Or ce principe est mis à mal au niveau international, européen et belge, puisque de plus en plus de donateurs font passer leurs propres intérêts sécuritaires, économiques ou migratoires à l'avant plan, sous prétexte d'une relation « win-win ». Ceci, au détriment de l'efficacité de l'aide.

Pour baser la coopération au développement dans les États fragiles sur les priorités des populations locales avant tout, il faudra veiller à intégrer le point de vue des acteurs de la société civile, et en particulier des femmes, dans les accords de coopération, ainsi que dans les décisions concernant les programmes et projets à mettre en œuvre. Les femmes sont actrices de changement, et leur inclusion dans les négociations pour la paix, pour des réformes constitutionnelles et la mise en place de nouvelles institutions, peut contribuer au

développement durable et à l'avancement des droits des femmes dans le monde. La réalisation de plans d'action nationaux pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies prend ici tout son sens, puisqu'elle pourra renforcer le rôle des femmes et des filles dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits et les processus de paix.

5. Une cohérence interne et externe

La Coopération belge doit veiller à une double coordination, en interne et en externe. En interne, c'est le principe de la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) qui doit guider toute approche pangouvernementale, indispensable pour toute intervention en contexte fragile. En effet, la CPD exige au minimum que l'ensemble des politiques de la Belgique ne contrecarre par les objectifs de la coopération au développement et, au mieux, y contribue. Afin d'assurer la CPD, l'approche globale peut contribuer à une plus grande coordination entre différents départements de la politique étrangère belge (humanitaire, développement, défense, diplomatie, etc.) dans un pays en particulier, mais elle peut également mener à des risques d'instrumentalisation de la coopération au développement au profit d'intérêts de politique étrangère propres à la Belgique (cf. notre Rapport 2018 sur l'aide belge au développement). Au-delà de l'approche globale, les mécanismes actuels mis en place pour assurer la CPD sont encore insuffisants mais des recommandations pour y remédier existent (cf. chapitre 4).

En externe, il est crucial que la Coopération belge soit coordonnée avec les autres donateurs au niveau mondial. En effet, les bailleurs doivent d'abord s'aligner sur les priorités des partenaires, puis veiller à harmoniser leurs actions respectives. Le point de départ d'une telle coordination est

la création d'analyses conjointes du contexte et des besoins. Certains bons exemples en la matière sont les *Post-Conflict Needs Assessments* (PCNA) ou les *Country Assistance Frameworks* (CAF). Ceci est d'autant plus important que l'on constate actuellement une asymétrie de l'allocation de l'aide dans les États fragiles : en 2016, 74% de l'APD allouée aux États fragiles étaient concentrés dans 20 pays seulement. Parmi eux, seuls 10 pays ont reçu 50% de l'APD allouée aux États fragiles : ils sont communément appelés les *aid darlings*, ou les « chouchous des donateurs ».

DES INSTRUMENTS ADAPTÉS

Pour mettre en œuvre les différents axes de cette « approche fragilité », la Coopération belge doit se doter d'instruments de la coopération adaptés à la réalité des États fragiles. Et c'est ici que le bât blesse. En effet, l'approche fragilité ne date pas d'hier, et les axes prioritaires exposés ci-dessus ne sont pas nouveaux. De manière assez surprenante, les chercheurs Lamb et Mixon ont identifié 15 bonnes pratiques sur la fragilité qui sont répétées continuellement dans les publications depuis plus de six décennies. Parmi celles-ci, 10 figuraient déjà dans un rapport de la Banque mondiale datant de ... 1949¹⁰⁵.

Les donateurs connaissent donc les caractéristiques de l'approche fragilité depuis longtemps, mais ils ne les mettent tout simplement pas – ou trop peu – en œuvre. Pire encore : sous le prétexte d'innovation, idée devenue reine dans les enceintes internationales, des pays comme la Belgique ont mis en œuvre des instruments inadaptés aux États fragiles. C'est le cas du *blending*, une pratique de plus en plus utilisée qui consiste à utiliser l'aide au développement sous forme de garanties ou de subventions pour encourager des entreprises à investir dans des pays en développement (cf. notre Rapport 2017 sur l'aide belge au développement).

¹⁰² ACROPOLIS (2017), *Guidance on Fragility*, p. 60, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/guidance_on_fragility.pdf. ¹⁰³ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 36. ¹⁰⁴ Coopération belge au développement (2013), *Note stratégique pour les situations de fragilité*, Bruxelles, p. 11. ¹⁰⁵ Lamb, R., Mixon, K. (2013), *Rethinking Civilian Stabilization and Reconstruction*, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/131025_Lamb_RethinkingCivilianStabilization_WEB.pdf

Cette pratique est pourtant inadaptée au contexte des États fragiles, pour plusieurs raisons. Premièrement, selon l'OCDE, en moyenne, les opérations de *blending* n'ont levé dans les 58 États fragiles que la moitié des financements privés qu'elles ont mobilisés dans les États non-fragiles en 2015¹⁰⁶. Deuxièmement, plus de 80% des financements mobilisés via les opérations de *blending* sont concentrés dans quelques secteurs (les mines, l'énergie, la construction, l'industrie, les services financiers et bancaires¹⁰⁷) qui ne sont pas à prioriser selon l'approche fragilité. L'OCDE rappelle en outre que les investissements privés vers les États fragiles – que le *blending* voudrait multiplier – sont particulièrement concentrés dans les États riches en pétrole et en ressources naturelles¹⁰⁸; des secteurs extractifs qui créent relativement peu d'emploi, qui sont associés à des risques environnementaux et sociaux plus importants, et qui ont généralement déforcé plutôt que renforcé les États fragiles par le passé. La malédiction des ressources est bien connue en République démocratique du Congo par exemple, puisque ce pays souffre depuis des décennies de l'exploitation des minerais dits « de conflit ». Troisièmement, les investissements du secteur privé mobilisés via le *blending* sont particulièrement inadaptés aux États fragiles, puisque selon l'OCDE, ceux-ci souffrent généralement d'un manque d'infrastructure, d'un approvisionnement en électricité non fiable, d'un faible niveau d'éducation, d'un environnement politique instable et d'un accès limité au crédit et à des services financiers sophistiqués. Ces États manquent en outre, et surtout, des capacités institutionnelles nécessaires à la négociation de contrats justes et à un contrôle suffisant des risques sociaux et environnementaux associés aux activités des entreprises¹⁰⁹. Quatrièmement, en plus d'être a priori inadaptés, les investissements levés via le *blending* peuvent même nuire aux États fragiles. Par exemple, ils peuvent accroître les risques de fragilité en exploitant le clientélisme politique, en augmentant les incitations à la corruption, et en faussant les marchés locaux.

Pour mettre en œuvre l'approche fragilité de manière efficace, la Coopération belge devrait donc éviter les opérations de *blending* dans les États fragiles et plutôt soutenir direc-

tement les PME locales. En effet, le potentiel des PME locales est parfaitement résumé par l'OCDE elle-même: « Les PME ont plusieurs avantages comparatifs dans des contextes fragiles. Elles peuvent être plus flexibles et plus enclines à prendre des risques. Elles peuvent fournir des services dans des régions que le gouvernement n'atteint peut-être pas. Elles fournissent également des emplois, y compris à ceux dont les compétences pourraient ne pas être aussi utiles ou reconnues par les grandes entreprises. Au-delà de ces avantages, les PME ont le potentiel de soutenir la cohésion sociale et la réconciliation en reliant économiquement différents groupes. Les acteurs des PME sont potentiellement plus investis dans le maintien de la paix, car ils sont liés aux communautés et directement affectés par l'instabilité locale [...], ils peuvent jouer un rôle vital dans les efforts de consolidation de la paix et de prévention des conflits ainsi que dans la croissance économique »¹¹⁰. Pourtant, seul 0,31% de l'APD mondiale dans les États fragiles est allé au développement de PME en 2016¹¹¹.

Un autre instrument particulièrement adapté à la réalité des États fragiles est l'aide publique au développement, dans son acception classique. En effet, contrairement à toutes les autres sources de financement, elle est un outil prévisible et concessionnel, dont l'objectif premier est la réduction de la pauvreté, dans une perspective de développement durable. Elle peut être investie directement dans le renforcement de l'État de droit, les fondations de la paix et la stabilité; elle peut combler temporairement les déficits de financement des États qui ne parviennent pas à mobiliser suffisamment de revenus domestiques pour leurs services sociaux de base; elle peut cibler directement les « personnes laissées de côté » et ainsi combattre les inégalités génératrices de fragilité. Comme le dit l'OCDE, l'APD demeure cruciale dans les États fragiles, car ceux-ci vont nécessiter encore de nombreuses années avant de disposer d'une diversité d'options de financement potentielles¹¹². En attendant, et même selon l'OCDE, « pour tous les contextes fragiles, l'aide est le seul flux financier qui puisse catalyser la réforme et soutenir des fondations solides qui à l'avenir permettront l'arrivée d'autres financements »¹¹³.



On pourrait donc croire que les États fragiles se financent primordialement sur base de l'aide mondiale, quitte à renforcer les inquiétudes sur la dépendance de l'aide. Pourtant, en 2018, ce sont les envois de fonds des migrants (*remittances*) qui font la part belle des financements étrangers vers ces pays, correspondant à 45% du total. L'APD, elle, ne correspond qu'à 28%¹¹⁴. Inversement, les donateurs n'ont alloué que 35% de leur APD totale aux États fragiles en 2016¹¹⁵. Celle-ci reste donc largement insuffisante dans ces pays dont les besoins sont titanesques. De plus, une grande partie de l'APD destinée aux États fragiles est en fait concentrée dans certains pays (en particulier Afghanistan, Irak, Éthiopie, Pakistan), les autres devenant des « orphelins de l'aide ». En outre, de cette aide insuffisante et mal répartie, la part qui est allouée à la prévention des conflits est minime (2% en 2016), tout comme celle allouée à la consolidation de la paix (10% en 2016)¹¹⁶. Selon l'OCDE, « il est clair que les montants alloués à des questions telles que la prévention des conflits et la consolidation de la paix ont été insuffisants, surtout si on les compare aux 233 milliards USD dépensés au cours des dix dernières années pour répondre aux crises humanitaires »¹¹⁷.

CONCLUSION : FAIRE DE LA FRAGILITÉ UNE RÉELLE PRIORITÉ

La bonne nouvelle est que les solutions existent pour contribuer positivement à l'amélioration des conditions des États fragiles. La Belgique peut même être félicitée pour ses engagements politiques passés en faveur de ces derniers. Les axes prioritaires de toute approche fragilité ont déjà été plusieurs fois répétés et les instruments adaptés aux États fragiles sont bien connus.

Mais pourquoi ont-ils été si peu mis en œuvre ? Et pourquoi semble-t-il que l'on se soit même éloigné ces dernières années des préceptes de l'approche fragilité ? Il semblerait que l'on continue de faire deux erreurs monumentales :

premièrement, sous couvert d'un discours favorisant le « win-win », considérer la coopération au développement comme un simple instrument de politique étrangère qui puisse satisfaire nos intérêts à court terme au lieu de ceux des populations locales – la vidant ainsi de son efficacité ; deuxièmement, espérer que l'on puisse résoudre des crises structurelles et multidimensionnelles, dans des contextes socio-culturels très particuliers, sur base de montants nettement inférieurs aux estimations des besoins. Il existe en effet un paradoxe fondamental à allouer des montants insuffisants, tout en remettant en cause l'efficacité de l'action menée avec ces montants.

Suite aux élections de 2019 et dans la perspective de la formation d'un nouveau gouvernement, l'occasion est parfaite pour faire preuve de volonté politique en faisant du financement et de l'efficacité de la Coopération belge dans les zones fragiles une réelle priorité politique. Il s'agira en premier lieu de confirmer l'engagement de la Coopération gouvernementale belge de se concentrer dans les PMA et les États fragiles. Il faudra en outre définir un plan de croissance pour augmenter l'APD de la Belgique, afin qu'elle respecte au plus vite son engagement d'allouer 0,7% du RNB à l'APD. Ces financements pourront être alloués aux axes prioritaires de l'approche fragilité énoncés ci-avant, avec une attention particulière portée au renforcement de l'État de droit, au soutien à la société civile locale, à la prévention des conflits, à la prise en compte du contexte local et à l'alignement sur les priorités des populations, intégrant les femmes en particulier.

Une opportunité pour le nouveau ou la nouvelle ministre de la Coopération au développement de se montrer ambitieux : « Le changement ne peut pas attendre jusqu'en 2029 ou encore de nombreuses années d'alertes rouges et d'avertissements de haut niveau ; il doit être planifié, programmé et financé dès maintenant »¹¹⁸.

¹¹⁴ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 180. ¹¹⁵ *Ibid.* ¹¹⁶ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 176. ¹¹⁷ *Id.*, p. 180. ¹¹⁸ *Id.*, p. 205. ¹¹⁹ *Ibid.* ¹²⁰ OCDE (2018), *States of fragility 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 18. ¹²¹ *Id.*, p. 257. ¹²² *Id.*, p. 170. ¹²³ *Id.*, p. 127. ¹²⁴ *Id.*, p. 18. ¹²⁵ *Id.*, p. 140. ¹²⁶ Eliasson, J. (2018), "Time to get serious about peace & development", in *Inter Press Service*, <http://www.ipsnews.net/2018/05/time-get-serious-peace-development/>.



RECOM- MANDATIONS

QUANTITÉ DE L'AIDE

> Adopter un plan de croissance en début de législature pour que la Belgique mobilise 0.7% de son RNB pour l'aide publique au développement – et ce au plus tard pour 2023. Ceci permettrait de mobiliser plus de 4 milliards EUR supplémentaires pour le développement durable, en cinq années seulement.

> Augmenter la part d'aide publique au développement de la Belgique destinée aux États fragiles, car elle est un outil prévisible et concessionnel, particulièrement adapté à ces pays.

> Plaider au sein du CAD de l'OCDE pour mettre fin à la comptabilisation de l' « aide fantôme » dans l'APD, comme les frais d'accueil des demandeurs d'asile, les allègements de dettes ou les subsides aux entreprises privées des pays donateurs.

> Respecter l'engagement de la Belgique d'allouer au moins 15% de l'APD à l'agriculture et la sécurité alimentaire, en privilégiant l'agriculture familiale et paysanne.

> Augmenter la transparence des budgets de l'APD alloués à l'égalité des sexes, à l'autonomisation des femmes et au soutien d'organisations de femmes dans les pays en développement.



QUALITÉ DE L'AIDE

- > Respecter l'engagement de la Belgique en faveur des principes d'efficacité de l'aide et de la coopération au développement, dont l'alignement et l'appropriation démocratique en particulier, pour empêcher toute instrumentalisation de l'APD au profit d'intérêts migratoires, économiques ou sécuritaires propres à la Belgique.
- > Confirmer la concentration de la Coopération gouvernementale dans les PMA et les États fragiles.
- > Axer les instruments d'appui au secteur privé sur le secteur privé local, en reconnaissant le potentiel des PME dans le développement durable, après évaluation préalable systématique.
- > Adopter une stratégie fragilité en début de législature, en mettant l'accent sur le renforcement de l'État de droit, la prévention des conflits, et une coopération à long terme adaptée au contexte local.

COHÉRENCE DES POLITIQUES (CPD)

- > Raviver politiquement le concept de CPD, qui garde toute sa pertinence par rapport à la CPDD et l'approche globale, en l'incluant dans une déclaration d'intention de haut niveau conjointe entre le Premier Ministre et les Ministres-présidents des Régions et Communautés.
- > Adopter un plan d'action CPD en début de législature avec des objectifs, actions et indicateurs clairs.
- > Augmenter les ressources allouées à la CPD, dont les ressources humaines à hauteur de 3 équivalents temps plein au sein de la DGD et des points focaux dans les autres départements concernés.
- > Créer une conférence interministérielle sur la CPD pour insuffler une dynamique politique pangouvernementale ; raviver la Commission interdépartementale sur la CPD par la même occasion.
- > Prévoir dans le PNEC le *phasing out* des agrocarburants de première génération dès 2020.
- > Adopter la loi spéciale climat le plus rapidement possible.



LISTE DES ABRÉVIATIONS & ACRONYMES

ACC	Analyse contextuelle commune	EUR	Euros
AIR	Analyse d'impact de la réglementation	FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
APD	Aide publique au développement	IFD	Institution financière de développement
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
BPF	<i>Business Partnership Facility</i>	ODD	Objectifs de développement durable
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE	ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale	OSC	Organisations de la société civile
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement	PAM	Programme alimentaire mondial
CPD	Cohérence des politiques en faveur du développement	PMA	Pays les moins avancés
CPDD	Cohérence des politiques en faveur du développement durable	PME	Petites et moyennes entreprises
CSC	Cadres stratégiques communs	PNEC	Plan national énergie-climat
CTB	Coopération technique belge, rebaptisée Enabel en 2018	RNB	Revenu national brut
DGD	Direction générale de la Coopération au développement	SES	Service de l'évaluation spéciale
		UE	Union européenne
		USD	Dollars des États-Unis

E I I



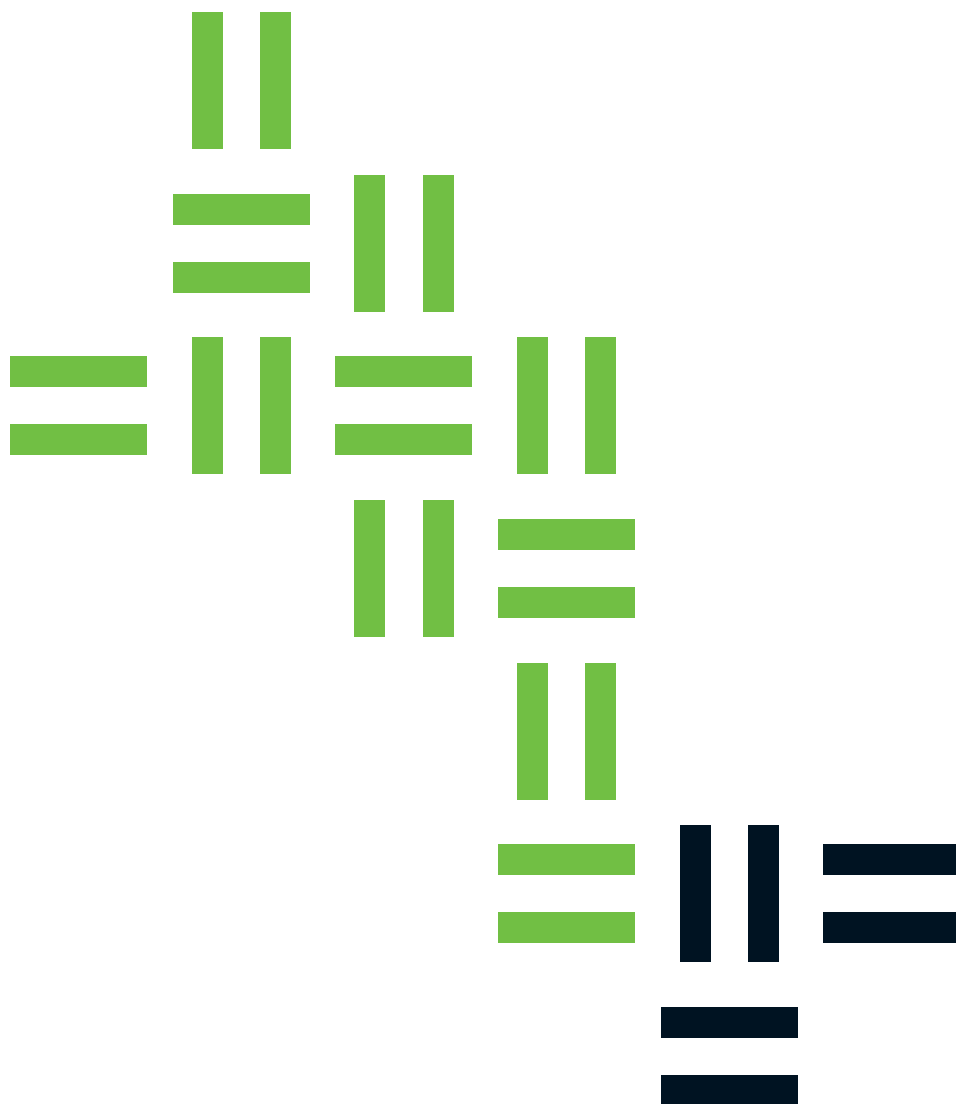
CNCD-11.11.11

quai du commerce 9 à 1000 bruxelles

02 250 12 30

publications@cncd.be

www.cncd.be/-Publications-



Ce rapport a été publié avec le soutien de l'Union européenne.
Les opinions qui y sont développées ne reflètent
cependant pas l'opinion officielle de l'UE. Les informations
qui y sont publiées le sont sous la responsabilité de leur auteur.



éd. resp. Arnaud Zacharie / 9 quai du Commerce à 1000 Bruxelles
Cover © Kate Holt / Eyeline / Belgaimage / Design Dominique Hambje