

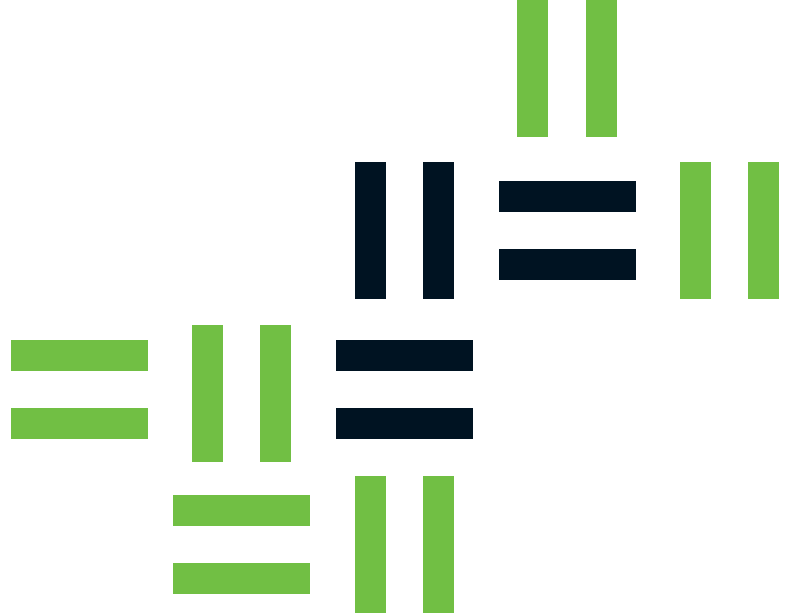
A close-up photograph of two hands shaking. The hand on the left is darker-skinned and appears to be from a person of African descent, while the hand on the right is lighter-skinned. The hands are clasped together in a firm grip, symbolizing partnership and agreement. The background is blurred, showing what appears to be a crowd of people. There are green rectangular accents at the top and bottom of the page.

# RAPPORT 2018 SUR L'AIDE BELGE AU DÉVELOPPEMENT

En quête d'une approche  
globale cohérente

CNCD

11.11.11



# RÉSUMÉ, EXÉCUTIF

Le Rapport 2018 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 sur la période allant de septembre 2017 à août 2018. Après un aperçu des tendances observées au niveau du contexte international, le Rapport étudie les dernières évolutions en termes de quantité de l'aide, de qualité de l'aide, ainsi que de la cohérence des politiques en faveur du développement. Son dernier chapitre « Zoom » est consacré cette année à l'approche globale, un concept dont on parle de plus en plus, qui présente des opportunités mais aussi des risques importants.

Le **contexte international** en 2017-2018 a été marqué par la poursuite de la montée du repli nationaliste et identitaire, entraînant une crise du multilatéralisme, des tensions commerciales croissantes et des politiques migratoires de plus en plus restrictives. Cette tendance se marque jusqu'à présent assez peu dans les montants alloués à l'aide publique au développement : celle-ci est en effet stable, ayant atteint un total de 146,6 milliards USD en 2017, soit un recul de seulement 0,6% par rapport à 2016 en dollars constants. Par contre, elle entraîne des risques accrus en termes de qualité de l'aide, principalement liés aux volontés d'instrumentalisation. Par ailleurs, l'Union européenne se retrouve à un moment charnière en matière de coopération au développement, puisqu'elle entame à la fois la préparation de son prochain Cadre financier pluriannuel, d'une part, et la négociation du futur cadre de partenariat avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique appelé à succéder à l'Accord

de Cotonou, d'autre part. Ces deux dossiers n'échappent pas non plus aux risques de l'instrumentalisation.

La **quantité de l'aide** belge a enregistré une baisse de 6% entre 2016 et 2017, passant de 2,08 à 1,96 milliards EUR. En 2017, l'aide aura donc enregistré une baisse cumulée de 30% depuis 2010, année où elle avait culminé à 0,64% du RNB. Aujourd'hui, elle ne représente que 0,45% du revenu national brut, contre 0,49% en 2016. L'objectif des 0,7% s'éloigne et la Belgique se retrouve en-deçà de la moyenne européenne. Cette diminution s'explique principalement par les coupes budgétaires qui se sont multipliées ces dernières années : l'aide publique au développement (APD) a représenté 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 a été décidé par le gouvernement Michel pour un montant cumulé de 1,125 milliard EUR – auquel se sont ajoutées, depuis le début de la législature, des coupes budgétaires additionnelles d'un montant cumulé de près de 450 millions EUR. La diminution de l'aide belge en 2017 s'explique aussi par une baisse du budget de l'aide bilatérale, ainsi que par celle des frais d'accueil de demandeurs d'asile. Ce dernier montant reste toutefois suffisamment élevé pour que la Belgique continue de représenter la première destination de sa propre aide au développement.

# SOMMAIRE

## 04 LE BULLETIN DE L'AIDE BELGE AU DÉVELOPPEMENT

## 06 CONTEXTE INTERNATIONAL

## 14 QUANTITÉ DE L'AIDE L'AIDE BELGE EN BAISSÉ

## 26 QUALITÉ DE L'AIDE RISQUES D'INSTRUMENTALISATION

## 36 COHÉRENCE DES POLITIQUES UNE AMBITION NON ASSORTIE DE MOYENS SUFFISANTS

## 44 ZOOM L'APPROCHE GLOBALE : LE DÉFI D'UNE COHÉRENCE STRATÉGIQUE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

## 52 RECOMMANDATIONS

## 54 ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

Au niveau de la **qualité de l'aide**, le début de l'année 2018 a vu la finalisation de la réforme de la coopération gouvernementale, avec la transformation de la Coopération technique belge en Enabel, nouveau nom de l'Agence belge de développement. Au-delà de l'aspect cosmétique, les réformes mises en œuvre par le gouvernement s'inscrivent dans la ligne de la tendance européenne, qui favorise la promotion du secteur privé et la lutte contre les migrations dites « irrégulières ». Cette dernière année a en effet vu paraître les résultats d'une évaluation de grande ampleur, ainsi qu'une nouvelle note de mise en œuvre sur la stratégie belge d'appui au secteur privé. En outre, notre pays continue de prendre part, au travers de l'UE, au processus de Rabat, qui a pour mission de suivre le plan d'action de La Valette, destiné à mettre fin aux migrations dites « irrégulières ». Par ailleurs, l'année écoulée a aussi été marquée par la crise des relations belgo-congolaises et les risques qu'elle a fait peser sur l'accès de la population de RDC aux services de base appuyés par la Belgique. Enfin, le ministre de la Coopération a annoncé au début de l'été 2018 sa volonté d'engager une nouvelle révision de la Loi de coopération, à quelques mois de la fin de la législature – soit trop peu de temps pour une révision qui devrait disposer d'une large assise sociétale et être basée sur un dialogue approfondi avec tous les acteurs concernés.

En matière de **cohérence des politiques en faveur du développement** (CPD), l'existence de mécanismes de coordination et d'évaluation depuis 2014 ne permet toujours pas de pallier le manque d'engagement politique au niveau pangouvernemental. La Conférence interministérielle sur la

CPD n'est toujours pas envisagée. Pourtant, un engagement politique renforcé serait tout à fait cohérent avec la volonté actuelle du ministre d'encourager une « approche globale ». 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 la résolution du Parlement de Wallonie sur les accords de libre-échange, la décision de la Cour constitutionnelle de préserver la Loi belge contre les fonds voutours, ainsi que le refus de la Banque mondiale de subsidier des énergies fossiles. L'expulsion de Soudanais par la Belgique et le manque d'ambition de la Belgique en matière climatique posent par contre de sérieux problèmes d'incohérence.

Enfin, le **Zoom** de ce Rapport est consacré à l'approche globale: un concept dont on parle beaucoup mais dont on sait très peu. L'adoption d'une note stratégique sur l'approche globale démontre la volonté de la Belgique d'évoluer vers une approche plus cohérente entre ses différents ministères pour mener sa politique étrangère dans des contextes fragiles et risqués. Si une telle approche multidimensionnelle offre des opportunités de renforcer l'efficacité de la Coopération belge dans les pays les plus pauvres, elle comporte également le risque d'instrumentaliser la coopération au développement au service des intérêts stratégiques de la Belgique, plutôt que de l'aligner sur les stratégies de développement des pays partenaires. C'est pourquoi l'approche globale devrait se fixer comme priorité stratégique la réalisation des Objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés et les États fragiles.



# LE BULLETIN DE L'AIDE BELGE AU DÉVELOPPEMENT

## QUANTITÉ DE L'AIDE

— L'aide est répartie à la baisse en 2017, passant de 2,08 à 1,96 milliards EUR et de 0,49% à 0,45% du revenu national brut, loin de l'objectif international des 0,7%, alors que de nouvelles coupes budgétaires sont prévues en 2018 et 2019 par l'accord de gouvernement.

— La Belgique reste la première destination de sa propre aide au développement, suite à la comptabilisation des frais des demandeurs d'asile.

— La part de l'APD supervisée par l'administration de la Coopération (DGD) reste faible (55%).

+ L'aide humanitaire est stable après plusieurs années d'augmentation, à 167 millions EUR.

## QUALITÉ DE L'AIDE

- La note de mise en œuvre de la stratégie « secteur privé » ne tient pas suffisamment compte des résultats de l'évaluation externe.
- + La quasi-totalité de l'aide belge est déliée.
- + La Belgique a veillé à ce que la crise des relations avec la RDC ait le moins d'impact possible sur les populations.
- Le projet de nouvelle Loi sur la politique belge de développement ouvre la porte à l'instrumentalisation de l'aide à des fins de promotion du secteur privé belge et de lutte contre les migrations.

## COHÉRENCE DES POLITIQUES (CPD)

- + La Belgique dispose d'un mécanisme ambitieux, pour autant que l'engagement politique soit assuré.
- La Conférence interministérielle sur la CPD ou, à tout le moins, d'un groupe de travail au sein de la Conférence interministérielle sur la politique extérieure, n'a toujours pas vu le jour.
- + La Wallonie a établi une série de balises pour s'assurer que les futurs accords de commerce et d'investissement soient mis au service du développement durable.
- + La Cour constitutionnelle a définitivement validé la Loi belge sur les fonds vautours, qui est citée en exemple par l'UE et les Nations Unies.
- + La Banque mondiale a annoncé la fin des subsides à l'exploration des énergies fossiles.
- La Belgique a violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme en rapatriant des citoyens soudanais sans dûment s'assurer qu'ils ne couraient pas de risque de torture.
- La Belgique ne dispose toujours pas de Plan national climat pour respecter ses engagements contre le réchauffement climatique.







# CONTEXTE INTERNATIONAL

Le contexte international est marqué par la montée du repli nationaliste et identitaire, entraînant une crise du multilatéralisme, des tensions commerciales croissantes et des politiques migratoires de plus en plus restrictives. Cette tendance se marque jusqu'à présent assez peu dans les montants alloués à l'aide publique au développement : celle-ci est en effet stable, ayant atteint un total de 146,6 milliards USD en 2017, soit un recul de seulement 0,6% par rapport à 2016 en dollars constants. Par contre, elle entraîne des risques accrus en termes de qualité, principalement liés aux volontés d'instrumentalisation. Par ailleurs, l'Union européenne se retrouve à un moment charnière en matière de coopération au développement, puisqu'elle entame à la fois la préparation de son prochain Cadre financier pluriannuel, d'une part, et la négociation du futur cadre de partenariat avec les pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique appelé à succéder à l'Accord de Cotonou, d'autre part. Ces deux dossiers n'échappent pas non plus aux risques de l'instrumentalisation.



## MONTÉE DES REPLIS IDENTITAIRES

Le principal élément marquant du contexte international actuel est la montée en puissance et l'arrivée au pouvoir aux États-Unis et en Europe de courants politiques en rupture avec le modèle internationaliste qui a dominé la scène politique mondiale depuis la fin de la Guerre froide. Le slogan «America First» du président des États-Unis Donald Trump symbolise très bien les idées que portent les tenants de cette politique: refus des solutions multilatérales et, dans le cadre européen, supranationales, politiques commerciales mercantilistes et fermeture des frontières aux migrations. À cela s'ajoute une tendance à utiliser les outils de politique internationale, notamment l'aide publique au développement, au service des intérêts géopolitiques ou économiques des donateurs, voire à des fins partisans, comme l'a montré la suppression par les États-Unis de leurs subsides aux organisations actives dans la défense des droits sexuels et reproductifs des femmes, au début de l'année 2017.

Si cette orientation est affichée sans fard non seulement par les États-Unis du président Donald Trump, mais par un nombre croissants de gouvernements européens (pays du Groupe de Visegrád, Autriche, Italie, etc.), elle influence de façon plus subtile les politiques de la majorité des pays donateurs, désormais tentés par une «approche globale» (cf. chapitre Zoom), louable en soi mais qui fait courir le risque, si elle n'est pas bien encadrée, de faire de l'aide au développement un instrument au service des priorités actuelles des gouvernants: lutte contre le terrorisme, fermeture des frontières aux migrations, promotion des intérêts économiques nationaux. Treize ans après la Déclaration de Paris, les principes de l'efficacité de l'aide, à commencer par l'appropriation par les pays partenaires et l'alignement des donateurs sur leurs stratégies, sont donc en danger.

## L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT MONDIALE STABLE

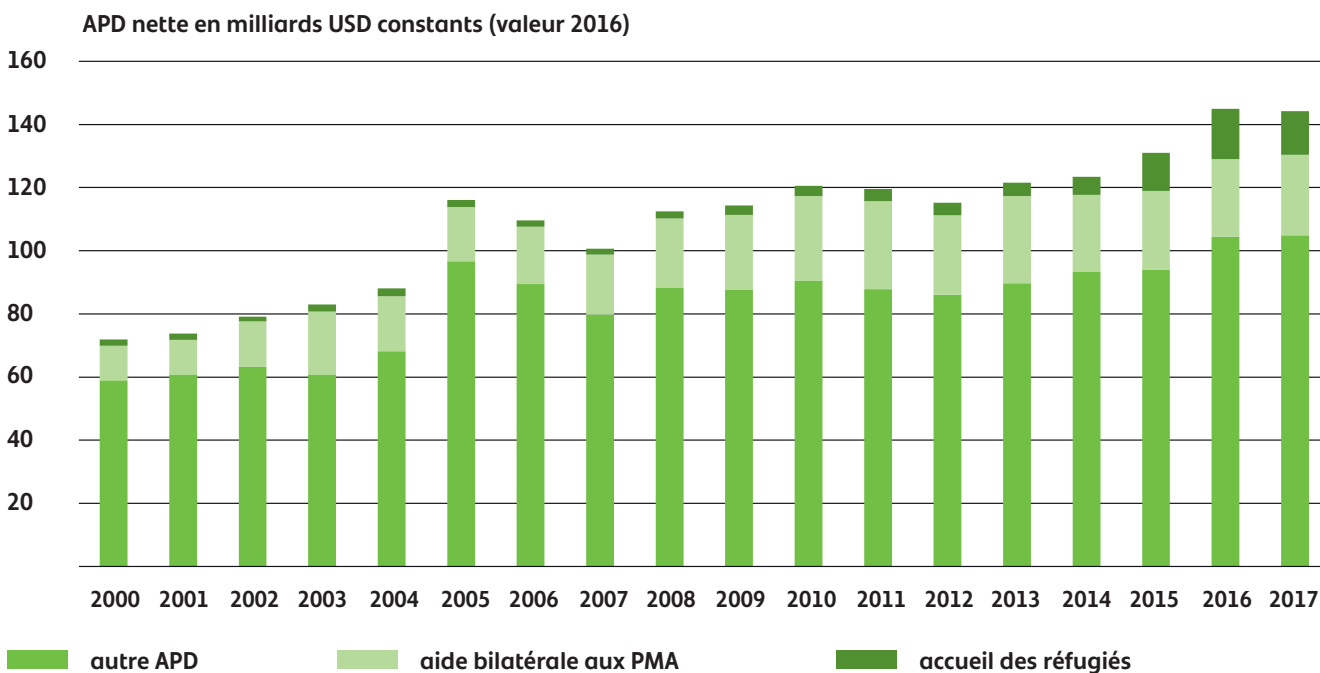
Si cette tendance se marque dans le type d'aide allouée, elle n'a jusqu'ici qu'un impact limité sur la quantité de l'aide publique au développement à l'échelle mondiale. En effet, après avoir atteint un sommet historique en 2016, l'aide mondiale s'est stabilisée en 2017<sup>1</sup>. Avec un montant de 146,6 milliards USD, elle baisse de 0,6%. Une baisse qui est en fait principalement due à celle du nombre d'arrivées de demandeurs d'asile sur le sol européen, après le pic atteint en 2015 du fait de la crise syrienne. Selon l'OCDE, l'aide affectée à l'accueil des candidats réfugiés a en effet baissé de 13,6% et s'élève désormais à 14,2 milliards USD, ce qui représente un peu moins de 10% de l'APD. Si l'on exclut ce type de frais, dont les ONG ont toujours contesté la comptabilisation en aide publique au développement (cf. chapitre sur la quantité de l'aide), l'aide mondiale a donc augmenté de 1,1% en termes réels entre 2016 et 2017.

Ce constat doit cependant être tempéré par l'analyse en termes relatifs. En effet, si l'APD reste proche de son maximum absolu, les richesses des pays membres de l'OCDE ont, elles, crû à un rythme plus élevé. Or, on sait que l'engagement historique des pays donateurs consiste à consacrer 0,7% de leur revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement. De ce point de vue, la cible s'éloigne légèrement. En 2017, c'est 0,31% du RNB des pays de l'OCDE qui ont été consacrés à l'APD. A plus long terme, l'aide est en fait relativement stable, puisqu'au-delà des petites variations annuelles, elle se situe systématiquement entre 0,27% et 0,32% du RNB depuis 2005. L'objectif des 0,7% est donc très éloigné et la moitié de cet objectif, soit 0,35%, n'a plus été atteinte depuis 1982.





## TOTAL DE L'APD MONDIALE, 2000-2017



Source : OECD (2018), DAC statistics

### L'AIDE VERS LES PAYS LES MOINS AVANCÉS EN HAUSSE, L'AIDE EUROPÉENNE EN BAISSSE

L'OCDE s'est par ailleurs félicitée, en marge de la publication des chiffres annuels, du retour à la hausse de la part de l'aide attribuée aux pays les moins avancés. Celle-ci s'est en effet élevée en 2017 à 26 milliards USD, soit une hausse de 4% en un an. L'aide à l'Afrique subsaharienne a enregistré une évolution similaire. Ce résultat est bien évidemment positif, étant donné que ces pays sont non seulement ceux où la

part la plus importante de la population souffre de l'extrême pauvreté, mais aussi où l'APD peut jouer le rôle de levier le plus important, les autres types de flux de financement du développement y étant nettement moins élevés. Cependant, là encore, le constat positif doit être tempéré: ce retour à la hausse fait suite à plusieurs années de baisse, qu'il est loin de compenser. En 2011, l'aide aux pays les moins avancés

<sup>1</sup> OCDE. *L'aide au développement reste stable et les apports aux pays les plus pauvres augmentent en 2017*. Communiqué de presse. Avril 2018. Sauf mention contraire, les statistiques internationales de l'aide sont issues de la base de données en ligne de l'OCDE : <https://data.oecd.org/fr/>

représentait 28 milliards USD, soit 23% de l'APD contre 17,5% en 2017.

Si l'on observe les pays d'origine plutôt que ceux de destination, l'Union européenne dans son ensemble a vu son aide baisser de 0,53% à 0,5%, après un pic en 2016. Les pays scandinaves dominent toujours le classement des membres de l'OCDE. La Suède occupe ainsi la première place (1,01% de son RNB, en hausse), suivie par la Norvège (0,99%, en baisse) et le Danemark (0,72%, en baisse constante depuis plusieurs années). Seul le Luxembourg s'intercale à la deuxième place du podium (0,996%, stable). Mais deux pays émergents viennent troubler ce classement depuis plusieurs années, même s'ils ne sont pas soumis aux mêmes engagements que les pays historiquement développés : les Émirats arabes unis (1,31% en 2017) et la Turquie (0,95%, en forte hausse). Ces deux pays ont fait le choix de publier leurs rapports selon la méthodologie du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, mais rappelons qu'un grand nombre d'autres bailleurs émergents tels que la Chine jouent un rôle important, même si leurs comptes ne sont pas publiés dans ce classement. Quant aux États-Unis, premiers donateurs absolus avec 35 milliards USD annuels, ils se retrouvent dans le ventre mou dès lors qu'on ramène leur contribution à leurs richesses : 0,18% soit à peine le quart de l'objectif international.

### FUTUR BUDGET DE L'UE : LA COOPÉRATION RISQUE GROS

Le cadre financier pluriannuel européen (CFP) détermine l'architecture du budget de l'UE et correspond pour la période 2014-2020 à environ 1 000 milliards EUR<sup>2</sup>. Il détermine aussi les différents instruments financiers de la politique européenne, notamment dans le domaine de la coopération au développement. Le CFP actuellement en vigueur arrive à échéance en 2020. Un nouveau CFP doit donc être approuvé pour une période de sept ans (2021-

2027). Pour que les États membres s'accordent sur ce dernier, une proposition de la Commission européenne est d'abord mise sur la table afin de définir entre autres les ressources, la structure et les instruments financiers du CFP. Cette proposition doit ensuite être adoptée par le Conseil européen à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a publié une proposition pour le nouveau CFP<sup>3</sup>. Cette proposition soulève des préoccupations quant à l'architecture des instruments pour l'action extérieure, dont les instruments de la coopération au développement. En effet, la Commission propose de fusionner plusieurs instruments actuellement existants pour créer un instrument financier unique pour l'action extérieure appelé l'Instrument pour le voisinage, le développement et la coopération internationale (le « NDICI » en anglais, pour *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*).

L'idée d'un instrument unique présente une série d'avantages, puisqu'elle simplifierait l'architecture actuelle et elle permettrait d'assurer une plus grande cohérence et complémentarité entre les instruments. En outre, depuis le 2 mai, de nouveaux éléments positifs sont à noter : la mise en place d'un instrument séparé pour l'aide humanitaire et un programme pour la société civile<sup>4</sup>, ainsi que l'augmentation du budget consacré à la « Rubrique 6 : Voisinage et le monde » (la rubrique reprenant l'ensemble des instruments pour la politique extérieure de l'UE). La Commission propose en effet de fournir plus de ressources pour la politique extérieure que le CFP précédent, pour un montant de 123 milliards EUR au total<sup>5</sup>, soit environ 10% du budget total de l'UE.

Cependant, sans sauvegardes ni garanties, le risque est important que cet instrument d'action extérieure unique, en associant différents objectifs politiques, subordonne la coopération au développement à des objectifs de relations



extérieures plus larges dans un pays ou une région tiers. Au final, les budgets européens de la coopération au développement, devant normalement contribuer au développement durable et à l'éradication de la pauvreté dans le monde, pourraient être utilisés pour satisfaire des objectifs à court-terme et les intérêts propres, notamment économiques, des États membres, en contradiction avec les principes d'efficacité de l'aide. On retrouve donc là les mêmes dangers observés ailleurs, tant en Belgique qu'au niveau international : l'aide au développement est utilisée à d'autres fins que l'éradication de la pauvreté et la mise en œuvre de l'agenda international du développement durable.

De plus, la proposition de la Commission accorde une importance très grande à la flexibilité, avec un pourcentage très élevé de fonds non alloués dans la rubrique «Voisinage et le monde» au sein du CFP. Pourtant, une réserve élevée de fonds non alloués *a priori* risque, si elle n'est pas encadrée par des principes d'efficacité, d'ébranler la transparence et le contrôle par le Parlement européen et les États membres. En outre, une réserve non allouée élevée va à l'encontre du principe de prévisibilité de l'aide et risque d'être utilisée pour servir les intérêts à court terme de l'UE.

Le fait que la Commission européenne envisage d'insister fortement sur la migration au sein de cet instrument unique est aussi particulièrement préoccupant. En effet, le but de la coopération au développement n'est pas de répondre aux objectifs à court terme de l'UE visant à empêcher la migration vers l'Europe. Or, étant donné que l'aide est de plus en plus détournée pour le contrôle des frontières et de la politique migratoire à court terme, le pourcentage élevé

de fonds non alloués dans la rubrique «Voisinage et le monde» au sein du CFP renforce le risque que les fonds soient utilisés pour répondre aux intérêts migratoires à court terme de l'UE<sup>6</sup>. Une option contradictoire lorsqu'on sait que les arrivées en Europe de migrants via la Méditerranée n'ont représenté que moins de 50 000 personnes au cours du premier semestre 2018, alors qu'elles dépassaient un million de personnes en 2015.

D'autres préoccupations existent. Par exemple, les mécanismes de suivi et d'évaluation pour un seul grand instrument – avec des objectifs différents et même potentiellement contradictoires – pourraient reléguer des questions importantes, telles que les droits humains, la consolidation de la paix ou l'égalité entre les sexes, à de simples questions secondaires, et empêcher une analyse détaillée de l'impact de l'aide de l'UE dans ces domaines<sup>7</sup>.

C'est pourquoi la confédération européenne des ONG de développement, CONCORD Europe, demande d'établir une distinction claire entre les objectifs de la coopération au développement à long terme et la politique étrangère à court terme. Les budgets européens actuellement alloués au développement durable et/ou à l'éradication de la pauvreté ne devraient pas être détournés vers d'autres priorités. Cela doit passer par la pérennisation d'un instrument séparé pour le développement durable qui soit éligible à 100% à l'APD, entièrement aligné sur les objectifs de la coopération au développement et respectant les principes d'efficacité de l'aide.

<sup>2</sup> European Commission. *Overview MFF 2014-2020*. Janvier 2018. [http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020_en.cfm) / <sup>3</sup> European Commission. *Communication from the Commission. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. COM(2018)321 final. 2 mai 2018. / <sup>4</sup> CONCORD Europe. *EU budget: development aid blended with foreign policy objectives*. 14 juin 2018. / <sup>5</sup> CONCORD Europe. *EU budget: Development aid low-ranked in favour of EU's own political interests*. 2 mai 2018. / <sup>6</sup> CONCORD Europe. *Future EU External Action on Migration. What the EU should be financing when migration is a predominant area of external action*. Mai 2018. / <sup>7</sup> CONCORD Europe. *CONCORD's concerns and redlines on the European Commission proposal for a Single external instrument*. Avril 2018.



## QUEL AVENIR POUR LES RELATIONS UE-ACP ?

Enfin, l'Union européenne s'apprête à entamer les négociations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en vue d'établir le ou les accord(s) qui succéderont à celui de Cotonou. Ce dernier, valable jusqu'en 2020, a succédé aux conventions de Lomé. Il réunit les 28 États membres de l'UE et 79 pays ACP, qui sont les principales cibles de l'aide européenne au développement. L'Accord de Cotonou est construit autour d'un objectif global de lutte contre la pauvreté et basé sur trois piliers : celui du dialogue politique, celui de la coopération au développement (principalement basée sur le Fonds européen de développement) et celui du commerce, qui a mené à la négociation d'accords de partenariat économique, dont une bonne partie n'est toujours pas en vigueur, les États partenaires résistant à leur ratification.

En novembre 2016, la Commission européenne a publié une Communication visant à dessiner les principaux contours du futur partenariat. Deux questions principales se posent : celle de l'architecture institutionnelle, d'une part, et celle du contenu même du ou des accords, d'autre part. Du côté de l'architecture institutionnelle, le contexte a fortement évolué depuis l'an 2000, avec la création de l'Union africaine, dont sont membres non seulement les partenaires ACP africains, mais aussi les États d'Afrique du Nord. L'UE doit donc trouver une solution qui respecte cette réalité institutionnelle, tout en ne décomposant pas totalement le partenariat ACP, que de nombreux pays partenaires souhaitent conserver. C'est pourquoi il a été proposé de signer un accord-chapeau avec l'ensemble des pays ACP, reprenant une série de grands principes communs, sous lequel s'inscriront des accords plus spécifiques avec chacune des régions.

Quant au partenariat proposé, il abandonne les trois piliers historiques de l'Accord de Cotonou et ne fait plus du développement humain l'objectif final de toutes les actions, mais un engagement parmi d'autres. La Commission européenne propose de désormais fonder un partenariat UE-ACP autour de six grands domaines de coopération : paix, démocratie, bonne gouvernance, État de droit et droits humains ; croissance durable, inclusive et emplois décents ; mobilité et migrations ; développement humain et dignité ; environnement et réchauffement climatique ; arènes multilatérales.

Un tel partenariat est en soi susceptible de favoriser le développement des pays africains. Toutefois, le risque est grand, comme dans d'autres domaines analysés dans ce chapitre, que les outils de coopération au développement soient mis en balance pour servir d'autres intérêts que l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD), comme on l'a constaté dans le cas des *Trust Funds* mis en place depuis 2016 en Afrique subsaharienne (cf. chapitre Qualité). Ceci est d'autant plus vrai que l'Europe a déjà annoncé sa volonté de négocier fermement sur un renforcement de l'article 13 de l'actuel Accord, qui engage les pays partenaires à collaborer dans la lutte contre les migrations irrégulières. Elle entend bien obtenir des engagements légaux en matière de renforcement des contrôles aux frontières et surtout de réadmission.





||=

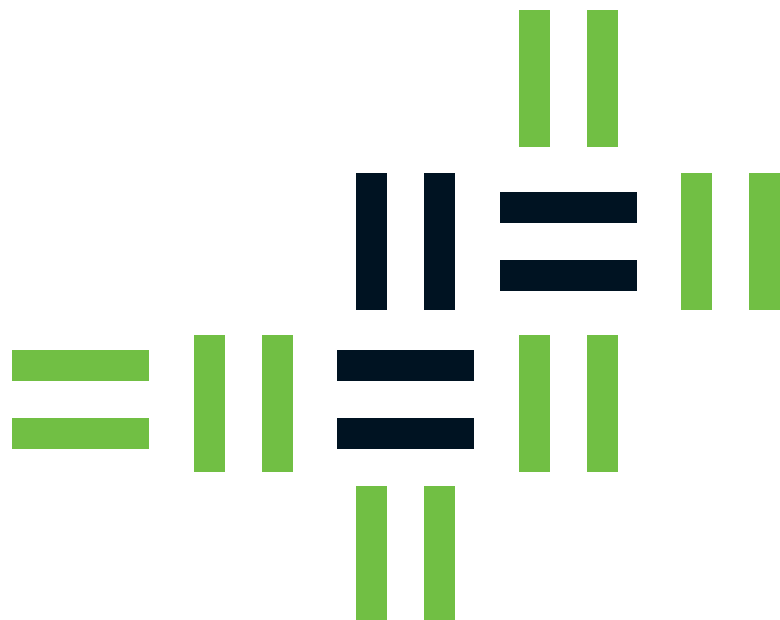
ACP-UE





|| = ||

= || =



# QUANTITÉ DE L'AIDE: L'AIDE BELGE EN BAISSE

L'aide publique au développement de la Belgique a enregistré une baisse de 6% entre 2016 et 2017. Atteignant un montant total de 1,960 milliard EUR, elle ne représente que 0,45% du revenu national brut. L'objectif des 0,7% s'éloigne et la Belgique se retrouve en-deçà de la moyenne européenne. Cette diminution s'explique principalement par la baisse du budget de l'aide bilatérale, ainsi que par celle des frais d'accueil de demandeurs d'asile. Ce dernier montant reste toutefois suffisamment élevé pour que la Belgique continue de représenter la première destination de sa propre aide au développement.



## L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE LA BELGIQUE DIMINUE EN 2017

L'aide publique au développement (APD) de la Belgique a baissé de 6% entre 2016 et 2017. Diminuant de 2,08 à 1,96 milliards EUR, elle repasse donc en-dessous de la barre des 2 milliards. En termes relatifs, l'aide belge diminue ainsi de 0,49% à 0,45% du revenu national brut (RNB). En 2017, l'aide aura donc enregistré une baisse cumulée de 30% depuis 2010, année où elle avait culminé à 0,64% du RNB, à quelques encablures de l'engagement international à y consacrer 0,7% de nos revenus. La Belgique est donc descendue à la onzième place du classement mondial des donateurs, alors qu'elle était sixième en 2010<sup>8</sup>. Elle tombe par ailleurs sous la moyenne européenne, qui a atteint 0,49% du RNB en 2017.

Si on fait le bilan de la quantité de l'aide belge depuis son pic de 2010, celui-ci est clairement négatif. En réalité, l'aide publique belge au développement a représenté 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 a été décidé par le gouvernement Michel pour un montant cumulé de 1,125 milliard EUR – auquel se sont ajoutées, depuis le début

de la législature, des coupes budgétaires additionnelles d'un montant cumulé de près de 450 millions EUR. De telles réductions budgétaires mettent en péril les capacités de la Coopération belge de répondre efficacement aux enjeux du développement durable.

Outre ces coupes budgétaires, la diminution de l'aide belge entre 2016 et 2017 s'explique notamment par la baisse des frais d'accueil des demandeurs d'asile, que l'OCDE permet de comptabiliser en APD. À cela s'ajoutent les montants de sous-utilisation du budget (560 millions EUR depuis 2014, dont 120 millions EUR en 2017) et la réduction ou la suspension de programmes de coopération gouvernementale (comme par exemple avec le Burundi) et non-gouvernementale qui participent à une forte diminution de la coopération bilatérale pour l'année 2017.

Toutefois, certains montants de l'aide sont restés relativement élevés, comme la coopération multilatérale (360 millions EUR) et européenne (400 millions EUR). Inversement, le ratio de l'aide gérée par la DGD reste relativement bas : tout comme en 2016, l'administration de la Coopération belge n'a géré que 55% de l'aide belge en 2017.

<sup>8</sup> Statistiques annuelles de l'APD publiées par l'OCDE : <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>. Les chiffres détaillés définitifs de l'APD totale n'étaient pas publiés au 15 août 2018, date de clôture du contenu de ce rapport. Selon la DGD, ce retard est principalement dû à la mise en place du rapportage IATI (International Aid Transparency Initiative), qui s'imposait pour la première année à tous les acteurs, et au retard de rapportage de certains d'entre eux. Les différents chiffres hors DGD avancés dans ce chapitre le sont donc sur base d'estimations. Les ordres de grandeur ne devraient cependant pas être modifiés par la publication des chiffres définitifs.



## L'APPEL DES 111 CONTRE LES COUPES DANS LE BUDGET DE LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Le 18 janvier 2018, dans *Le Soir* et *De Morgen*, 111 personnalités belges lançaient un appel au gouvernement fédéral pour qu'il mette fin aux coupes dans le budget de l'aide au développement et qu'il respecte au contraire son engagement international d'accorder 0,7% du RNB à l'aide au développement.

Les 111 personnalités signataires issues des secteurs académique, économique, social et culturel (dont les recteurs des universités, les responsables des mutuelles et des syndicats, ainsi que plusieurs chefs d'entreprises et artistes belges) voulaient ainsi montrer qu'à l'heure des tentations de repli identitaire, la solidarité internationale continue de jouir d'une forte assise sociétale.

Selon les auteurs, alors que les réductions du budget de la Coopération belge au développement ont déjà mis à mal les capacités de celle-ci à répondre efficacement aux défis du développement durable, les coupes les plus importantes sont à venir, puisque le gouvernement Michel a décidé d'un plan de coupes croissant linéairement jusqu'en 2019. Pourtant, respecter l'engagement des 0,7% du RNB en aide au développement ne coûterait que 70 centimes par jour et par habitant. Pour un résultat probant : les études des Nations Unies montrent que l'aide a contribué à la réduction de l'extrême pauvreté dans le monde, mais aussi à l'augmentation des investissements productifs et à l'allongement de l'espérance de vie.

En réponse à l'Appel des 111, le ministre de la Coopération, Alexander De Croo, a dit partager l'objectif des 0,7%, mais seulement à l'horizon 2030, arguant que l'efficacité doit primer sur le budget. « Certes, l'efficacité de l'aide est primordiale, mais une aide en quantité suffisante est une condition *sine qua non* de son efficacité » avait alors répondu Arnaud Zacharie, Secrétaire général du CNCD-11.11.11. « Il est par ailleurs paradoxal de considérer que l'objectif des 0,7% est dépassé, tout en le visant à l'horizon 2030 ».

Rappelons que l'objectif de consacrer 0,7% du revenu national brut des pays riches à l'aide publique au développement a été adopté internationalement en 1970 et maintes fois répété depuis. Les Etats membres de l'Union européenne s'étaient engagés à l'atteindre au plus tard en 2015. La Belgique, quant à elle, avait pris en 2002 l'engagement légal d'y parvenir pour 2010; elle a ensuite inscrit cet objectif dans la loi de Coopération au développement en 2013, mais sans l'assortir d'une date butoir.

## 18- QUANTITÉ DE L'AIDE



### DIMINUTION DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE, RATTRAPAGE DE L'AIDE MULTILATÉRALE

Si la part de l'aide gérée par l'administration de la Coopération (DGD) a eu tendance à baisser ces dernières années, elle représente toujours la majorité (55%) des frais comptabilisés en APD par la Belgique. L'aide gérée par la DGD se répartit en différents canaux: gouvernemental (256 millions EUR), multilatéral (360 millions EUR), non-gouvernemental (168 millions EUR), aide humanitaire (167 millions EUR) et d'autres canaux (135 millions EUR), qui comprennent entre autres l'aide au secteur privé (BIO) et les frais de sensibilisation, d'administration et d'évaluation. La nouveauté dans le tableau 2017 (voir p. 24) est l'apparition d'une rubrique «Entrepreneuriat, science et technologie», qui regroupe principalement les moyens mis à disposition de l'Agence belge d'investissement (BIO), ainsi que le soutien aux programmes de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques. Ceci met en évidence la priorité affichée par le ministre au soutien au développement du secteur privé.

Au total, l'APD gérée par la DGD a diminué en 2017 pour atteindre 1,09 milliard EUR, contre 1,14 en 2016. Les montants des différents canaux ont tous diminué entre 2016 et 2017, à l'exception du canal multilatéral, qui a augmenté.

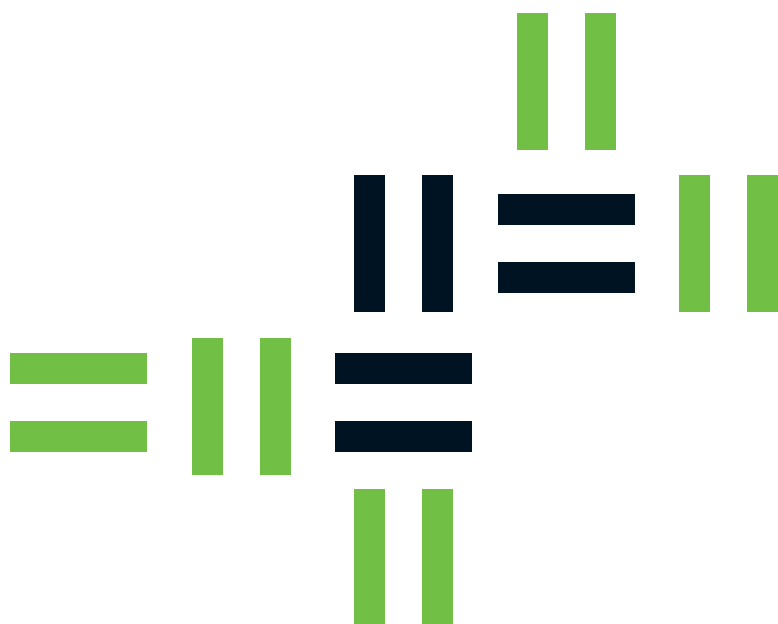
En ce qui concerne la **Coopération gouvernementale**, l'aide a fortement diminué, passant de 332 millions EUR à 256 millions EUR (-22%). Cette diminution fait suite à une augmentation superficielle de la Coopération gouvernementale en 2016, elle-même due à une contribution exceptionnelle de plus de 60 millions EUR aux programmes européens de gestion de flux migratoires. Cette contribution reprenait la participation belge aux financements découlant de l'Accord

UE-Turquie sur la gestion des réfugiés syriens (58 millions EUR) et aux fonds fiduciaires de l'UE destinés à «lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique» (3 millions EUR)<sup>9</sup>. La diminution de la Coopération gouvernementale fait aussi suite à son augmentation superficielle en 2016 due à la prise en compte de budgets reportés de la Coopération technique belge (CTB), devenue depuis Enabel (cf. chapitre Qualité). Ce rebond du budget de la CTB à l'époque était le fruit du report de certaines dépenses budgétées sur les années antérieures (ce qui, par définition, ne peut pas se répéter).

En ce qui concerne la **Coopération non-gouvernementale**, qui rassemble les programmes des organisations de la société civile (OSC) et des acteurs institutionnels (AI), les montants de l'aide ont diminué entre 2016 et 2017, passant de 246 millions EUR à 236 millions EUR<sup>10</sup>. Cette diminution fait suite à un rebond entre 2015 et 2016 qui avait alors été expliqué par le fait que les programmes non-gouvernementaux pluriannuels arrivaient à leur terme et que des financements plus importants avaient été prévus pour leur dernière année. Par contre, les programmes des OSC ont subi une importante coupe budgétaire entre 2016 et 2017, puisqu'à une baisse prévue de 8,5% a été ajoutée une coupe additionnelle de 17 millions EUR.

De son côté, le canal de la **Coopération multilatérale** est le seul à voir ses montants augmenter, passant de 284 millions EUR à 332 millions EUR<sup>11</sup>. En cause: les contributions au Fonds européen de développement (FED) et à la Banque européenne de reconstruction et de développement, qui

## 19- QUANTITÉ DE L'AIDE



passent de 95 à 160 millions EUR. Cette augmentation est cependant un trompe-l'œil, s'agissant en fait du rattrapage dans le retard du paiement par notre pays de sa quote-part à la troisième tranche du FED. À noter aussi que cette augmentation de la Coopération multilatérale n'est que peu de chose face aux diminutions consécutives des contributions belges depuis 2014, qui s'élevaient alors à 517 millions EUR. Les montants de la Coopération multilatérale sont donc encore loin de ce qu'ils étaient à l'époque. Les raisons principales en sont le report depuis 2015 des contributions obligatoires de la Belgique à la Banque mondiale, ainsi qu'une diminution sensible des contributions volontaires aux organes multilatéraux: ces dernières sont passées de 121 millions EUR en 2014 à 84 millions EUR en 2017.

### STABILISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE

Quant à l'aide humanitaire, qui a fortement augmenté ces dernières années, passant de 102 millions EUR en 2014 à 177 millions EUR en 2016, elle se stabilise à 167 millions EUR en 2017. Depuis 2014, l'aide humanitaire a donc augmenté de 64%, et elle correspond en 2017 à 15% de l'aide belge gérée par la DGD.

À ces montants gérés par la DGD, il convient d'ajouter les fonds affectés à la cellule B-FAST, coordonnée par les Affaires étrangères, dont les montants sont moins importants mais sont eux aussi restés proportionnellement élevés en 2017, atteignant les 1,5 million EUR (plus du quadruple de ce qu'ils étaient en 2014).

Cette augmentation est le fruit de la priorité donnée par le ministre à l'aide d'urgence, ainsi que de la multiplication des conflits et des crises alimentaires en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient. En effet, ces deux régions du monde sont les premières bénéficiaires de l'aide humanitaire belge. C'est la région du Moyen-Orient qui a reçu le plus de ressources humanitaires en 2017, à savoir plus de 50 millions EUR. Un peu plus de 35% du budget humanitaire a été consacré aux crises en Afrique subsaharienne, dont 34 millions EUR pour des besoins dans la région des Grands Lacs, la RDC en particulier<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> European Commission. *Managing the refugee crisis. EU-Turkey Statement: Progress Report June 2016*. Juin 2016. / <sup>10</sup> Ce montant pour 2017 inclut – comme en 2016 – le cofinancement de programmes de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques, malgré que ce dernier ait changé de catégorisation dans les calculs de la DGD en 2017. / <sup>11</sup> Suite à un changement de méthodologie, une partie de la participation belge aux financements climatiques est désormais comptabilisée hors de la coopération multilatérale. Les chiffres ont donc été adaptés pour la comparaison. / <sup>12</sup> Direction générale Coopération au développement et aide humanitaire (DGD). *Rapport annuel 2017*. Mai 2018.



Or, si l'aide humanitaire d'urgence est évidemment nécessaire pour sauver des vies à court terme, elle ne peut remplacer les programmes plus structurels de coopération au développement nécessaires à l'atteinte des Objectifs de développement durable. L'augmentation de l'aide humanitaire est donc un élément positif, mais le fait qu'elle se fasse au détriment de l'aide structurelle, en baisse constante depuis le pic de 2010, est inquiétant.

### **DIMINUTION DES FRAIS D'ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE**

Dès 2015, la hausse des frais d'accueil des demandeurs d'asile avait fait de la Belgique la première destinataire de sa propre aide. Cette tendance s'est accentuée en 2016, puisque ces frais comptabilisés en APD atteignaient alors 340 millions EUR, un montant supérieur à la totalité de l'aide gouvernementale. Les frais d'accueil des demandeurs d'asile représentaient alors 16% de l'APD totale de la Belgique. Les Etats membres de l'OCDE se sont en effet octroyé le droit de comptabiliser ce type de frais en APD durant la première année d'accueil, alors que ces montants ne contribuent pas au développement durable des pays d'origine des personnes concernées. Ces frais de prise en charge des demandeurs d'asile bénéficient au contraire essentiellement aux économies d'accueil où ils sont injectés. C'est la raison pour laquelle les ONG considèrent qu'ils relèvent de l'« aide fantôme ».

Entre 2016 et 2017, les frais d'accueil des demandeurs d'asile comptabilisés en APD ont diminué, passant de 340 à 280 millions EUR (-18%), diminution mécanique qui fait suite à une diminution des arrivées de candidats à l'asile en Belgique. Cette diminution des frais d'accueil comptabilisés comme aide au développement s'inscrit dans une tendance plus large, puisque de nombreux autres pays européens ont aussi vu leurs frais d'accueil comptabilisés en APD diminuer.

Les frais d'accueil des demandeurs d'asile constituent cependant encore 14% de l'APD belge totale en 2017. La Belgique fait donc toujours partie des neuf pays de l'OCDE dont plus de 10% de l'aide servent à financer l'accueil des demandeurs d'asile. La Belgique reste donc, comme en 2015 et 2016, la première bénéficiaire de sa propre aide au développement.

Pour aller plus loin, si l'on additionne les frais d'accueil des réfugiés et l'aide humanitaire, ce sont 447 millions EUR, soit 23% de l'APD totale de la Belgique, qui constituent en 2017 des dépenses d'urgence à court terme, plutôt que des programmes de développement à plus long terme, permettant de contribuer à la réalisation des Objectifs de développement durable dans les pays en développement.





## DÉBATS À L'OCDE SUR LES RÈGLES DE COMPTABILISATION DE L'APD

Au-delà des chiffres totaux, les débats sur les finalités de l'aide se marquent parfois dans des discussions techniques sur les types de dépenses qu'il est autorisé de comptabiliser en tant qu'APD. Ces dernières années, le CAD a travaillé à la modernisation des règles des domaines tels que les instruments liés au secteur privé, la migration, les frais d'accueil de demandeurs d'asile ou l'allègement de la dette. L'objectif général de ces initiatives est d'uniformiser les règles de comptabilisation en APD. Mais les enjeux derrière ces règles techniques sont majeurs : des règles trop souples ou avantageuses pour les Etats membres risqueraient de gonfler l'APD de manière superficielle pour finalement la vider de tout son sens. L'année 2017-2018 aura été marquée notamment par les débats liés aux instruments pour le secteur privé, et ceux liés à la migration.

En 2017, le CAD a continué ses discussions autour d'une réforme des principes de comptabilisation de l'APD en vue d'élargir les possibilités d'utiliser l'aide pour investir dans des sociétés privées ou leur octroyer des prêts ou des garanties. En d'autres termes, l'idée était d'assouplir les critères permettant aux pays donateurs de comptabiliser en APD des soutiens publics au secteur privé qui ne pouvaient pas l'être auparavant. Le risque était évidemment qu'un assouplissement excessif des règles de comptabilisation de l'APD permette aux pays donateurs d'y inclure des financements dont la plus-value était faible en termes de développement. La réforme pouvait aussi permettre aux pays donateurs de gonfler artificiellement leurs montants d'APD, en permettant par exemple la comptabilisation des garanties octroyées aux investisseurs privés, qu'ils y aient eu recours ou non.

Malgré un positionnement fort des organisations de la société civile (OSC) à l'époque, de nombreuses inquiétudes subsistent. Les OSC continuent d'exprimer leur préoccupation, stipulant que de nouvelles règles (celles-ci n'ayant toujours pas fait l'objet d'un accord qui est continuellement postposé) pourraient encourager des subsides aux entreprises basées dans les pays donateurs et une augmentation de l'aide liée,



un détournement de l'APD vers des activités dont l'objectif premier n'est pas le développement durable, et le non-respect des principes d'efficacité de l'aide (dont particulièrement l'appropriation et la redevabilité).

Quant au début de l'année 2018, il a été marqué par un débat sur les règles concernant l'APD et la migration. Là encore, les OSC ont partagé leurs préoccupations, inquiètes de voir l'APD instrumentalisée pour servir les intérêts des donateurs et empêcher l'arrivée de migrants à leurs frontières, plutôt que de soutenir le développement de pays partenaires. Plus particulièrement, il importait que le nouveau code ne permette de comptabiliser que des montants axés principalement sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités au sein des pays donateurs, excluant ceux visant à restreindre la mobilité, faciliter les retours forcés et les refoulements. De façon plus générale, les OSC ont aussi été très attentives à ce que l'APD soit utilisée pour lutter contre les causes profondes des déplacements forcés et non des migrations en général. En effet, la migration est une réalité humaine depuis des millénaires et les recherches montrent que l'accroissement du développement humain dans les pays moins développés est associé à une augmentation de la mobilité.

Bien que certains arguments n'aient pas été pris en compte par le CAD de l'OCDE, de nombreuses recommandations des OSC ont effectivement été intégrées dans la nouvelle version du code. Celles-ci comprennent : la réaffirmation selon laquelle les financements dont l'objectif principal est l'intérêt des donateurs sont exclues de l'APD ; l'inclusion spécifique dans le code de l'importance de soutenir une migration sûre et régulière et de réduire les vulnérabilités liées à la migration ; l'exclusion explicite de l'assistance aux retours forcés ; le remplacement de « causes profondes de la migration » par « causes profondes des déplacements forcés » (progrès tempéré par l'ajout de l'expression « et de la migration irrégulière »). La mise en œuvre du nouveau code dans les calculs de l'APD par les pays donateurs devra avoir lieu au plus tard en 2019, pour les calculs concernant les flux de 2018.

## APD BELGE PAR CANAL (en millions EUR)\*

| <b>DGD - DIRECTION GÉNÉRALE DEVELOPMENT</b>   | <b>2014</b>     | <b>2015</b>     | <b>2016</b>     | <b>2017</b>     |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| <b>Coopération gouvernementale</b>  |                 |                 |                 |                 |
| Coopération technique (CTB)   | 186,39          | 153,62          | 182,83          | 153,40          |
| Actions des ANG en synergie   | 3,30            | 2,45            | 1,13            |                 |
| Consolidation société et bonne gouvernance  | 7,60            | 1,77            | 68,65           | 16,91           |
| Coopération déléguée  | 24,11           | 9,54            | 14,66           | 14,30           |
| Coopération régionale   | 2,65            | 0,20            | 0,44            | 0,20            |
| Aide budgétaire générale et sectorielle   | 24,50           | 16,88           | 13,01           | 21,42           |
| Société civile locale   | 1,40            | 0,30            | 0,74            | 0,03            |
| Frais de gestion CTB  | 22,42           | 22,67           | 22,96           | 21,45           |
| Prêts d'État à État   | 3,60            | 19,92           | 14,61           | 18,41           |
| Fonds belge pour la sécurité alimentaire  | 15,80           | 12,43           | 12,77           | 10,49           |
| <b>Sous-total Coopération gouvernementale</b>   | <b>291,78</b>   | <b>239,78</b>   | <b>331,80</b>   | <b>256,61</b>   |
| <b>Coopération non gouvernementale**</b>  |                 |                 |                 |                 |
| Société civile et acteurs institutionnels   | 154,06          | 137,85          | 149,61          | 151,48          |
| VLIR - Conseil interuniversitaire flamand   | 33,45           | 32,78           | 32,75           | 4,67            |
| ARES - Fédération de l'enseignement supérieur de Wallonie et de Bruxelles                 | 27,87           | 25,56           | 28,04           | 4,40            |
| Institutions scientifiques  | 19,46           | 20,10           | 20,25           | 4,67            |
| Autres non gouvernementales   | 14,02           | 12,40           | 15,65           | 3,28            |
| <b>Sous-total Coopération non gouvernementale</b>   | <b>248,86</b>   | <b>228,68</b>   | <b>246,30</b>   | <b>168,50</b>   |
| <b>Coopération multilatérale</b>  |                 |                 |                 |                 |
| Contributions multilatérales obligatoires   | 10,03           | 10,96           | 10,48           | 13,50           |
| Contributions multilatérales volontaires  | 120,58          | 115,79          | 100,56          | 84,12           |
| Fonds Européen de Développement et Banque   | 115,16          | 120,02          | 95,13           | 160,60          |
| Groupe Banque Mondiale  | 128,05          | 12,50           | 13,26           | 42,17           |
| Banques Régionales de Développement   | 50,15           | 48,47           | 47,22           | 11,95           |
| Conventions environnementales<br>(àpd 2017 séparé de « politique climatique » ci-dessous) | 72,05           | 20,20           | 45,21           | 28,20           |
| Annulation multilatérale de dettes  | 20,96           | 16,50           | 17,27           | 19,60           |
| <b>Sous-total coopération multilatérale</b>   | <b>517,00</b>   | <b>344,45</b>   | <b>329,14</b>   | <b>360,15</b>   |
| <b>Entrepreneuriat, Science et Technologie (àpd 2017)</b>                                 |                 |                 |                 |                 |
| Science, technologie et innovation: acteurs belges  |                 |                 |                 | 65,01           |
| Science, technologie et innovation: acteurs internationaux                                |                 |                 |                 | 2,50            |
| Entrepreneuriat local, commerce équitable, BIO  |                 |                 |                 | 44,29           |
| Centres de connaissance internationaux  |                 |                 |                 | 0,15            |
| <b>Aide au secteur privé, BIO (àpd 2017 voir rubrique ci-dessus)</b>                      | <b>54,93</b>    | <b>42,23</b>    | <b>46,18</b>    |                 |
| <b>Programmes humanitaires</b>  | <b>102,03</b>   | <b>149,49</b>   | <b>177,14</b>   | <b>167,00</b>   |
| <b>Politique climatique (àpd 2017)</b>  |                 |                 |                 | <b>17,00</b>    |
| <b>Sensibilisation en Belgique (excl. ONG)</b>  | <b>5,62</b>     | <b>4,18</b>     | <b>5,06</b>     | <b>4,92</b>     |
| <b>Administration, évaluation, autres</b>   | <b>1,31</b>     | <b>1,68</b>     | <b>1,88</b>     | <b>1,46</b>     |
| <b>TOTAL DGD</b>  | <b>1 221,57</b> | <b>1 010,56</b> | <b>1 137,54</b> | <b>1 087,58</b> |



## 25 – QUANTITÉ DE L'AIDE

| <b>AE – AFFAIRES ÉTRANGÈRES (HORS DGD)</b>            | <b>2014</b>     | <b>2015</b>     | <b>2016</b>     | <b>2017</b>     |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Aide d'urgence, B-FAST                                | 0,35            | 0,80            | 1,49            | 1,50            |
| Prévention de conflits / diplomatie préventive        | 5,66            | 4,66            | 13,46           | 28,60           |
| Contributions aux institutions internationales        | 12,80           | 17,35           | 18,55           |                 |
| Bonification d'intérêts                               | 20,34           | 14,73           | 15,54           | 19,36           |
| Frais administratifs (partie APD)                     | 44,36           | 37,34           | 37,71           | 40,24           |
| <b>TOTAL AE (HORS DGD)</b>                            | <b>83,52</b>    | <b>74,89</b>    | <b>86,75</b>    | <b>89,70</b>    |
| <b>AUTRES SOURCES OFFICIELLES</b>                     |                 |                 |                 |                 |
| SPF Finances - Recouvrement des prêts d'État          | -22,95          | -23,21          | -23,33          | -23,08          |
| SPF Finances - Multilatéral                           | 14,22           | 35,46           | 1,99            | 1,75            |
| SPF Finances - Autres                                 | 2,13            | 0,97            | 1,48            | 1,00            |
| Quote-part belge de l'APD de la Commission européenne | 270,18          | 297,01          | 408,38          | 400,24          |
| Annulation de la dette via l'Office du Ducroire       | 5,76            |                 | 4,02            | 4,99            |
| Autres Services Publics Fédéraux                      | 2,15            | 1,93            | 2,22            | 2,21            |
| Coûts imputés des étudiants                           | 43,23           | 42,29           | 41,47           | 39,40           |
| Partie APD des dépenses de FEDASIL                    | 140,70          | 205,64          | 340,01          | 280,38          |
| Région et Communauté flamande                         | 54,96           | 53,77           | 55,42           | 50,21           |
| Région wallonne / Communauté française                | 24,58           | 22,82           | 22,33           | 22,57           |
| Autres services publics décentralisés                 | 10,87           | 9,31            | 10,40           | 9,85            |
| <b>TOTAL AUTRES SOURCES OFFICIELLES</b>               | <b>545,82</b>   | <b>646,00</b>   | <b>864,38</b>   | <b>789,52</b>   |
| <b>REMBOURSEMENTS ET RECETTES</b>                     | <b>-5,28</b>    | <b>-14,65</b>   | <b>-6,33</b>    | <b>-6,33</b>    |
| <b>TOTAL APD BELGE</b>                                | <b>1 845,59</b> | <b>1 716,73</b> | <b>2 082,31</b> | <b>1 960,47</b> |
| <b>RNB (MD) (en milliards EUR)</b>                    | <b>402,93</b>   | <b>410,50</b>   | <b>417,19</b>   | <b>430,80</b>   |
| <b>% APD BELGE TOTAL / RNB</b>                        | <b>0,46%</b>    | <b>0,42%</b>    | <b>0,49%</b>    | <b>0,45%</b>    |

\* Certains chiffres portant sur les montants hors-DGD n'étaient encore que des estimations en date du 15 août 2018, date de clôture de ce rapport.

\*\* À partir de 2017 le cofinancement des programmes de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques est imputé sous le nouveau programme d'activités *Entrepreneuriat, Science et Technologie*.





# QUALITÉ DE L'AIDE : RISQUES D'INSTRUMENTALISATION

Le début de l'année 2018 a vu la finalisation de la réforme de la coopération gouvernementale, avec la transformation de la Coopération technique belge en Enabel, nouveau nom de l'Agence belge de développement. Au-delà de l'aspect cosmétique, les réformes mises en œuvre par le gouvernement s'inscrivent dans la ligne de la tendance européenne, qui favorise la promotion du secteur privé et la lutte contre les migrations dites « irrégulières ». Par ailleurs, l'année écoulée a aussi été marquée par la crise des relations belgo-congolaises et les risques qu'elle a fait peser sur l'accès de la population de RDC aux services de base appuyés par la Belgique. Enfin, le ministre de la Coopération a annoncé au début de l'été 2018 sa volonté d'engager une nouvelle révision de la Loi de coopération, à quelques mois de la fin de la législature.



Le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Coopération technique belge, agence créée en 1998 de la volonté de scinder la supervision par l'administration (devenue depuis la DGD) des activités de mise en œuvre qui lui furent désormais confiée, a été rebaptisée Enabel, Agence belge de développement. Un changement de nom qui, selon le site web de l'agence<sup>13</sup>, a pour objectif de mettre en évidence la philosophie de la Coopération belge: « Nous rendons nos partenaires aptes à faire ce qui est nécessaire pour que le développement durable devienne une réalité dans leur pays. » Changement de nom qui s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus large enclenchée par le gouvernement, visant à mettre en place une approche globale entre les différents ministères en charge des matières internationales, en particulier avec les États fragiles (cf. « zoom » en fin de rapport), ainsi qu'un renforcement de la délégation et de la décentralisation vers le terrain en matière de coopération<sup>14</sup>. Au-delà de ces réformes, la Coopération belge s'inscrit de façon croissante dans les tendances observées au niveau européen, qu'on constate notamment dans la préparation du futur partenariat entre l'Europe et les pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), et qui consistent à baser une part croissante de l'aide au développement sur la collaboration avec le secteur privé, ainsi qu'à lier l'aide aux politiques migratoires.

### APPUJ AU SECTEUR PRIVÉ : UNE ÉVALUATION D'AMPLEUR ET UNE NOTE EN CATIMINI

Dès son entrée en fonction, le ministre de la Coopération, Alexander De Croo, avait annoncé son intention de faire du secteur privé l'une des priorités de son mandat au travers de deux dimensions: le développement du secteur privé local (en anglais, *private sector development* ou PSD) et le renforcement de l'implication du secteur privé international dans les actions de développement (*private sector for develop-*

ment ou PSD). Cette orientation s'inscrit dans une tendance internationale et inclut notamment l'utilisation de l'aide pour mobiliser le secteur privé dans les pays en développement ou *blending* (cf. Rapport 2017 sur l'aide publique au développement).

En 2017-2018, la stratégie belge d'appui au secteur privé au sein de la Coopération au développement a fait l'objet d'une évaluation de grande ampleur<sup>15</sup>, portant sur la période 2013-2017. Le rapport d'évaluation comporte plusieurs conclusions intéressantes. Premièrement, seuls 30% de l'appui belge au secteur privé local ont été orientés vers les pays à faible revenu. Les premiers bénéficiaires ne sont donc pas les pays les moins avancés. Deuxièmement, la transparence des actions est considérée comme bonne pour les interventions de la CTB et des organisations de la société civile (OSC), alors que les informations sur les interventions, les résultats atteints et les impacts pour les bénéficiaires sont moins accessibles pour les investissements de BIO. Troisièmement, concernant le suivi et l'évaluation, le rapport critique le manque d'indicateurs de performance (quantitatifs ou qualitatifs) pour évaluer les résultats. Quatrièmement, le rapport critique l'absence de mécanismes de coordination parmi les acteurs du PSD, tels que BIO, la CTB, le Trade for Development Centre (TDC), Exchange et Agricord, citant le modèle centralisé de BIO et du TDC comme problématique à cet égard. Enfin, cinquièmement, le rapport mentionne que « la génération d'emploi a été plus grande pour les interventions dans l'économie sociale (CTB, TDC, OSC) que pour celles avec des sociétés commerciales (BIO, Exchange) ». De même, les interventions en économie sociale ont accordé une attention plus grande aux problèmes de genre, à l'environnement et à la durabilité. En revanche, dans les interventions ciblant davantage les entreprises commerciales (BIO, Exchange), la question du genre est

généralement moins prise en compte, tandis qu'il n'y a pas d'information sur les effets de ces interventions sur l'environnement (la durabilité est même un problème dans certaines de ces interventions).

Le rapport propose aussi une série de recommandations. L'amélioration des mécanismes de suivi et d'évaluation y est promue, ainsi que la nécessité de définir des approches spécifiques, notamment pour les pays en situation de fragilité. On ne trouve par contre dans le rapport aucune recommandation qui encourage les interventions en économie sociale dans les pays à faible revenu, la prise en compte du genre et de l'environnement dans tout projet, ou des critères de transparence. En revanche, d'autres recommandations encouragent les partenariats public-privé, sans préciser de critères de mise en œuvre, alors que l'étude n'a pas étudié spécifiquement les impacts de telles initiatives. L'évaluation recommande aussi de renforcer le mandat et d'augmenter le financement de BIO notamment via un plus grand accès aux mécanismes de *blending* de l'UE – de nouveau, sans analyse approfondie des impacts de ces mécanismes. Ceci est d'autant plus paradoxal que le rapport stipule que les pays les moins avancés (PMA) ou pays en situation de fragilité – soit les pays prioritaires de la Coopération belge – ne sont pas les premières cibles pour BIO, car les PMA « sont de petites économies et qu'elles ne sont pas très attractives pour les investissements extérieurs (et même domestiques) ».

Enfin, l'évaluation recommande au Gouvernement belge d'élaborer une vision stratégique sur les interrelations entre la politique de développement international, la politique étrangère et la promotion du commerce extérieur, regrettant que la Belgique n'ait que peu cherché de bénéfices mutuels entre la coopération et les intérêts économiques et géopolitiques du pays. Or l'étude rappelle de manière assez paradoxale que « le rôle de l'aide au développement devrait rester centré sur son objectif général qui est le développement humain durable ».

Ces recommandations ne seront que peu prises en compte par la Coopération belge. En effet, la DGD n'a pas attendu la finalisation de l'évaluation pour travailler à une note interne de mise en œuvre de la stratégie de l'appui au secteur privé<sup>16</sup>. Cette note, préparée par une *task force* composée de représentants du cabinet du ministre, de la DGD, la CTB et BIO et approuvée par le ministre fin 2017, propose de nouveaux instruments concrets pour la mise en œuvre de la stratégie secteur privé. Ceux-ci incluent le financement renforcé de BIO, la création d'une nouvelle facilité financière dont l'objectif est de cofinancer des projets de PSD via des partenariats entre entreprises et organisations à but non-lucratif, ainsi qu'un mécanisme financier concessionnel pour les PME – que leurs propriétaires soient locaux, belges ou internationaux.

<sup>13</sup> Enabel. « Depuis le 1 janvier 2018, nous sommes Enabel », article disponible sur le site web : [www.enabel.be](http://www.enabel.be). / <sup>14</sup> Voir à ce sujet le Rapport 2017 sur l'aide belge au développement du CNCD-11.11.11. / <sup>15</sup> Service de l'évaluation spéciale (SES). *Évaluation de l'appui au secteur privé par la coopération belge au développement*. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. Bruxelles, Mai 2018. / <sup>16</sup> DGD. *Belgian International Development Policy for Private Sector Development (PSD): Framework and Strategies*. 2017. Cette note est accessible à l'adresse suivante : [https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/belgian\\_international\\_development\\_policy\\_for\\_private\\_sector\\_development\\_-\\_framework\\_and\\_strategies.pdf](https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/belgian_international_development_policy_for_private_sector_development_-_framework_and_strategies.pdf)

Le champ d'application de cette note n'est cependant pas clair: elle se présente a priori comme concernant uniquement le PSD, c'est-à-dire le développement du secteur privé local dans les pays en développement. Néanmoins, à plusieurs reprises, la note fait allusion aux entreprises belges et internationales. Par exemple, la note recommande de développer un partenariat avec l'Institut Duurzame Handel (IDH), basé aux Pays-Bas, qui travaille avec des entreprises telles que Callebaut, Unilever et Heineken. Elle recommande aussi aux ambassades d'apporter davantage de soutien aux sociétés belges voulant s'établir dans des pays en développement. Sans critères et sans définition du type de secteur privé auquel on fait allusion, l'on pourrait s'inquiéter de voir la promotion des intérêts économiques belges prendre le pas sur les Objectifs de développement durable.

Car la note ne définit pas les concepts utilisés de manière précise. Elle ne fait aucune référence à l'approche «droits» et ignore ou ne mentionne que de façon très vague des principes cruciaux de la loi sur la coopération au développement (respect de l'environnement, promotion des droits humains, principes de l'efficacité de l'aide). En outre, alors même que la Belgique prétend concentrer son aide dans les pays les moins avancés<sup>17</sup> et les États fragiles<sup>18</sup>, ladite note dit expressément le contraire<sup>19</sup>. L'on pourrait donc également s'inquiéter de voir l'appui belge au secteur privé délaisser les zones plus vulnérables pour celles qui ont déjà un potentiel de développement économique – ce qui entre en contradiction avec l'objectif de concentrer l'aide belge dans les pays les plus pauvres.

Que retient-on de ce processus? D'une part, on dispose d'une évaluation approfondie selon laquelle le soutien à l'économie sociale permet d'obtenir des résultats plus probants en matière d'emploi et prend davantage en compte les aspects genre, environnement et durabilité. Évaluation qui dans ses recommandations, encourage cependant la

Coopération belge à persévérer dans son soutien à l'économie commerciale et à renforcer le mandat de BIO, notamment via le développement de partenariats public-privé et un plus grand accès au *blending*, sans analyse approfondie des impacts de telles initiatives. D'autre part, on constate que le ministre et l'administration de la Coopération ont adopté une note de mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé avant même de recevoir les recommandations finales de l'évaluation. Tout ceci alors que le CAD de l'OCDE vient justement de souligner le manque de base factuelle des récentes réformes entreprises par le gouvernement belge<sup>20</sup>. Les principes de base de l'efficacité de l'aide, à commencer par la transparence et une gestion axée sur les résultats, qui tiennent compte des leçons apprises d'évaluation indépendantes pour augmenter l'impact des actions futures, ne s'appliquent-ils pas dès lors que l'on parle du développement du secteur privé?

### PROCESSUS DE RABAT : L'APD AU SERVICE DE LA LUTTE CONTRE LES MIGRATIONS IRRÉGULIÈRES

Autre tendance importante au sein de l'Union européenne: l'utilisation de l'aide publique au développement comme outil de lutte contre les migrations irrégulières. En Belgique, cette tendance est restée relativement contenue, malgré l'ouverture observée dans la Déclaration gouvernementale de 2014, qui faisait du taux d'émigration vers la Belgique un critère de choix des pays partenaires de notre coopération et que le gouvernement envisage d'intégrer dans son projet de nouvelle loi sur la Coopération au développement. Cependant, notre pays prend part, au travers de l'UE, au processus de Rabat et a vu la part de son budget consacrée aux migrations augmenter ces dernières années au travers de la participation directe ou via la Commission européenne à l'Accord UE-Turquie et au Fonds fiduciaire pour l'Afrique, sans compter les frais d'accueil des demandeurs d'asile en Belgique.





Le processus de Rabat, lancé en 2006, est un espace de dialogue et partenariat entre une soixantaine d'États européens et africains sur les questions de développement et de migrations. Actuellement, il a notamment pour mission le suivi du plan d'action de La Valette de 2015, destiné à mettre fin aux migrations dites « irrégulières », et de ses outils comme le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique.

Selon le rapport d'avancement de la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migrations paru en mai 2018<sup>21</sup>, 147 programmes ont été approuvés pour un montant total d'environ 2,59 milliards EUR répartis entre trois fenêtres géographiques. Les ressources actuellement allouées au fonds s'élèvent à 3,39 milliards EUR, dont 2,98 proviennent du Fonds européen de développement et du budget de l'UE. Au total, les États membres et autres bailleurs (Suisse et Norvège) ont contribué au fonds pour un montant de 414 millions EUR, dont 378 ont été versés jusqu'à présent. Les principaux bailleurs de fonds sont la France et l'Allemagne. La Belgique est le septième contributeur, avec un apport de 10 millions EUR. Elle fait partie du comité de pilotage stratégique et de sélection des projets. La Commission spécifie dans ce rapport que la « contribution des États membres au volet Afrique du Nord du fonds fiduciaire a été essentielle pour la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie avec la Libye ».

À ce stade, aucune étude d'impact officielle n'a encore été réalisée. Cependant, plusieurs rapports publiés par la société civile<sup>22</sup> dénoncent l'instrumentalisation de ce fonds, comptabilisé en APD, à des fins de restriction de la mobilité au détriment du développement durable et du respect du droit d'asile. Les projets financés en Libye et au Niger en sont de parfaits exemples. Ainsi, un rapport de l'organisation française La Cimade a mis en évidence que les projets de lutte contre la malnutrition financés par le fonds au Niger ciblaient prioritairement les zones d'émigration, au détriment des zones où la faim a la plus forte prévalence<sup>23</sup>. Le manque de transparence dans la sélection des projets, l'absence d'alignement sur les priorités nationales et le manque d'implication des bénéficiaires, ainsi que le défaut de monitoring et l'évaluation sont les autres points faibles relevés jusqu'ici. Ils mettent l'UE en défaut par rapport à ses engagements en matière d'efficacité de l'aide.

D'autre part, selon M. Lastschenko, ancien envoyé spécial de la Belgique pour l'Asile et la migration, « les points de frustration, voire de déception, resteront les mêmes. Principalement, parmi les pays européens, ils concernent l'absence de plus d'actions dans le domaine de la réadmission et du retour, ainsi que dans la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. De plus, les pays africains insistent sur l'importance d'avoir plus d'actions dans le domaine de la

<sup>17</sup> DGD. *La coopération belge au développement*. Fiche de présentation accessible ici : <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/dgd-fiche-presentation.pdf> / <sup>18</sup> DGD. *Note stratégique pour les situations de fragilité*. Janvier 2013. p.7. / <sup>19</sup> En page 9, la note stipule : « For each new cooperation programme with a partner country, when the main focus is on PSD, the Belgian International Development Policy shall look at geographical regions where PSD opportunities exist, and which are de facto more economically developed. Otherwise, there is a high risk that no relevant PSD programme can be set up, for instance in the poorest regions where there is no infrastructure, no access to finance, no entrepreneurship or SME network ». / <sup>20</sup> Lettre envoyée de Brenda Killen, directrice adjointe de la direction pour la coopération au développement de l'OCDE, qui résume les conclusions du *Belgium mid-term review 2018* du CAD de l'OCDE, datée du 28 mars 2018. / <sup>21</sup> Commission européenne. *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil. Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*. COM(2018)301 final. 16 Mai 2018. / <sup>22</sup> CONCORD Europe. *Partenariat ou conditionnalité : Analyse des pactes migratoires et du Fonds fiduciaire de l'Europe pour l'Afrique*. 2018. / <sup>23</sup> 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.



facilitation des visas et d'encourager la création de nouveaux moyens visant à favoriser les canaux de migration légale»<sup>24</sup>.

La Belgique fut chargée, lors de sa présidence du processus, de mener l'ensemble de ses participants à l'élaboration d'un nouveau plan d'action pour 2018/2020. Celui-ci s'aligne sur les cinq piliers de La Valette et comprend 10 objectifs et 20 actions concrètes. Selon le point focal de la Belgique pour le processus de Rabat, « pour la Belgique, un certain nombre de thématiques transversales sont prioritaires : les droits de l'homme, qui s'appliquent à tout être humain, quel que soit son statut ; la prise en compte du genre ; le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'importance de la collecte de données, qui, en matière de gestion des migrations et d'élaboration de politiques migratoires, reste une problématique laborieuse. De plus, la Belgique a suggéré de renforcer trois dimensions dans le futur programme du Processus de Rabat, notamment les dimensions opérationnelles, régionales et de communication<sup>25</sup>. »

La présidence est passée en mai 2018 dans les mains du Burkina Faso, mais la Belgique compte encore jouer un rôle actif dans le suivi des engagements pris par chaque État dans ce processus. Une évaluation de ces engagements est prévue fin 2018.

### CRISE DES RELATIONS BELGO-CONGOLAISES

Dans le contexte de « glissement » impliquant que les élections prévues en décembre 2016 par la Constitution congolaise n'ont pas été organisées, les relations belgo-congolaises ont été de plus en plus tendues. Alors que l'UE multipliait les pressions à l'endroit du gouvernement congolais, ce dernier a accusé le gouvernement belge d'en être l'instigateur, ce qui a débouché sur une rupture officielle de la coopération belgo-congolaise.

Après avoir décidé en avril 2017 de suspendre la coopération militaire avec la Belgique, le gouvernement congolais a annoncé rompre avec Enabel, suite à l'annonce en janvier 2018 de la réallocation par la Belgique de 25 millions EUR d'aide destinés à la coopération gouvernementale vers l'aide humanitaire et le soutien à la société civile congolaise. Le gouvernement congolais a en effet signifié à Enabel qu'elle n'avait plus sa « raison d'être » en RDC, sous-entendant qu'elle devait y fermer ses portes. La RDC a également annoncé la fermeture de la Maison Schengen à Kinshasa, qui est administrée par la Belgique et gère les demandes de visa pour la zone Schengen, et a ordonné à la Belgique de fermer son consulat général à Lubumbashi, le chef-lieu de la province du Haut-Katanga (sud-est), tandis que les fréquences aériennes de la compagnie Brussels Airlines ont été réduites de sept vols hebdomadaires à quatre.

Cette crise n'est pas sans rappeler la rupture belgo-zairoise des années 1990, qui avait été le prélude d'une décennie de récession et de conflits au Zaïre. Certes, la société civile zairoise s'était mobilisée pour la démocratie et avait réussi à obtenir l'organisation d'une Conférence nationale souveraine (CNS) débouchant sur des mesures en faveur de la démocratie et du développement zairois. Déjà à l'époque, l'Église catholique avait organisé des « marches des chré-

tiens» pour protester contre le non-respect par Mobutu des recommandations de la CNS. Malheureusement, ces marches ne suffirent pas à enrayer la crise politique et économique qui déboucha sur deux guerres et des millions de morts.

Près de trois décennies plus tard, la situation n'est guère plus réjouissante en RDC, malgré la reconstruction des institutions, le retour de la croissance économique et la relance du secteur minier. La population congolaise subit une crise à la fois politique, économique et sociale. Sur le plan politique, elle doit faire face à la répression sévère de la société civile, aux violations des droits humains et à la résurgence des conflits dans plusieurs provinces à l'est du pays. Sur le plan économique, la RDC enregistre depuis 2016 un affaiblissement de la croissance économique, des réserves et du taux de change, tandis que les recettes fiscales sont anormalement faibles et que les finances publiques et les indicateurs macroéconomiques se sont détériorés. Sur le plan social, le taux d'emploi formel reste insignifiant, tandis que la population fait face à l'épidémie de choléra la plus désastreuse de ces vingt dernières années et à une crise alimentaire aiguë, avec en outre la résurgence du virus Ebola.

En ciblant la Belgique, le gouvernement congolais a cherché à l'isoler sur la scène européenne en vue d'affaiblir la position de l'UE en faveur de l'organisation des élections. Toutefois, cette stratégie n'a pas fonctionné, car les États membres de l'UE ont maintenu une position commune en faveur de l'organisation d'élections congolaises libres, transparentes et

crédibles. Dans les faits, les acteurs de la coopération belgo-congolaise ont fait comme si de rien n'était, afin de pérenniser les programmes de développement qui étaient prévus. La crise belgo-congolaise a dès lors eu des effets relativement mineurs sur le terrain en matière de coopération au développement, même si elle illustre l'isolement croissant du gouvernement congolais dans ses tentatives de contrôler le processus électoral, malgré le renoncement par le Président Kabila à poser sa candidature à un troisième mandat.

### **LOI SUR LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT : UNE RÉFORME EN BOUT DE COURSE**

Au début de l'été 2018, le ministre de la Coopération au développement a notifié aux acteurs de la société civile sa volonté de déposer au Parlement un projet de nouvelle loi encadrant la politique belge de développement. L'objectif de cette révision est d'ancrer dans la loi les priorités affichées par la déclaration gouvernementale de 2014, notamment l'appui au secteur privé, la lutte contre les migrations et la prise en compte des intérêts extérieurs de la Belgique.

Les OSC ont cependant fait part de leur opposition à une telle réforme, engagée moins d'un an avant la fin de la législature. En effet, premièrement, 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

/ <sup>24</sup> *Editorial*. 11 avril 2018. Interview de Michel Lastschenko, disponible ici : <https://www.rabat-process.org/fr/en-action/projets/304-editorial-4>

/ <sup>25</sup> *Parlons-en* : Barbara Delcourt *Point Focal National Belge pour le Processus de Rabat*. 10 août 2017. Interview disponible ici : <https://www.rabat-process.org/fr/en-action/dialogue/254-parlons-en-barbara-delcourt-point-focal-national-belge-pour-le-processus-de-rabat>



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 OSC, il est donc trop tôt pour engager une nouvelle réforme, qui plus est entamée en fin de législature (avec le risque qu'elle soit rapidement révisée par une nouvelle coalition gouvernementale).

Deuxièmement, une telle révision, qui n'était pas inscrite dans la Déclaration gouvernementale de 2014, pourra difficilement être menée dans les quelques mois qui restent à la présente législature. L'histoire a en effet montré que ce type de loi, pour disposer de la large assise sociétale nécessaire à sa mise en œuvre et à sa pérennité, nécessite un dialogue approfondi avec l'ensemble des parties prenantes. Ainsi, la révision conclue en 2013 avait été le résultat de discussions engagées dès l'entrée en fonction du gouvernement, en 2011, voire sous la législature précédente, puisqu'une tentative de réforme avait été engagée par le ministre Charles Michel entre 2007 et 2010.

Troisièmement, le contenu de l'avant-projet de loi inquiète pour plusieurs raisons. La principale d'entre elle est le risque d'instrumentalisation qu'elle fait peser sur la coopération au développement. En effet, sous couvert de mise en œuvre d'une « approche globale » (cf. chapitre Zoom), le secteur de la coopération risque bien d'être soumis aux impératifs d'autres domaines de la politique étrangère, notamment la Défense, les intérêts commerciaux ou la lutte contre les migrations. Or, en termes d'approche globale, la Belgique a déjà pris des engagements internationaux: il s'agit de respecter les principes de Paris sur l'efficacité de l'aide, dont la pierre angulaire est l'alignement sur les stratégies de développement appropriées des pays partenaires, et de rendre l'ensemble des politiques ayant un impact international cohérentes avec les Objectifs de développement durable, non l'inverse (cf. chapitre 3 sur la CPD).













# COHÉRENCE DES POLITIQUES: UNE AMBITION NON ASSORTIE DE MOYENS SUFFISANTS

En matière de cohérence des politiques en faveur du développement, l'existence de mécanismes de coordination et d'évaluation depuis 2014 ne permet toujours pas de pallier le manque d'engagement politique au niveau pangouvernemental. La Conférence interministérielle sur la CPD n'est toujours pas envisagée. Pourtant, un engagement politique renforcé serait tout à fait cohérent avec la volonté actuelle du ministre d'encourager une « approche globale ». 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 la résolution du Parlement de Wallonie sur les accords de libre-échange, la décision de la Cour constitutionnelle de préserver la Loi belge contre les fonds vautours, ainsi que le refus de la Banque mondiale de subsidier des énergies fossiles. L'expulsion de Soudanais par la Belgique et le manque d'ambition de la Belgique en matière climatique posent par contre de sérieux problèmes d'incohérence.



## UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL AMBITIEUX MAIS TOUJOURS INSUFFISANT

Selon l'article 208 du Traité de Lisbonne de 2009 et l'article 8 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au développement, la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) est une obligation légale de la Belgique. La loi de 2013 sur la Coopération belge au développement définit la cohérence des politiques comme « 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 ». La loi 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 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.

La Belgique s'est dotée, au cours de la dernière législature, de différents instruments au niveau fédéral pour intégrer davantage le respect de la CPD dans le fonctionnement des institutions belges. Pour davantage de coordination au niveau politique, l'Arrêté royal du 2 avril 2014 a créé une commission interdépartementale pour la cohérence des politiques (CICPD). Trois thématiques prioritaires ont été sélectionnées par la commission: paix et sécurité; migration et développement; commerce et finances. Elle souffre néanmoins de l'absence d'un engagement politique clair.

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement a aussi 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 ou d'initiative. En 2017, le Conseil s'est réuni cinq fois, a publié un avis sur « L'aide publique au développement comme levier pour mobiliser le secteur privé dans les pays en développement (*blending*) » et a travaillé sur plusieurs autres avis qui ont été publiés début 2018, tels ceux sur « Les relations économiques et commerciales de la Belgique avec les colonies israéliennes établies en territoire occupé palestinien » et « Les ventes d'armes à l'Arabie saoudite<sup>26</sup> ». Le Conseil a cependant été très peu sollicité par le ministre depuis sa création, ce qui montre une nouvelle fois une volonté politique insuffisante.

Autre instrument né de la précédente législature: les analyses d'impact de réglementation (AIR), définies comme une évaluation préalable des conséquences potentielles ou impacts collatéraux des projets de réglementations, qui doit pouvoir 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: (1) les charges administratives potentielles pour le citoyen (test dit Kafka); (2) le développement durable; (3) le genre; (4) les PME belges; (5) la cohérence des politiques pour le développement. Cependant, comme le mettait en évidence notre Rapport 2017 sur l'aide publique 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.

Ces instruments favorisant la CPD sont donc encore à améliorer, mais ils souffrent surtout encore en 2018 d'une absence de volonté politique. Plutôt que de les renforcer, les discussions les plus récentes au sein de l'administration et du gouvernement parlent de « rationaliser » ces instruments: comme partout ailleurs, on veut rendre les organes plus efficaces en leur donnant paradoxalement moins de budget. C'est ainsi que durant l'année 2017, une tentative a été faite de fusionner les organes de suivi de la CPD et du développe-



ment durable. Elle a fait suite à un courrier envoyé par la DGD au ministre de la Coopération, qui arguait principalement de deux arguments : d'une part, celle-ci invoquait le manque de ressources disponibles pour assurer le suivi de la CPD ; d'autre part, elle mettait en évidence le fait que la CPD dépasse largement le cadre de la seule aide au développement. Ces deux arguments sont étonnants. En effet, différents rapports, notamment la Revue par les pairs de l'OCDE, avaient clairement insisté sur la nécessité que l'administration de la Coopération mobilise des moyens suffisants pour assurer le suivi de ce qui constitue un engagement international et une obligation légale. La DGD n'en avait pas tenu compte dans sa réorganisation. Quant à l'argument relatif à la largeur du cadre, il est difficilement recevable puisqu'il s'agit bien là de la définition même de la CPD.

Cependant, il est vrai que l'entrée en vigueur de l'Agenda 2030 des Nations Unies, qui fusionne l'agenda historique issu des Objectifs du Millénaire pour le développement, axé sur les pays du Sud, et celui issu du Sommet de la Terre en 1992, lui-même universel, justifie la réflexion en cours dans de nombreux pays sur la fusion entre la cohérence des politiques pour le développement (PCD en anglais) et celle envers le développement durable (PCSD en anglais). C'est la raison pour laquelle les différentes parties prenantes, notamment les membres du Conseil CPD et du Conseil fédéral de développement durable (CFDD) ont accueilli avec un intérêt de principe cette initiative. Ils ont cependant estimé qu'elle nécessitait des ajustements importants, notamment parce que la loi de développement durable de 1997 n'inclut pas dans son cadre certains des sujets qui sont au cœur de la CPD, notamment les domaines de la paix et la sécurité, ainsi que des migrations, dont la CICPD a fait ses priorités. À la suite des réactions convergentes des deux conseils, le projet de fusion a donc été abandonné par les ministres concernés.

Au-delà du nécessaire renforcement des mécanismes déjà existants, il faudrait compléter le dispositif belge par la création – trop longtemps attendue – d'une Conférence

interministérielle sur la CPD, ou, à tout le moins, d'un groupe de travail au sein de la CIPE (Conférence interministérielle sur la politique extérieure). En effet, la création d'une Conférence interministérielle rassemblant les ministres fédéraux et ceux des entités fédérées pour discuter des grandes orientations en matière de CPD avait été envisagée lors de la précédente législature. Faute d'accord sur la forme exacte de cette conférence interministérielle, le projet avait tout simplement été abandonné.

Pourtant, un engagement politique renforcé en faveur de la CPD à tous les niveaux de pouvoir et dans tous les ministères concernés est nécessaire, car la CPD dépend de l'existence d'une véritable approche pangouvernementale. Celui-ci aurait par ailleurs été facilité par le fait que le ministre de la Coopération au développement est également Vice-Premier ministre. De plus, un engagement politique renforcé envers la CPD aurait été cohérent avec la volonté actuelle du ministre d'encourager une approche globale et des synergies entre les départements de la politique étrangère. La mise en œuvre d'une approche globale, ou *comprehensive approach* en anglais, est en effet l'une des priorités affichées actuellement au sein du gouvernement. Comme le met en évidence le « zoom » présenté au chapitre suivant, elle représente une importante avancée potentielle, en renforçant la cohérence de l'action internationale de la Belgique. Mais ce potentiel ne pourra se confirmer qu'à la condition que l'approche serve à la mise en œuvre des Objectifs de développement durable, en Belgique comme dans les pays tiers, sans quoi elle risque bien d'être instrumentalisée au service d'intérêts géopolitiques propres, au détriment des engagements internationaux.

En effet, comme le montrent les cas présentés ci-dessous, en l'absence d'un engagement politique au plus haut niveau, on constate comme chaque année des décisions cohérentes avec les objectifs de développement et d'autres qui le sont beaucoup moins.

<sup>26</sup> L'ensemble des avis rédigés par le Conseil sont disponibles sur son site internet : <http://www.ccpd-abco.be/avis/>



## UN CAS DE COHÉRENCE POTENTIELLE LES BALISES DU PARLEMENT DE WALLONIE POUR LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE DE L'UNION EUROPÉENNE

Le 28 février 2018, le Parlement de Wallonie a approuvé une nouvelle résolution qui réaffirme une série de balises fondamentales pour les accords de libre-échange de l'Union européenne<sup>27</sup> : inclusion d'un chapitre sur le développement durable assorti d'un mécanisme de plainte, d'enquête et de mesures dissuasives ; mécanisme de veto qui empêche les recours d'investisseurs contre des mesures relatives à la lutte contre le dérèglement climatique, le dumping social ou fiscal, ou toute autre mesure non discriminatoire d'intérêt général.

Si ces balises sont louables, d'autres balises présentes dans la version adoptée en 2016<sup>28</sup> dans le cadre du débat sur le CETA ont été abandonnées. La nouvelle résolution en tant que telle constitue donc un recul par rapport à 2016. Elle n'en constitue pas moins la réaffirmation d'une série de principes, malgré le changement de majorité survenu durant l'été 2017.

Quoi qu'il en soit, il s'agit surtout maintenant pour le Parlement wallon d'être cohérent et d'appliquer ces balises aux accords commerciaux qui lui seront soumis à l'avenir. En effet, ces balises ne seront utiles que si le Parlement utilise ses leviers pour les faire respecter. L'expérience du CETA a démontré que si la Wallonie conditionne son assentiment au respect de ces balises, elle peut obtenir des avancées sur certaines d'entre elles. Or, deux votes survenus le 4 juillet 2018 au sein du même parlement jettent le doute : affirmant vouloir « solder le passé », la majorité gouvernementale a donné son assentiment à deux accords qui ne respectent pas ses propres balises. Le premier est un accord de commerce avec la Colombie, le Pérou et l'Équateur dont le chapitre développement durable n'est pas contraignant, alors qu'il s'agit d'une région où les droits humains sont régulièrement bafoués<sup>29</sup>. Le second est un accord de protection des investissements avec le Panama, qui comprend un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États n'intégrant aucun des acquis récents sur le sujet<sup>30</sup>.

Plus généralement, en ce qui concerne tout nouvel accord de libre-échange, le Gouvernement wallon pourrait aussi imposer les balises du Parlement wallon dans les mandats de négociation de l'UE et ne pas donner au Gouvernement fédéral la délégation de pouvoir pour signer les traités qui, à l'avenir, ne respecteraient pas toutes ces balises. De même, il importe que la Wallonie, au même titre d'ailleurs que les autres Régions, exige du Gouvernement fédéral un débat transparent sur la réforme du modèle belgo-luxembourgeois d'accords d'investissements, de façon à remplacer le mécanisme de règlement des différends investisseurs-États dit ISDS par un mécanisme respectueux de l'État de droit et cohérent avec les Objectifs de développement durable (ODD).

## UN CAS DE COHÉRENCE LA LOI CONTRE LES FONDS VAUTOURS RESTÉE INTACTE

Les fonds vautours sont des fonds d'investissement généralement installés dans des paradis fiscaux. Spécialisés dans le rachat à bas prix de vieux titres de la dette de pays surendettés, ils multiplient ensuite les procédures judiciaires pour obtenir la totalité de la valeur nominale de la dette, en plus des intérêts et de pénalités de retard. Les taux de profits des fonds vautours oscillent entre 300% et 2000%. Cette spéculation s'exerce aux dépens des populations et de leurs droits fondamentaux. À titre d'exemple, en 2011, en RDC, les montants réclamés par trois fonds vautours équivalaient à 85% du budget national consacré à la santé et à 41% du budget de l'enseignement. Ces pratiques « compromettent la capacité des gouvernements à garantir le plein exercice des droits fondamentaux de la population » déclare l'ONU, qui « encourage à restreindre les activités prédatrices » de ce type<sup>31</sup>.

La Belgique avait adopté en 2015 une loi contre les fonds vautours. Fait remarquable, celle-ci avait été adoptée à la quasi-unanimité par le Parlement belge, au-delà du clivage

majorité-opposition. Cette loi interdit aux fonds vautours d'exiger un montant plus élevé que celui auquel ils ont initialement acheté les dettes sur le marché secondaire. Pour cela, le juge doit établir que le créancier cherche à obtenir un « avantage illégitime », en fonction d'un certain nombre de critères : lorsqu'il y a une disproportion manifeste entre le prix payé et le montant réclamé ; lorsque l'État était insolvable ou dans une situation de risque imminent de défaut lors du rachat de la créance ; lorsque le créancier est légalement établi dans un paradis fiscal, etc.

Le fonds spéculatif NML Capital a alors attaqué la loi devant la Cour constitutionnelle pour la faire annuler. Le CNCD-11.11.11, son homologue néerlandophone et le Comité pour l'abolition des dettes illégitimes (CADTM) sont intervenus pour défendre la loi. En effet, en l'absence de mécanisme multilatéral, ce type de loi nationale est indispensable et pourrait même inspirer les autres pays créanciers. L'enjeu du procès à la Cour constitutionnelle allait donc bien au-delà des frontières belges, car si la loi belge était généralisée, elle permettrait d'annihiler le pouvoir des fonds vautours.

Le jeudi 31 mai 2018, la Cour constitutionnelle a rendu un arrêt rejetant le recours en annulation de NML Capital. La Cour a ainsi sauvé définitivement cette loi qui représente un modèle en la matière. L'objectif consiste désormais à généraliser cette loi à l'échelle européenne, comme l'a recommandé le Parlement européen le 17 avril 2018. L'étape suivante est donc pour la Belgique d'inciter les autres États membres de l'UE à adopter des lois similaires, pour définitivement « couper les ailes » aux fonds vautours.

## UN CAS DE COHÉRENCE LA BANQUE MONDIALE CESSE DE SUBSIDIER L'EXPLORATION DES ÉNERGIES FOSSILES

Le désinvestissement des énergies fossiles est un mouvement international né au cœur des universités américaines en 2010. L'objectif est simple : afin d'accélérer la lutte contre le réchauffement climatique, les investisseurs publics et privés sont invités à transférer les financements des secteurs des énergies fossiles vers les secteurs des énergies renouvelables. Parmi ces investisseurs, les fonds de pension, les banques et assureurs, les universités, mais aussi les acteurs institutionnels tels que les États ou les banques de développement. Ils sont rejoints par des individus ou organisations privés, par exemple la Fondation Rockefeller ou l'Église catholique. Selon l'organisation 350.org, 595 institutions et plus de 50 000 individus s'étaient engagés fin 2016 à désinvestir pour un montant dépassant les 3 400 milliards USD.

Le mardi 12 décembre 2017, la Banque mondiale, dont la Belgique est membre du Conseil d'administration, a annoncé qu'elle s'engageait à ne plus subsidier les projets d'exploration des énergies fossiles. Cette annonce a été faite à l'occasion du *One Planet Summit* consacré à la finance verte qu'elle organisait à Paris avec la France et les Nations Unies, à l'occasion du deuxième anniversaire de la conclusion de l'Accord mondial pour le climat. Pour les organisations membres de la campagne mondiale *Big Shift Global*, dont le CNCD-11.11.11, cette annonce est une avancée significative vers plus de cohérence des politiques en faveur du développement.

En effet, cette annonce représente le désinvestissement de 1 milliard USD annuellement. *Big Shift Global* avait publié un briefing présentant une douzaine de projets peu exemplaires soutenus par la Banque mondiale, avec des conséquences désastreuses pour les populations locales et les écosys-

<sup>/ 27</sup> Parlement wallon. *Proposition de Résolution sur les accords de libre-échange de l'Union européenne et le redéploiement international de l'économie wallonne*. 986(2017-2018)-N°1. 10 janvier 2018. <sup>/ 28</sup> Parlement wallon. *Résolution sur l'Accord économique et commercial global (AECG)*. 212(2014-2015)-N°5. 27 avril 2016. <sup>/ 29</sup> VAN NUFFEL, N. « Ratifier l'accord de commerce avec la Colombie, le Pérou et l'Équateur ? ». CNCD-11.11.11. 19 mars 2018. <sup>/ 30</sup> CERMAK, M. « Accords d'investissement : pour un nouveau modèle sans arbitrage ». CNCD-11.11.11. 10 juillet 2018. <sup>/ 31</sup> ANTEQUIL, G. « Belgique, un Fonds Vautour attaque la loi pour spéculer en paix » in *France Inter*. 10 mars 2018.



tèmes. Les financements publics qui bénéficient aux industries fossiles ralentissent la transition énergétique et vont à l'encontre des ODD et des engagements pris à Paris de limiter le réchauffement bien en-dessous de 2°C et de fournir les efforts nécessaires pour limiter le réchauffement à 1,5°C. La Banque mondiale devra certes aller plus loin que ce premier engagement, pour englober aussi le soutien à l'exploitation fossile, comme les centrales à charbon. Les projets soutenus par la Banque mondiale, avec le concours des financements publics belges, devraient garantir une énergie 100% renouvelable et durable à tous les citoyens des pays en développement.

### **UN CAS D'INCOHÉRENCE MIGRANTS SOUDANAIS : LA BELGIQUE A VIOLÉ LES DROITS HUMAINS**

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) interdit à un État de refouler quiconque court le risque réel de torture ou de conditions inhumaines et dégradantes, quel que soit son statut. En collaborant avec le régime soudanais pour identifier des migrants, puis en expulsant plusieurs d'entre eux vers le Soudan, le gouvernement belge n'a ni respecté les valeurs fondamentales auxquelles il se réfère, ni appliqué le principe de précaution auquel il est légalement tenu.

L'article 3 de la CEDH impose de prendre en compte les risques que courent les migrants, qu'ils aient ou non demandé l'asile. Il en découle que le doute devrait toujours profiter à la personne concernée. Or les précautions requises n'ont pas été prises par le gouvernement belge. Outre les rapports internationaux dénonçant les violations graves des droits humains par le régime soudanais, le gouvernement a été clairement informé par une note du Commissariat général aux réfugiés et apatrides (CGRA) sur les risques encourus. Il apparaît par ailleurs, selon plusieurs décisions de justice, que la Belgique n'a pas pris les mesures nécessaires pour s'assurer que les migrants refoulés ne couraient aucun risque d'être soumis à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. La direction de l'Office des étrangers

avait d'ailleurs admis n'avoir opéré que des contrôles « sommaires ».


Le rapport du CGRA commandé en janvier 2018 par le gouvernement belge, s'il n'a pas pu vérifier la véracité des cas présumés de torture, a confirmé cet état de fait et a précisé que l'analyse de l'article 3 s'applique également aux personnes qui ne demandent pas l'asile. Le CGRA a également recommandé que cette analyse ait lieu avant que les personnes concernées ne soient confrontées à des représentants du régime qu'ils pourraient fuir. Le CGRA a par ailleurs préconisé que d'autres garanties soient intégrées à la procédure, telles que la présence d'un interprète et d'un représentant des autorités belges lors des entretiens.

Le gouvernement belge a justifié sa politique en arguant qu'elle était appliquée par d'autres États européens. En tout état de cause, cette justification n'est pas acceptable. D'une part, ce n'est pas le simple fait de rapatrier des migrants vers leur pays d'origine qui pose problème, mais le non-respect des précautions requises par la CEDH. D'autre part, d'autres pays européens, dont l'Italie, ont été poursuivis en justice pour viol de l'article 3 de la CEDH. En outre, un tel argument a surtout pour effet de mettre en lumière l'incohérence de la politique migratoire européenne.

Affirmer que la torture est pratiquée dans plus de 140 pays dans le monde et que, dès lors, « on ne pourra plus renvoyer personne dans son pays », comme cela a été affirmé par des représentants politiques et des commentateurs, est une aberration. Si bien sûr la Belgique doit lutter contre la torture, le droit oblige le gouvernement à examiner au cas par cas les risques encourus par la personne considérée, et non à automatiquement accepter d'accueillir tout ressortissant issu des pays où la torture est pratiquée. C'est aussi la raison pour laquelle le concept de « pays sûr » pour les rapatriements de migrants est en soi inopérant.

En définitive, le fait de ne pas avoir pris les précautions imposées par l'article 3 de la CEDH suffisent pour conclure que la Belgique a consciemment violé les droits humains.





Elle doit donc de toute urgence mettre ses procédures en conformité avec ses obligations légales fondamentales.

Plus généralement, une politique d'asile respectueuse des valeurs humanistes que l'UE prétend incarner implique de réviser le Règlement de Dublin et de garantir, sur base de critères clairs et d'une répartition équitable entre les États membres, des voies légales et sûres aux demandeurs d'asile. Cela permettrait d'éviter les milliers de morts en Méditerranée, les violations graves des droits humains et la politique cacophonique actuelle de l'UE.

## **UN CAS D'INCOHÉRENCE** **LA POLITIQUE CLIMATIQUE DE** **LA BELGIQUE TOUJOURS INSUFFISANTE**

Il est aujourd'hui indéniable que pour respecter les engagements pris dans l'Accord de Paris, à savoir maintenir le réchauffement global bien en deçà de 2°C, chaque État devra revoir ses ambitions climatiques à la hausse de manière significative. Or, si la Belgique était autrefois connue pour être parmi les bons élèves en matière de climat, cette époque est révolue.

Que ce soit en termes d'efficacité énergétique, d'ambition en matière de renouvelables ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Belgique se situe désormais dans le peloton des pays européens les plus rétrogrades en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

Selon le dernier rapport du *Climate Action Network*<sup>32</sup>, la Belgique risque de manquer les objectifs de réduction d'émissions qu'elle s'était fixés pour 2020. Depuis 2014, ses émissions ont en effet continué d'augmenter, principalement au niveau du transport et du logement. La tenue des engagements pris en termes de renouvelables à l'horizon 2020 est incertaine, de même que ceux en termes d'efficacité énergétique, trop coûteux.

Derrière les déclarations politiques, la concrétisation d'une politique climatique belge ambitieuse est plus chaotique. En cause, l'absence de vision concertée des quatre gouvernements fédéral et régionaux en charge des politiques climatiques. Ainsi, bien que chaque entité dispose de son Plan climat, la Belgique n'a plus de Plan national climat depuis 2012. Pire, la répartition intra-belge des objectifs climatiques à l'horizon 2020 a duré des années, l'accord de coopération n'étant finalisé qu'en mai 2018, soit un an et demi avant l'échéance de mise en œuvre! Enfin, la complexité institutionnelle belge a beau dos: les ministres du Climat ont tendance à se renvoyer mutuellement la balle, les divisions idéologiques fondamentales entre partis, entre Régions ou entre Fédéral et Régions ne facilitant en rien la concertation.

Reconnaissant la gravité du problème, les quatre parlements fédéral et régionaux ont décidé, de manière inédite, d'agir conjointement et de proposer une résolution interparlementaire commune sur le climat. Ainsi, le même message sera adressé aux quatre gouvernements. Cette résolution commune insiste sur le fait que les engagements actuels ne permettent pas d'atteindre les objectifs prévus par l'Accord de Paris et enjoint donc les quatre exécutifs à défendre le rehaussement des objectifs sur la scène européenne.

Alors que tous nos pays limitrophes appellent ensemble à un rehaussement des ambitions européennes en matière de climat, les ministres belges, certainement conscients de leur inertie, ont tout de même récemment cosigné une déclaration du *Green Growth Group* plaidant pour une nouvelle stratégie ambitieuse à long terme pour l'Union européenne.

Être ou ne pas être ambitieux? Telle est encore la question pour la Belgique, à l'heure où partout sur la planète, les dérèglements climatiques ne cessent de démontrer l'urgence climatique.

<sup>32</sup> Climate Action Network Europe. *Off target. Ranking of EU countries' ambition and progress in fighting climate change.*



VIDEOMIC 60  
MADE IN AUSTRALIA  
SN: C13000276 00

OFF ON

AF-ON

MENU

INFO.

SET

UNLOCK

TAKAMA

# ZOOM

## L'APPROCHE GLOBALE : LE DÉFI D'UNE COHÉRENCE STRATÉGIQUE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'adoption d'une note stratégique sur l'approche globale démontre la volonté de la Belgique d'évoluer vers une approche plus intégrée entre ses différents ministères pour mener sa politique étrangère dans des contextes fragiles et risqués. Si une telle approche multidimensionnelle offre des opportunités de renforcer l'efficacité de la Coopération belge dans les pays les plus pauvres, elle comporte également le risque d'instrumentaliser la coopération au développement au service des intérêts stratégiques de la Belgique, plutôt que de l'aligner sur les stratégies de développement des pays partenaires. C'est pourquoi l'approche globale devrait se fixer comme priorité stratégique la réalisation des Objectifs de développement durable dans les pays les moins avancés et les Etats fragiles.



## QU'EST-CE QUE L'APPROCHE GLOBALE ?

La réflexion sur l'approche globale est née d'un constat simple: les situations complexes nécessitent des solutions concertées. Le réseau belge de recherche en appui aux politiques publiques Acropolis définit l'approche globale comme une approche qui consiste à développer une cohérence stratégique dans laquelle chaque instrument de la politique étrangère joue sa part tout en préservant ses propres objectifs. Toujours selon Acropolis, l'objectif de cet outil est d'améliorer l'efficacité des interventions visant à résoudre les problèmes de sécurité (humaine) et encourager une approche plus intégrée dans des contextes de fragilité, de crise ou de conflit. C'est aussi un pas vers une politique plus intégrée au niveau national, comprenant tous les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux<sup>33</sup>.

Les modalités pour une meilleure harmonisation et une plus grande cohérence des différents acteurs de la politique étrangère varient selon les pays, le type d'acteur concerné et portent différents labels tels que « approche intégrée », « 3D » ou « 3D-LO » (cf. infra) ou « approche pangouvernementale ». Ces concepts ne sont pas identiques et se réfèrent à des contenus distincts, mais ils traduisent tous l'idée selon laquelle la multiplication d'approches unidimensionnelles n'est pas adéquate pour faire face à des contextes complexes et volatiles<sup>34</sup>, en reconnaissant que la paix et le développement sont intimement liés<sup>35</sup>.

Il est aussi important de distinguer l'« approche globale » de la « politique intégrée ». Selon la définition d'Acropolis, la politique nationale intégrée de développement devrait être fondée sur des objectifs dérivés de contextes locaux nationaux spécifiques et auxquels la coopération contribue dans son ensemble, quel que soit le canal ou l'instrument utilisé. Il s'agit de rendre les efforts des acteurs belges du développement plus cohérents, de promouvoir les synergies et les complémentarités entre interventions et ainsi renforcer l'efficacité et l'impact de l'aide publique belge. Il s'agit donc aussi de choisir l'acteur d'exécution le mieux adapté pour atteindre les objectifs fixés<sup>36</sup>. Pour résumer: l'approche globale est donc centrée sur la politique étrangère dans toutes ses dimensions, tandis que la politique intégrée se concentre sur la coopération au développement. La politique intégrée est donc une composante de l'approche globale.

## CONTEXTE : L'APPROCHE GLOBALE, UN CONCEPT INTERNATIONAL

Depuis plusieurs années, on constate une référence grandissante au concept d'approche globale, que ce soit en Belgique ou aux niveaux européen et international. Aux Nations Unies, les ODD à l'horizon 2030 (dont notamment l'ODD 16 pour la paix, la justice et des institutions efficaces), l'accent sur la diplomatie préventive, la gestion de crise ou la défense des droits humains sont autant d'éléments qui appellent au développement d'une approche globale coordonnée aux niveaux national, régional et international.

L'approche globale est aussi à l'agenda de l'Union européenne depuis plusieurs années. Le Traité de Lisbonne met ainsi en évidence la volonté d'une action extérieure plus cohérente, notamment par le biais des nouvelles responsabilités assignées au Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Plus récemment, l'UE a lancé des innovations majeures dans sa politique de sécurité et de défense commune, contribuant à une approche globale plus profonde. La Stratégie globale de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité, publiée en juin 2016, a fixé un délai pour mettre en œuvre une « approche intégrée des conflits ». Elle a conduit à la création d'une nouvelle division au sein du Service européen d'action extérieure appelée PRISM (Prévention des conflits, État de droit, approche intégrée, stabilisation et médiation), chargée de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, qui reflète aussi cette volonté d'une approche globale plus profonde.

En Belgique, ces notions sont apparues depuis près d'une décennie. Comme le souligne la DGD dans son rapport 2017, « la Belgique s'investit depuis plusieurs années dans l'approche 3D (Diplomacy, Development, Defence). Celle-ci a depuis été développée et renommée la 3D-LO (Law and Order). Le but était d'arriver à une politique étrangère cohérente et efficace, capable de répondre aux défis qui se présentent sur le plan international<sup>37</sup> ».

On constate néanmoins depuis peu l'importance accrue de ce dossier au niveau belge, avec une nouvelle Note stratégique sur l'approche globale adoptée en juillet 2017. Toujours selon la DGD, la note va un pas plus loin et rejoint les tendances internationales. Un dialogue permanent, l'éva-



luation et l'ajustement de la position belge envers certains pays et thèmes y sont centraux. Ainsi, tous les départements concernés déterminent ensemble les grandes priorités et alignent leurs efforts. Et la DGD de préciser : « La *Comprehensive Approach* n'est pas un but en elle-même, mais une méthode de travail pour renforcer la politique étrangère belge<sup>38</sup> ».

### IMPLICATIONS ET ENJEUX MAJEURS

Plus concrètement, quelles sont les implications au niveau belge d'une approche globale renforcée ? De nombreux exemples existent. La réforme de la coopération internationale avec l'adoption de la loi du 25 mai 1999 avait déjà jeté les bases d'une approche plus large, en adoptant la prévention des conflits et la consolidation de la société civile, y compris le soutien à la dignité humaine, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales (art. 7) comme cinquième secteur prioritaire de la coopération au développement. L'examen par les pairs de l'OCDE saluait déjà la Belgique en 2010 comme « étant sur la bonne voie » grâce, entre autres, à l'utilisation du test de durabilité IEDDD, à l'existence du groupe de travail interdépartemental sur l'Afrique centrale et l'organe de coordination Coormulti, ainsi que les efforts de coordination entre les ministres de la Coopération au développement, la Défense, la Justice, et l'Intérieur, concernant l'engagement civil et militaire en Afghanistan et en RDC<sup>39</sup>.

Plus récemment, depuis l'adoption en juillet 2017 de la note stratégique sur l'approche globale, un processus d'envergure a été mis en œuvre. Cette note stratégique est une forme de guide à l'intention de tous les ministères fédéraux qui contribuent à la politique étrangère, afin de rendre celle-ci plus cohérente et efficace. Les entités fédérées et acteurs non gouvernementaux seront invités à souscrire à cette approche. Un groupe de pilotage coordonné par les Affaires étrangères a été mis en place pour suivre la politique, avec la contribution de missions diplomatiques et de groupes de travail spécifiques. La note prévoit également l'instauration

de plusieurs *task forces* géographiques et thématiques. Liée à ce processus, la recherche d'Acropolis sur l'approche globale a abouti en mars 2018 à la publication de trois documents de référence. Ce travail vise justement à alimenter l'élaboration d'un « Green Paper » qui devra opérationnaliser l'approche globale.

En parallèle, ce débat a aussi influencé les discussions sur la mise en place d'Enabel. En effet, il est prévu qu'Enabel fonctionne désormais par appels à projets dès qu'une intervention lui est attribuée alors qu'elle ne dispose pas de l'expertise pour la mettre en œuvre. Cette décision suit le principe « fit-for-purpose », qui consiste à choisir l'acteur le plus approprié pour la mise en œuvre d'une intervention. Elle aussi liée à la volonté de renforcer une approche globale de la politique étrangère, la principale opérationnalisation de l'approche intégrée pour le secteur des OSC a été la mise en place des cadres stratégiques communs.

### DES OBJECTIFS NOBLES ET DES OPPORTUNITÉS

Un renforcement de la coordination, de synergies et de cohérence pour une meilleure efficacité des interventions est en soi nécessaire. Les différentes dimensions du développement durable sont intimement liées et nécessitent de toute façon une approche coordonnée. Comme le dit explicitement la note stratégique sur l'approche globale : « Dans un monde de plus en plus complexe et où se succèdent rapidement nombre d'opportunités et de défis très divers, il convient de veiller à la mobilisation cohérente et efficace des instruments et moyens dont nous disposons pour la réalisation de notre politique étrangère. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que les situations complexes, qui s'accompagnent de défis multiples tant politiques que sociaux, écologiques, économiques, militaires et sécuritaires, ne se contentent pas de réponses simples mais requièrent un renforcement de la coordination et de la synchronisation à tous les niveaux de l'action politique. [...] Il ressort de ce qui précède qu'une

<sup>33</sup> Acropolis. *A Comprehensive approach for Belgian development cooperation*. Février 2018. P.3. <sup>34</sup> WENDLING, C. « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises », in *Les cahiers de l'IRSEM* n° 6. 2010. <sup>35</sup> DRENT, M. « The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Coordination? », in *Studia Diplomatica* LXIV-2. 2011. <sup>36</sup> Acropolis. *An integrated country policy for Belgian development cooperation*. Février 2018. P.3. <sup>37</sup> DGD. *Rapport annuel 2017*. Mai 2018. P.7. <sup>38</sup> DGD. *Rapport annuel 2017*. Mai 2018. P.7. <sup>39</sup> OECD. *DAC Peer Review of Belgium*. 2010. Pp.39-40.



meilleure articulation, tant des options stratégiques retenues aux divers niveaux de pouvoir que des instruments qui y sont liés, est indispensable, sans que cela n'affecte leurs propres objectifs»<sup>40</sup>.

De plus, l'approche globale repose sur l'idée qu'une approche unidimensionnelle n'est pas adaptée pour appréhender les contextes fragiles et volatiles. Or, la Belgique est justement engagée dans de nombreux pays avec ce type de contexte. Le développement d'une approche globale serait donc théoriquement une réponse particulièrement adéquate pour améliorer l'efficacité des interventions belges.

Un troisième aspect positif de l'approche globale est qu'elle doit être nécessairement adaptée au contexte du pays en question. Selon le *think tank* ECDPM, ce serait contraire au principe même de l'approche globale qu'elle ne le soit pas<sup>41</sup>. Comme stipulé dans la note stratégique, «l'approche repose sur un dialogue permanent ainsi que sur une évaluation et un ajustement constants de notre attitude à l'égard de certains pays, régions ou thématiques, qui permettront là où c'est possible d'identifier conjointement les priorités transversales et accroître la cohérence et l'efficacité de notre politique étrangère»<sup>42</sup>. Dommage cependant que ce ne soit que «là où c'est possible», puisque les principes de Paris exigent que ce soit *au minimum* le cas en permanence.

### LES LEÇONS DE NOS VOISINS

Bien que la Belgique ait déjà mis en place plusieurs initiatives, la finalité de l'approche belge n'est pas claire. Il est donc difficile de répondre actuellement à la question de savoir si cette approche favorise ou entrave le développement durable, puisqu'il existe autant de risques que d'opportunités associés à la mise en pratique de l'approche globale.

L'approche globale développée aux Pays-Bas est particulièrement révélatrice de certains enjeux et risques. La coopération néerlandaise est régie par une note politique globale datant de 2013 (*A World to Gain*) qui inclut l'aide

au développement, le commerce et l'investissement. Cette politique consiste à considérer que les pays à faible ou moyen revenu représentent à la fois des bénéficiaires et des partenaires commerciaux. L'aide au développement peut être remplacée par un partenariat commercial à terme et profiter aux deux partenaires, raison pour laquelle le secteur privé est particulièrement intégré dans la coopération. Afin d'atteindre cette intégration, les Pays-Bas ont développé une gamme d'outils de financements pour attirer le secteur privé. Si cette approche promeut des partenariats innovants, elle a également ses limites. La dernière évaluation du CAD de l'OCDE<sup>43</sup> constate ainsi plusieurs problèmes : fragmentation des instruments, manque de clarté de cohérence des objectifs, programmes axés sur l'offre au détriment de l'appropriation par les pays partenaires. Toujours aux Pays-Bas, l'approche globale s'est également concentrée sur l'aspect sécuritaire, liant de plus en plus la coopération au développement aux opérations de maintien de la paix. Cette pratique inquiète les ONG, qui y voient un risque potentiel de militarisation de l'aide au développement.

Cette tendance de lier davantage les aspects de sécurité et de développement existe dans d'autres pays. Au Danemark, la stratégie humanitaire et de développement est complètement intégrée à la politique étrangère et de sécurité. De nombreuses initiatives ont été prises, telle une coopération accrue entre les organisations humanitaires et les militaires en Irak, qui a débouché sur le concept de « planification et d'action concertée », mis en œuvre à la fois par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Plus tard, la nouvelle politique de stabilisation de 2013 fut adoptée, en tenant compte de leçons apprises en Afghanistan, soulignant l'importance d'utiliser les affaires étrangères, le développement et les efforts militaires ensemble, dans le cadre d'une stratégie régulièrement mise à jour. Aujourd'hui, le Danemark a mis en place un fonds spécifique, le Fonds danois pour la paix et la stabilisation pour les actions de développement et les actions non liées

au développement en faveur des pays fragiles. En outre, le pays peut s'appuyer sur différentes structures pour mettre en œuvre sa nouvelle stratégie, comme le *Centre for Global Politics and Security* (qui s'efforce de promouvoir une meilleure synergie des politiques danoises dans des contextes fragiles) ou le conseil pangouvernemental présidé alternativement par les ministères des Affaires étrangères et de la Défense, qui tient des réunions mensuelles avec des représentants de différents ministères tels que la Justice ou le Développement.

Si ces initiatives peuvent sembler positives, on remarque que la coopération au développement est souvent relayée au second plan par rapport aux affaires étrangères ou à la défense. Ainsi, si l'Agence danoise de développement international peut donner des conseils au ministre des Affaires étrangères, c'est bien ce dernier qui dirige la mise en œuvre de l'approche globale du pays. Plus généralement, l'intégration de la stratégie humanitaire et de développement avec la politique étrangère et de sécurité danoise s'est soldée par un changement des priorités. Si les traditions de coopération en matière de promotion des droits humains persistent, elles ont intégré des aspects sécuritaires tels que la prévention de l'immigration irrégulière.

### RISQUE DE MILITARISATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Les exemples ci-dessus rendent compte de certains risques potentiels de l'approche globale pour la coopération au développement. Le premier d'entre eux serait une militarisation de l'aide au développement. Comme le souligne Acropolis, l'approche globale entraîne un risque de subordination des objectifs de développement aux objectifs de sécurité des pays donateurs<sup>44</sup>. En d'autres mots, les droits

humains, la gouvernance démocratique et l'appui aux processus de développement inclusif et participatif seraient subordonnés à la stabilité à court terme.

Plus grave encore, l'approche globale pourrait encourager l'utilisation des financements de la coopération au développement pour des questions militaires ou de sécurité. À titre d'exemple, selon un rapport de CONCORD Europe, les donateurs européens utilisent l'aide comme un outil pour contrer les menaces qu'ils estiment peser sur l'Europe. Dans les communications publiques et les activités sur le terrain, les donateurs s'engagent de plus en plus dans la prévention de l'extrémisme et du terrorisme, ou dans le contrôle de l'insurrection et de la migration. À entendre les déclarations des dirigeants actuels, cette tendance ne fera que s'accroître à l'avenir<sup>45</sup>.

En outre, certains acteurs non-gouvernementaux voient comme un danger potentiel l'expansion d'une approche globale qui les obligerait à travailler avec les acteurs militaires et ainsi mener à une confusion des rôles respectifs<sup>46</sup>. Ceci est particulièrement risqué dans le cas de l'aide humanitaire. En effet, les actions humanitaires sont guidées par les principes et les normes humanitaires, y compris l'indépendance et l'impartialité. Celles-ci peuvent être remises en question si l'aide humanitaire est explicitement liée à une intervention militaire.

### UN RISQUE PLUS LARGE D'INSTRUMENTALISATION

L'approche globale peut entraîner plus généralement une instrumentalisation de la coopération au développement au bénéfice d'une politique étrangère qui se concentre principalement sur ses propres intérêts, alors même que la

<sup>40</sup> DGD. *Note stratégique Approche globale*. 2017. <sup>41</sup> FARIA, F. *What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU action plan and beyond*. ECDPM Briefing note No. 71. October 2014. <sup>42</sup> DGD. *Note stratégique Approche globale*. 2017. <sup>43</sup> OECD. *OECD Development cooperation Peer Reviews: The Netherlands 2017*. 2017. <sup>44</sup> Acropolis. *A Comprehensive approach for Belgian development cooperation*. Février 2018. P.6. <sup>45</sup> CONCORD Europe. *AidWatch 2018. Security Aid. Fostering development, or serving European donors' national interest?* Février 2018. <sup>46</sup> GRIP. *Militaires – humanitaires, à chacun son rôle*. Ed. Complexe. Bruxelles. 2002.

coopération au développement est supposée avant tout être guidée par les intérêts des partenaires. Une approche globale dominée par les intérêts propres du pays donateur nous éloignerait donc plus que jamais du principe de la cohérence des politiques en faveur du développement, des Objectifs de développement durable et des principes de Paris sur l'efficacité de l'aide.

À titre d'exemple, l'UE utilise en effet des financements de la coopération au développement pour ses propres intérêts en matière de migration. Dans des pays comme le Niger, la mise à disposition de gardes-frontières est principalement financée par le Fonds européen de développement.

Les intérêts économiques des pays donateurs peuvent aussi entrer en ligne de compte. Ainsi, un risque potentiel de l'approche globale serait qu'elle encourage l'aide liée. On parle d'aide liée lorsque l'utilisation de l'aide est dépendante de l'obligation d'acheter des biens et 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 ainsi l'aide beaucoup moins efficace<sup>47</sup>. Encourager plutôt les entreprises locales des pays en développement entraînerait des gains potentiellement énormes en termes de renforcement des capacités et d'apprentissage. C'est là que réside la valeur ajoutée de l'aide au développement.

En outre, l'approche globale présente un risque important que le pays bénéficiaire soit dépossédé de sa capacité à influencer la politique de développement recherchée et donc à se l'approprier (alors que le principe d'appropriation est la pierre angulaire des principes de Paris pour l'efficacité de l'aide). Avec comme conséquence, ici aussi, une diminution de l'efficacité de l'aide et de la durabilité des interventions.

## IMPORTANCE D'OBJECTIFS CLAIRS ET DES RESSOURCES ADÉQUATES

Selon les contextes, l'approche globale initialement concentrée sur la paix et le développement s'est élargie pour inclure d'autres secteurs et acteurs, notamment dans le domaine de la migration, l'environnement, l'appui au secteur privé, etc. Avec cet élargissement de l'approche globale aux questions non liées à la sécurité, il devient de plus en plus difficile de déterminer les limites des secteurs à prendre en compte, et les rôles et priorités respectifs des intervenants.

Or, sans objectifs clairs, le risque de voir apparaître des conflits d'intérêts chez les parties prenantes s'accroît. Ceci d'autant plus que les rivalités et les tensions peuvent se produire au sein d'un seul pays ou d'une seule organisation, mais aussi avec d'autres acteurs, produisant une fragmentation encore plus grande, à l'opposé de ce que prône l'approche globale.

Ainsi, au-delà d'une vision de l'approche globale initialement centrée sur les questions «3D», la complexité des défis mondiaux appelle à une réflexion plus approfondie sur les objectifs, les thématiques, les acteurs et les ressources d'une approche globale belge et européenne.

Le risque serait sinon de se retrouver avec une approche globale dont les objectifs et les secteurs sont flous, avec des ressources qui ne permettent pas de réaliser les ambitions. Le *think tank* ECDPM démontre par exemple que l'approche globale de l'UE souffre d'une incohérence entre les objectifs à atteindre et les moyens mis en œuvre. Ainsi, une culture persistante de travail en silo, un manque d'incitations à travailler différemment, des ressources humaines limitées et des contraintes de capacité ont réduit les possibilités de liens entre les politiques et les activités. La coordination entre les acteurs institutionnels et l'existence d'objectifs clairs qui guident l'action de l'UE varient fortement d'un secteur à l'autre. ECDPM conclut donc que malgré les progrès réalisés dans un certain nombre de domaines, le bilan de l'UE en matière de recherche d'un accord et de mise en œuvre d'une approche globale est une longue histoire d'initiatives inachevées, de priorités reportées et de tentatives infructueuses<sup>48</sup>.





De leur côté, au niveau belge, les études Acropolis démontrent l'impact négatif direct des coupes budgétaires sur les synergies et complémentarités entre acteurs. Comment prétendre vouloir une approche globale renforcée d'un côté, mais de l'autre ne pas y mettre les moyens nécessaires ? Acropolis insiste d'ailleurs sur le fait que l'approche globale ne résultera en aucun cas en une réduction des coûts, mais qu'au contraire, pour que des mécanismes de collaboration efficaces soient mis en place, il faut y consacrer les ressources adéquates et permettre un changement de comportement qui prendra nécessairement du temps<sup>49</sup>. Il s'agit sinon d'un gaspillage de fonds précieux en ces temps de coupes budgétaires.

### CONCLUSION : UNE APPROCHE GLOBALE À CENTRER SUR LES ODD

L'approche globale peut contribuer à une politique étrangère plus efficace en faveur du développement durable. Elle peut promouvoir la coopération, en incitant à une analyse conjointe approfondie et spécifique au contexte et à l'échange d'expertise. Cela signifie que des décisions mieux informées peuvent être prises, que des connaissances meilleures et spécifiques au contexte sont disponibles et qu'une vision à long terme plus complète et nuancée est développée. Au minimum, l'approche globale empêche les différents domaines politiques de se contredire les uns les autres. Idéalement, elle veille à ce que les problèmes complexes soient analysés d'un point de vue structurel. Il a été constaté par exemple que le déploiement exclusif de forces militaires dans des pays tiers se traduit généralement par une augmentation de l'insécurité quotidienne de la population locale. Une approche globale permettrait de dépasser une vision purement militariste et d'intégrer les objectifs de paix durable et de développement à long terme.

L'approche globale apporte donc des bénéfices potentiels pour la coopération au développement, la politique étrangère et, *in fine*, pour les populations des pays partenaires. Néanmoins, les risques potentiels de l'approche globale énoncés ci-dessus sont bien réels et sont déjà des réalités dans plusieurs pays ou régions. Ils sont de nature très différente : la militarisation et, plus largement, l'instrumentalisation de la coopération au développement au profit d'intérêts propres plutôt que ceux des pays partenaires ; le non-respect des principes de Paris ; le manque de cohérence en l'absence d'objectifs clairs.

Pourtant, ces risques pourraient être évités si l'approche globale se fixait comme objectif stratégique la réalisation des Objectifs de développement durable dans les pays les plus pauvres et les Etats fragiles. En effet, une telle approche permettrait d'éviter l'instrumentalisation, la sécurisation et la militarisation de l'aide au développement, ainsi que la prise en compte d'intérêts propres avant ceux des pays partenaires. Elle encouragerait à respecter davantage la CPD et les principes de Paris sur l'efficacité de l'aide et permettrait de donner un cadre à un rôle accru pour le secteur privé. Enfin, elle donnerait un objectif à long terme clairement défini qui guiderait ses priorités stratégiques et ses ressources.

En outre, si l'approche globale est mise en œuvre en ce sens, elle pourra tout aussi bien concrétiser les opportunités potentielles exposées ci-dessus, en multipliant la coordination, les synergies et la cohérence entre les différents acteurs, en s'adaptant aux contextes de chaque pays et sous-région, et en utilisant une approche différenciée spécifique pour les États fragiles, tout ceci permettant d'accroître l'efficacité de la politique belge de développement.

<sup>47</sup> EDWARD C., GEDDES M., NATALI L. *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. / <sup>48</sup> FARIA, F. *What EU Comprehensive Approach? Challenges for the EU action plan and beyond*. ECDPM Briefing note N°71. Octobre 2014. / <sup>49</sup> Acropolis. *A Comprehensive approach for Belgian development cooperation*. Février 2018. P.7.

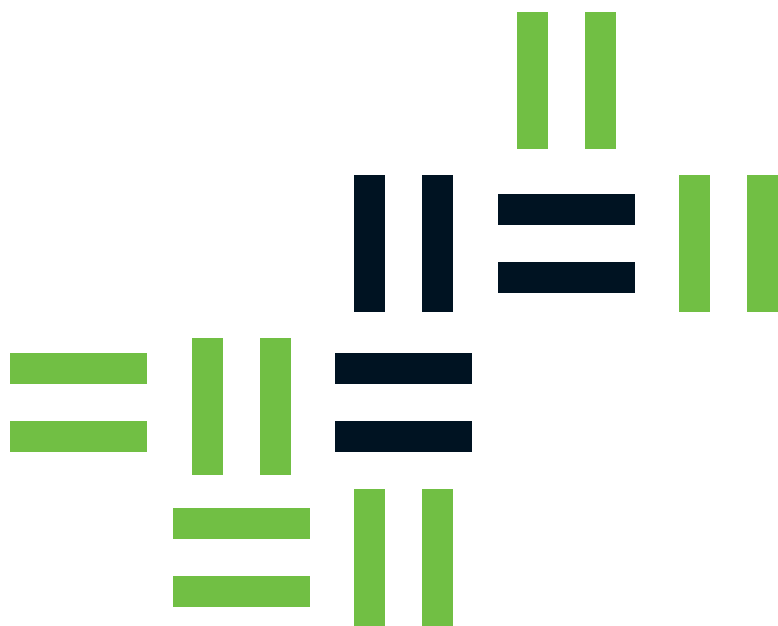
# RECOM- MANDATIONS

## QUANTITÉ DE L'AIDE

Enrayer la baisse structurelle de l'aide belge et établir un plan de croissance menant à l'objectif de 0,7% du RNB en aide publique au développement.

Garantir qu'au moins 60% de l'APD belge soit gérée par la DGD et augmenter la part affectée aux pays les moins avancés d'Afrique subsaharienne.

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.



## QUALITÉ DE L'AIDE

Définir la réalisation des Objectifs de développement durable dans les pays partenaires comme objectif stratégique unique de l'approche globale et de la Loi sur la politique belge de développement.

Baser la stratégie d'appui au secteur privé sur les constats de l'évaluation externe, en renforçant le soutien à l'économie sociale, incluant l'agriculture familiale et paysanne, et en veillant à ce que les instruments et les actions soient adaptés au contexte des PMA.

Assurer le déliement complet de l'aide au développement et ne pas la soumettre à des conditionnalités migratoires ou macro-économiques.

## COHÉRENCE DES POLITIQUES (CPD)

Créer une Conférence interministérielle sur la CPD, ou à tout le moins un groupe de travail sur la CPD au sein de la CIPE, pour insuffler une dynamique politique pangouvernementale.

Respecter les balises proposées par la Wallonie et les promouvoir au niveau fédéral pour assurer que les accords de commerce et les accords bilatéraux d'investissement soient des leviers au service du développement durable.

Inscrire dans la loi belge le principe de non refoulement des personnes migrantes vers un pays où leur sécurité et leurs droits fondamentaux ne sont pas garantis, tel que prévu dans la CEDH, et mettre les procédures d'asile en conformité avec les prérequis de l'article 3 de la CEDH.



# LISTE DES ABREVIATIONS & ACRONYMES

|       |   |         |   |
|-------|---|---------|---|
| 3D-LO | Diplomacy, Development, Defence<br>– Law and Order              | EIDDD   | Études d'incidence sur le développement durable des décisions |
| ACP   | Afrique, Caraïbes, Pacifique                                    | EUR     | Euro  |
| AIR   | Analyse d'impact de la réglementation                           | FED     | Fonds européen de développement                               |
| APD   | Aide publique au développement                                  | Fedasil | Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile         |
| BIO   | Société belge d'investissement pour les pays en développement   | ISDS    | Investor-to-State Dispute Settlement                          |
| CAD   | Comité de l'aide au développement de l'OCDE                     | OCDE    | Organisation de coopération et développement économiques      |
| CADTM | Comité pour l'annulation des dettes illégitimes                 | ODD     | Objectifs de développement durable                            |
| CEDH  | Convention européenne des droits de l'homme                     | ONG     | Organisation non gouvernementale                              |
| CETA  | Comprehensive Economic and Trade Agreement                      | ONU     | Organisation des Nations Unies                                |
| CFP   | Cadre financier pluriannuel                                     | OSC     | Organisation de la société civile                             |
| CGRA  | Commissariat général aux réfugiés et apatrides                  | PMA     | Pays les moins avancés  |
| CICPD | Commission interdépartementale pour la cohérence des politiques | PPP     | Partenariat public-privé                                      |
| CIPE  | Conférence interministérielle de la politique extérieure        | PSD     | Private Sector Development                                    |
| CNS   | Conférence nationale souveraine                                 | PS4D    | Private Sector For Development                                |
| CPD   | Cohérence des politiques en faveur du développement             | RDC     | République démocratique du Congo                              |
| CTB   | Coopération technique belge, rebaptisée Enabel en 2018          | RNB     | Revenu national brut  |
| DGD   | Direction générale de la Coopération au développement           | SPF     | Service public fédéral  |
| ECDPM | European Centre for Development Policy Management               | TDC     | Trade for Development centre                                  |
|       |   | UE      | Union européenne  |
|       |   | USD     | Dollar des États-Unis   |





UN



# 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.