RAPPORT 2024 SUR LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

Les enjeux du financement du développement

CNCD 11.11.11

SUSTAINABLE
DEVELOPMENT
3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING
4 QUALITY EDUCATION
9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE
10 REDUCED INEQUALITIES

SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 04

LE BULLETIN DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT 06

1. CONTEXTE INTERNATIONAL 10

2. QUANTITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT 28

3. QUALITÉ DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT 46

4. COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT 62

5. ZOOM : LES ENJEUX DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT 74

RECOMMANDATIONS 102

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES 106

© UN Photo

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Rapport du CNCD-11.11.11 sur la Coopération belge au développement est centré cette année sur les enjeux fondamentaux du financement du développement, en amont de la quatrième Conférence internationale des Nations Unies sur le sujet, attendue en Espagne en juin 2025.

Après un aperçu des tendances observées au niveau international (chapitre 1), le Rapport évalue les dernières évolutions en termes de **quantité** de l'aide publique belge au développement (APD[1]) (chapitre 2), de **qualité** de la Coopération belge au développement (chapitre 3), ainsi que de **cohérence** des politiques pour le développement (chapitre 4). Son dernier chapitre (chapitre 5 appelé «Zoom») présente les enjeux et les recommandations les plus importantes sur le thème du **financement du développement**, en se concentrant sur trois domaines en particulier : la fiscalité internationale, la question de la dette des pays du Sud, et la réforme des institutions financières internationales.

Analysant le **contexte international**, le premier chapitre de ce Rapport rappelle que le monde du développement a à certains égards des raisons de se réjouir. En effet, depuis plusieurs décennies, des progrès gigantesques ont été réalisés, que ce soit concernant le taux de mortalité infantile, le taux de scolarisation des enfants, ou l'éradication de différentes maladies. Deuxième bonne nouvelle : la coopération au développement y est certainement pour quelque chose, car les études prouvent qu'elle contribue non seulement au développement économique, mais elle sauve en plus des vies humaines. Malgré ces points positifs, le début des années 2020 a fait régresser plusieurs indicateurs au niveau international, nous éloignant de la réalisation des Objectifs de développement durable. Les inégalités mondiales ont également fortement augmenté, tandis que les conflits se multiplient. Et si l'aide publique au développement a atteint un nouveau niveau record international en 2023, cette augmentation doit être sérieusement nuancée. En effet, l'APD est loin d'atteindre l'engagement à consacrer 0,7% des richesses produites par les pays donateurs, elle se traduit par une plus grande augmentation de l'aide d'urgence plutôt que de l'aide structurelle, et elle intègre toujours des financements qui ne devraient pas être comptabilisés comme de l'aide au développement. En outre, cette hausse s'est faite en parallèle d'une diminution, depuis 2021, des financements alloués aux pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde, en particulier en Afrique. Ces pays-là en particulier devront donc voir leurs financements sérieusement augmenter, via des engagements ambitieux dans le cadre de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement en 2025, s'ils veulent atteindre les Objectifs de développement durable.

Le chapitre 2 analyse plus particulièrement la **quantité de l'aide au développement de la Belgique**. Ainsi, la Belgique a vu son APD stagner en 2023, et même diminuer en pourcentage de ses richesses, passant de 0,45 à 0,44% du revenu national brut. La Belgique s'est donc éloignée de l'objectif international, situé à 0,7%. Cela est d'autant plus regrettable qu'elle est généralement félicitée pour ses choix pertinents : celui de concentrer sa coopération au développement dans les pays qui en ont le plus besoin ; celui de concentrer ses financements dans les trois secteurs essentiels que sont la santé, l'éducation et la souveraineté alimentaire ; ou encore celui de refuser de comptabiliser en APD des financements qui ne devraient pas l'être (tels que les coûts imputés d'étudiants étrangers ou les frais d'accueil de réfugiés ukrainiens). Sous la nouvelle législature, une trajectoire de croissance devra donc être adoptée pour permettre à l'APD belge d'atteindre 0,7% du RNB pour 2030, tel que cela est préconisé par l'Examen à mi-parcours de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Au niveau de la **qualité de la Coopération belge**, le chapitre 3 fait justement le bilan de cet Examen à mi-parcours de l'OCDE. Cette dernière relève plusieurs éléments positifs, dont en premier lieu le fait qu'elle se soit davantage concentrée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Le nouveau contrat de gestion de BIO constitue également une avancée positive. Néanmoins, quelques recommandations ont aussi été proposées par l'OCDE : augmenter la flexibilité budgétaire pour concrétiser l'approche fragilité ; veiller à ce que les pays partenaires puissent réellement influencer la prise de décision ; clarifier le cadre stratégique des priorités de la Coopération belge. Cela pourra se faire en maintenant la lutte contre la pauvreté et les inégalités comme objectif principal de la coopération, mais aussi en préservant ses secteurs prioritaires afin d'éviter une nouvelle multiplication thématique sous la législature 2024-2029.

Le chapitre 4 sort du seul domaine de la coopération au développement, pour analyser les dernières évolutions en termes de **cohérence des politiques pour le développement** (CPD). Ce principe veut que les pays qui donnent de l'aide au développement ne reprennent pas d'une main ce qu'ils donnent de l'autre, en adoptant d'autres politiques (commerciales, financières, diplomatiques, migratoires, agricoles, etc.) qui sont défavorables au développement de pays du Sud. Au niveau belge, pour assurer ce principe, deux priorités institutionnelles restent pertinentes pour la nouvelle législature qui commence : (1) créer une conférence interministérielle pour assurer la CPD, et (2) adopter un plan d'action qui priorise les domaines dans lesquels la CPD doit être renforcée. Sans cela, les décisions incohérentes et contre-productives continueront d'être prises, en Belgique comme au niveau européen. Plusieurs exemples de politiques incohérentes récentes sont d'ailleurs présentés, tels que le Pacte européen sur la migration et l'asile, ou les décisions européennes diminuant l'ambition environnementale et climatique suite aux mobilisations agricoles du printemps 2024. À l'inverse, plusieurs décisions cohérentes dans le domaine du commerce et de la politique étrangère sont à saluer. C'est le cas par exemple du retrait européen du Traité sur la Charte de l'énergie, de l'adoption de la Directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, ou de la position belge basée sur le respect du droit international dans le contexte du conflit à Gaza.

Enfin, le « **Zoom** » de ce Rapport se concentre sur les enjeux plus spécifiques liés au financement du développement. Car à la mi-chemin vers l'échéance 2030, les besoins en financement pour réaliser les Objectifs de développement durable n'ont jamais été plus élevés. La quatrième conférence internationale sur le financement du développement en 2025 est donc une opportunité unique pour redoubler d'ambition et de créativité afin de trouver des solutions innovantes de financement. Dans trois domaines en particulier, des avancées importantes sont attendues : la création d'une Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale ; un nouveau mécanisme de restructuration des dettes des pays du Sud ; et une réforme profonde des institutions financières internationales que sont le FMI et la Banque mondiale. La Belgique a un rôle important à jouer dans toutes ces négociations, et des recommandations spécifiques sont présentées en fin de Rapport pour qu'elle y parvienne.

/ [1] Ce rapport utilise le terme « aide publique au développement » (APD) car il s'agit du terme officiel encore utilisé aujourd'hui par les organisations internationales, et du terme correct d'un point de vue sémantique. D'autres termes sont privilégiés, là où c'est possible.

LE BULLETIN DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

QUANTITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

– L'APD belge a stagné en volume en 2023, et diminué en pourcentage du revenu national brut, passant de 0,45 à 0,44%. Elle s'est donc éloignée de l'objectif international de 0,7%.

– Moins de la moitié de l'APD belge était gérée par la DGD en 2023, un chiffre qui n'a jamais été aussi bas depuis plus d'une décennie.

– La Coopération gouvernementale et non-gouvernementale ne représentent chacune qu'environ deux tiers du montant de la Coopération multilatérale. Cela confirme une tendance à la multilatéralisation de l'APD qui pourrait être encore exacerbée par la nouvelle contribution à la Banque mondiale (IDA21).

– Les financements pour la prévention des conflits ont diminué pour la cinquième année consécutive. Ils étaient huit fois plus élevés en 2011.

– Les frais d'accueil de personnes en demande d'asile représentaient 12% de l'APD belge en 2023.

– La Belgique ne respecte pas son engagement d'allouer 15% de son APD à la sécurité alimentaire.

+/– Les pays dits « les moins avancés » (PMA) ont reçu la part la plus importante (31%) de l'APD bilatérale belge en 2022. Néanmoins, la Belgique s'est éloignée de l'objectif international de consacrer 0,15-0,2% du RNB aux PMA, tel que stipulé dans l'Agenda 2030.

+ L'aide humanitaire a augmenté de 15% en 2023, atteignant son niveau le plus haut depuis au moins 2010.

+ Les pays en situation de fragilité ont reçu une part équivalente à celle des PMA (31%) de l'APD bilatérale belge en 2022.

+ Les financements pour l'Ukraine ont été mobilisés de manière additionnelle et non au détriment de la coopération au développement structurelle.

+ Les priorités sectorielles de la Coopération belge sont pertinentes : aide humanitaire, santé, agriculture, éducation, égalité des genres.

+ La Belgique a cessé de comptabiliser en APD les coûts imputés d'étudiants étrangers et les frais d'accueil de réfugiés ukrainiens en 2022 et 2023. L'« aide fantôme » a de ce fait diminué sous la législature 2019-2024.

QUALITÉ DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

+ La Coopération belge a renforcé son focus sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

+ Le nouveau contrat de gestion de BIO contient de nombreux éléments positifs, en particulier une nouvelle stratégie d'approche basée sur les droits humains.

+ La Coopération belge est saluée pour son rôle de chef de file dans la défense de la santé et des droits sexuels et reproductifs.

+ La Coopération belge est félicitée par l'OCDE pour son engagement en faveur de l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS).

+ La Présidence belge du Conseil de l'UE a mis en avant de nombreuses priorités pertinentes, en particulier au sein du Conseil de la coopération au développement (CODEV).

– Les différentes législatures et ministres successifs ont mené à une multiplication thématique regrettée par l'Examen par les pairs de l'OCDE en 2020. Il existe encore aujourd'hui un manque de clarification stratégique sur l'ordre des priorités de la Coopération belge.

COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT (CPD)

– La Belgique est le 7ème pays en matière d'impact négatif sur le reste du monde, pour la deuxième année consécutive.

– Aucun mécanisme institutionnel pour assurer la CPD au plus haut niveau de pouvoir, et aucun plan d'action pour la CPD, n'ont été mis en place.

+ De nombreux progrès ont été réalisés en matière de CPD durant la législature 2019-2024, dont la mise en place d'un nouveau point focal au sein de la DGD, une nouvelle section sur la CPD dans le rapport annuel de la DGD, et des actions concrètes prises sur différents dossiers (agrocarburants, pesticides, accès aux vaccins).

– SUR LA MIGRATION
L'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile au printemps 2024 met à mal le droit international et les droits fondamentaux des personnes exilées.

– SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE
Les décisions européennes de sacrifier des mesures phares suite aux mobilisations agricoles début 2024 ont diminué l'ambition environnementale sans apporter de réelle solution aux problèmes des agriculteurs et agricultrices.

+ SUR LE COMMERCE
La directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises a été adoptée en avril 2024.

+/– SUR L'INVESTISSEMENT
L'UE et une dizaine d'États membres ont déjà quitté ou annoncé leur intention de sortir du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE), mais pas la Belgique.

+/– SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Les positions de la Belgique sur Gaza mettent en avant la nécessité de respecter le droit international et ont appelé à un cessez-le-feu humanitaire. Néanmoins, au Parlement fédéral, la majorité 2019-2024 n'est pas parvenue à adopter une loi sur l'interdiction des produits des colonies.

INTERNATIONAL MONETARY FUND

1. CONTEXTE INTERNATIONAL

D'un côté, le monde a des vraies raisons de se réjouir. Depuis plusieurs décennies, des progrès gigantesques ont été réalisés, que ce soit concernant le taux de mortalité infantile, le taux de scolarisation des enfants, ou l'éradication de différentes maladies.
D'un autre côté, le début des années 2020 a changé la donne et fait régresser plusieurs indicateurs, nous éloignant de la réalisation des Objectifs de développement durable.
Et si l'aide publique au développement internationale a atteint un nouveau niveau record en 2023, cette hausse s'est faite en parallèle d'une diminution, depuis 2021, des financements alloués aux pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde, en particulier en Afrique. Ces pays-là devront donc voir leurs financements sérieusement augmenter, via des engagements ambitieux dans le cadre du Sommet de l'Avenir, et de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement en 2025.

© IMF Photo/Andrew Caballero-Reynolds

> «Les 30 dernières années ont été marquées par une réduction spectaculaire de l'extrême pauvreté dans le monde.»

DES RAISONS DE SE RÉJOUIR

Contrairement à ce que l'on entend souvent, **le monde a des raisons de se réjouir.** Depuis les années 1990 par exemple, le taux mondial de mortalité infantile (des enfants de moins de cinq ans) a diminué de 60%, passant de 93 à 37 décès pour 1 000 naissances entre 1990 et 2022[2]. De même, le taux d'enfants non scolarisés dans le monde a été réduit de moitié en 20 ans, passant de 15 à 8% entre 2000 et 2019[3]. Plus globalement, les 30 dernières années ont été marquées par une réduction spectaculaire de l'extrême pauvreté dans le monde, stimulée en particulier par les résultats de l'Asie. En 2015, l'Objectif du Millénaire pour le développement consistant à réduire l'extrême pauvreté de moitié, a été largement dépassé[4]. De son côté, l'Indice de développement humain (basé sur l'espérance de vie, la durée moyenne de scolarisation et le revenu par habitant) au niveau mondial s'est amélioré depuis sa création, passant de 0,60 en 1990 à 0,74 en 2022. Quant à l'espérance de vie moyenne, elle a augmenté de 65 à 72 ans[5] sur la même période.

Lorsqu'on regarde sur le long terme, les conditions de vie s'améliorent donc dans le monde. **Et la coopération au développement y est certainement pour quelque chose.** Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), «les pays où s'est produit le miracle économique est-asiatique, notamment la République de Corée et la Province chinoise de Taiwan, ont reçu d'énormes quantités d'aide au cours des étapes initiales de leur développement, bénéficiant encore de l'aide pendant une bonne partie des années '60. En Afrique, une aide considérable a été accordée tant au Botswana qu'à Maurice à des moments clefs de leur développement, à l'instar de la Tunisie un peu plus tôt. Ces exemples montrent que d'importants apports d'une aide bien ciblée ont produit des cas exemplaires de réussite en matière de croissance et de développement global. L'aide axée sur des problèmes précis s'est souvent révélée tout aussi efficace: les programmes de santé ont par exemple sensiblement réduit les taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de 5 ans, éliminé la cécité des rivières [maladie parasitique causant la cécité] et éradiqué la variole»[6].

De même, selon une étude analysant quatre décennies de financements de la coopération au développement, ceux-ci ont stimulé la croissance, favorisé le changement structurel et amélioré les indicateurs sociaux. Ces analyses portant sur la période 1970-2007 ont démontré qu'un flux moyen annuel de 25 dollars d'aide par habitant a permis de réduire la pauvreté, accroître les investissements, et augmenter l'espérance de vie ainsi que le taux moyen de scolarisation[7].

De nombreux autres exemples concrets démontrent l'efficacité de la coopération au développement. En premier lieu, des programmes de santé financés par le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et la malaria ont sauvé plus de 27 millions de personnes depuis sa création. Entre 2000 et 2017, le nombre de nouvelles infections au VIH SIDA a décliné de 43% dans les pays que ce Fonds mondial soutenait[8]. Toujours dans le domaine de la santé, la coopération au développement a permis d'éradiquer quasi complètement la poliomyélite. L'Initiative mondiale pour l'éradication de la poliomyélite a permis de vacciner chaque année des centaines de millions d'enfants dans les pays à faible et moyen revenu et de multiplier les campagnes de prévention, permettant d'éviter que 18 millions de personnes ne soient paralysées[9].

> « En 2020, l'extrême pauvreté a augmenté pour la première fois depuis 1998, et ainsi effacé plus de quatre années de progrès en la matière. »

Dans le domaine de l'éducation aussi, la coopération au développement a permis à 34 millions d'enfants supplémentaires d'aller à l'école depuis les années 2000, selon l'UNESCO[10]. En outre, la coopération au développement a joué un rôle clé dans la mise en place de systèmes de protection sociale qui ont été essentiels pour les pays du Sud dans leur réponse à la pandémie de Covid-19, selon l'OCDE. Elle a soutenu, par exemple, des systèmes de protection sociale naissants qui ont été étendus après la crise financière de 2008 et étaient ensuite utilisés pour acheminer l'appui aux personnes touchées par les conséquences de la crise Covid[11].

DES CRISES SUCCESSIVES

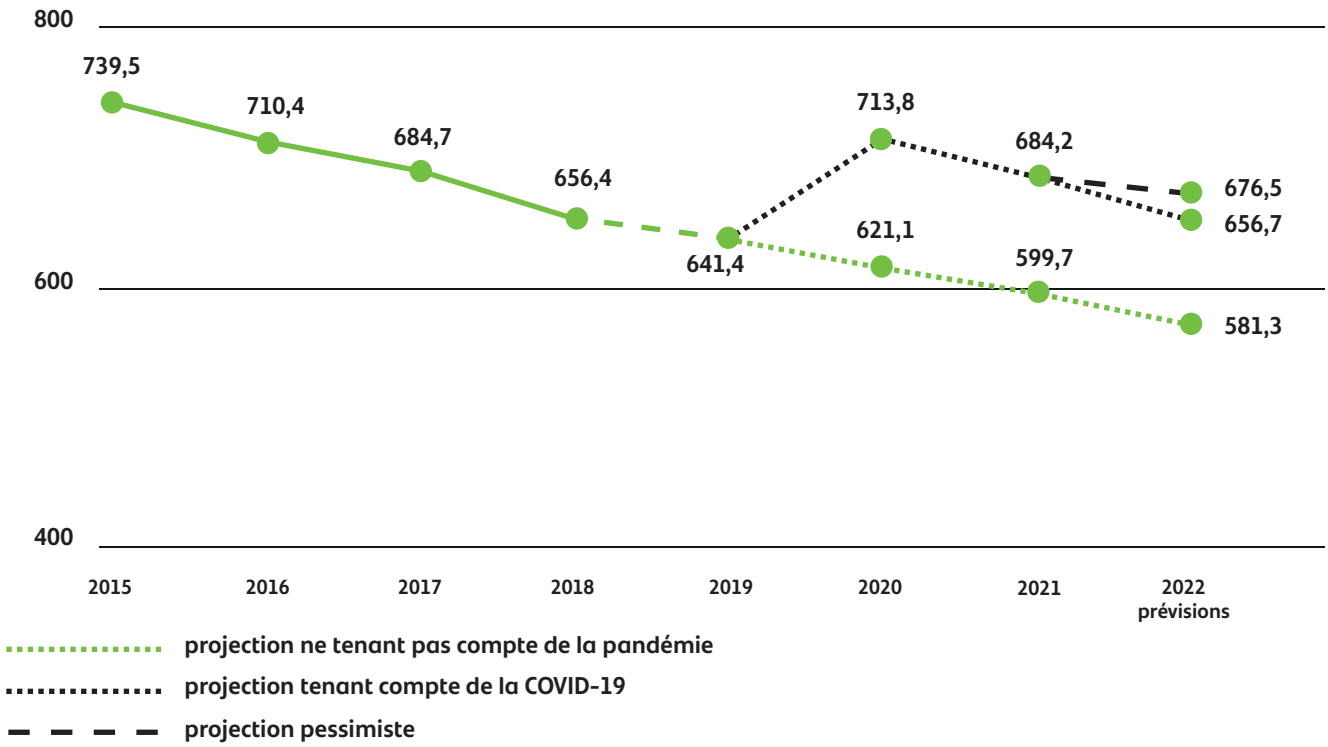
Plus récemment néanmoins, et malgré l'efficacité à long terme de la coopération au développement, le monde a connu des crises successives qui ont causé une stagnation, voire une détérioration de la situation. La pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine ont alimenté une crise économique, financière, alimentaire et énergétique sans précédent, couronnée par les conséquences de plus en plus violentes du dérèglement climatique et des nouveaux conflits à Gaza, au Sahel ou en Afghanistan. Selon les Nations Unies, nous sommes témoins aujourd'hui du niveau le plus haut de conflits armés étatiques (*state-based armed conflicts*) depuis la Seconde Guerre mondiale[12].

Et ces crises ont des conséquences. C'est ainsi qu'en 2020, **l'extrême pauvreté** (mesurée au seuil de 1,90 USD/jour) a augmenté pour la première fois depuis 1998 et de la manière la plus importante depuis 1990. La pandémie de Covid-19 a donc fait basculer 93 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté[13]. Cette hausse a effacé plus de quatre années de progrès en la matière, selon les Nations Unies[14]. Et si on observe un effet de rattrapage depuis lors, en 2022, il y avait pourtant encore 23 millions de personnes en situation d'extrême pauvreté de plus qu'en 2019, selon la Banque mondiale[15].

/ [2] UNICEF, *Under-five mortality*, data.unicef.org, mars 2024. / [3] Observatoire des Inégalités, *La scolarisation des enfants progresse dans le monde*, 20 novembre 2020. / [4] KHARAS H., DOOLEY M., "The evolution of global poverty 1990-2030", in *Brookings Global Working Paper* n°166, Center for sustainable development at Brookings, 2 février 2022. / [5] PNUD, *Data center - Human Development Reports*, hrd.undp.org, 2024. / [6] CNUCED, *Le développement économique en Afrique. Doublement de l'aide : Assurer la grande poussée*, Organisation des Nations Unies, 2006. / [7] ARNDT C., JONES S., TARP F., "Assessing Foreign Aid's Long-Run Contribution to Growth and Development" in *World Development*, 2015, vol. 69, issue C, pp. 6-18. / [8] The Global Fund, *Results Report 2018 : 27 Million Lives Saved*, 2018. / [9] OMS, *Global polio eradication initiative applauds WHO African region for wild polio-free certification. News Release*, 25 août 2020. / [10] UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2015 – Education for all 2000–2015 : Achievements and Challenges*, 2015. / [11] OCDE, *Development Co-operation Profiles*, Paris : Editions OCDE, 2021. / [12] ONU, *Global Sustainable Development Report 2023*, 2023, p. XX. / [13] ONU, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2022*, 2022. / [14] *Ibidem*. / [15] Banque Mondiale, *Poverty – Overview*, worldbank.org, 2 avril 2024.

GRAPHIQUE 1 NOMBRE DE PERSONNES VIVANT AVEC MOINS DE 1,90 DOLLAR PAR JOUR, 2015-2018, PROJECTION 2019-2022 AVANT ET APRÈS LA COVID-19

en millions de personnes

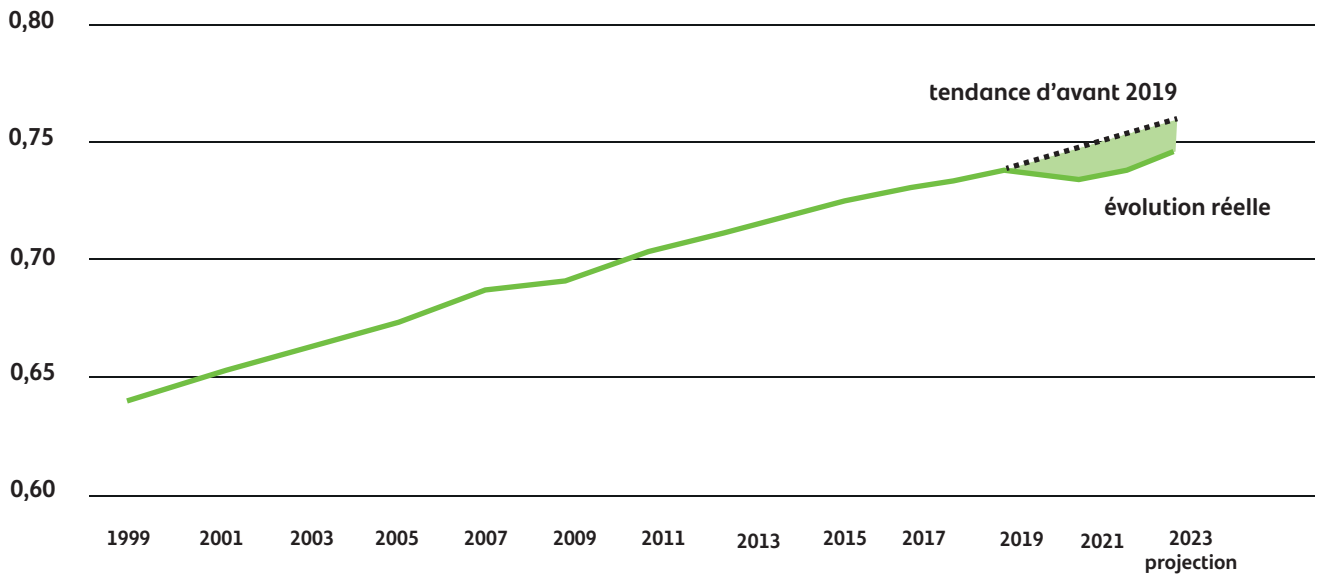


Source : ONU, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2022,* 2022.

De son côté, **l'indice de développement humain** (IDH) a baissé pour la première fois depuis sa création lors des années 2020 et 2021. Il a depuis lors rebondi pour atteindre un niveau dépassant les records en 2023, mais ces trois années de perte continuent d'avoir des répercussions aujourd'hui[16]. En outre, le redressement des valeurs composant l'IDH a été très inégal selon les pays. Si tous les pays de l'OCDE ont vu leur IDH se redresser en 2023, cela n'a été le cas que pour la moitié (49%) des pays dits « les moins avancés » (c'est-à-dire les pays dont les IDH sont déjà les plus faibles au monde)[17].

GRAPHIQUE 2 UNE DÉVIATION DE LA TRAJECTOIRE DE L'INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN (IDH)

valeur de l'IDH au niveau mondial



Source : PNUD, *Rapport sur le développement humain 2023-24 – Sortir de l'impasse : Repenser la coopération dans un monde polarisé,* 2024.

GRAPHIQUE 3 REDRESSEMENT DES PAYS EN 2023, APRÈS LE RECUL DE L'IDH DE 2020 OU 2021

Source : PNUD, *Rapport sur le développement humain 2023-24 – Sortir de l'impasse : Repenser la coopération dans un monde polarisé,* 2024.

/ [16] PNUD, *Rapport sur le développement humain 2023-24 – Sortir de l'impasse : Repenser la coopération dans un monde polarisé*, 2024. / [17] *Ibidem*.

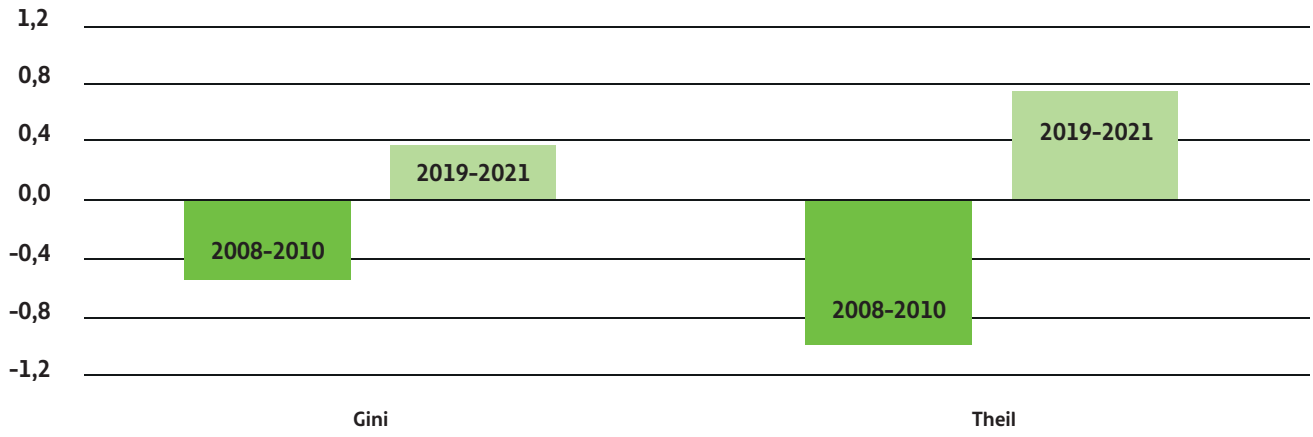
> « Les inégalités de revenus entre pays sont reparties à la hausse en 2020, après 20 ans de baisse constante. »

Les **inégalités** sont effectivement un troisième indicateur qui s'est aggravé au début des années 2020. Suite à la pandémie de Covid et aux mesures de relance très inégales dans le monde, les inégalités de revenus entre pays sont reparties à la hausse en 2020, après 20 ans de baisse constante[18]. Selon certaines mesures comme les indices de Gini et de Theil, les inégalités entre pays sont revenues aux niveaux du début des années 2010, annulant ainsi 10 ans de progrès en la matière[19]. La même tendance existe pour les inégalités non pas de revenus, mais celles d'IDH, entre pays à IDH élevé et pays à IDH faible : la différence de valeur entre les IDH élevés et les IDH faibles dans le monde est repartie à la hausse en 2020, après plus d'une décennie de baisse[20]. Enfin, depuis 2020 également, les cinq hommes les plus riches du monde ont doublé leur fortune alors que près de cinq milliards de personnes se sont appauvries. Oxfam estime qu'au rythme actuel, il faudra 230 ans pour éliminer la pauvreté, mais nous pourrions avoir notre premier trillionnaire dans 10 ans seulement[21].

GRAPHIQUE 4 ÉVOLUTION DE L'INÉGALITÉ DE REVENUS ENTRE PAYS, AU NIVEAU MONDIAL

indices de Gini et de Theil

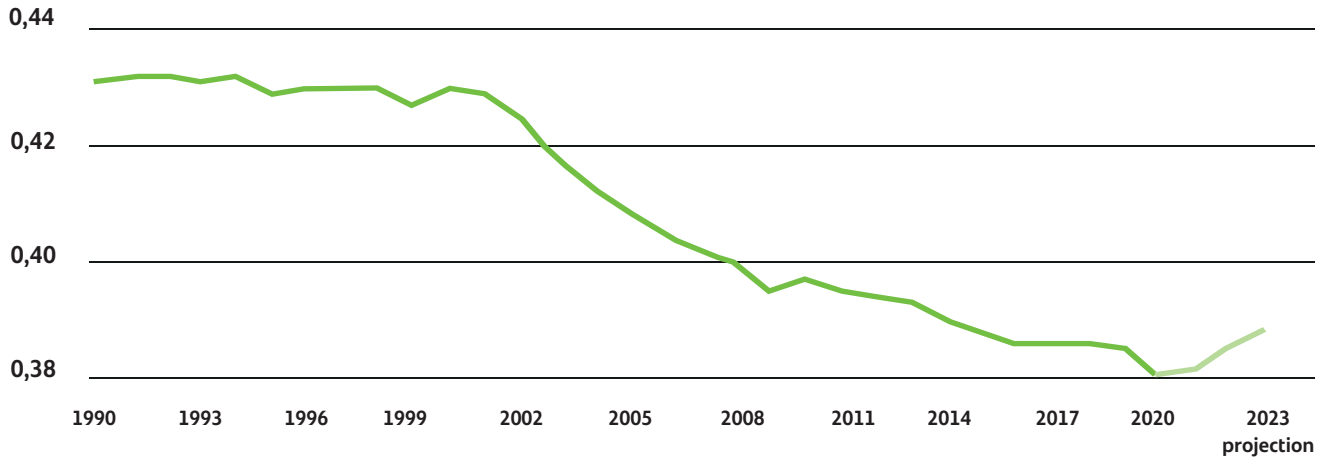
évolution des indices



Source : ADAROV A., *Global income inequality and the COVID-19 pandemic in three charts*, Blog de la Banque mondiale, 7 février 2022.

> «Le besoin en financements pour que les pays du Sud atteignent les ODD s'est accru de 56% depuis 2020.»

GRAPHIQUE 5 DIFFÉRENCE DE VALEUR DE L'IDH ENTRE PAYS À IDH ÉLEVÉ ET PAYS À IDH FAIBLE, DE 1990 À 2023



Source : PNUD, *Rapport sur le développement humain 2023-24 – Sortir de l'impasse : Repenser la coopération dans un monde polarisé,* 024.

Résultat de ces dernières tendances : la perspective de l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD) adoptés en 2015 par l'Agenda 2030 pour le développement durable s'est éloignée. Le besoin en financements pour que les pays du Sud atteignent ces ODD s'est donc accru de 56% depuis 2020[22], pour se situer aujourd'hui entre 2 500 et 4 000 milliards USD par an[23]. Alors que nous avons dépassé le point à mi-chemin vers l'échéance 2030, seuls 2 de 36 indicateurs liés aux ODD sont en passe d'être atteints, selon le Rapport 2023 des Nations Unies sur le développement durable[24]. Pour plusieurs indicateurs où des progrès importants avaient été enregistrés avant 2020, la progression s'est maintenant ralentie. Il s'agit notamment du taux de mortalité infantile, de la couverture vaccinale, de l'achèvement de l'enseignement primaire ou encore de l'accès à l'électricité. D'autres objectifs ont reculé et continuent de régresser, notamment la sécurité alimentaire, avec un nombre de personnes vivant dans la faim ou l'insécurité alimentaire en augmentation, mais aussi la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la prévention de l'extinction des espèces[25].

/ [18] ADAROV A., *Global income inequality and the COVID-19 pandemic in three charts*, Blog de la Banque mondiale, 7 février 2022. / [19] *Ibidem*. / [20] PNUD, *Rapport sur le développement humain 2023-24 – Sortir de l'impasse : Repenser la coopération dans un monde polarisé*, 2024. / [21] Oxfam, *Inequality Inc.*, 15 janvier 2024. / [22] OCDE, *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023*, 2023. / [23] UN DESA, *Financing for sustainable development report 2024*, avril 2024. / [24] ONU, *Global Sustainable Development Report 2023*, 2023. / [25] *Idem*, p. 2.

CLIMAT INSTABLE ET ÉLECTIONS POLARISANTES

Le début des années 2020 a donc été empreint des conséquences interconnectées de ces crises successives, menant à une instabilité mondiale accrue. Cumulée à une géopolitique internationale de plus en plus polarisante, cette situation a fragilisé la confiance en l'avenir des citoyens. Ceci est particulièrement important en **2024, année où plus de la moitié de l'humanité est appelée à voter**. L'instabilité mondiale croissante a parfois été instrumentalisée en faveur d'une certaine vision d'un « État protecteur » favorisant l'agenda national-populiste et identitaire des partis d'extrême-droite. Dans plusieurs pays, ces derniers ont d'ailleurs été les grands vainqueurs des élections européennes de juin 2024, confirmant une tendance déjà présente en 2019. Pour la Belgique, le *Vlaams Belang* a été désigné premier parti à l'Europe. Premier parti en France également, le *Rassemblement National* a gagné 12 sièges au Parlement européen, avec plus de 31% des voix, score qui s'est confirmé au premier tour de l'élection législative consécutive à la dissolution de l'Assemblée nationale. En Autriche, le FPÖ était également le principal vainqueur des élections européennes, tout comme le parti de Giorgia Meloni en Italie, ou celui de Viktor Orbán en Hongrie. L'AfD n'est certes arrivée que deuxième en Allemagne, mais elle a gagné 6 sièges tout de même. L'extrême droite s'est également retrouvée en deuxième place aux Pays-Bas et en Pologne. Et si elle a néanmoins perdu dans d'autres pays européens, il demeure incontestable qu'elle s'est généralement renforcée ces dernières années sur le vieux continent.

DES ENJEUX IMPORTANTS POUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Ces résultats témoignent d'un monde de plus en plus polarisé et polarisant, alors que nous nous trouvons devant des enjeux cruciaux au niveau international. En premier lieu, un double enjeu se profile sur l'Agenda 2030 pour le développement durable. Premièrement et comme dit plus haut, les 17 Objectifs de développement durable ne sont pas en passe d'être atteints alors que nous avons dépassé le point à mi-parcours jusque 2030 : il faudra donc redoubler d'efforts si nous voulons en atteindre ne fût-ce que quelques-uns. Deuxièmement, les négociations aux Nations Unies devront bientôt commencer sur un programme d'action post-2030. Quel programme pourrait alors remplacer l'Agenda 2030 ? Certains craignent qu'on ne parvienne pas à adopter un nouvel agenda ambitieux, vu le contexte géopolitique actuel et la crise du multilatéralisme qui s'invite dans les débats internationaux. D'autres, plus optimistes, espèrent, après un Agenda 2030 universaliste (qui concerne tous les pays du monde plutôt que seulement les pays du Sud), un nouvel agenda plus systémique, qui puisse mieux faire les liens entre les différents objectifs.

À plus court terme se prépare un Sommet international fin septembre 2024 à New York, appelé « le **Sommet de l'Avenir** ». L'idée d'organiser ce Sommet trouve son origine dans le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, António Guterres, intitulé « Notre Programme commun » de septembre 2021 [26]. Ce rapport prône le renouvellement de la confiance et de la solidarité au niveau international, ainsi qu'un renouvellement du système multilatéral, et propose le Sommet de l'avenir comme moment décisif pour s'accorder sur les principales améliorations à mettre en œuvre. Ce Sommet a donc un double objectif : renforcer le multilatéra-

> « Au niveau international, l'aide publique au développement (APD) en 2023 a atteint un nouveau niveau record de 224 milliards USD. »

lisme et trouver des solutions pour réaliser les objectifs de l'Agenda 2030, mais aussi ceux du Programme d'action d'Addis Abeba pour le financement du développement et de l'Accord de Paris sur le climat. À l'heure d'écrire ces lignes, un document intitulé « Pacte pour l'avenir » était en train d'être négocié, avec pour but de le faire adopter par les États membres des Nations Unies lors du Sommet en question. L'espoir est qu'il en résulte « un monde – et un système international – mieux à même de gérer les défis présents et futurs, pour le bien de l'humanité tout entière et des générations à venir »[27].

Deuxième échéance d'une importance capitale : la **quatrième Conférence internationale sur le financement du développement**, qui aura lieu en Espagne en juin-juillet 2025. Cette conférence fait suite aux trois premières conférences des Nations Unies sur ce thème, qui ont eu lieu à Monterrey au Mexique (2002), à Doha au Qatar (2008), et à Addis Abeba en Ethiopie (2015). Cette dernière avait permis d'adopter le Programme d'action d'Addis Abeba, un accord ambitieux intégrant des recommandations importantes sur le financement du développement. L'enjeu en 2025 sera d'aller plus loin encore, pour trouver des solutions innovantes dans les domaines de la fiscalité internationale, de l'architecture financière internationale, ou de la dette des pays du Sud (cf. chapitre « Zoom »).

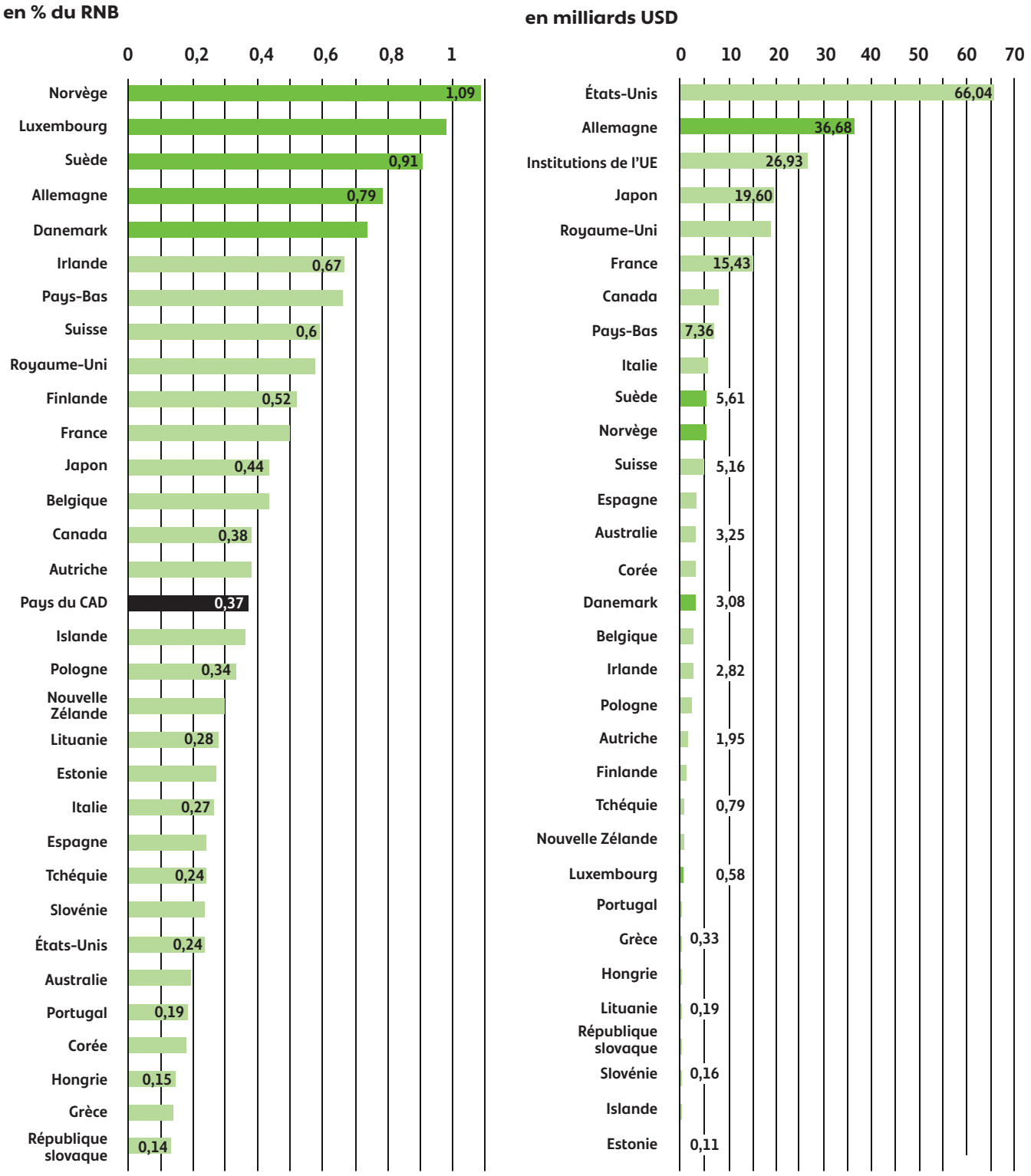
LA COOPÉRATION INTERNATIONALE EST-ELLE À LA HAUTEUR ?

Face à ces enjeux présents et futurs, ce Rapport pose aussi la question de savoir si les financements de la coopération au développement ont été à la hauteur. **À première vue, au niveau international, l'aide publique au développement (APD)[28] en 2023 a atteint un nouveau niveau record** de 224 milliards USD, traduisant une augmentation de 1,8% par rapport à 2022[29]. C'est la cinquième année consécutive que l'aide internationale augmente. Son montant total pour 2023 est donc en hausse d'un tiers par rapport aux niveaux de 2019 (avant la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine).

Le plus grand pays donateur en volume reste les États-Unis, qui sont responsables de 30% de toute l'aide internationale. Ils sont suivis de l'Allemagne, du Japon, du Royaume-Uni et de la France. En pourcentage des richesses par contre, c'est la Norvège qui tient la première place du classement international, puisqu'elle consacre plus de 1% de son revenu national brut (RNB) à l'aide au développement (1,09%). Suivent le Luxembourg (0,99%), la Suède (0,91%), l'Allemagne (0,79%) et le Danemark (0,74%).

/ [26] ONU, *Notre Programme commun – Rapport du Secrétaire général*, 2021. / [27] ONU, *Sommet de l'avenir*, un.org/fr/summit-of-the-future. / [28] L'« aide publique au développement » est un terme officiel, défini par l'OCDE comme étant les financements fournis « par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. » Source : OCDE, *L'aide publique au développement (APD)*, oecd.org/fr/cad. / [29] Sauf mention contraire, toutes les statistiques et graphiques dans ce chapitre proviennent de : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

GRAPHIQUE 6 APD MONDIALE, EN 2023



Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

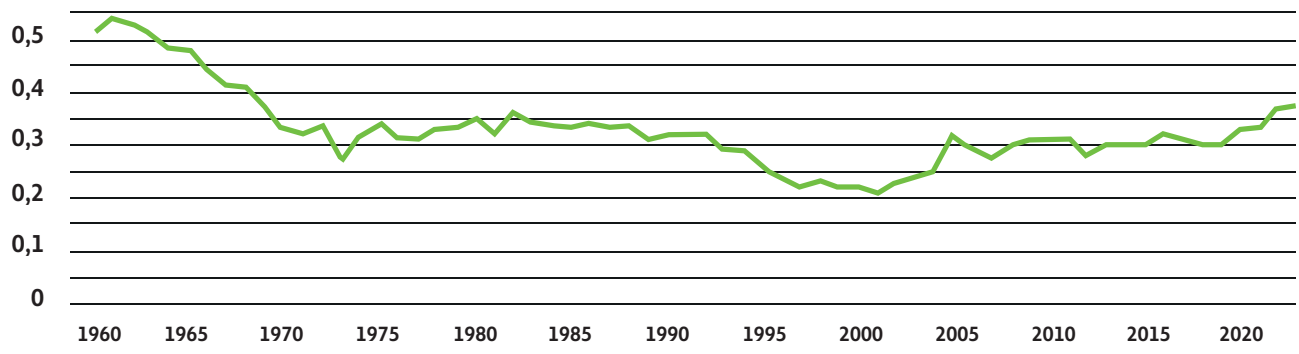
> «Les pays donateurs n'ont consacré que 0,37% de leur revenu national brut (RNB) à l'APD en 2023.»

CINQ NUANCES IMPORTANTES

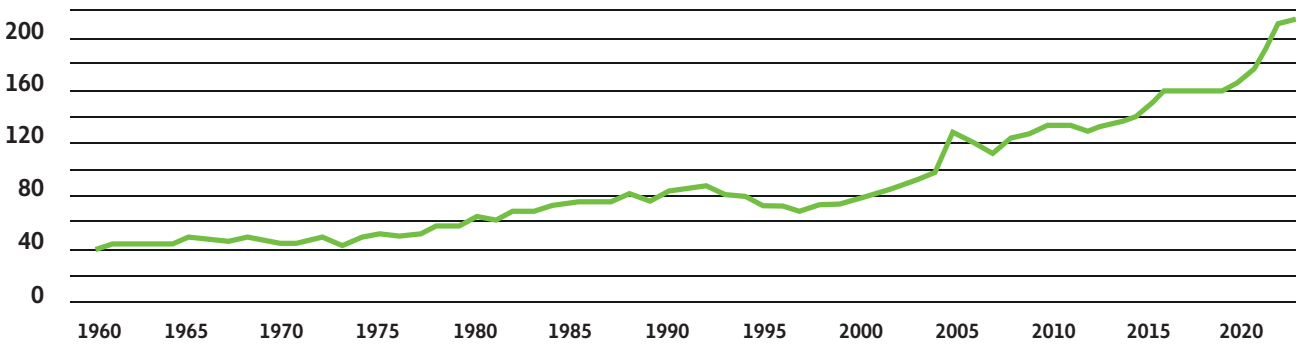
Ces bonnes nouvelles sont cependant à nuancer. Premièrement, lorsqu'on calcule l'APD en pourcentage des richesses, **les pays donateurs n'ont consacré que 0,37% de leur revenu national brut (RNB) à l'APD** en 2023, en stagnation par rapport à l'année précédente. Le total de l'APD internationale reste donc bien en-dessous de l'engagement des pays riches aux Nations Unies de 0,7% du RNB pour l'APD, pris il y a plus de 50 ans. Cinq pays seulement ont dépassé cet objectif: Norvège, Luxembourg, Suède, Allemagne et Danemark.

GRAPHIQUE 7 APD MONDIALE, DE 1960 À 2023

en % du RNB



en milliards USD



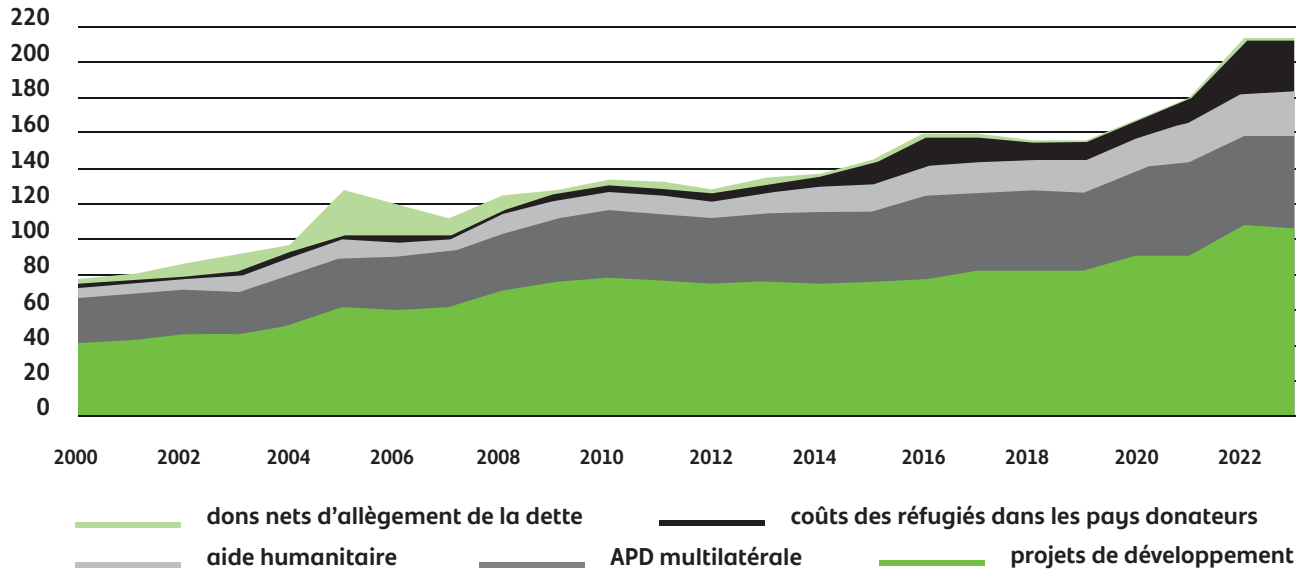
Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

> «Les frais d'accueil de personnes en demande d'asile représentent encore 14% de l'APD mondiale.»

Deuxième raison de relativiser l'augmentation de l'aide internationale : le fait qu'elle soit due à la hausse de l'**aide humanitaire d'urgence**. Celle-ci a augmenté de 5% en 2023, pour atteindre un total de 26 milliards USD. Plus globalement, depuis 2019, l'aide humanitaire a augmenté de 37% (passant de 18 milliards USD à 25 milliards USD). Certes, l'OCDE rappelle qu'elle est restée à environ 11% de l'aide totale depuis 2019, mais le graphique ci-dessous montre bien comme sa proportion a augmenté depuis les années 2000. Or si l'aide humanitaire est indispensable, l'aide structurelle au développement doit rester beaucoup plus importante, puisqu'elle œuvre à renforcer la résilience et à prévenir les causes profondes de crises humanitaires successives.

GRAPHIQUE 8 COMPOSANTES DE L'APD DES PAYS DU CAD, 2000-2023

milliards USD, prix constants 2022

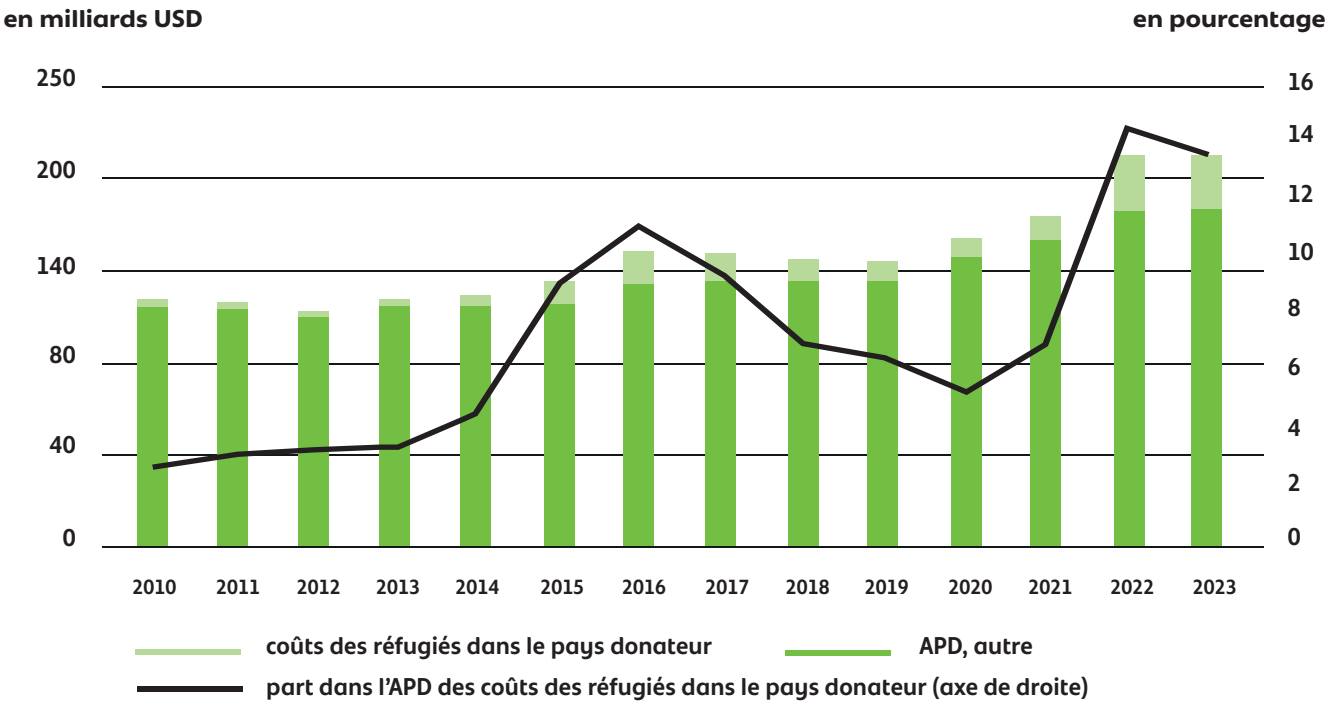


Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

Troisième bémol à l'augmentation de l'aide internationale : **elle comprend des financements qui n'en sont pas réellement**. Par exemple, selon les règles de l'OCDE, les pays donateurs ont le droit de comptabiliser les frais d'accueil des personnes en demande d'asile comme de l'aide au développement. Ceci est contesté par les organisations de la société civile, car ces financements, aussi nécessaires soient-ils, sont dépensés sur le territoire du pays donateur et n'ont pas pour objectif premier le développement de pays du Sud. Or ces frais d'accueil de personnes en demande d'asile comptabilisés comme de l'aide ont augmenté de 184% depuis 2019, passant de 10 à 29 milliards USD. Et s'ils ont diminué de 6% en 2023, ils représentaient toujours 14% de l'aide totale (contre 15% en 2022). Pour sept pays, le coût des réfugiés sur leur territoire représentait encore plus d'un quart de leur aide au développement.

> « En 2023, l'APD a diminué dans tous les pays donateurs membres de l'UE, à l'exception de quatre seulement. »

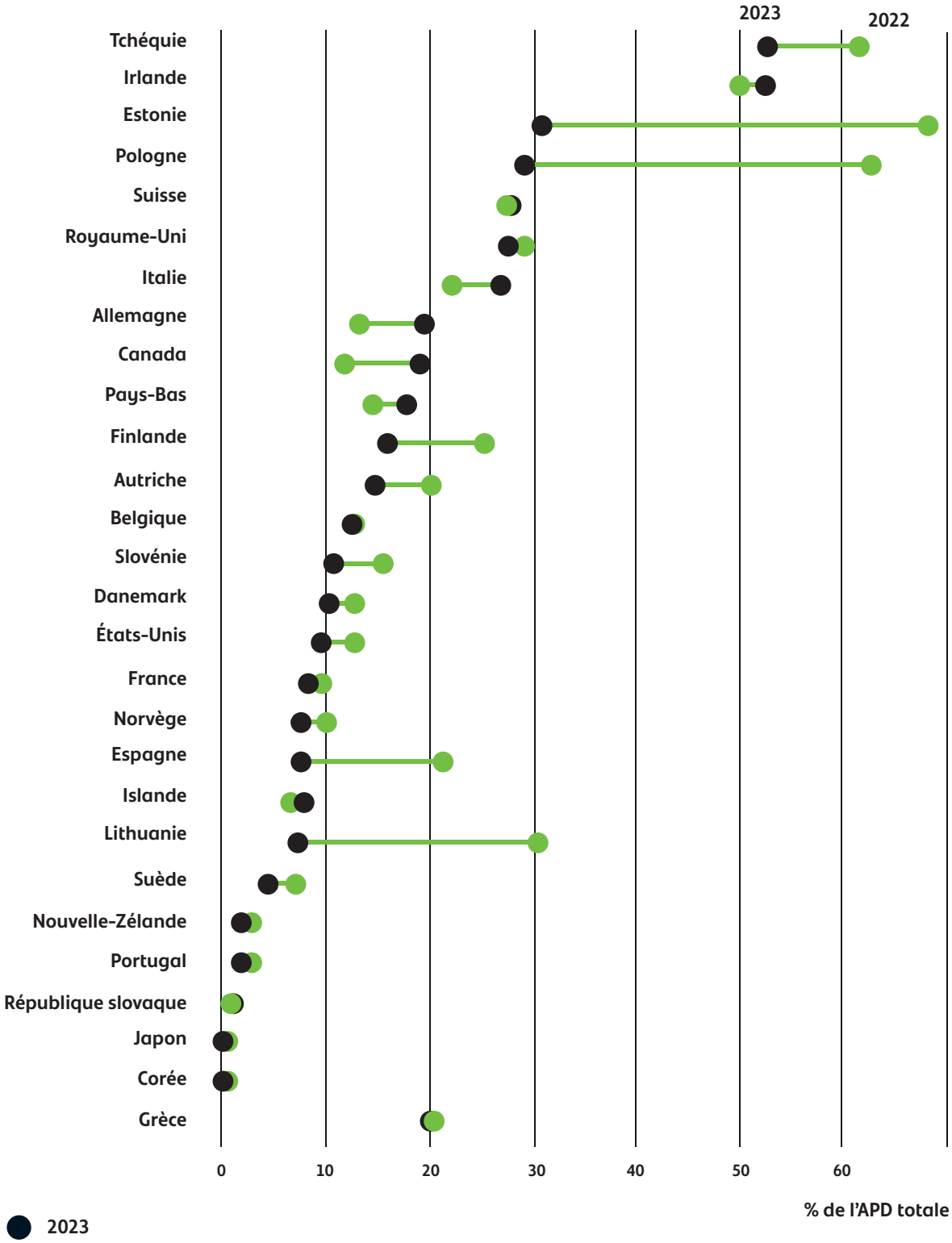
GRAPHIQUE 9 ÉVOLUTION DES FRAIS D'ACCUEIL DE RÉFUGIÉS COMPTABILISÉS EN APD



Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

En outre, **spécifiquement au niveau européen, l'APD des pays donateurs membres de l'UE a diminué de 8%** entre 2022 et 2023, s'élevant à 93 milliards USD. Elle a d'ailleurs diminué dans tous les pays donateurs membres de l'UE, sauf quatre (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Suède). Elle ne représentait donc que 0,52% de leur revenu national brut combiné. Cette diminution est en grande partie due à celle des frais d'accueil des réfugiés ukrainiens, qui avaient fortement augmenté en 2022. Ces frais représentaient pourtant encore 17% de l'aide européenne en 2023. Dans certains pays, ils expliquent la forte fluctuation de l'aide au développement : celle-ci a diminué en République tchèque, en Pologne et en Estonie de 34%, 37% et 51% respectivement en 2023.

GRAPHIQUE 10 DÉPENSES D'APD EN FRAIS D'ACCUEIL DE RÉFUGIÉS DANS LES PAYS DONATEURS, EN POURCENTAGE DE L'APD TOTALE, ENTRE 2022 ET 2023



Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

> «L'APD allouée aux pays dits "les moins avancés" représentait 22% seulement de l'aide totale, soit la proportion la plus basse en plus d'une décennie.»

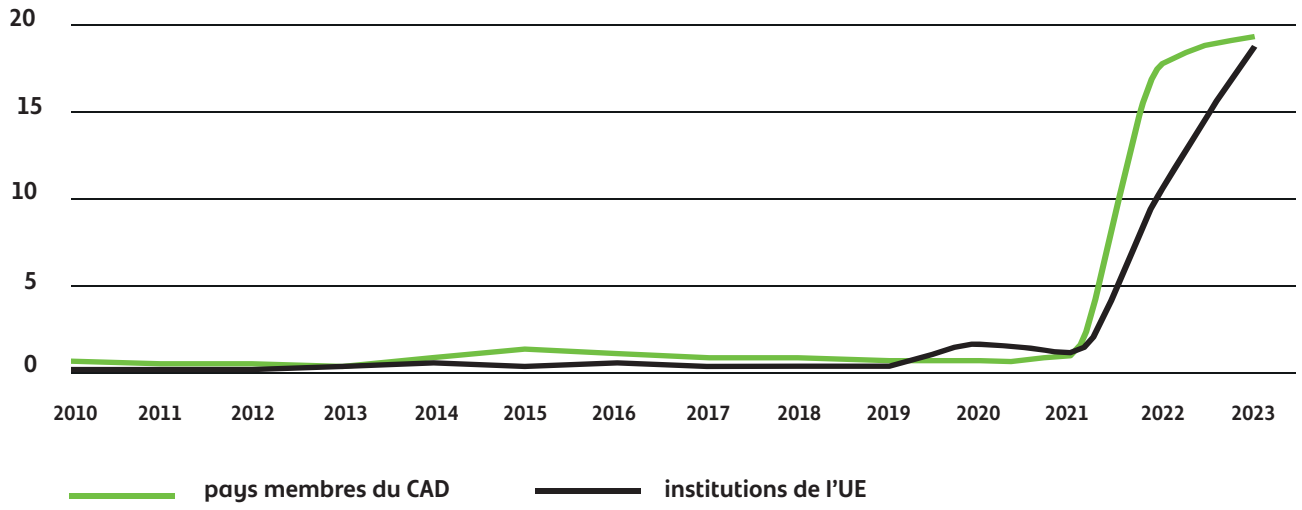
Cela contraste avec l'aide des Institutions européennes proprement dites, qui connaît une augmentation de 10% en 2023, due en grande partie au soutien à l'Ukraine. En effet, plus de la moitié (54%) de l'aide des Institutions européennes est allée à l'Ukraine. Et ceci est symptomatique de la cinquième, et peut-être la plus importante, raison de nuancer l'augmentation de l'aide internationale : celle-ci est en grande partie due au soutien à un seul pays, l'Ukraine. En effet, l'aide à l'Ukraine a augmenté de 9% en 2023, pour atteindre 20 milliards USD, dont 3,2 milliards USD d'aide humanitaire. L'OCDE le dit clairement : «Dans l'histoire de l'aide publique au développement, le volume alloué à l'Ukraine est le plus important jamais accordé à un seul pays en une seule année.» En effet, cette aide représente 9% de toute l'aide internationale, et la moitié de l'aide allouée à l'ensemble du continent africain (42 milliards USD).

Certes, l'aide vers l'Afrique a augmenté elle aussi en 2023, mais seulement de 2% par rapport à 2022, année où elle avait chuté de 11%. Elle n'a donc toujours pas retrouvé son niveau de 2021. De même, située à 37 milliards USD, l'aide allouée aux pays dits « les moins avancés » (pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde) a augmenté de 3% en 2023, après une diminution de 6% l'année d'avant. Selon la CNUCED, cette aide ne représentait alors que 22% de l'aide totale, soit la proportion la plus basse en plus d'une décennie[30].

/ [30] CNUCED, *Development aid hits record high but falls for developing countries*, 11 avril 2024.

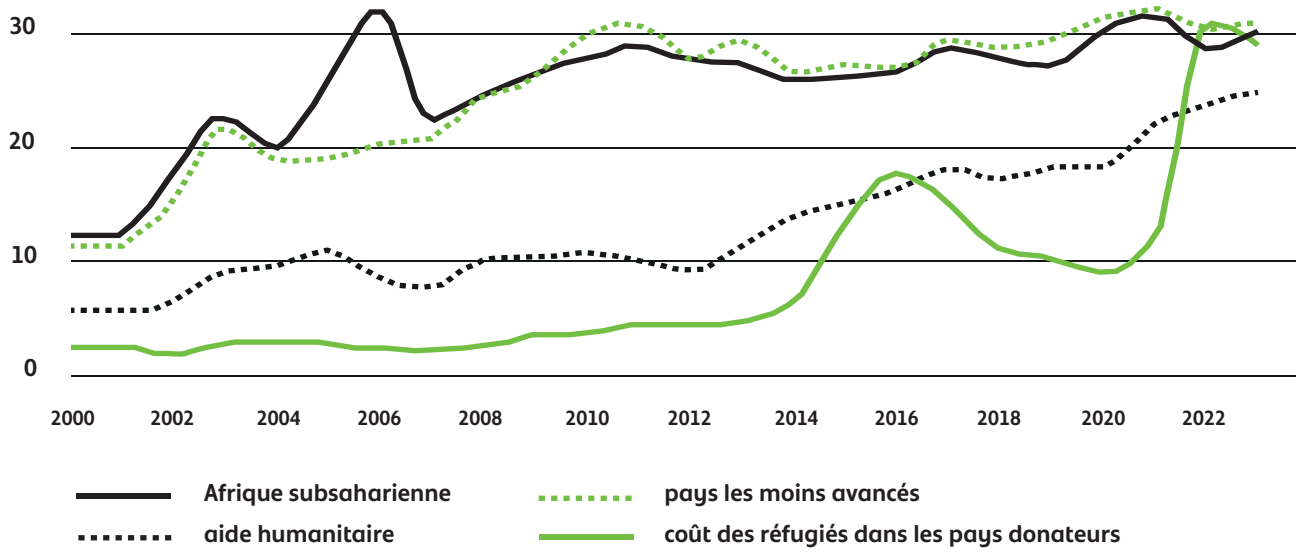
GRAPHIQUE 11 APD DES MEMBRES DU CAD À L'UKRAINE, 2010-2023

milliards USD, prix constants 2022



GRAPHIQUE 12 ÉVOLUTION DE L'APD BILATÉRALE NETTE DES PAYS DU CAD, 2000-2023

milliards USD, prix constants 2022

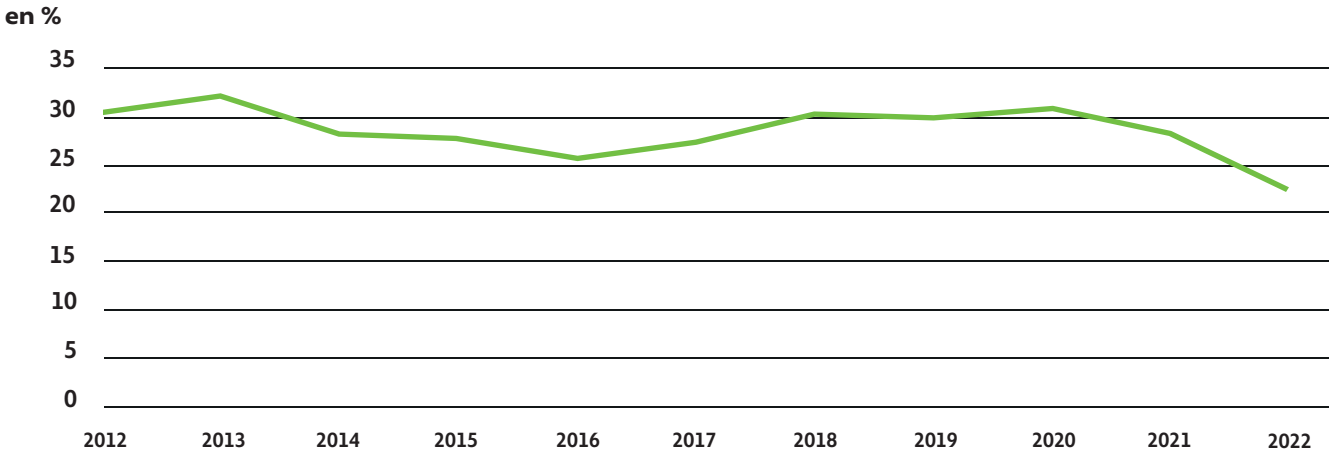


Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires. Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

> « À l'avenir, les donateurs devront intensifier leur soutien aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables, en particulier les pays les moins avancés et d'Afrique subsaharienne. »

GRAPHIQUE 13 PART DE L'APD MONDIALE ALLOUÉE AUX PAYS DITS « LES MOINS AVANCÉS »

prix constants 2021



Source : CNUCED, *Development aid hits record high but falls for developing countries*, 11 avril 2024.

INVESTIR DANS LA SOLIDARITÉ EST UNE NECÉSSITÉ

En conclusion, bien que l'aide mondiale ait légèrement augmenté, elle ne représente qu'une part relativement petite des richesses des pays donateurs, elle se traduit par une plus grande augmentation de l'aide d'urgence plutôt que de l'aide structurelle, et elle intègre toujours des financements qui ne devraient pas être comptabilisés comme de l'aide au développement. En outre, cette hausse s'est faite en parallèle d'une diminution, depuis 2021, des financements alloués aux pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde, en particulier en Afrique. Or si l'aide à l'Ukraine est indispensable, elle l'est tout autant pour ces pays-là. Carston Staur, Président du Comité d'aide au développement de l'OCDE, l'a dit lui-même : « À l'avenir, les donateurs devront intensifier leur soutien aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables, en particulier les pays les moins avancés et d'Afrique subsaharienne[31]. » Pour cela, **respecter l'objectif international de consacrer 0,7% du revenu national brut à l'aide au développement est plus important que jamais.**

/ [31] OCDE, *Augmentation de l'aide publique au développement en 2023 avec un soutien accru à l'Ukraine et aux besoins humanitaires*, Communiqué de presse, 11 avril 2024.

0,7 %
POUR L'AIDE
AU DÉVELOPPEMENT
C'EST
MAINTENANT !
LA

2. QUANTITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Les volumes de l'aide publique au développement de la Belgique ont stagné en 2023, et même diminué en pourcentage de nos richesses. La Belgique s'est donc éloignée de l'objectif international de 0,7%. Cela est d'autant plus regrettable qu'elle est généralement félicitée pour ses choix pertinents : celui de concentrer sa coopération au développement dans les pays qui en ont le plus besoin ; celui de concentrer ses financements dans les trois secteurs que sont la santé, l'éducation et la souveraineté alimentaire ; ou encore celui de refuser de comptabiliser en APD les coûts imputés d'étudiants étrangers et les frais d'accueil des réfugiés ukrainiens.
Sous la nouvelle législature, une trajectoire de croissance devra donc être adoptée pour permettre à l'APD belge d'atteindre 0,7% du RNB pour 2030, tel que cela est préconisé par l'Examen à mi-parcours de l'OCDE.

© Shannon Rowies

> «L'APD belge est passée de 0,45 à 0,44% du RNB en 2023. Elle s'est donc éloignée de l'objectif international de consacrer 0,7% du RNB à l'APD.»

STAGNATION DE L'APD BELGE

En 2023, et selon les chiffres fournis par la Coopération belge (DGD) présentés dans ce Rapport, l'aide publique au développement (APD) de la Belgique est passée de 2,5 à 2,6 milliards EUR, après une augmentation de 86 millions EUR, correspondant à 3,4%[32]. Cette augmentation est principalement due à une hausse de trois flux financiers. Premièrement, les financements en APD pour l'accueil de réfugiés en Belgique ont augmenté de 77 millions EUR (+ 33%). Deuxièmement, le SPF Finances comptabilise également des financements en APD pour les engagements multilatéraux : ceux-ci ont augmenté de 66 millions EUR (+ 102%), du fait d'un chevauchement de différentes contributions à l'Association internationale de développement (IDA, l'organe de la Banque mondiale qui travaille avec les pays à faible revenu). Enfin, l'APD allouée aux programmes humanitaires a augmenté de 29 millions EUR (+ 15%). En parallèle, les trois diminutions les plus notoires ont eu lieu dans les lignes budgétaires suivantes : l'APD comptabilisée par l'Autorité flamande (- 46 millions EUR), les financements alloués au Fonds européen de développement (- 23 millions EUR), et les contributions volontaires aux organisations multilatérales (- 22 millions EUR).

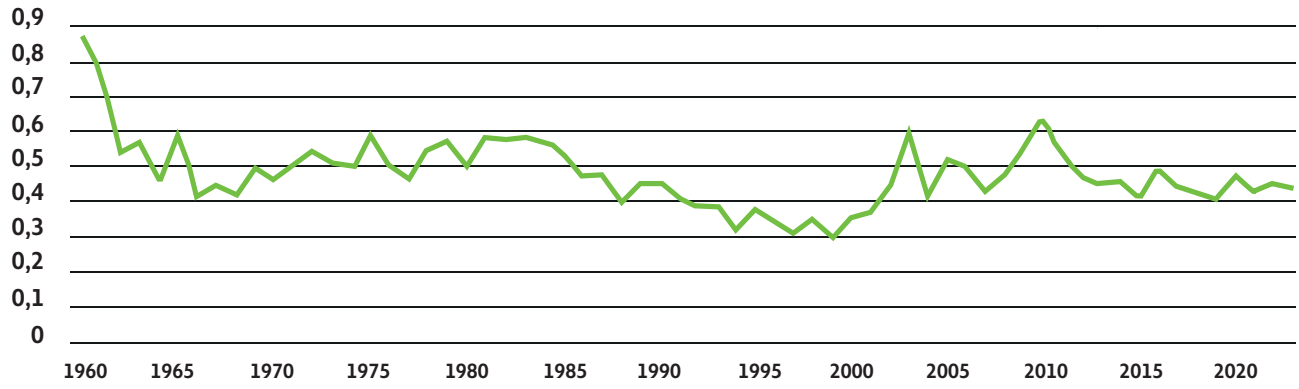
Malgré cette apparente augmentation de l'APD belge, celle-ci a en fait *diminué* selon les chiffres présentés par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). En effet, en mesurant l'APD en termes réels (prenant en compte l'inflation), l'OCDE considère que l'APD belge a baissé de 0,5% en 2023[33]. En outre, que ce soit selon les chiffres de la DGD ou de l'OCDE, l'APD belge est de toute façon passée de 0,45 à 0,44% du revenu national brut (RNB) en 2023. En pourcentage de nos richesses, elle a donc bien diminué. **La Belgique s'est de fait éloignée de l'objectif international de consacrer 0,7% du RNB à l'aide publique au développement** (cf. encadré).

D'OÙ VIENT L'OBJECTIF DE 0,7% ?

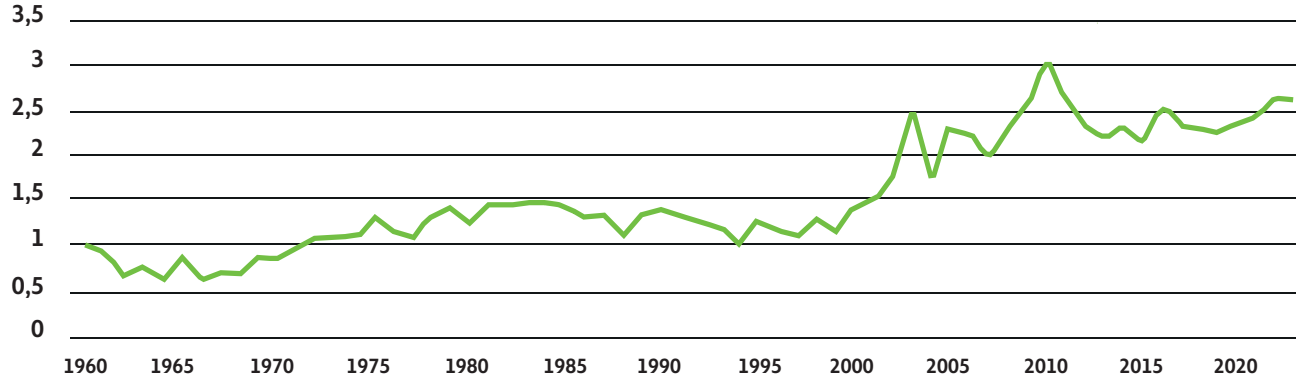
Par la Résolution 2626 (XXV) des Nations Unies adoptée le 24 octobre 1970, les pays dits « économiquement avancés » s'engageaient à consacrer 0,7% de leurs richesses à l'aide publique au développement. À l'époque, la date butoir pour respecter cet engagement était 1975 ; c'est-à-dire il y a presque 50 ans. En 2005, les 15 pays qui composaient alors l'UE ont réitéré l'engagement d'atteindre les 0,7%, pour 2015 au plus tard. En 2015 justement, cet engagement a été répété dans l'Agenda 2030 pour le développement durable adopté, avec pour nouvelle date butoir 2030. Ce même objectif a encore été répété dans le Consensus européen pour le développement de 2017. S'ils atteignent les 0,7% en 2030, ce qui est loin d'être acquis au vu des chiffres de l'année 2023, les pays riches auront honoré leur promesse avec 55 ans de retard.

GRAPHIQUE 14 ÉVOLUTION DE L'APD DE LA BELGIQUE DE 1960 À 2023

en % du RNB



en milliards USD



Source : OCDE, *April 2024 - Preliminary Figures*, 16 avril 2024.

/ [32] Sauf mention contraire, tous les chiffres présentés dans ce chapitre sont basés sur le tableau fourni par la DGD (datant de juin 2024), pp. 42-43 de ce Rapport. / [33] OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires – Note de synthèse détaillée*, 11 avril 2024.

> « Moins de la moitié de l'APD belge était gérée par la DGD en 2023, un chiffre qui n'a jamais été aussi bas en plus d'une décennie. »

MULTILATÉRALISATION DE L'APD

L'APD de la Belgique provient majoritairement du budget de la Direction générale coopération au développement (DGD) au sein du service publique fédéral (SPF) Affaires étrangères. En 2023, l'APD gérée par la DGD a très légèrement augmenté (+ 0,3%), passant de 1 290 à 1 293 millions EUR. Néanmoins, elle ne représentait que 49,5% de l'APD totale de la Belgique, un chiffre qui n'a jamais été aussi bas en plus d'une décennie. **Pour la première fois, moins de la moitié de l'APD belge est dorénavant géré par la DGD.** Et cela confirme une tendance à la baisse depuis 2010, que la législature 2019-2024 a continué de suivre. Ceci est regrettable, puisque l'APD gérée par la DGD permet de financer des projets et des programmes concrets de développement. Il faudrait donc à l'avenir pouvoir assurer que 60% au minimum de l'APD belge soient gérés par la DGD.

L'APD gérée par la DGD est divisée en trois canaux principaux : la Coopération gouvernementale (258 millions EUR), la Coopération non-gouvernementale (261 millions EUR) et la Coopération multilatérale (408 millions EUR). En 2023, les financements de la Coopération gouvernementale ont légèrement augmenté (+ 1,3%), passant de 255 à 258 millions EUR. Cette hausse est surtout due à celle des flux alloués à Enabel, l'agence de la **Coopération gouvernementale** : ceux-ci ont augmenté de 14 millions EUR (+ 8%), atteignant leur niveau le plus haut depuis 2011.

De son côté, la **Coopération non-gouvernementale** comprend les financements pour les ONG, les acteurs institutionnels, les institutions scientifiques, et d'autres acteurs non-gouvernementaux. Cette ligne budgétaire a augmenté de 4,2% en 2023, passant de 250 à 261 millions EUR et atteignant de ce fait son niveau le plus haut depuis au moins une décennie. Toutefois, comme le spécifie ACODEV, la fédération francophone des ONG, les financements des nouveaux programmes quinquennaux 2022-2026 des ONG belges ne couvrent pas les augmentations de dépenses liées à la seule inflation. En effet, et malgré un effort significatif de la Ministre qui a octroyé un budget complémentaire en 2023 (réparti sur 2023 et 2024, ce qui explique l'augmentation par rapport à 2022), cela ne permettra pas de couvrir l'inflation sur l'ensemble de la période 2022-2026 et donc de couvrir l'augmentation des coûts auxquels les acteurs de la coopération non-gouvernementale sont confrontés pour la mise en œuvre de leurs interventions.

Troisièmement, la **Coopération multilatérale** a vu ses financements diminuer de 8%, passant de 442 à 408 millions EUR en 2023. Cette diminution est surtout due à celle des contributions multilatérales volontaires (- 22 millions EUR, soit une diminution de 17%) et des financements alloués au Fonds européen de développement (- 23 millions EUR, soit une diminution de 25%). Néanmoins, il faut rappeler que la Coopération multilatérale avait fortement augmenté l'année d'avant, en 2022 (+ 12%). Aujourd'hui, la Coopération gouvernementale et non-gouvernementale ne représentent chacune qu'environ deux tiers du montant de la Coopération multilatérale (respectivement 63% et 64%).

Cela confirme une tendance à la **« multilatéralisation » de l'APD belge** plus généralement, qui pourrait être exacerbée par le financement d'une nouvelle contribution à l'Association internationale de développement (IDA pour *International Development Association*), l'organe de la Banque mondiale qui travaille dans les pays à faible revenu, dont le montant sera négocié fin 2024. Cette tendance est également confirmée en 2023 par l'augmentation de 102% de la ligne budgétaire attribuée aux contributions multilatérales du

> « Aujourd'hui, la Coopération gouvernementale et non-gouvernementale ne représentent chacune qu'environ deux tiers du montant de la Coopération multilatérale. »

SPF Finances, qui passe de 64 à 130 millions EUR, soit de très loin le niveau le plus élevé depuis au moins une décennie. Cela est cependant dû à un chevauchement exceptionnel des contributions déjà promises à IDA (la dernière tranche pour « IDA19 » et la première tranche pour « IDA 20 »).

De son côté, la **quote-part belge de l'APD gérée par la Commission européenne** est elle aussi restée extrêmement élevée en 2023, se situant à 639 millions EUR. Elle représentait donc un quart (25%) de l'APD totale de la Belgique. En comparaison, ce chiffre se situait aux alentours des 13% au début des années 2010. Enfin, si l'on analyse toutes les contributions multilatérales de la Belgique, celles-ci représentaient près de 60% de toute l'APD belge en 2022, selon l'OCDE (cf. graphique « Contributions aux organisations multilatérales en pourcentage de l'APD belge totale »)[34].

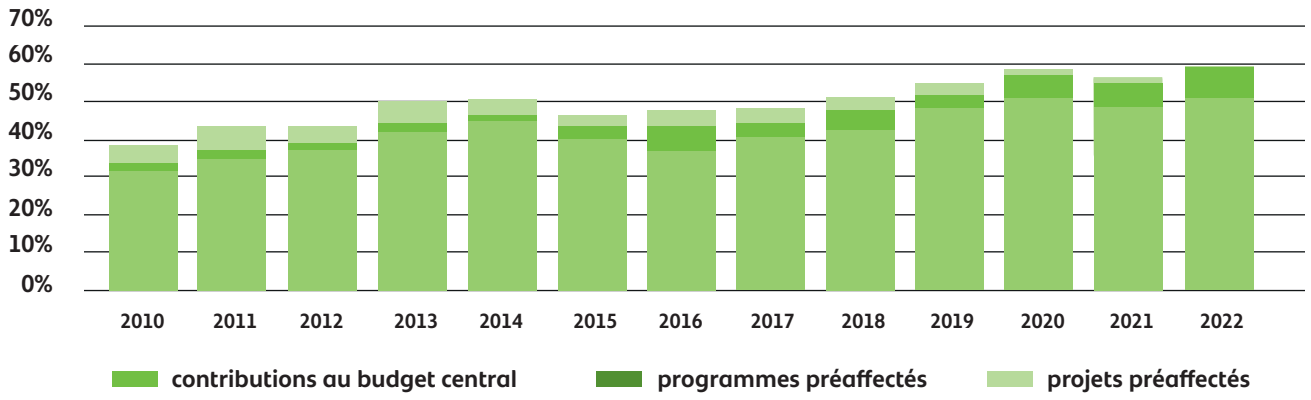
Certes, la multilatéralisation de l'APD n'est pas une mauvaise chose en soi. Elle peut signifier des gains en temps et en ressources humaines considérables pour la DGD. Le choix de financer le fonctionnement de base (*core funding*) des organisations multilatérales avait même été salué par une évaluation du Service de l'évaluation spéciale (SES) en 2017[35]. Ces organisations sont d'ailleurs internationalement reconnues : en 2022, 50% des contributions multilatérales de la Belgique sont allés aux institutions de l'Union européenne, et 21% sont allés au système des Nations Unies, avec en tête : le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)[36]. Enfin, le soutien au système multilatéral n'a peut-être jamais été plus important que dans le contexte géopolitique actuel.

Néanmoins, la Belgique utilise-t-elle assez de son poids pour peser dans les décisions de ces organisations multilatérales, et pour s'assurer que les financements alloués ont ultimement un impact positif sur les vies des populations de pays du Sud ? **En outre, est-il positif que la DGD favorise ainsi un des trois canaux principaux de son aide** (gouvernement – non-gouvernemental – multilatéral) ? Certes, depuis 2010, les flux de la Coopération multilatérale ont toujours été plus élevés que ceux de la Coopération gouvernementale ou non-gouvernementale, au sein de la DGD. Mais depuis le début des années 2020, les déséquilibres en faveur de la Coopération multilatérale posent question, d'autant que la complémentarité de ces trois canaux est généralement saluée, permettant par exemple plus de flexibilité dans les contextes les plus fragiles. Cette complémentarité est aussi pertinente parce que chaque canal a ses propres objectifs et des acteurs spécifiques, et donc un rôle complémentaire à jouer. Conserver le soutien de la Coopération belge aux institutions multilatérales tout en augmentant le financement des deux autres canaux serait possible si la Belgique respectait une trajectoire de croissance budgétaire menant à la mobilisation de 0,7% de son RNB en 2030.

/ [34] OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024. / [35] SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement, *Core funding : An evaluation of the Belgian core funding policy of multilateral organisations*, avril 2021. / [36] OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

GRAPHIQUE 15 CONTRIBUTIONS BELGES AUX ORGANISATIONS MULTILATÉRALES EN POURCENTAGE DE L'APD TOTALE

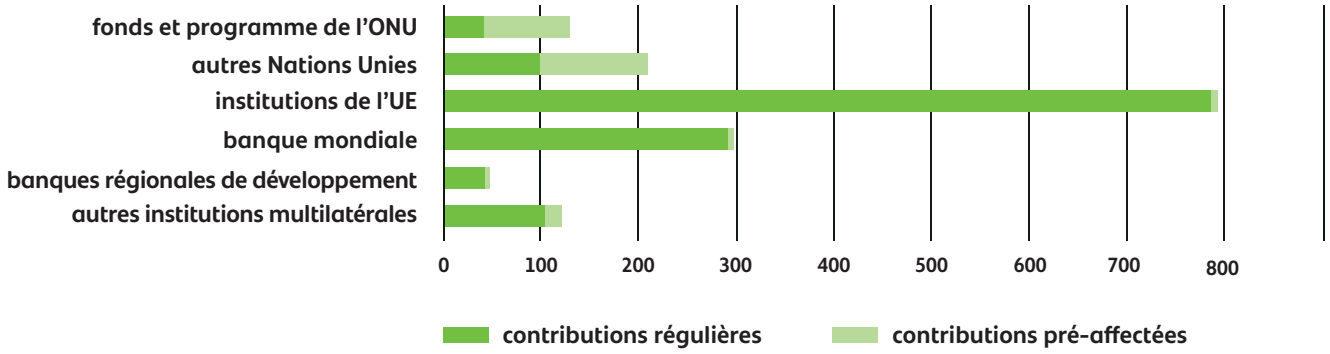
versements bruts, en pourcentage



Source : OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

GRAPHIQUE 16 CONTRIBUTIONS BELGES AU BUDGET CENTRAL D'ORGANISATIONS MULTILATÉRALES ET CONTRIBUTIONS PRÉAFFECTÉES DESTINÉES À CES ORGANISATIONS EN 2022

versements bruts, millions USD, prix courants



Source : OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

> « L'aide humanitaire atteint son niveau le plus haut depuis près de 15 ans. »

L'AIDE D'URGENCE AU DÉTRIMENT DE LA PRÉVENTION ?

Autre fait notable de l'année 2023 : l'augmentation de 15% de l'APD allouée aux programmes humanitaires de la DGD, passant de 189 à 218 millions EUR. L'aide humanitaire dépasse ainsi largement la barre des 200 millions EUR et atteint son niveau le plus haut depuis près de 15 ans. Ceci confirme la tendance depuis 2015 à l'augmentation de la proportion des financements alloués à l'aide d'urgence. Cette tendance pourrait être exacerbée au vu du constat fait par la DGD selon lequel les augmentations en APD des prochaines années vont surtout provenir du refinancement de l'IDA, du financement climat et de l'aide humanitaire[37].

L'augmentation de l'aide humanitaire n'est évidemment pas un problème en soi. Elle est la conséquence de la multiplication des conflits et des crises humanitaires. Le problème est qu'en parallèle, **les financements pour la prévention des conflits diminuent**. En effet, en 2023, ceux-ci ont diminué pour la cinquième année consécutive au sein du SPF Affaires étrangères, pour se situer à 3 millions EUR (-37%), soit leur niveau le plus bas depuis au moins 2010. En comparaison, ils étaient 8 fois plus élevés en 2011, représentant alors 29 millions EUR. Or l'OCDE le dit elle-même : « Tout dollar investi en prévention maintenant permet d'épargner 16 dollars à l'avenir »[38]. En plus d'être un investissement stratégique, la prévention des conflits est un secteur particulièrement important pour tout pays donateur voulant se concentrer dans les contextes fragiles, comme c'est le cas de la Belgique.

UNE AIDE FANTÔME ENCORE PRESENTE

La moitié des financements comptabilisés comme de l'APD ne sont pas gérés par la DGD, mais par les autres directions du SPF Affaires étrangères, le SPF Finances, la Commission européenne, les entités fédérées ou Fedasil. Au sein de ces canaux **se trouvent des montants qui ne devraient pas être comptabilisés comme de l'APD**, car ils ne représentent pas des financements dont l'objectif premier est le développement de pays du Sud : ils ne respectent donc pas en ce sens la définition de l'APD par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE[39]. C'est pourquoi ils sont souvent appelés « aide fantôme » par les organisations de la société civile.

Jusqu'en 2021 par exemple, représentant environ 40 millions EUR par an, les « **coûts imputés d'étudiants étrangers** » étaient comptabilisés comme de l'APD par la Belgique alors qu'ils étaient le fruit d'un calcul théorique du coût que le gouvernement encourait en proposant un enseignement supérieur à des étudiants de pays à faible revenu. Ils n'avaient pas pour objectif principal le développement des pays du Sud et il est donc logique qu'ils n'aient plus été comptabilisés comme de l'aide au développement en 2022 et en 2023. La décision de la Ministre Caroline Gennez n'en est pas moins à saluer.

Deuxième catégorie de l'aide fantôme : l'OCDE permet de compter **les dépenses pour l'accueil de personnes en demande d'asile comme de l'APD**, durant la première année de présence des personnes concernées, alors qu'elles

/ [37] "Preparatory documents for a path towards 0,7% have been prepared by DGD highlighting that, in the short-term, increases in ODA would mainly be driven by World Bank's IDA replenishments, climate finance and humanitarian assistance". Source: OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [38] OCDE, *States of Fragility 2022*, 2022, p. 68. / [39] Le CAD de l'OCDE définit l'APD comme étant les flux vers les pays en développement qui sont (1) fournis par des agences officielles ; (2) administrés avec pour objectif premier (*main objective*) la promotion du développement économique et du bien-être des pays en développement ; (3) sont de nature concessionnelle. Source : OCDE, *Official development assistance – definition and coverage*, 2018.

> « La Ministre Caroline Gennez a pris une décision à saluer : en 2022 et en 2023, la Belgique n'a pas comptabilisé les frais d'accueil pour les réfugiés ukrainiens dans son APD. »

sont par définition dépensées sur le territoire du pays donateur. Si ces dépenses sont nécessaires en soi, et essentielles pour permettre à la Belgique de respecter ses engagements dans le cadre de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, elles ne constituent pas des financements alloués aux pays du Sud avec comme objectif principal leur développement. Ici aussi, la Ministre Caroline Gennez a pris une décision à saluer : en 2022 et en 2023, la Belgique n'a pas comptabilisé les frais d'accueil pour les réfugiés ukrainiens dans son APD.

Petit bémol tout de même : **la Belgique a tout de même comptabilisé en APD les frais d'accueil pour les réfugiés de toutes les autres nationalités**. Outre le fait de poser une question de cohérence (pourquoi comptabiliser pour les uns et pas pour les autres ?), ces frais représentaient toujours 12% de l'APD belge en 2023, après une augmentation de 33% les faisant passant de 237 à 314 millions EUR. Comme en 2022, ce niveau de 12% est d'ailleurs le plus élevé de la législature 2019-2024.

Néanmoins, l'aide fantôme aura diminué sous cette législature, puisqu'elle représentait 10% de l'APD totale en moyenne, contre 14% sous la législature précédente (2014-2019). Quoi qu'il en soit, pour être tout à fait cohérente, la Belgique devrait cesser de comptabiliser en APD tous les frais d'accueil de réfugiés, quelle que soit leur origine.

DES PRIORITÉS GÉOGRAPHIQUES PERTINENTES

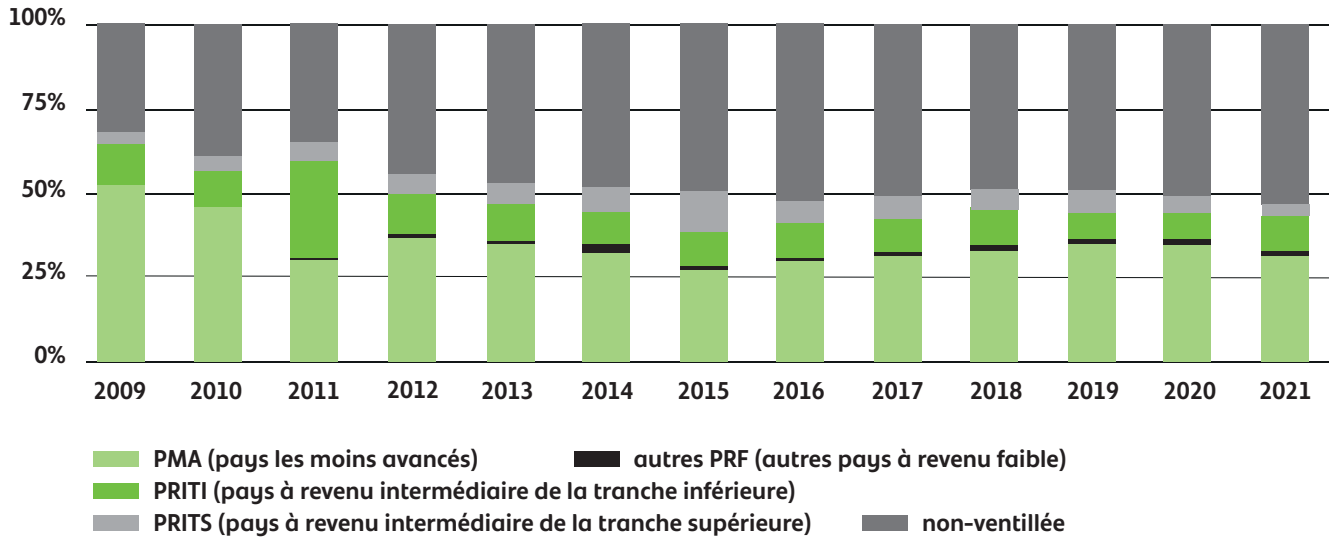
La Coopération belge est régulièrement félicitée parce qu'elle accorde une place privilégiée aux pays dits « les moins avancés » (PMA, pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde) et aux contextes fragiles, en particulier en Afrique subsaharienne. Selon l'OCDE en 2022, **les PMA ont reçu la part la plus importante (31%) de l'APD bilatérale**[40] (cf. graphique « APD bilatérale par groupe de revenu »). Ils ont également reçu 0,13% du RNB de la Belgique (contre 0,14% en 2021)[41]. Alors qu'elle est généralement reconnue comme une bonne élève en la matière, **la Belgique s'est donc éloignée de l'objectif international situé à 0,15-0,2% du RNB, repris dans l'Agenda 2030 pour le développement durable.**

Les pays en situation de fragilité ont reçu une part équivalente (31%) de l'APD bilatérale belge en 2022[42]. La part de cette APD fournie sous forme d'aide humanitaire s'est élevée à 25% (en hausse par rapport aux 23% en 2021), tandis que le secteur de la paix a représenté 7% (une baisse par rapport aux 8% en 2021). Sur l'ensemble des contributions au secteur de la paix, 1% seulement a été destiné à la prévention des conflits, soit un niveau équivalent à celui de 2021[43].

Quant au soutien à l'Ukraine en particulier, **les apports d'APD bilatérale de la Belgique se sont élevés à 72 millions USD en 2023**, soit une hausse de 7% par rapport à 2022, selon l'OCDE[44]. De ce montant en 2023, 65% ont été alloués sous forme d'aide humanitaire[45]. L'Ukraine était donc le deuxième plus grand bénéficiaire de l'APD belge gérée par la DGD en 2023, derrière la République démocratique du Congo, et devançant le Rwanda (cf. encadré « Top 20 des pays destinataires DGD de l'APD belge en 2023 »). Un point positif est en tout cas que les financements pour l'Ukraine aient été, jusqu'à présent, mobilisés de manière additionnelle. La Coopération belge a ainsi pu préserver son budget pour d'autres programmes de coopération, contrairement à ce qu'ont fait d'autres pays donateurs[46].

GRAPHIQUE 17 APD BILATÉRALE BELGE PAR GROUPE DE REVENU

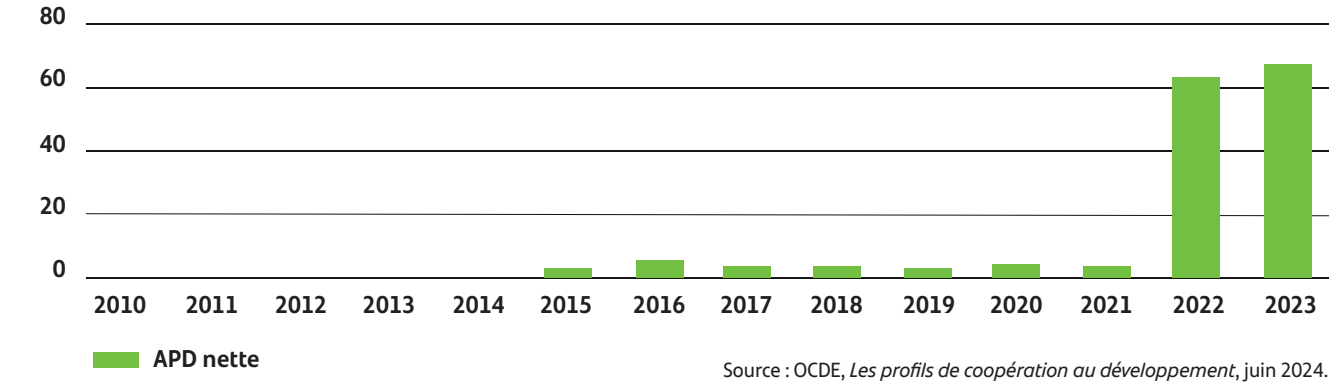
versements bruts, en pourcentage



Source : OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

GRAPHIQUE 18 APD BELGE ALLOUÉE À L'UKRAINE

versements bruts, millions USD, prix constants 2022



Source : OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

/ [40] Ici il s'agit de l'APD bilatérale selon la définition de l'OCDE, qui comprend tous les financements en APD (en ce compris les contributions pré-affectées aux financements multilatéraux) sauf l'aide multilatérale. Cette aide ne comprend donc pas les contributions multilatérales non-affectées (« core »), qui sont importantes dans le cas de la Belgique. À l'inverse, cette APD comprend des financements qui n'émanent pas de la DGD, comme les frais d'accueil de réfugiés, importants eux aussi, et qui ne sont pas alloués aux PMA ou aux États en situation de fragilité. Si l'on n'analysait donc que la seule DGD, le pourcentage d'APD alloué aux PMA ou aux États en situation de fragilité serait vraisemblablement plus élevé. Source : OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024. / [41] OCDE, Les profils de coopération au développement, juin 2024. / [42] *Ibidem*. / [43] *Ibidem*. / [44] *Ibidem*. / [45] *Ibidem*. / [46] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023.

GRAPHIQUE 19 TOP 20 DES PAYS DESTINATAIRES DE L'APD BELGE GÉRÉE PAR LA DGD EN 2023

1	République Démocratique du Congo
2	Ukraine
3	Rwanda
4	Territoires palestiniens
5	Burkina Faso
6	Bénin
7	Niger
8	Burundi
9	Syrie
10	Sénégal
11	Ouganda
12	Mali
13	Guinée
14	Mozambique
15	Tanzanie
16	Turquie
17	Maroc
18	Kenya
19	Pérou
20	Liban

Source : DGD, *Rapport annuel 2023*, avril 2024, p. 39.

> « Concernant la sécurité alimentaire en particulier, la Belgique n'est pas parvenue en 2022 à atteindre son objectif de consacrer 15% de l'APD à la sécurité alimentaire. »

DES SECTEURS PRIORITAIRES QUI ONT TOUT LEUR SENS

Outre des priorités géographiques pertinentes, la Coopération belge est aussi concentrée dans des secteurs pertinents pour atteindre ses objectifs de réduction de la pauvreté et de diminution des inégalités. En 2022, dernière année pour laquelle les chiffres de la DGD sont disponibles, les secteurs les mieux financés par la DGD étaient, par ordre décroissant : (1) l'aide humanitaire (représentant 18% de l'APD de la DGD) ; (2) l'éducation (10%) ; (3) la santé (8%) ; (4) la protection de l'environnement (7,5%) ; (5) l'agriculture (7,4%). À l'inverse, seuls 0,5% étaient alloués par la DGD au secteur des conflits, paix et sécurité (cf. tableau page suivante de l'APD belge par secteur).

Si l'on prend néanmoins les chiffres de l'APD belge dans son entièreté, les secteurs les mieux financés étaient, par ordre décroissant : (1) l'aide humanitaire (représentant 16% de l'APD totale) ; (2) les frais d'accueil de réfugiés en Belgique (12%) ; (3) la santé (8%) ; (4) le renforcement de la gouvernance (« Gouvernement et société civile » dans le tableau page suivante) (7,4%) ; (5) l'éducation (7,2%) ; (6) l'agriculture (5%). Le secteur de la paix et de la sécurité recevait quant à lui 2,4% de l'APD totale.

Si ces chiffres confirment l'importance de l'aide humanitaire au niveau belge, ils confirment également celle accordée aux trois secteurs que sont l'éducation, la santé et l'agriculture. En outre, selon l'OCDE, la Belgique se démarque par son engagement en faveur de l'**égalité des genres** : 66,7% de son aide bilatérale ventilable examinée avaient l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes comme objectif principal ou significatif, contre 43,3% en moyenne pour le CAD[47] ; un chiffre qui est toutefois inférieur à l'engagement à consacrer 85% de l'APD à des projets prenant en compte la dimension genre de manière transversale, dont 20% de manière spécifique. En outre, concernant la sécurité alimentaire en particulier, la Belgique n'est pas parvenue en 2022 à atteindre son objectif de consacrer 15% de l'APD à la sécurité alimentaire, puisqu'elle n'y consacrait que 9,8% de son APD totale, et 12,8% de l'APD gérée par la seule DGD.

/ [47] OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

L'APD BELGE PAR SECTEUR EN 2022[48]

% de l'APD gérée par la DGD		% de l'APD totale
10,10%	Éducation	7,24%
8,33%	Santé	8,42%
0,24%	***dont nutrition de base***	***0,32%***
3,15%	Population et santé reproductive	1,89%
2,99%	Eau et assainissement	2,22%
7,14%	Gouvernement et société civile	7,40%
0,53%	Conflits, paix, sécurité	2,43%
6,40%	Services sociaux	4,36%
2,07%	Transport et stockage, communications	2,31%
2,40%	Énergie	1,80%
1,36%	Banques et services financiers	0,89%
2,66%	Entreprises	1,82%
7,44%	Agriculture, sylviculture, pêche	5,08%
2,26%	Industrie (extractive) et construction	1,54%
0,65%	Commerce et tourisme	0,53%
7,50%	Protection de l'environnement	4,77%
6,47%	Multi secteurs excl. bourses et formation	6,89%
1,29%	***dont développement rural***	***1,21%***
1,32%	***dont sécurité alimentaire***	***0,68%***
18,36%	Aide humanitaire	15,73%
2,54%	***dont aide alimentaire d'urgence***	***2,36%***
0,06%	Aide alimentaire	0,15%
0,66%	Aide budgétaire générale	0,44%
3,18%	Allègement de dette	1,62%
	APD pour les réfugiées en Belgique	12,02%
2,17%	Sensibilisation en Belgique	1,16%
1,96%	Frais administratifs	2,99%
2,17%	Secteur non spécifié	6,33%
12,88%	Sécurité alimentaire	9,80%

CONCLUSION

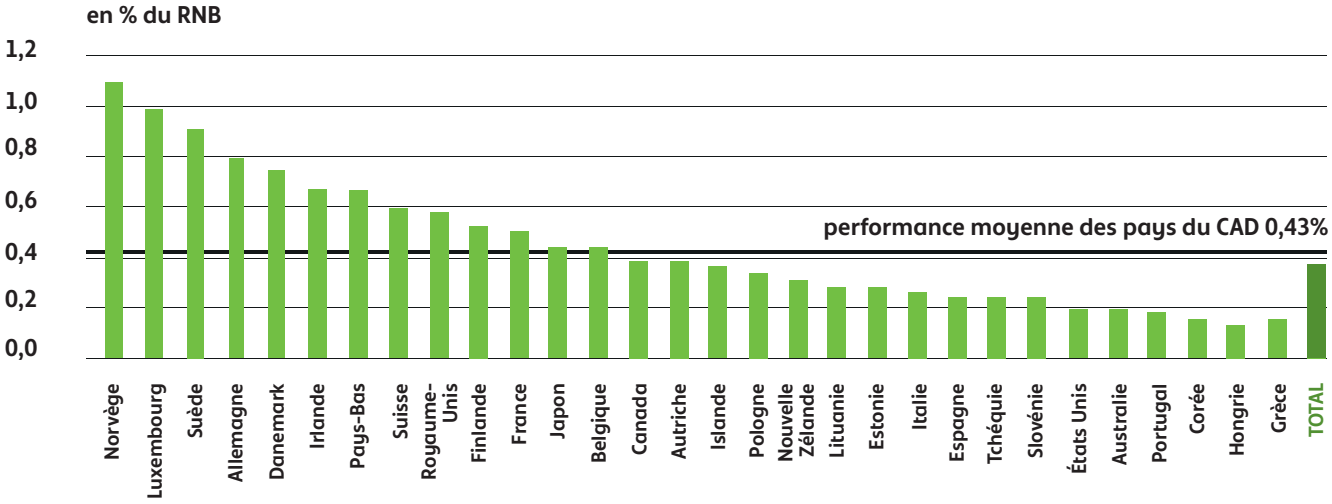
La Coopération belge a fait plusieurs choix stratégiques pertinents : celui de se concentrer dans les PMA et les contextes fragiles ; celui de concentrer ses financements dans les trois secteurs que sont la santé, l'éducation et la souveraineté alimentaire ; ou encore celui de fournir un maximum d'APD sous forme de dons (96%[49]) plutôt que de prêts. Sous la législature écoulée en particulier, la ministre Caroline Gennez peut être félicitée pour son choix d'avoir refusé de comptabiliser en APD les coûts imputés d'étudiants étrangers et les frais d'accueil de réfugiés ukrainiens.

Néanmoins, les frais de réfugiés non-ukrainiens sont toujours comptabilisés dans l'APD belge. Pour être cohérente, la Belgique devrait cesser de les comptabiliser, en suivant l'exemple du Luxembourg ou de l'Australie. Elle devrait aussi – et peut-être surtout – plaider au sein du CAD de l'OCDE pour que tous les autres donateurs, collectivement, décident aussi d'arrêter de comptabiliser ces frais en APD.

Autre bémol sur la quantité de l'APD belge : celle-ci a stagné en 2023, et même diminué en pourcentage du revenu national brut. **Notre pays reste donc sous la moyenne européenne, et s'est même éloigné de l'objectif international de 0,7%.** Il est aussi entouré de pays voisins qui obtiennent tous de meilleurs scores : Allemagne (0,79%), France (0,50%), Luxembourg (0,99%), Pays-Bas (0,66%). La Belgique se situe dorénavant à la 13e place des donateurs au niveau international en pourcentage du RNB, et à la 16e place en termes nominaux.

L'examen à mi-parcours du CAD de l'OCDE, réalisé fin 2023, conclut clairement : « La Belgique ne respecte pas ses engagements pris au niveau national, international et européen d'atteindre un ratio APD/RNB de 0.7% à l'horizon 2030 »[50]. L'OCDE ajoute que pour augmenter son impact, **la Belgique doit adopter une trajectoire de croissance** pour que l'APD belge puisse atteindre 0,7% du RNB pour 2030, en s'inspirant notamment de la trajectoire de croissance proposée pour le budget de la défense[51]. Les nouveaux financements ainsi mobilisés pourront servir à renforcer le travail dans les secteurs prioritaires de la Coopération, consolidant par là même la continuité, la prévisibilité et donc l'efficacité de l'APD. Ils pourront aussi servir à financer de manière bien plus importante la prévention des conflits, la paix et la sécurité dans les contextes fragiles. Le gouvernement Vivaldi n'a pas mis en œuvre son engagement à adopter cette trajectoire de croissance. La législature qui démarre sera donc la dernière occasion de mettre en œuvre un tel plan, afin de remplir d'ici 2030 un engagement maintes fois répété.

GRAPHIQUE 20 APD EN 2023 EN POURCENTAGE DU RNB



Source : OCDE, *Niveaux d'APD en 2023 – Données préliminaires – Note de synthèse détaillée,* 11 avril 2024.

/ [48] Ce tableau a été fourni par la DGD, en juillet 2024. / [49] OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024. / [50] *Ibidem.* / [51] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023.

APD BELGE PAR CANAL (en millions EUR)*

DGD – DIRECTION GÉNÉRALE DEVELOPMENT	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Coopération gouvernementale						
Enabel	172,06	176,51	139,63	170,66	185,64	199,97
Consolidation société et bonne gouvernance	22,26	20,39	32,13	44,70	34,60	26,85
Coopération déléguée	8,76	2,31	0,29	-0,01		
Coopération régionale	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	
Aide budgétaire générale et sectorielle	5,79	1,12	0,74			
Frais de gestion CTB	22,44	22,91	22,35	20,46	21,86	24,40
Prêts d'État à État	20,00	16,97	10,80	7,55	12,38	6,69
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	6,08	4,11	1,73	-0,01		
Sous-total Coopération gouvernementale	**257,49**	**244,44**	**207,87**	**242,87**	**254,69**	**257,91**
Coopération non gouvernementale						
Sous-total Coopération non gouvernementale	**249,59**	**241,04**	**250,69**	**242,48**	**250,18**	**260,60**
Coopération multilatérale						
Contributions multilatérales obligatoires	12,51	7,55	6,17	10,24	10,51	20,19
Contributions multilatérales volontaires	82,00	83,36	86,12	94,55	128,90	107,33
Fonds Européen de Développement et Banque	146,92	153,56	153,56	121,43	89,29	66,57
Groupe Banque Mondiale	59,40	72,77	94,68	79,61	123,67	126,19
Banques Régionales de Développement	11,90	13,79	50,28	71,82	53,70	54,11
Conventions environnementales	8,00					
Annulation multilatérale de dettes	21,19	23,34	45,55	18,16	35,81	33,72
Sous-total coopération multilatérale	**341,92**	**354,38**	**436,36**	**395,80**	**441,89**	**408,11**
Entrepreneuriat, Science et Technologie (à partir de 2017)						
Science, technologie et innovation : acteurs belges		1,02	1,40	1,31	1,60	1,49
Science, technologie et innovation : acteurs internationaux	2,50	2,50	2,50	4,00	4,00	4,00
Entrepreneuriat local, commerce équitable, BIO	44,67	57,88	36,79	51,89	50,74	35,81
Centres de connaissance internationaux	0,41	0,43	0,45	0,51	0,55	1,09
Programmes humanitaires	**169,76**	**169,80**	**193,06**	**186,26**	**189,47**	**217,99**
Politique climatique (à partir de 2017)	**36,98**	**77,00**	**67,01**	**95,31**	**92,26**	**101,51**
Sensibilisation en Belgique (excl. ONGs)	**3,02**	**3,10**	**1,79**	**2,38**	**2,38**	**2,53**
Administration, évaluation, autres	**2,17**	**2,05**	**1,28**	**1,55**	**1,90**	**1,99**
TOTAL DGD	**1 108,50**	**1 153,65**	**1 199,19**	**1 224,35**	**1 289,66**	**1 293,02**

43 – QUANTITÉ DE L'AIDE

AE – AFFAIRES ÉTRANGÈRES (HORS DGD)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
B-Fast						
Prévention de conflits / diplomatie préventive	8,11	7,26	7,22	6,17	5,53	3,48
Contributions aux institutions internationales	33,86	24,04	43,23	29,32	40,79	37,72
Bonification d'intérêts (à partir de 2010)	16,76	12,45	10,21	11,52	12,91	13,00
Frais administratifs (partie APD)	40,73	41,23	43,96	44,90	49,16	53,14
TOTAL AE (HORS DGD)	**99,47**	**84,98**	**104,62**	**91,91**	**108,39**	**107,34**

AUTRES SOURCES OFFICIELLES						
SPF Finances - Recouvrement des prêts d'état						
SPF Finances - Multilatéral	28,16	36,73	36,80	63,11	64,36	130,29
Quote-part belge de l'APD de la Commission Europ.	377,08	396,39	425,10	477,39	659,92	638,51
Annulation de la dette via l'Office du Ducroire	6,10					
Autres Services Publics Fédéraux	1,49	1,01	1,23	23,01	18,76	29,48
Coûts imputés des étudiants	38,92	42,81	43,67	44,54		
Partie APD des dépenses de FEDASIL	214,35	123,16	117,81	211,96	236,56	313,60
Région et Communauté flamande	47,70	51,61	67,89	52,31	117,96	71,77
Région wallonne / Communauté française	20,64	18,57	27,94	26,29	21,98	22,00
Région de Bruxelles-Capitale				1,38	1,10	1,10
Autres services publics décentralisés	9,07	9,16	6,94	7,76	8,34	8,00
TOTAL AUTRES SOURCES OFFICIELLES	**743,52**	**679,43**	**727,39**	**907,75**	**1 128,97**	**1 214,75**
REMBOURSEMENTS ET RECETTES	**-12,80**	**-11,18**	**-1,47**	**-7,61**	**-2,29**	**-4,33**
TOTAL APD BELGE	**1 938,69**	**1 906,88**	**2 029,73**	**2 216,39**	**2 524,73**	**2 610,79**
RNB (md)	**464 123**	**483 275**	**464 518**	**506 960**	**557 286**	**596 771**
% APD BELGE TOTALE / RNB	**0,42 %**	**0,39 %**	**0,44%**	**0,44%**	**0,45%**	**0,44%**

* Ce tableau provient de la DGD. Certains chiffres portant sur des montants hors-DGD n'étaient encore que des estimations en date de clôture de ce Rapport. Note : depuis 2017, la DGD a créé un nouveau programme d'activités appelé « Entrepreneuriat, Science et Technologie » qui inclut le cofinancement de programmes de l'enseignement supérieur et des institutions scientifiques, ainsi que des financements d'appui au secteur privé via BIO. Les contributions à BIO passent donc d'une ligne budgétaire à une autre en 2017. Néanmoins, les contributions pour les programmes quinquennaux de certains acteurs institutionnels (institutions scientifiques ou de recherche) sont restées dans le canal de la Coopération non-gouvernementale, pour permettre la comparaison avec les années précédentes.

UNE COUPE DE 2 MILLIARDS AU NIVEAU EUROPÉEN

Les négociations sur la révision à mi-parcours du budget européen (« cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 ») avaient débuté en 2023. Un accord sur la révision de ce budget devait être trouvé au Conseil européen des 14-15 décembre 2023. Néanmoins, faute d'accord entre les 27 États membres, cet accord n'a pas pu être adopté sous Présidence espagnole. Il a donc été postposé à 2024, sous Présidence belge du Conseil de l'UE.

Cependant, cet accord comprenait plusieurs éléments problématiques[52], en particulier pour la coopération au développement, outre la création d'un nouvel instrument financier pour l'Ukraine à hauteur de 50 milliards EUR – ce qui est en soi positif :
> L'accord prévoyait un renforcement de 7,6 milliards EUR pour la Rubrique 6 (« Heading 6 ») qui couvre les actions internationales, mais uniquement pour des programmes liés à la migration, et pour les régions des Balkans et du Voisinage.
> Pour trouver ces 7,6 milliards EUR, 4,5 milliards EUR devaient venir de financements « réaffectés », c'est-à-dire non-encore utilisés, d'autres programmes. Cela incluait 2 milliards EUR (de facto des coupes) de l'instrument de la coopération européenne au développement, appelée « NDICI-GE » (*Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument-Global Europe*).
> En outre, EU4Health, le programme qui finance la santé au niveau européen mais qui prévoit également des fonds pour les défis de santé au niveau global, devait aussi être amputé d'1 milliard EUR (ce qui représente la moitié de son budget d'ici à 2027).

Dès janvier 2024, la commission Développement du Parlement européen a réagi avec un avis[53] très clair : « la révision à mi-parcours du CFP en 2024 ne devrait en aucun cas entraîner une réduction ou une réaffectation des fonds du NDICI-GE entre les programmes thématiques et géographiques à long terme ; souligne que le règlement relatif au NDICI-GE stipule, i.a., que "les enveloppes financières envisagées pour les programmes géographiques "Voisinage" et "Afrique subsaharienne" ne devraient être qu'augmentées, compte tenu de la priorité particulière que l'Union accorde à ces régions" »[54]. La commission du Parlement européen ajoute, spécifiquement sur la question de la migration, que l'engagement pris dans l'instrument NDICI-GE de consacrer 10% de l'enveloppe financière à la migration ne devrait pas être rediscuté ; et note toutefois que ce sont déjà 14% des fonds engagés en 2021 qui l'ont été dans le domaine de la migration. Enfin, la commission du Parlement souligne que le soutien à l'Ukraine « ne devrait pas se faire aux dépens du Sud ; note que le financement de l'aide à l'Ukraine par la mobilisation de la réserve, plutôt que par l'instrument budgétaire approprié, a épuisé une grande partie de la réserve, laissant au NDICI-GE une capacité limitée à répondre à des défis imprévus »[55].

D'autres réactions ne se sont pas fait attendre : un consortium d'ONG au niveau européen s'est aussi positionné sur la question[56], demandant aux représentants du Conseil européen du 1er février 2024 de rejeter toute réaffectation des fonds initialement destinés au NDICI-GE et au Programme *EU4Health*, en insistant sur le fait qu'une telle réaffectation ne respecterait ni la proposition du Parlement européen, ni l'article 30 du règlement relatif au NDICI-GE. En effet, selon les ONG, rassembler les fonds dégagés par le NDICI-GE pour les affecter à d'autres lignes budgétaires que celles dont ils sont issus n'est pas légalement autorisé[57]. Un tel accord « créerait donc un dangereux précédent par lequel le Conseil peut décider unilatéralement de transférer des fonds de programmes à long terme pour répondre à la priorité du jour,

dénaturant ainsi l'intention du législateur telle qu'elle est exprimée dans l'article 30, qui était de protéger le financement pour des objectifs à long terme »[58].

Plusieurs personnalités européennes dont les anciens commissaires Neven Mimica et Andris Piebalgs ont également réagi dans une carte blanche du 30 janvier 2024 dont le titre dit tout : « Les coupes budgétaires de l'UE menacent le leadership mondial de l'Union »[59].

Et pourtant, le 1er février 2024, le Conseil européen acte néanmoins ces « réaffectations » de l'instrument NDICI à hauteur de 2 milliards EUR, dans de nouvelles conclusions du Conseil[60]. Ceci, surtout pour financer des programmes liés à la migration, et dans la région du voisinage. Si les nouvelles conclusions parlent effectivement de « réaffectations » (*decommitments*), la solution finalement trouvée est qu'il ne s'agit plus de réaffectations, mais de réelles coupes sur les budgets des années à venir. L'article 30 de la règlementation du NDICI serait de ce fait techniquement respecté.

Une lettre de la Confédération européenne des ONG, CONCORD[61], demande en parallèle au minimum que les coupes budgétaires n'affectent pas les pays dont les indices de développement humain sont les plus faibles au monde, et les contextes les plus fragiles. Elle rappelle également que le budget de la coopération au développement ne devrait pas servir à promouvoir les objectifs géopolitiques ou de politique étrangère de l'Union européenne (même si cela est légalement permis par la règlementation du NDICI).

L'appel de CONCORD a été quelque peu entendu, dans les Conclusions du Conseil de l'Union européenne sur l'aide publique au développement adoptées le 24 juin 2024. Celles-ci rappellent l'objectif de 0,7% mais aussi celui de 0.15-0,2% pour les PMA ; et stipulent clairement que « Le Conseil réaffirme que l'engagement de l'UE à soutenir l'Ukraine, y compris par le biais de la facilité pour l'Ukraine récemment adoptée, est sans préjudice de son engagement et de son soutien à l'égard des pays partenaires, en particulier les plus vulnérables »[62]. Enfin, il réaffirme « la nécessité d'intensifier d'urgence les efforts pour atteindre l'objectif consistant à consacrer collectivement 0,20% du RNB à l'APD en faveur des PMA d'ici à 2030 »[63].

Pour aller de l'avant, dans les discussions sur le futur budget européen qui vont débuter en 2025, plusieurs recommandations sont donc particulièrement importantes :
> Dès 2025, l'Union européenne devra encourager une augmentation du NDICI-GE dans le futur budget européen 2028-2034 (en ce compris le « NDICI Cushion » pour répondre aux crises).
> Via sa voix au Conseil européen, il faudra à l'avenir que la Belgique assure le maintien des financements initialement prévus sous le NDICI-GE, respectant ainsi l'article 30 du Règlement du NDICI-GE.

/ [52] Conseil européen, *European Council Meeting (14 and 15 December 2023) – Multiannual Financial Framework 2021-2027 Negotiating Box*, 15 décembre 2023. / [53] Commission Développement du Parlement européen, *Opinion on the Guidelines for the 2025 Budget – Section III (2023/2220(BUI))*, 25 janvier 2024. / [54] *Ibidem*. / [55] *Ibidem*. / [56] Coalition d'OSC au niveau européen, *Wrong at all levels: Civil Society Response to the December 15 MFF Negotiating Box*, Janvier 2024. / [57] *Ibidem*. / [58] *Ibidem*. / [59] LAMY P., PIEBALGS A., WIECZOREK-ZEUL H., MIMICA N., GOERENS C., "Euroviews. EU budget cuts threaten the union's global leadership", in *Euronews*, 30 janvier 2024. / [60] Conseil européen, *Special meeting of the European Council (1 February 2024) – Conclusions*, 1 février 2024. / [61] CONCORD Europe, *Important considerations when implementing the agreement on the MFF revision and the cuts in the Global Europe instrument*, 4 mars 2024. / [62] Conseil de l'Union européenne, *2024 Annual Report to the European Council on EU Development Aid Targets - Council conclusions (24 June 2024)*, 24 juin 2024. / [63] *Ibidem*.

BIO

3. QUALITÉ DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

En 2023, l'Examen à mi-parcours du Comité d'aide au développement de l'OCDE a analysé les progrès réalisés par la Coopération belge. Plusieurs éléments positifs ont été relevés, en premier lieu le fait qu'elle se soit davantage concentrée sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Le nouveau contrat de gestion de BIO constitue également une avancée positive. Par ailleurs, quelques recommandations ont aussi été proposées par l'OCDE : augmenter la flexibilité budgétaire pour concrétiser l'approche fragilité ; veiller à ce que les pays partenaires puissent réellement influencer la prise de décision ; clarifier le cadre stratégique des priorités de la Coopération belge. Cela pourra se faire en maintenant la lutte contre la pauvreté et les inégalités comme objectif principal de la coopération, mais aussi en préservant ses secteurs prioritaires afin d'éviter une nouvelle multiplication thématique sous la législature 2024-2029.

© DR

> «Des points positifs les plus saillants, l'OCDE a relevé que la Coopération belge avait renforcé son focus sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités.»

LES POINTS POSITIFS DU BULLETIN DE LA COOPÉRATION BELGE

Tous les cinq ans, les efforts de coopération au développement de chaque pays membre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sont examinés lors d'un processus appelé «Examen par les pairs». En 2020, c'était au tour de la Belgique (cf. notre Rapport 2021 sur l'aide belge au développement). Le prochain Examen par les pairs de la Coopération belge aura donc lieu en 2025. Entretemps néanmoins, c'est l'«Examen à mi-parcours» que la Coopération belge a dû passer, en 2023.

Publiées en novembre 2023, les conclusions de cet Examen à mi-parcours relevaient que la Belgique avait bien progressé dans la mise en œuvre de 6 des 10 recommandations formulées en 2020. Des points positifs les plus saillants, l'OCDE a relevé que **la Coopération belge avait renforcé son focus sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités**[64]. En outre, elle a été saluée pour son rôle de chef de file dans la défense de la santé et les droits sexuels et reproductifs[65].

Par ailleurs, plusieurs de ces points positifs ont été rappelés par l'OCDE dans son Rapport *Development Cooperation Profiles 2024*. Là aussi, l'OCDE salue l'engagement de la Belgique en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. En effet, selon elle, «la Coopération belge pour le développement a pour objectif principal de parvenir à un développement humain durable en mettant fin à la pauvreté, à l'exclusion et aux inégalités»[66]. L'OCDE salue également les différents efforts entrepris par Enabel pour mieux conceptualiser la notion d'inégalité «en mettant l'accent sur les inégalités verticales et fondées sur le genre. Elle a également pris de premières mesures pour intégrer une perspective axée sur les inégalités dans sa programmation, notamment par la mise au point d'outils d'évaluation *ex ante*»[67]. Enfin, l'OCDE félicite la Coopération belge «pour le dialogue qu'elle engage avec les partenaires sur les droits humains et la gouvernance»[68], ainsi que pour son engagement en faveur de l'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS), qui «reflète l'importance accordée à la résolution des problèmes mondiaux»[69] (cf. à ce sujet l'encadré «Une nouvelle Note stratégique sur l'éducation à la citoyenneté mondiale»).

/ [64] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [65] OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024. / [66] *Ibidem*. / [67] *Ibidem*. / [68] *Ibidem*. / [69] *Ibidem*.

UNE NOUVELLE NOTE STRATÉGIQUE SUR L'ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ MONDIALE [70]

En 2024, une nouvelle Note stratégique été adoptée par la DGD concernant l'éducation à la citoyenneté mondiale (ECM). On peut retenir trois éléments clefs relatifs à cette note : (1) la reconnaissance de la valeur ajoutée de l'ECM ; (2) la mise en avant du rôle et de l'expertise des organisations de la société civile et des acteurs institutionnels ; (3) l'importance du soutien à ce domaine.

En premier lieu, la note réaffirme la valeur ajoutée de l'ECM (que les organisations de la société civile nomment ECMS, y ajoutant le terme « solidaire ») et l'ancre davantage dans le champ de la Coopération belge. Dans un monde complexe et interdépendant, en proie à de nombreux défis mondiaux, la valorisation de l'ECMS à travers ce document est importante aussi aux yeux des organisations qui font de l'ECMS un axe majeur de leur action depuis de longues années. En outre, la profondeur de l'ECMS et sa diversité sont parfois méconnues. Il est donc tout à fait positif que la note rappelle que l'ECMS, pour atteindre sa finalité, se décline en trois missions complémentaires : (1) une mission d'éducation et de conscientisation des publics dans une lecture systémique et critique des enjeux mondiaux ; (2) une mission de mobilisation citoyenne et (3) une mission de plaidoyer politique fondamentale pour faire changer les cadres et les lois. Elle s'adresse donc à des publics variés, du plus jeune âge et tout au long de la vie, dans une approche non seulement individuelle mais aussi collective et sociétale.

Deuxième élément clé : la note reconnait les organisations de la société civile (OSC) et les acteurs institutionnels comme parties prenantes clés et experts dans la mise en œuvre de l'ECMS en Belgique. Le soutien de ces acteurs par l'État est d'autant plus fondamental, dans un esprit de concertation avec les acteurs et le respect de leur droit d'initiative et de leur autonomie. Bien que la note stratégique soit celle de la DGD, elle reflète une vision de l'ECMS globalement partagée par les OSC, à savoir la vision d'une éducation critique, à visée transformatrice. Partant d'une analyse des causes structurelles des inégalités et des relations de domination, l'ECMS est en effet au service du changement social, mue par des valeurs de solidarité, de justice, de respect des droits humains : des valeurs positives partagées par les OSC et dont nos sociétés, face à la montée des extrêmes, ont plus que jamais besoin aujourd'hui.

Enfin, l'importance du soutien à l'ECMS constitue un troisième élément clé. La Belgique est un exemple au niveau européen en ECMS et reconnu comme tel par les Examens par les pairs du CAD de l'OCDE et d'autres évaluations externes. Cela tient à une longue existence et tradition de l'ECMS en Belgique depuis plus de 40 ans, portée par une diversité d'acteurs dont un secteur associatif fort de cette pratique ; mais portée également par l'État belge qui soutient et renforce l'ECMS à travers ses instruments politiques et financiers.

Parmi les rôles et engagements à poursuivre, trois recommandations peuvent être priorisées :
> Encourager, aux différents niveaux de pouvoir, le dialogue et la concertation avec les autres ministères et administrations dont les matières sont à la croisée de l'ECMS (enseignement, éducation permanente, jeunesse, culture, relations internationales…), pour faire connaître et favoriser l'ancrage de l'ECMS dans les différents contextes où elle a à se déployer ;
> Renforcer la valorisation de l'expertise des organisations de terrain actives en ECMS et les soutenir via des modalités financières ayant une perspective de long terme et prévisible et les plus adaptées possibles aux spécificités de l'ECMS, toujours dans le respect du droit d'initiative et de l'autonomie des acteurs ;
> Défendre et augmenter la part des budgets dédiés à l'ECMS dans l'APD belge. Affecter des moyens additionnels à l'ECMS permettra le maintien de la qualité et des acquis de l'ECMS en Belgique mais aussi son déploiement au regard des ambitions fixées. Il est important dans ce cadre que l'État belge se dote d'une procédure claire, cohérente, univoque et stable pour comptabiliser les dépenses affectées à l'ECMS entre les différents niveaux de pouvoir. Sans cela, il est difficile d'évaluer le niveau réel des dépenses annuelles d'APD en ECMS et d'en mesurer l'évolution.

/ [70] Direction générale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, *Note stratégique – Education à la citoyenneté mondiale*, 2024.

> «L'OCDE considère que la Coopération belge peut faire davantage d'efforts dans le secteur de la fragilité, en particulier en augmentant la flexibilité budgétaire.»

UNE APPROCHE FRAGILITÉ À RENFORCER

L'Examen à mi-parcours de l'OCDE contient également des recommandations à mettre en œuvre pour la Coopération belge. Outre des recommandations sur l'objectif de 0,7% (cf. chapitre «Quantité») et sur la cohérence des politiques pour le développement (CPD) (cf. chapitre CPD)[71], nous retiendrons principalement **trois recommandations prioritaires**: **(1)** permettre davantage de flexibilité budgétaire pour concrétiser l'approche fragilité; **(2)** veiller à ce que les pays partenaires puissent réellement influencer la prise de décision afin de promouvoir un développement mené au niveau local; **(3)** la nécessité d'un cadre stratégique qui clarifie les priorités de la Coopération belge, sur base des grands thèmes identifiés dans la loi de 2013, afin de garantir la prévisibilité de l'APD belge.

En premier lieu, sur l'approche fragilité, la DGD avait clairement mis en évidence comme point positif le fait que la Coopération belge reste engagée dans les pays dits «les moins avancés» et les contextes fragiles. Dans son document adressé aux évaluateurs du CAD de l'OCDE[72], elle rappelait également que la majorité des programmes bilatéraux de coopération avec des pays en situation de fragilité avaient été (ou étaient en train d'être) renouvelés, en ce compris les contextes dits «extrêmement fragiles» que sont la République démocratique du Congo (RDC) et le Burundi. Malgré cela, l'OCDE considère que la Coopération belge peut **faire davantage d'efforts dans le secteur de la fragilité, en particulier en augmentant la flexibilité budgétaire entre ses différentes lignes budgétaires**. Elle cite en particulier la capacité trop limitée à réallouer des financements entre Enabel et les acteurs non-gouvernementaux (ACNG) mais aussi la possibilité d'augmenter la flexibilité des financements alloués aux programmes des ACNG accrédités – permettant ainsi de libérer du temps pour le personnel de la DGD. Enfin, l'OCDE ajoute que la Belgique pourrait explorer la possibilité d'identifier des principes directeurs sur la manière de réagir suite à des crises ou des violations graves des droits humains par un pays partenaire, dans l'idée de réagir plus rapidement et efficacement dans des contextes fragiles[73].

En même temps que se préparait l'Examen à mi-parcours, la Coopération belge faisait aussi l'objet d'une évaluation de son approche fragilité par le Service d'évaluation spéciale de la coopération belge (SES). À l'heure d'écrire ces lignes, une version provisoire du Rapport d'évaluation final[74] relevait **plusieurs recommandations supplémentaires sur l'approche fragilité**. Notamment, l'évaluation insiste sur l'appui au développement des structures des États partenaires, en évoluant «vers des appuis institutionnels montés comme un réel partenariat respectueux, basé sur le dialogue, la confiance et aussi les désaccords»[75]. Cela implique aussi d'appuyer le renforcement des missions régaliennes de l'État, en investissant davantage dans le développement professionnel de jeunes cadres, par exemple[76].

Deuxièmement, l'évaluation du SES recommande d'appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités du pays partenaire: en sortant de la logique des sanctions ou des lignes rouges, la priorité est de «rester engagé», en maintenant les canaux de communication ouverts avec les autorités, même si ces dernières se trouvent en situation de fragilité ou de tensions politiques. Cela implique de clarifier qu'un «dialogue» et même des «appuis ciblés» ne sous-entendent pas un alignement politique avec les autorités nationales[77].

> «L'évaluation du SES recommande d'appliquer un nouveau concept de collaboration avec les autorités du pays partenaire.»

APPROPRIATION ET ALIGNEMENT : ENCORE ET TOUJOURS

Troisièmement, l'évaluation du SES insiste sur **la valorisation des partenaires nationaux et locaux dans la prise de décision programmatique et stratégique**, dans une approche plus territoriale et localisée. Cela implique de promouvoir des approches participatives dans la formulation et la mise en œuvre des programmes, au-delà des améliorations mises en place par le nouveau contrat de gestion d'Enabel. Cela implique aussi d'appuyer le rôle des autorités locales dans l'analyse des besoins et des facteurs de fragilité, dans la planification et la gestion des urgences[78]. En somme, l'évaluation du SES propose ainsi de renforcer les principes d'appropriation démocratique et d'alignement, au sein même de l'approche fragilité : deux principes selon lesquels, pour que les programmes de coopération au développement soient efficaces, ils doivent être basés et s'aligner sur les objectifs de développement sélectionnés par le pays partenaire lui-même.

La nécessité de renforcer ces principes d'appropriation démocratique et d'alignement est confirmée par ailleurs par l'Examen à mi-parcours de l'OCDE. Selon celui-ci, le nouveau contrat de gestion d'Enabel (2022-2026) vise certes à renforcer l'appropriation par les pays partenaires, notamment via une plus grande transparence. Toutefois, ces efforts se sont principalement concentrés sur le partage de davantage d'information aux pays partenaires et sur l'augmentation des possibilités de discussion et de participation. On ne sait donc pas encore si, dans la pratique, les partenaires influencent réellement la prise de décision sur les programmes de coopération. Toujours selon l'OCDE, il sera donc essentiel à l'avenir de veiller à ce que les pays partenaires puissent réellement influencer la prise de décision, afin de promouvoir un développement mené localement[79].

UNE CLARIFICATION STRATÉGIQUE QUI TRANSCENDE LES MINISTRES SUCCESSIFS

Autre constat de l'Examen à mi-parcours de l'OCDE : les priorités thématiques de la Coopération belge peuvent encore être affinées[80]. Pourtant, depuis 2020, plusieurs efforts ont été entrepris par la DGD en termes de clarifications stratégiques, via par exemple la rédaction de notes stratégiques sur la migration ou le financement climat, mais aussi des notes de guidance (*guiding notes*) sur certaines thématiques ou certains pays[81]. Quoi qu'il en soit, l'OCDE regrette qu'il n'y ait pas de cadre stratégique qui clarifie les priorités, sur la base des grands thèmes identifiés dans la loi de 2013, qui mette en évidence *l'ordre* des priorités, assure la prévisibilité pour le personnel et les partenaires, et qui puisse servir de base pour les programmes bilatéraux de coopération[82].

Cette recommandation émane sans doute du fait que, comme une évaluation du SES l'avait souligné en 2022, **les Ministres successifs de la coopération au développement ont souvent tendance à prioriser certains sujets qui leur**

/ [71] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [72] DGD, *OECD DAC – Mid-Term Review of Belgium – Narrative*, 2023. / [73] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [74] C-Lever, Évaluation de l'approche belge en matière de fragilité – Rapport final – Version provisoire du 19 juin 2024, juin 2024. / [75] *Ibidem*. / [76] *Ibidem*. / [77] *Ibidem*. / [78] *Ibidem*. / [79] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [80] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [81] DGD, *OECD DAC – Mid-Term Review of Belgium – Narrative*, 2023. / [82] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023.

> «Selon l'OCDE, 81% des financements mobilisés via BIO étaient destinés aux pays à revenu intermédiaire, contre seulement 5% aux PMA et autres pays à faible revenu.»

sont chers[83], au détriment de la continuité et de la prévisibilité de la Coopération belge. Par exemple, sous le ministre De Croo, cela s'est traduit par l'introduction de nouveaux secteurs dans les programmes bilatéraux de coopération (urbanisation au Rwanda, appui au Port de Cotonou au Bénin, projet agropoles au Sénégal) ou d'approches (approche orientée «business» du pilier agriculture au Bénin et au Rwanda, en lieu et place de l'agriculture familiale). Plusieurs acteurs auraient ainsi évoqué la problématique de la table rase entre différents programmes, imposée par les changements d'orientations soudains des ministres successifs, qui ne favorisent ni la durabilité des interventions, ni la capitalisation sur les programmations précédentes[84].

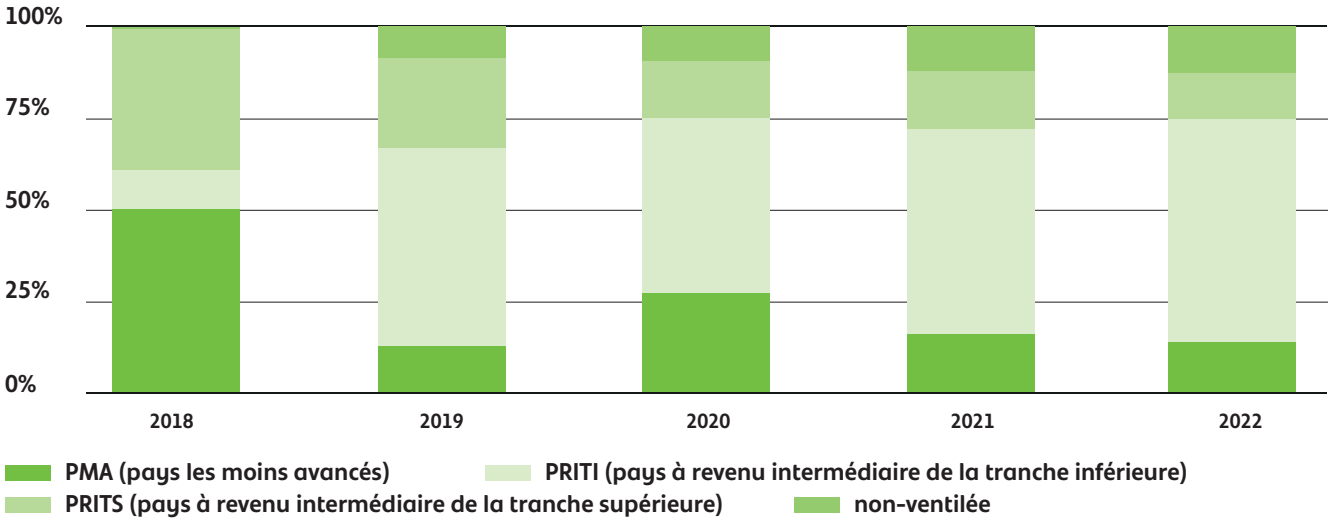
La clarification stratégique demandée par l'OCDE doit donc transcender les ministres successifs, et se baser sur les objectifs et secteurs prioritaires de la coopération au développement à plus long terme. Comme dit ci-dessus, cela implique de maintenir le focus sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités[85], en tant qu'objectif principal de la coopération au développement. Cela implique également de maintenir les secteurs prioritaires de la Coopération belge, tels que spécifiés dans la loi de 2013. Pour la Coopération gouvernementale par exemple, il s'agit de la santé, de l'enseignement, de la sécurité alimentaire et de l'infrastructure de base[86].

BIO : UNE RÉFORME EN PROFONDEUR ?

La dispersion thématique évoquée ci-dessus avait été particulièrement forte sous la législature 2014-2019. En effet, sous cette législature, tout en se concentrant sur les pays dits «les moins avancés» (PMA) et les pays en situation de fragilité, la Coopération belge avait voulu ajouter les partenariats avec le secteur privé et la digitalisation à ses priorités stratégiques, en plus des thèmes transversaux que sont le genre et l'environnement. Selon le rapport de l'examen par les pairs du CAD de l'OCDE en 2020, cette réorientation avait conduit à une multiplication des thématiques, sans clarifier l'ordre des priorités ou la façon dont les différents thèmes se répondaient[87]. Ce constat posait en outre la **question de la compatibilité entre d'une part, la concentration dans les PMA et les contextes fragiles et, de l'autre, un renforcement de l'appui au secteur privé**. En effet, selon les derniers chiffres disponibles de l'OCDE, 81% des financements mobilisés via BIO (l'agence belge d'investissement dans les pays du Sud) étaient destinés à des pays à revenu intermédiaire, contre seulement 5% aux PMA et autres pays à faible revenu[88]. De même, en 2022, sur l'ensemble des financements d'appui au secteur privé de la Coopération belge, seuls 14% ont bénéficié aux PMA et autres pays à faible revenu, contre 74% pour les pays à revenu intermédiaire[89].

GRAPHIQUE 21 INSTRUMENTS DU SECTEUR PRIVÉ DE LA COOPÉRATION BELGE, PAR GROUPE DE REVENU

millions USD, prix constants 2022



Source : OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024.

Entretemps, **l'agence belge d'investissement BIO elle-même a entrepris plusieurs réformes sous la législature 2019-2024.** Comme le rappelle la DGD dans son document préparatoire à l'Examen à mi-parcours de l'OCDE, BIO a pris des mesures importantes en matière de gestion de l'impact et des résultats. Son système de collecte et de traitement des données a été amélioré, et un rapport présentant les résultats obtenus pour les principaux Objectifs de développement durable (ODD) de BIO (8,5,7,10,13) est publié chaque année (citons néanmoins que cette tendance à « sélectionner » certains ODD est parfois critiquée parce qu'elle nie l'aspect systémique des ODD). En outre, BIO a élaboré, en collaboration avec la DGD, un cadre d'impact pour les cinq prochaines années, qui permettra de mesurer l'impact mais aussi de mieux orienter les activités de BIO [90].

/ [83] Service d'évaluation spéciale (SES) de la Coopération au développement, *Evaluation des stratégies « pays » dans le cadre du premier contrat de gestion d'Enabel. Rapport final Volume 1*, juin 2022. / [84] *Idem*, pp. 17-18. / [85] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [86] Royaume de Belgique, *Loi relative à la Coopération [belge] au développement*, Bruxelles, 19 mars 2013. / [87] OCDE, *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement. Belgique 2020*, Paris : OCDE, 2020. / [88] OCDE, *Les profils de coopération au développement*, juin 2024. / [89] *Ibidem*. / [90] DGD, *OECD DAC – Mid-Term Review of Belgium – Narrative*, 2023.

> «Les organisations de la société civile saluent la publication du nouveau contrat de gestion entre l'État belge et BIO. L'avenir nous dira si les nouvelles stratégies se traduisent en impact positif pour les premières personnes concernées.»

Plus récemment, **en décembre 2023, BIO a surtout conclu un nouveau contrat de gestion** avec l'État belge pour les cinq prochaines années (2024-2028)[91]. Celui-ci a été présenté comme une évolution destinée à répondre aux lacunes identifiées ces dernières années et à éviter à l'avenir les investissements problématiques. En effet, par le passé, BIO a financé des projets parfois peu pertinents en termes de développement durable et dans certains cas même impliquant un impact négatif sur les droits humains des populations locales. Le nouveau contrat de gestion entre l'État belge et BIO a donc pour vocation de répondre à ces incohérences.

Plusieurs avancées sont à souligner. Comme le met en évidence le nouvel article 11 du contrat, BIO s'engage à élaborer et adopter une stratégie d'approche basée sur les droits humains. Celle-ci devrait être adoptée en septembre 2024. L'avenir nous dira si cette stratégie sera substantielle et appliquée à l'ensemble des actions de BIO tout au long du cycle des interventions, ou si elle restera lettre morte.

Le même questionnement s'applique aux autres promesses stipulées dans le contrat de gestion : une nouvelle stratégie climatique et une nouvelle stratégie d'investissement basée sur les Objectif de développement durable. Citons encore d'autres avancées d'importance : une augmentation des budgets pour le climat, l'interdiction pour tout nouveau projet d'avoir un impact négatif sur la sécurité alimentaire, la prise en compte systématique et explicite du travail décent, une augmentation des fonds pour les subsides en capital (susceptibles de toucher des projets plus directement), et une ouverture au dialogue avec la société civile.

Toutefois, le contrat de gestion omet plusieurs éléments pourtant identifiés comme prioritaires par la société civile. Le texte ne comporte aucune référence à l'accès à l'information et à la transparence. Cette lacune est d'autant plus préoccupante qu'elle conditionne grandement l'impact des mesures liées aux droits humains, sociaux et environnementaux. Autres manquements : le flou qui continue à entourer les investissements dans les *private equity funds* (des fonds dans lesquels BIO investit sans réel contrôle), l'absence de réforme du mécanisme de plainte pour les communautés locales, ou encore le refus d'étoffer la liste des exclusions (liste des secteurs dans lesquels BIO ne peut pas investir).

En conclusion, les organisations de la société civile saluent la publication du nouveau contrat de gestion entre l'État belge et BIO. Après un an de négociation, plusieurs priorités portées par la société civile sont consacrées. **Si la mise en œuvre suit, cela pourrait signifier des améliorations tangibles pour les bénéficiaires du Sud**, parfois victimes plutôt que bénéficiaires des investissements de la banque BIO. L'avenir nous dira si les nouvelles stratégies se traduisent en impact positif pour les premières personnes concernées.

CONCLUSION

Au terme de la législature 2019-2024, plusieurs éléments peuvent être salués dans l'analyse de la Coopération belge. **Au cours de la nouvelle législature, quelques éléments devront être maintenus en priorité :** en premier lieu, suivant les recommandations de l'Examen à mi-parcours de l'OCDE, la lutte contre la pauvreté et les inégalités en tant qu'objectif principal de la Coopération belge au développement. Deuxièmement, le maintien des secteurs prioritaires de la Coopération, plutôt qu'une nouvelle multiplication thématique qui se fasse au détriment de la continuité et donc de l'efficacité des interventions. Troisièmement, la volonté de la Belgique de se concentrer dans les pays dits « les moins avancés » et les contextes les plus fragiles, dans une optique de ne laisser personne de côté (*leave no one behind*).

D'autres éléments pourront évidemment être améliorés : par exemple, l'augmentation de la flexibilité budgétaire dans les contextes fragiles, avec comme recommandations de l'OCDE, celles d'explorer (1) une plus grande flexibilité pour les financements d'ACNG accrédités, mais aussi (2) la possibilité de faciliter les réallocations de financements entre canal gouvernemental et non-gouvernemental. En deuxième lieu, l'appropriation et l'alignement sur les priorités du pays partenaire devront être renforcés, et ce d'autant plus dans un monde où les discours sur les « intérêts mutuels » et les « partenariats win-win » peuvent éclipser les intérêts des populations du Sud.

/ [91] Arrêté royal du 25 décembre 2023 portant approbation du troisième contrat de gestion entre l'état belge et la société anonyme de droit public « société belge d'investissement pour les pays en développement » (bio sa), M.B., 29 décembre 2023 ; Arrêté royal du 25 décembre 2023 portant approbation du troisième contrat de gestion entre l'état belge et la société anonyme de droit public « société belge d'investissement pour les pays en développement » (bio sa) — Addendum, M.B., 23 janvier 2024.

ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE TRAVAIL DÉCENT

Depuis 2013, le travail décent est un des thèmes prioritaires de la Coopération belge au développement. En 2023, une évaluation du Service d'évaluation spéciale (SES) a examiné l'intégration du travail décent dans les interventions de la Coopération belge. L'objectif de cette évaluation était de tirer des leçons et de fournir des recommandations concrètes pour améliorer l'approche de la Belgique en matière de travail décent, plus spécifiquement dans le développement de chaînes de valeur durables, en particulier agricoles. En particulier, l'accent a été mis sur le premier pilier du travail décent, qui en contient 4 : la création d'emplois décents et des moyens de subsistance durables, le respect et le renforcement des droits du travail, le développement de la protection sociale et la promotion du dialogue social, avec le genre et l'environnement comme thèmes transversaux. Les interventions examinées par l'évaluation ont été financées par la DGD et mises en œuvre par Enabel, BIO, certains acteurs de la Coopération non-gouvernementale et des programmes spécifiques tels que ceux du *Trade for Development Centre* et *Beyond Chocolate*.

Nous retiendrons ici quatre des conclusions et recommandations les plus intéressantes, tirées du Rapport d'évaluation du SES[92]. Premièrement, il apparaît que le revenu global des agriculteurs dans l'économie informelle est resté relativement faible, et que les employés disposant d'un contrat écrit recevaient certes au moins le salaire mensuel minimum officiel, mais celui-ci ne pouvait pas toujours être considéré comme un salaire décent. L'évaluation recommande dès lors de mettre en œuvre des stratégies visant à améliorer les revenus, y compris en portant attention aux prix et aux salaires. En outre, les incitants financiers dans les chaînes de valeur (mondiales) sont nécessaires pour améliorer les revenus et d'autres aspects du travail décent.

Deuxièmement, l'amélioration du revenu agricole ne se traduit pas automatiquement par une amélioration du revenu de la main-d'œuvre occasionnelle dans l'économie informelle. En outre, la situation de la main-d'œuvre occasionnelle dans les entreprises formalisées est généralement assez problématique. En guise de recommandation, l'évaluation suggère qu'il faut des stratégies spécifiques pour améliorer la situation des travailleurs occasionnels.

Troisièmement, les femmes gagnent moins que les hommes, que ce soit dans l'économie formelle ou informelle. L'évaluation recommande donc la mise en place de stratégies spécifiques visant à transformer les relations entre les hommes et les femmes.

Quatrièmement, au niveau national, la dynamique des pratiques d'achat du secteur privé, le comportement des consommateurs et les politiques gouvernementales affectent les chaînes de valeur. C'est pourquoi l'évaluation recommande d'investir davantage dans le dialogue social et les engagements multipartites dans les pays producteurs.

/ [92] Service de l'évaluation spéciale de la Coopération belge au développement, *Évaluation de l'intégration du travail décent dans le développement des chaînes de valeur – Résumé*, octobre 2023.

BILAN
DE LA PRÉSIDENCE BELGE DE L'UNION EUROPÉENNE

La Belgique a tenu la présidence du Conseil de l'Union européenne (UE) pendant six mois, de janvier à juin 2024. Plus précisément, elle a présidé les différents groupes de travail de ce Conseil, dont celui responsable de la coopération au développement, appelé dans le jargon européen « Codev ».

Au sein du Codev justement, la Belgique a joué un rôle exemplaire. En particulier, elle a travaillé en promouvant la co-construction, organisant beaucoup de séances entre le Codev et d'autres groupes de travail du Conseil, mais aussi en invitant souvent des représentants de la société civile aux réunions. Elle a aussi tenté de construire des ponts entre différents sujets, mettant en avant le principe de cohérence des politiques pour le développement (CPD, cf. chapitre suivant). Elle a d'ailleurs organisé plusieurs sessions du Conseil sur la CPD, tout en se concentrant sur des thématiques comme la déforestation, la transition juste, les agrocarburants, l'économie circulaire, ou encore le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE (*Carbon Border Adjustment Mechanism* ou CBAM).

Plus spécifiquement sur la thématique de la coopération au développement, la Présidence belge a également choisi de se concentrer sur des priorités pertinentes : (1) un engagement envers le continent africain en particulier, et plus globalement envers les PMA et les contextes fragiles ; (2) un focus sur la santé en particulier, avec quatre autres priorités sectorielles importantes : genre, protection sociale, éducation, climat ; (3) deux autres thématiques transversales que sont les droits humains et l'espace civique, ainsi que les contextes fragiles ; (4) enfin, un accent mis sur le financement du développement, en ce compris la réforme des banques multilatérales de développement et la question de l'architecture financière internationale.

Seul regret peut-être : le fait que la Belgique n'ait pu jouer qu'un rôle de honest broker (« médiateur honnête ») dans des dossiers d'une importance capitale. En effet, le pays qui tient la présidence du Conseil de l'UE doit normalement agir en tant que « médiateur honnête », ou « neutre », dans les débats. Résultat : deux positions prises par les États membres de l'UE durant la Présidence belge sont tout de même inquiétantes pour la société civile belge. Premièrement, la décision sur la révision à mi-parcours du budget européen, impliquant des réaffectations de financements de la coopération au développement initialement destinés pour l'Afrique subsaharienne par exemple (cf. chapitre « Quantité »).

Deuxièmement, le contenu des Conclusions du Conseil sur l'évaluation à mi-parcours de l'instrument financier pour la coopération au développement, appelé « NDICI-Global Europe », adoptées le 24 juin 2024. Certes, ces Conclusions du Conseil contiennent de nombreux éléments positifs : elles mentionnent l'importance de la cohérence des politiques pour le développement (CPD) et les principes d'efficacité du développement ; la nécessité de continuer d'œuvrer en faveur des Objectifs de développement durable ; la nécessaire appropriation locale des objectifs de développement et la promotion du développement mené localement ; plusieurs mentions du principe d'alignement ; l'importance des consultations des parties prenantes y compris la société civile ; la nécessité de continuer de travailler dans les contextes fragiles ; la pertinence des cibles chiffrées (*targets*) au sein du budget de la Coopération européenne ; ou encore l'importance de la flexibilité des financements tout en regrettant que ceux prévus pour les crises inattendues (au sein du « NDICI cushion ») aient presque intégralement été utilisés.

Ces Conclusions du Conseil mettent en même temps l'accent sur le rôle géopolitique de l'aide publique au développement (APD), et sur les « intérêts mutuels » qu'elle est censée satisfaire. Elles mentionnent le rôle géopolitique de l'instrument NDICI-GE, en stipulant par exemple que le Conseil encourage l'utilisation de cet instrument pour maximiser l'impact sur le développement et la paix « tout en contribuant au rôle géopolitique de l'UE ».

Elles saluent également le fait que l'instrument NDICI-GE contribue à des partenariats basés notamment sur des « intérêts communs ». Plus spécifiquement, « le Conseil se félicite de la promotion accrue des priorités communes de l'UE et des pays partenaires [...]. Il se félicite en particulier des progrès accomplis pour promouvoir des partenariats plus solides et mutuellement bénéfiques avec les pays tiers »[93].

Cette position apparaît un tant soit peu paradoxale avec d'autres Conclusions du Conseil de l'UE : celles sur l'aide publique au développement (APD), adoptées le même jour[94]. Celles-ci insistent sur les objectifs premiers de l'APD, mentionnant le développement durable, la pauvreté extrême, la lutte contre la faim, contre les inégalités, et le principe de ne laisser personne de côté (*leave no one behind*). Sans aucune référence au rôle géopolitique de l'APD. Ces conclusions insistent également sur l'appropriation par le pays partenaire et plus globalement sur les principes d'efficacité du développement : par exemple, le Conseil y « souligne qu'il est important que les Initiatives *Team Europe* soient pleinement alignées sur les besoins et les priorités des pays partenaires en matière de développement ». Enfin, les conclusions ne mentionnent qu'à une seule reprise des « intérêts partagés », dans le paragraphe concernant les pays à revenu intermédiaire.

/ [93] Traduit de l'anglais au français par l'auteure de ce Rapport. Source : Conseil de l'Union européenne, *Mid-Term Evaluation of the NDICI-Global Europe external financing instrument - Council conclusions (24 June 2024)*, 24 juin 2024. / [94] Conseil de l'Union européenne, *2024 Annual Report to the European Council on EU Development Aid Targets - Council conclusions (24 June 2024)*, 24 juin 2024.

NON À LA DÉFÉDÉRALISATION DE LA COOPÉRATION BELGE !

À l'heure d'écrire ces lignes, différents partis politiques négocient en vue de former une nouvelle coalition gouvernementale au niveau fédéral. Or la N-VA, le parti sorti vainqueur des élections en Flandre, est favorable à la défédéralisation de la coopération au développement. Même si cela reste vague dans leur programme, l'analyse par le Bureau du Plan[95] démontre que cette initiative de la N-VA implique la suppression des dépenses fédérales en matière d'APD, mais aussi la suppression complète de la DGD tout en maintenant paradoxalement les conventions multilatérales et multinationales au niveau fédéral. Quoi qu'il en soit, la **menace d'une défédéralisation complète** (le gouvernement fédéral ne conserve aucune compétence en matière de coopération) **ou partielle** (le gouvernement fédéral ne conserve que la compétence pour les domaines politiques fédéraux ou de certains canaux de la Coopération belge) **de la Coopération belge au développement plane donc sur les négociations gouvernementales**.

Or **la Coopération belge au développement est déjà une compétence dite « parallèle »**, comme l'a confirmé à plusieurs reprises le Conseil d'État[96]. Cela signifie que tant le gouvernement fédéral (pour tous les domaines politiques, tant fédéraux qu'étatiques) que les entités fédérées (pour les domaines politiques relevant de leurs compétences) sont autorisés à s'engager dans la coopération au développement. Les entités fédérées, en Flandre, à Bruxelles et en Wallonie, ont donc déjà leur politique de coopération au développement, avec leurs propres budgets, priorités et pays partenaires. Permettre aux entités fédérées de déterminer leur politique de coopération au développement n'est donc certainement pas un argument valable en faveur d'une défédéralisation.

Plus fondamentalement, tant une défédéralisation complète que partielle de la Coopération belge au développement pourrait violer les principes constitutionnels fondamentaux de la politique étrangère et serait juridiquement problématique. En effet, le principe fondamental de compétence de la Belgique en matière de relations extérieures « *in foro interno et in foro externo* » implique que chaque niveau de compétence est également compétent à l'extérieur (à l'étranger) pour ce pour quoi il est compétent à l'intérieur (en Belgique). Cela signifie que le gouvernement fédéral ne peut jamais être privé de sa compétence en matière de coopération au développement en ce qui concerne les matières pour lesquelles il est compétent dans l'ordre juridique interne de la Belgique. À l'inverse, l'article 167§1 de la Constitution stipule très clairement que la compétence des entités fédérées en matière internationale est limitée aux matières pour lesquelles elles sont compétentes dans l'ordre juridique interne. Ce même article de la Constitution stipule également très clairement : « Le Roi (lire : le gouvernement fédéral) est chargé des relations extérieures ». La Constitution attribue donc exclusivement au niveau fédéral la direction et la coordination de la politique

/ [95] Bureau fédéral du Plan, *N-VA. Maatregelen in de modellen*, disponible sur www.dc2024.be. / [96] Le Conseil d'État, section législative, dans de nombreux avis rendus en chambres réunies, a constaté que la compétence en matière de coopération au développement est une compétence parallèle. La doctrine juridique a systématiquement confirmé ce constat.

étrangère, y compris la coopération au développement. Même si l'on souhaitait une défédéralisation partielle, impliquant de passer à un système de compétences exclusives (dans lequel le gouvernement fédéral ne serait compétent pour la coopération au développement qu'en ce qui concerne les domaines politiques fédéraux), cela violerait l'article 167§1 de la Constitution.

Même si l'on choisissait d'ignorer les principes constitutionnels, la défédéralisation de la coopération au développement ne serait de toute façon possible qu'en adoptant une nouvelle loi spéciale, selon l'avis du Conseil d'État du 23 octobre 2003. En effet, celui-ci stipule que « ledit article 6 ter [article intégré dans la loi spéciale du 8 août 1980 concernant la défédéralisation de la coopération] n'est qu'une déclaration de principe de sorte que, en l'absence d'une loi spéciale précisant plus en détail le transfert de compétences, le gouvernement fédéral conserve sa compétence actuelle en la matière, même après le 1er janvier 2004 »[97]. Or pour adopter une loi spéciale, celle-ci doit avoir l'aval de la majorité des deux tiers à la Chambre et au Sénat, mais aussi la majorité dans chaque groupe linguistique, à la Chambre et au Sénat.

Outre ces arguments juridiques, la défédéralisation tant complète que partielle aurait surtout des conséquences dévastatrices pour l'efficacité de la coopération au développement elle-même. Une fragmentation budgétaire et politique accrue entraînerait une augmentation considérable des frais institutionnels et administratifs. Il en résulterait que plus d'argent resterait en Belgique et que moins d'argent serait effectivement consacré à la coopération au développement. Cela impliquerait également des difficultés supplémentaires en termes de représentation et de contribution auprès d'autres États et organisations internationales ou multilatérales, avec la multiplication des frais et du personnel de représentation. Une défédéralisation entraînerait aussi une dilution de l'expertise belge (DGD, Enabel, BIO) et une baisse de la qualité du suivi, avec une multiplication (et donc un coût plus élevé) des différents systèmes d'évaluation. Sans même parler du risque de dispersion géographique des financements, **la cohérence de la politique de coopération serait aussi gravement compromise**, étant donné que 5 à 6 ministres différents poursuivraient chacun leur propre politique avec un budget substantiel – là où aujourd'hui, un ministre fédéral gère la majeure partie du budget de la coopération au développement. La fragmentation, qui a été reprochée au secteur pendant des années, n'en serait qu'augmentée par la faute des dirigeants politiques eux-mêmes. Tout cela aurait des conséquences dramatiques pour les partenaires de la Coopération belge au développement.

Enfin, la défédéralisation serait également désastreuse pour la réputation de la Belgique dans le monde. La coopération au développement, outre ses objectifs premiers, permet également à la Belgique d'accroître sa visibilité internationale. Priver l'État fédéral de tout ou partie de ses compétences en matière de coopération au développement aurait donc pour conséquence, du fait de la fragmentation évoquée, d'affaiblir gravement la position de la Belgique. En outre, de nombreuses organisations internationales ne traitent généralement qu'avec les États nationaux, et non avec les entités fédérées. Cela impacterait aussi la capacité de la Coopération belge à parler d'une seule voix dans les espaces européens (*Team Europe*) et multilatéraux. L'impact négatif en termes d'image, de crédibilité et de réputation au niveau international serait donc majeur. C'est d'ailleurs avec beaucoup d'inquiétude que l'OCDE elle-même avait mentionné, dans son Examen par les pairs de la Belgique en 2001, que l'idée d'une défédéralisation « préoccupe les membres du CAD, à un moment où la communauté internationale recherche une plus grande cohérence des politiques, une meilleure coordination et intégration des stratégies, et une plus grande efficacité sur le

terrain [...]. Les autorités belges devraient [...] opter, dans l'hypothèse d'une défédéralisation, pour une approche minimale garantissant que l'administration fédérale conserve, en matière de coopération, les compétences et les moyens d'assurer la cohérence, l'efficacité et l'impact sur le terrain »[98].

La défédéralisation *partielle* de la Coopération belge, que ce soit de certaines compétences seulement, ou de certains acteurs seulement, comporte exactement les mêmes risques, voire plus. En effet, par exemple, le seul transfert de la coopération non-gouvernementale n'aurait aucun sens, car elle n'apporterait aucun avantage, mais **nuirait aux efforts de synergies** entre les différents canaux de la Coopération belge. En outre, le secteur non-gouvernemental se compose de nombreuses organisations de la société civile nationales (Action Damien, Fairtrade Belgique, HI Belgique, Plan International Belgique, MSF, Caritas, Oxfam Belgique, VSF, WWF, FIAN, SFCG, SOS Villages d'Enfants, UNICEF Belgique, etc.) qui concentrent une part significative des subsides fédéraux. Ces ONG nationales devraient dédoubler les procédures administratives auprès des différentes régions, ce qui occasionnerait des pertes de temps et d'argent inutiles.

En outre, le transfert des compétences risque de s'opérer sans que l'ensemble des budgets correspondants soient transférés aux régions. Selon différents médias qui ont analysé la « Supernota » de Bart De Wever (note servant de base aux négociations gouvernementales de l'Arizona finalement rejetée à la fin du mois d'août 2024), il y était question de « mettre les entités fédérées à contribution en leur demandant d'assumer pour moitié certaines compétences dites "usurpées" qui ne devraient pas être prises en charge par le fédéral, comme la coopération au développement ou la politique scientifique »[99]. Si des clarifications restent nécessaires sur les compétences et les acteurs dont il est question, il était visiblement envisagé (toujours selon les médias) de faire une coupe dans la Coopération belge au niveau fédéral de 636 millions EUR sur 5 ans, soit une coupe de 127 millions EUR par an[100]. Or un tel montant représente cinq fois le budget actuel pour la coopération internationale de Wallonie-Bruxelles International (WBI). Cela entraînerait en outre une baisse de l'APD belge, alors qu'elle est déjà loin de respecter l'engagement de 0.7% du RNB.

En conclusion, en plus de nous éloigner de nos engagements internationaux, tant la défédéralisation complète que partielle n'entrainerait aucune valeur ajoutée pour la coopération au développement, bien au contraire : il ne s'agirait que d'une décision purement politique, voire démagogique, et non une recherche d'efficacité pour la Coopération belge. Cela entraînerait une augmentation des charges administratives et des frais qui en découlent, une fragmentation de l'aide belge et une baisse des moyens disponibles pour financer les objectifs de développement durable dans les pays partenaires. La situation actuelle de la coopération au développement en tant que compétence parallèle offre les meilleures garanties pour une coopération au développement efficace dans le respect des compétences des entités fédérées. **Ce serait donc une erreur cruciale et historique de laisser la coopération au développement (et par conséquent les personnes vulnérables dans le monde) devenir la victime d'une régionalisation dogmatique qui ne prend pas en compte les critères d'efficacité de l'aide au développement.**

/ [97] Texte traduit du néerlandais au français par l'auteure du présent Rapport. Source : Conseil d'État, Advies 35.915/VR van de afdeling wetgeving van de Raad van State, disponible sur www.raadvst-consetat.be. / [98] Texte traduit de l'anglais au français par l'auteure du présent Rapport. Source : OCDE, *DAC Peer Review of Belgium*, 11 mai 2001. / [99] DYKMANS I., MICHEL M., SURY C., KESZEI N., BOMBAERTS J.-P., « Formation fédérale : voici ce qui était sur la table avant l'échec des négociations », in *L'Echo*, 23 août 2024. / [100] *Ibidem*.

FREE FARMERS
STOP FREE TRADE!
#MAR(AI)CHERSUR LATE

4. COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT

La cohérence des politiques pour le développement (CPD) est un principe fondamental pour atteindre collectivement les Objectifs de développement durable. Malgré de nombreux progrès en la matière ces dernières années, deux priorités restent pertinentes pour la nouvelle législature qui commence : (1) créer une conférence interministérielle pour assurer la CPD, et (2) adopter un plan d'action qui priorise les domaines dans lesquels la CPD doit être renforcée. Sans cela, les décisions incohérentes et inefficaces continueront d'être prises, comme ce fut le cas dans les domaines de la migration ou de l'agriculture cette dernière année, au niveau européen. À l'inverse, plusieurs décisions dans le domaine du commerce et de la politique étrangère sont à saluer.

© Shannon Rowies

> « La CPD a donc pour objectif au minimum d'assurer que les politiques belges ayant un impact potentiel dans les pays du Sud 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. »

QU'EST-CE QUE LA CPD ?

Selon la loi de 2013 relative à la Coopération belge au développement, qui s'inspire de la définition de l'OCDE, la « cohérence des politiques pour le développement » (CPD) est « 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 »[101]. La CPD a donc pour objectif au minimum d'assurer que les politiques belges ayant un impact potentiel dans les pays du Sud 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, européenne et internationale, et de créer des synergies entre les pouvoirs publics pour augmenter l'efficacité du développement et réaliser les Objectifs de développement durable (ODD) dans les pays du Sud. En d'autres termes, la cohérence cherche à éviter que les pays qui fournissent de l'aide publique au développement ne reprennent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre (par exemple, via des accords internationaux qui défavorisent les pays du Sud par rapport aux pays riches, que ce soit dans le domaine de la lutte contre le dérèglement climatique, du commerce international, de la sécurité alimentaire, de la fiscalité internationale, etc.).

LA BELGIQUE : COHÉRENTE OU NON ?

Selon les chiffres du *Sustainable Development Report* publié en juin 2024 sous la supervision de l'économiste Jeffrey D. Sachs, **la Belgique serait le 7e pire pays au monde en matière de CPD, pour la deuxième année consécutive**[102]. Ce rapport publie chaque année le Spillover Index, un indice entre 0 et 100 qui évalue les externalités positives et négatives que chaque pays a sur le reste du monde, dans trois domaines en particulier : (1) les impacts environnementaux et sociaux incorporés dans le commerce, (2) l'économie et la finance, et (3) la paix et la sécurité. Un score plus élevé signifie qu'un pays provoque plus d'externalités positives et moins d'externalités négatives sur le reste du monde. Par exemple, le premier pays dans le classement international est la Sierra Leone, avec un indice proche de 100 (98,71). Elle était suivie du Madagascar et de la Zambie – des pays qui ont très peu d'externalités négatives sur le reste du monde[103].

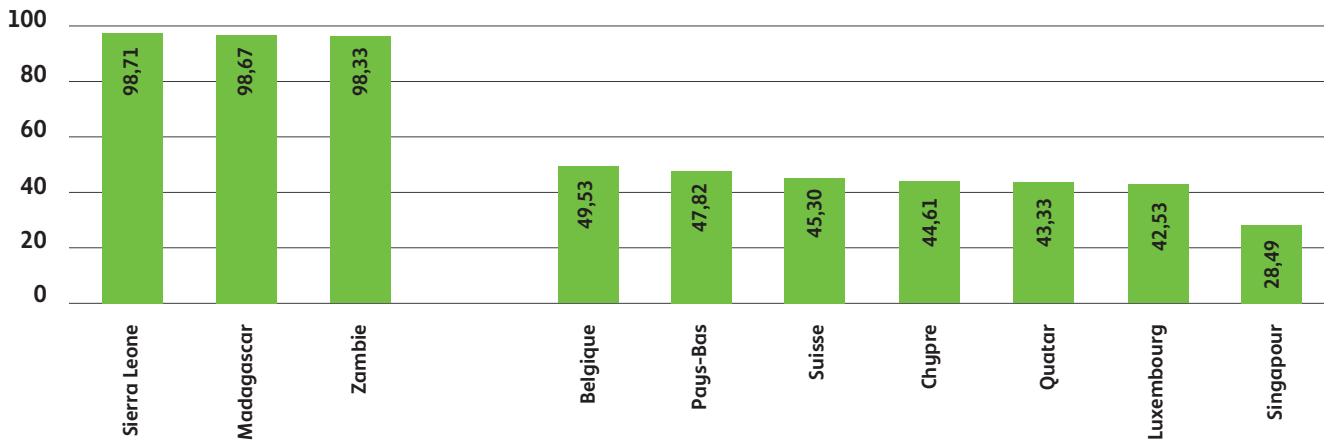
La Belgique, elle, est à la 161e place sur 167 pays évalués, avec un score de 49,53. Son indice a même baissé par rapport aux chiffres du rapport de 2023, dans lequel il était situé à 50,57[104]. Ce score est surtout dû à la grande proportion de nos importations, avec des résultats particulièrement mauvais dans les indicateurs suivants : la consommation d'eau rare incorporée dans les importations ; les accidents du travail mortels incorporés dans les importations ; la pollution de l'air associée aux importations ; les émissions d'azote liées aux importations ; les exportations de déchets plastiques ; les émissions de gaz à

effet de serre incorporées dans les importations ; la déforestation importée ; le score des paradis fiscaux pour les entreprises (*corporate tax haven score*) ; et enfin, le déplacement des bénéfices des multinationales permis par nos niches fiscales (*shifted profits of multinationals*)[105].

Si les indicateurs du *Spillover Index* ne sont pas exhaustifs, la position de la Belgique pose tout de même question. En effet, seuls six pays au monde font pire qu'elle : les Pays-Bas, la Suisse, Chypre, le Qatar, le Luxembourg et Singapour. Selon l'indice, Singapour est effectivement le pays qui a le plus d'externalités négatives sur le reste du monde, avec un indice de 28,49[106].

GRAPHIQUE 22 SPILLOVER INDEX

(0 = pire ; 100 = meilleur)



Source : SACHS J. D., LAFORTUNE G., FULLER G., *The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024*, juin 2024.

/ [101] Royaume de Belgique, *Loi relative à la Coopération [belge] au développement*, Bruxelles, 19 mars 2013. / [102] SACHS J. D., LAFORTUNE G., FULLER G., *The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024*, juin 2024. / [103] *Ibidem*. / [104] *Ibidem*. / [105] *Ibidem*. / [106] *Ibidem*.

> « Malgré de nombreux progrès en matière de CPD lors de la législature passée, aucun mécanisme institutionnel n'a été créé pour assurer la CPD au plus haut niveau de pouvoir. »

DE NOMBREUX PROGRÈS ET DEUX DÉCEPTIONS

La législature 2019-2024 avait pourtant bien commencé en matière de cohérence des politiques, avec des engagements importants de la Belgique. La volonté de veiller à la CPD avait été affirmée dans l'accord de gouvernement de la coalition Vivaldi. Le principe avait aussi été rappelé dans la note de politique générale et l'exposé d'orientation politique de la ministre de la coopération au développement Meryame Kitir (cf. Rapport 2023 sur la Coopération belge au développement). D'autres progrès de la législature passée sont à saluer : par exemple, le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement a abattu un travail impressionnant. Cet organe consultatif, composé de spécialistes académiques et de la société civile, a pour mission principale de rendre des avis aux autorités fédérales belges pour plus de cohérence des politiques en faveur du développement. Pour la seule année 2023, il a rédigé cinq avis sur des sujets divers : la société d'investissement BIO, le deuxième examen national volontaire de la Belgique aux Nations Unies, les stratégies du Pacte vert européen liées aux systèmes alimentaires durables, la transition juste à l'échelle mondiale, et le deuxième Plan d'action national sur les entreprises et les droits humains [107].

Un autre point positif à relever concerne l'analyse d'impact de la réglementation (AIR). En principe, l'AIR est une démarche systémique d'évaluation critique des effets positifs et négatifs d'une politique. Il existe en Belgique un processus d'AIR, mais pour lequel des manquements importants avaient été identifiés, déjà dans un rapport d'évaluation de 2017 [108]. Heureusement, le comité d'analyse d'impact qui assure le suivi de ces AIR a proposé une stratégie pour les améliorer, y compris une mise à jour du formulaire AIR et du manuel correspondant.

D'autres actions concrètes sont à saluer, dont par exemple la création d'un nouveau point focal pour la cohérence des politiques au sein de la DGD, ou encore un nouveau chapitre dédié à la CPD dans le rapport annuel de la DGD. En outre, citons la décision de la DGD de co-financer une étude du Centre de développement de l'OCDE sur l'impact des agrocarburants sur la sécurité alimentaire [109], ou encore les actions de la Coopération belge en faveur de la démocratisation de l'accès aux vaccins, en particulier en Afrique [110]. La Belgique a également agi en faveur de la CPD en adoptant un arrêté royal en 2023 interdisant l'exportation hors-UE d'une liste de certaines substances dangereuses contenues dans les pesticides, car ces substances représentent un risque pour la santé et l'environnement, en Europe comme ailleurs [111].

Malgré tous ces progrès néanmoins, aucun mécanisme institutionnel supplémentaire n'a été créé qui puisse assurer la CPD de manière structurelle et au plus haut niveau de pouvoir. Une Conférence interministérielle sur la CPD n'a jamais vu le jour, alors qu'elle est souhaitée depuis des années par les organisations de la société civile (cf. Rapport 2023 sur la Coopération belge au développement). Ceci, alors même que la ministre de la Coopération s'était engagée en début de législature à créer un organe de concertation interministériel pour la CPD. La DGD a elle aussi appelé à la création d'un organe de concertation plus structurel sur la CPD dans ses rapports annuels [112]. Plusieurs autres documents politiques, que ce soit le Plan fédéral développement durable (PFDD) [113] ou l'examen national volontaire (ENV/VNR) de la Belgique aux Nations Unies [114], ont explicitement mentionné la création d'un groupe de travail sur la cohérence des politiques au sein de la conférence

> « Une recommandation prioritaire pour le nouveau gouvernement fédéral belge sera donc de mettre en place une conférence interministérielle pour la cohérence des politiques pour le développement. »

interministérielle pour le développement durable. Un tel organe a également été recommandé fin 2023 par l'examen à mi-parcours du Comité d'aide au développement de l'OCDE [115]. Mais même celui-ci n'a jamais vu le jour.

Deuxième déception de la législature : l'absence d'un plan d'action pour la cohérence des politiques, qui présenterait les actions prioritaires à entreprendre sous la législature. À titre d'exemple, les Pays-Bas ont eux-mêmes adopté un tel plan, choisissant comme domaines prioritaires pour assurer la CPD : les accords commerciaux, le régime d'investissements, la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, et la lutte contre le dérèglement climatique. L'OCDE recommandait également à la Belgique de créer un plan d'action pour la cohérence des politiques, dans son examen à mi-parcours de la Coopération belge [116].

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Une recommandation prioritaire pour le nouveau gouvernement fédéral belge sera donc de mettre en place une conférence interministérielle pour la cohérence des politiques pour le développement, indispensable pour trois raisons. Premièrement, la conférence interministérielle est l'organe par essence pour garantir le dialogue et la concertation au plus haut niveau. Deuxièmement, un tel organe est particulièrement indispensable pour responsabiliser les autres compétences que celle de la Coopération au développement, la CPD étant focalisée sur les thématiques distinctes de la coopération (commerce, climat, environnement, agriculture, migration, affaires étrangères, etc.). Troisièmement, un tel organe intègrerait les niveaux fédéral et fédérés, ce qui est indispensable vu les compétences des entités fédérées fortement liées aux thématiques de la CPD (agriculture, commerce, environnement, climat).

Deuxième recommandation prioritaire : la première mission de la conférence interministérielle devrait être d'adopter un plan d'action CPD, qui présente les actions prioritaires à entreprendre pour la nouvelle législature. La Belgique pourrait également encourager la création d'un plan d'action pour la cohérence au niveau européen. En effet, dans sa Résolution de mars 2023, le Parlement européen avait recommandé que la Commission européenne adopte un nouveau plan d'action pour la CPD, assorti d'échéances précises, d'une méthode détaillée et d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs concrets [117]. Il serait tout à fait logique

/ [107] Tous ces avis peuvent être retrouvés sur le site du Conseil : http://ccpd-abco.be. / [108] Comité d'analyse d'impact, *Rapport 2016*, décembre 2017. / [109] DGD, *Rapport annuel 2023*, 2023. / [110] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [111] DGD, *Rapport annuel 2023*, 2023. / [112] DGD, *Rapport annuel 2023*, 2023 ; DGD, *Rapport annuel 2022*, 2022. / [113] Commission interdépartementale pour le développement durable, *Plan fédéral de développement durable*, 1 octobre 2021. / [114] Gouvernement belge, *Voluntary National Review 2023*, 2023. / [115] OCDE, *Belgium's Mid-term Review*, 30 novembre 2023. / [116] *Ibidem*. / [117] Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur la cohérence des politiques au service du développement (2021/2164(INI))*, mars 2023.

> « Il faudra également assurer que les mécanismes CPD en Belgique ne se réduisent pas uniquement à analyser les positions belgo-belges, mais aussi les positions belges dans les négociations européennes. »

d'adopter ce plan en début de la nouvelle législature européenne qui commence également.

En attendant ces deux avancées ambitieuses, la consultation et le dialogue régulier devront être encouragés sur des dossiers concrets de CPD dans le cadre institutionnel existant ou par le biais de contacts fréquents et (plus) informels avec d'autres départements. Comme le stipule la DGD dans son rapport annuel 2023, « il est très important que les autres départements et gouvernements tiennent compte des effets de leurs politiques sur les pays en développement (y compris les pays partenaires les plus fragiles). Cette préoccupation ne relève toutefois pas de la sphère de contrôle direct de la DGD. La coopération et le dialogue avec d'autres départements et niveaux politiques, ainsi que la sensibilisation de ces derniers, restent donc essentiels »[118].

En outre, il faudra continuer de mettre le sujet à l'agenda, et d'encourager la sensibilisation autour de la CPD au niveau belge et européen, comme cela a été fait lors de la Présidence belge de l'UE. Plus globalement, il faudra également assurer que les mécanismes CPD en Belgique ne se réduisent pas uniquement à analyser les positions belgo-belges, mais aussi les positions belges dans les négociations européennes. En effet, de nombreux cas d'incohérence cette dernière année ont eu lieu au niveau européen. Ci-après, nous présentons deux exemples de décisions particulièrement incohérentes : (1) l'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile, et (2) l'affaiblissement des normes environnementales suite aux protestations du monde agricole.

CAS D'INCOHÉRENCE : LE PACTE UE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE

En négociation depuis 2020, le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté au printemps 2024 pendant la présidence belge du Conseil de l'UE a mis une nouvelle fois à mal le droit international et les droits fondamentaux des personnes exilées. Sa mise en œuvre d'ici 2026 au sein de chaque État membre entravera l'atteinte des ODD, notamment parce que les transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine représentent une source majeure de financement du développement pour nombre de pays du Sud.

En outre, l'orientation du Pacte européen sur la migration et l'asile s'inscrit dans la continuité d'une politique migratoire de plus en plus répressive, symbolisée par l'« Europe forteresse ». Cette vision négative des migrations est marquée par l'externalisation, la militarisation des contrôles, la détention, le tri et la criminalisation des personnes exilées et de leur soutien. Elle a conduit à la prolifération des violations des droits fondamentaux, dont le droit d'asile, sans apporter de réelles solutions durables à toutes les parties concernées. Ce Pacte sera donc inévitablement inefficace, coûteux et contraire au droit international. Pire, il va institutionnaliser des pratiques illégales de certains États membres comme les pratiques de refoulement.

La migration, comme la solidarité, sont des leviers puissants pour lutter contre les inégalités. Il faut donc exiger de la nouvelle Commission européenne un autre pacte foncièrement différent. Celui-ci devra être basé sur les pactes migratoires des Nations Unies et les principes de la justice migratoire en vue de contribuer à la réalisation des ODD.

Pour cela, il faut tout d'abord stopper l'externalisation de la gestion des questions migratoires et l'instrumentalisation de l'APD en vue de la signature d'accords anti-migration avec des pays tiers peu respectueux des droits fondamentaux (comme avec la Turquie, la Lybie et dernièrement la Tunisie, le Liban, l'Égypte ou la Mauritanie). Cela exige au minimum une réforme radicale de l'agence Frontex et un monitoring indépendant (accompagné d'un mécanisme de plainte et sanctions) du respect des droits des personnes exilées tout au long de leur parcours d'exil.

Ensuite, il faut créer des voies légales et sûres de migration. Les personnes migrantes sont contraintes d'emprunter des routes irrégulières qui sont longues, coûteuses, violentes et souvent meurtrières. Le meilleur moyen de lutter contre la migration dite irrégulière et son business model, c'est de la rendre légale. Dans ce cadre, une politique de mobilité et de séjour par le travail doit être envisagée peu importe le statut administratif de la personne exilée.

Concernant l'accueil, il faut mettre en place un mécanisme permanant, contraignant et équitable de répartition de l'accueil. Cela passe notamment par une réforme du Règlement de Dublin et une harmonisation européenne vers le haut des normes et procédures d'obtention de l'asile et de l'accueil. Cela demande l'abandon de l'approche *hotspots* fondée sur le tri sur base du concept de pays tiers d'origine sûrs. L'exemple ukrainien nous a démontré que cela était possible et dépend de la volonté politique.

CAS D'INCOHÉRENCE : L'AFFAIBLISSEMENT DES NORMES ENVIRONNEMENTALES SUITE À LA CRISE AGRICOLE

Le secteur agricole ne connaît pas une crise mais des crises, et ces dernières n'ont rien de passager. Depuis la libéralisation du commerce agricole au milieu des années 1990, les agriculteurs sont mis en concurrence à l'échelle internationale. Cette libéralisation rime avec recul des politiques publiques en matière de régulation de la production et des échanges. Moins de subsides, moins de protection douanière, moins de politique de stockage, moins de régulation de la spéculation. Tous ces éléments ont engendré une pression à la baisse sur les prix, entraînant à leur tour une baisse de revenus pour la majorité des agriculteurs au profit du secteur de l'agro-industrie.

Par ailleurs, le réchauffement climatique et la crise de la biodiversité viennent à leur tour ébranler le secteur agricole. Pointé du doigt pour sa responsabilité dans les émissions de gaz à effet de serre, l'agriculture se trouve aussi en première ligne des crises environnementales. D'où la nécessité de réorienter les politiques publiques agricoles pour encourager la transition agroécologique. C'était l'objectif principal de la stratégie « De la ferme à la table », lancée en 2020 par la Commission von der Leyen [119].

Cependant, en réponse aux mobilisations agricoles en début 2024, les politiques européennes censées donner vie à cette stratégie, ainsi que certaines mesures environnementales phares de la Politique agricole commune (PAC), ont été sacrifiées. La loi sur la restauration de la nature a certes été adoptée en juin 2024 mais en laissant de côté le

/ [118] DGD, *Rapport annuel 2023*, 2023. / [119] Parmi les cibles de la stratégie de la ferme à la table : réduire de moitié l'usage et les risques liés aux pesticides, réduire l'usage d'engrais chimiques de 20%, atteindre 25% de surfaces agricoles en Bio. Source: EIT Food, *What is the role of the Farm to Fork Strategy in achieving zero emissions?*, 21 septembre 2020.

secteur agricole et en réduisant ses ambitions. En outre, même si la loi sur la réduction des pesticides (SUR) était déjà malmenée depuis 2023, la présidence belge du Conseil de l'UE aurait pu retravailler la proposition pour la faire aboutir. Il n'en sera rien. D'autres législations comme la Loi-cadre sur les systèmes alimentaires durables n'atteindront même pas le stade initial de la proposition.

Alors que la sécurité alimentaire est une priorité de la Coopération belge, les systèmes alimentaires européens impactent négativement les pays du Sud. L'agriculture européenne est responsable de plus de 10% des émissions de gaz à effet de serre du continent[120]. Or, le changement climatique est un des facteurs principaux de l'insécurité alimentaire selon la FAO[121]. Par ailleurs, la transition agroécologique en Europe vise également à relocaliser la production, ce qui peut être bénéfique aux pays du Sud. En effet, d'importantes surfaces de terre de ces derniers sont dédiées à répondre aux besoins en protéines et calories de la consommation européenne au lieu de répondre aux besoins locaux[122]. Dès lors, les impacts de l'échec de la mise en œuvre de la stratégie de la ferme à la table dépassent les frontières européennes.

Pour répondre à la fois à la crise économique et à la crise environnementale du monde agricole, l'UE aurait dû répondre aux premières revendications de ce dernier : légiférer pour garantir des prix justes, et arrêter la libéralisation tous azimuts du commerce agricole. Ainsi, elle aurait pu œuvrer à revaloriser les revenus du secteur primaire. Une révision de la directive UTP (*unfair trade practices*) permettrait d'interdire aux secteurs agroindustriels (transformation, distribution) d'acheter en-dessous du prix de revient. En parallèle, l'UE aurait pu annoncer une révision de l'accord UE-Mercosur afin de limiter la concurrence internationale dans le domaine agricole qui ne bénéficie ni à l'agriculture familiale européenne ni à celle des pays du Sud mais bien seulement à l'agrobusiness.

Plutôt que renoncer à son ambition environnementale, l'UE devrait chercher à mondialiser les normes environnementales via des mesures miroirs et des normes contraignantes dans les accords commerciaux, afin de faire des politiques agricoles et commerciales des leviers de développement durable.

CAS DE COHÉRENCE DE L'UE ET D'INCOHÉRENCE DE LA BELGIQUE : L'UE SE RETIRE DU TRAITÉ SUR LA CHARTE DE L'ÉNERGIE (MAIS PAS LA BELGIQUE)

Des cas positifs de cohérence peuvent être salués : en premier lieu, le choix de l'UE de se retirer du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE). Le Traité sur la Charte de l'énergie est un accord de commerce signé en 1994 afin de protéger les investissements des entreprises européennes dans les États de l'ex-bloc soviétique, en leur donnant la possibilité de contourner les juridictions nationales pour attaquer directement ces États devant des tribunaux d'arbitrage privés. C'est pourquoi il contient une clause d'arbitrage investisseur-État de type « ISDS » *(Investor-to-State Dispute Settlement*). Ce mécanisme d'arbitrage, aujourd'hui utilisé par les investisseurs étrangers pour contester l'adoption de législations sociales et environnementales d'intérêt général, a été maintenu dans la version modernisée du traité. Il est toutefois incohérent par rapport aux Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030[123] et illégal au

regard du droit européen[124]. Il constitue par ailleurs un frein majeur à l'un des aspects essentiels de la CPD : permettre à nos pays de réduire rapidement et massivement leurs émissions de gaz à effet de serre pour cesser d'entraver le développement des pays tiers. Une solution devait donc être trouvée pour permettre à l'UE de sortir de ce traité anachronique.

Durant le premier semestre 2024, la Présidence belge du Conseil de l'UE est parvenue à un compromis, à savoir autoriser les États membres à approuver la modernisation du TCE et à en rester parties prenantes s'ils le souhaitent, tout en permettant à l'UE en tant qu'organisation régionale et à Euratom de s'en retirer dès à présent. Après avoir reçu le feu vert d'une large majorité du Parlement européen[125], cette proposition de compromis a été formellement approuvée par le Conseil le 30 mai 2024.

Parallèlement au retrait de l'UE, une dizaine d'États membres (Italie, Allemagne, France, Luxembourg, Pologne, Pays-Bas, Slovénie, Danemark, Espagne, Irlande et Portugal) ainsi que le Royaume-Uni, ont déjà quitté ou annoncé officiellement leur intention de sortir de ce traité. Jusqu'à présent, la Belgique ne leur a pas emboîté le pas, faute d'accord au sein de la majorité fédérale et suite au refus du Gouvernement flamand.

La sortie de l'UE du TCE est un premier pas dans la bonne direction. Toutefois, l'option la plus cohérente et la plus efficace aurait été un retrait coordonné du TCE de l'UE, d'Euratom et de l'ensemble des États membres. Selon l'accord survenu le 25 juin 2024, cette sortie de l'UE devrait également s'accompagner de la conclusion d'un accord entre les États membres de l'UE pour désactiver la « clause de survie » (article 47§3 du TCE), qui prévoit que les investissements réalisés dans un pays avant son retrait continuent d'être protégés par le traité pendant vingt ans après sa sortie. Un tel accord, s'il entre effectivement en vigueur, permettrait ainsi de réduire le risque de poursuites devant des tribunaux d'arbitrage par des investisseurs de l'UE de vingt à un an.

Le compromis trouvé sous la Présidence belge devrait par ailleurs débloquer le processus de modernisation du TCE, avec pour effet de mettre fin au gel du processus d'expansion de ce traité à de nombreux pays du Sud. L'adhésion au TCE, bien que pouvant sembler attractive pour les pays du Sud exportateurs d'énergie ou de transit, comporte en réalité le risque de porter atteinte à leur capacité à réglementer.

/ [120] Commission européenne, *Study on options for mitigating climate change in agriculture by putting a price on emissions and rewarding carbon farming*, 13 novembre 2023. / [121] FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms*, 2024, p. 56. / [122] AUBERT P.-M. et al., *Vers une transition juste des systèmes alimentaires, enjeux et leviers politiques pour la France*, IDDRI, 2021. / [123] Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD), *Sortir des incohérences entre le Traité sur la Charte de l'Energie et les accords multilatéraux en faveur du développement*, 15 mars 2022. / [124] Cour de justice de l'Union européenne, *Arrêt de la Cour sur l'affaire C-741/19 entre la République de Moldavie et Komstroy LLC – ECLI:EU:C:2021:655*, 2 septembre 2021. / [125] CNCD-11.11.11, *Traité sur la Charte de l'énergie : le Parlement européen donne son feu vert au retrait de l'Union européenne*, 24 avril 2024.

CAS DE COHÉRENCE : DIRECTIVE SUR LE DEVOIR DE VIGILANCE

Autre décision cohérente dans le domaine du commerce international au niveau européen : l'adoption en avril 2024 de la directive sur le devoir de vigilance des entreprises. En effet, seules des normes contraignantes sont aptes à rééquilibrer le rapport de force entre les États, les entreprises et les victimes de leurs abus. L'une des solutions pour amener les entreprises à changer radicalement leurs pratiques et garantir le droit des victimes à la réparation est de légiférer pour imposer aux entreprises un devoir de vigilance. Faute d'avancée décisive des négociations visant à établir une convention au niveau international (Traité des Nations Unies sur les entreprises et droits humains) et face à la multiplication des initiatives nationales telles que les lois française[126] (2017) et allemande[127] (2021), l'UE a décidé de définir un cadre règlementaire à l'échelle européenne.

Après un processus législatif long et parsemé d'embûches[128] depuis la proposition de la Commission en février 2022[129], le Parlement européen a finalement approuvé le 24 avril 2024 la directive tant attendue sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (CSDDD), soit onze ans jour pour jour après l'effondrement de l'usine textile Rana Plaza au Bangladesh. Le Conseil de l'UE a ensuite donné son approbation politique finale le 24 mai 2024.

Cette nouvelle législation européenne est un premier pas vers des chaînes de valeur mondiales exemptes de violations des droits humains, d'exploitation du travail et de dommages environnementaux. Elle a le potentiel de changer radicalement la façon dont les grandes entreprises opèrent. D'une part, parce que toutes les étapes clés de la diligence raisonnable sont requises conformément aux normes internationales existantes : identifier, prévenir, atténuer, faire cesser et remédier à tout abus en matière de violation des droits humains, sociaux et environnementaux au sein des chaînes de valeur des grandes entreprises, qui auront l'obligation de remédier aux impacts négatifs avérés et d'adapter leur business plan, leur stratégie entrepreneuriale et leurs pratiques d'achat. D'autre part, parce que la directive prévoit un régime de responsabilité civile (les entreprises pourront être tenues responsables pour leurs abus devant un tribunal européen), bien qu'elle le limite aux cas d'intention ou de négligence grave de la part de l'entreprise et aux cas de dommages à une personne physique ou morale. Elle comporte également des mesures pour améliorer l'accès à la justice et un droit de recours pour les victimes qui auront la possibilité d'engager des poursuites devant les tribunaux de l'UE et d'obtenir des réparations.

Certes, la directive comporte aussi des lacunes et ne prend pas suffisamment en compte les intérêts des pays du Sud. Les violations des principaux droits humains et des normes sociales et environnementales sont couvertes, mais les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la sécurité et la santé au travail, ainsi que les droits des peuples autochtones et les droits des migrants, ne sont pas pris en compte. La directive couvre par ailleurs le droit à un revenu décent, mais pas l'impact sur le climat (la directive n'impose que des plans d'action climatiques). Elle ne s'applique par ailleurs qu'aux entreprises de plus de 1 000 salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 450 millions EUR. Tous les secteurs sont couverts, à l'exception toutefois du secteur financier. Toute la chaîne de valeur en amont et les activités de distribution, de transport et de stockage des produits en aval sont couvertes, mais pas le recyclage, le démantèlement et la mise en décharge des produits qui sont exclus de la directive. Enfin, la directive ne sera pleinement opérationnelle qu'en 2029.

ENTRE COHÉRENCE ET INCOHÉRENCE : LA POSITION BELGE VIS-À-VIS DE LA PALESTINE

D'autres décisions peuvent être « entre les deux » : tantôt cohérentes, tantôt incohérentes. C'est le cas de la position belge vis-à-vis de ce qui se passe à Gaza, depuis le 7 octobre 2023. Le 16 novembre 2023, l'organisation de défense des droits humains *Human Rights Watch* félicitait la Belgique dont les positions sur la situation en Palestine avaient su dépasser les blocages au sein de l'UE pour faire le choix clair du respect du droit international [130]. Assez rares pour être soulignées, ces félicitations sont méritées par un gouvernement belge qui a dénoncé très clairement les crimes de guerre commis par le Hamas et d'autres groupes palestiniens le 7 octobre 2023, mais qui a aussi été l'un des premiers États européens, dès le 13 octobre, à rappeler la nécessité qu'Israël respecte les règles du droit international dans sa réponse à ces crimes. Quelques jours plus tard, le gouvernement belge appelait à un cessez-le-feu humanitaire et votait le 27 octobre, avec sept autres États européens (Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Malte, Portugal, Slovénie), en faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies demandant une « trêve humanitaire immédiate, durable et soutenue menant à une cessation des hostilités » [131].

Alors que la situation humanitaire à Gaza n'a fait que se détériorer ensuite, la Belgique a répété son engagement en faveur du droit international via l'allocation, le 8 novembre 2023, de 5 millions EUR supplémentaires à la Cour pénale internationale ou encore en décidant le 11 mars de s'impliquer dans la procédure lancée par l'Afrique du Sud contre Israël devant la Cour internationale de Justice pour non-respect de la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide. Par ailleurs, la Belgique a continué à soutenir financièrement l'UNRWA lorsque, fin janvier 2024, l'agence onusienne a été mise en cause par le gouvernement israélien. Tout en demandant une transparence totale sur les enquêtes menées et la mise en place de meilleures procédures de contrôle et de suivi par l'UNRWA, la Belgique a en effet tout de suite affirmé le rôle humanitaire « vital » de l'agence et l'importance de la soutenir.

Si le droit international semble avoir représenté un fil rouge pour la réponse du gouvernement à la situation à Gaza, c'est moins le cas de sa réponse à la colonisation et l'annexion israélienne de la Cisjordanie et de Jérusalem-Est, pourtant prévue de manière ambitieuse dans l'accord de gouvernement. Depuis octobre 2023, le gouvernement israélien profite de l'attention rivée sur Gaza pour accélérer son plan d'annexion de la Cisjordanie. Face à cette accélération, notamment visibilisée par une explosion de la violence des colons, la Belgique et l'Union européenne ont pris des sanctions – interdiction de territoire, gel des avoirs – contre quelques colons identifiés comme « violents » ou « extrémistes ». Mais au Parlement fédéral, la majorité n'a pas réussi à s'accorder sur le soutien à une proposition de loi sur l'interdiction des produits des colonies. En maintenant ses relations commerciales avec les colonies israéliennes, la Belgique contribue pourtant à les rendre viables au détriment du développement de l'économie palestinienne, entravés par ces mêmes colonies. En respect du droit international et dans une perspective de cohérence avec sa politique de coopération internationale, la Belgique devrait interdire l'importation de produits provenant de territoires illégalement acquis, que ce soit en Palestine ou ailleurs dans le monde. Justement, une proposition de loi à ce sujet a été redéposée au Parlement fédéral en août 2024.

/ [126] Assemblée nationale française, *Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, 28 mars 2017. / [127] Deutscher Bundestag, *Bundestag verabschiedet das Lieferkettengesetz*, 11 juin 2021. / [128] CNCD-11.11.11, *Les États membres bloquent une législation européenne historique sur le devoir de vigilance, les citoyens et la planète paient la facture*, 28 février 2024. / [129] Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2019/1937*, 23 février 2022. / [130] FRANCAVILLA C., *Belgium Overcomes EU Struggles to Send Strong Message on Gaza, Human Rights Watch*, 16 novembre 2023. / [131] Assemblée générale des Nations Unies, *Mesures illégales prises par les autorités israéliennes à Jérusalem-Est occupée ainsi que dans le reste du Territoire palestinien occupé*, 26 octobre 2023.

UNITED N
UN trade & development
Forward together
60 years
UNCTAD

5. ZOOM LES ENJEUX DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

À la mi-chemin vers l'échéance 2030, les besoins de financements pour réaliser les Objectifs de développement durable sont plus élevés que jamais. La quatrième conférence internationale sur le financement du développement en 2025 est donc une opportunité unique pour redoubler d'ambition et de créativité afin de trouver des solutions innovantes de financement.
Dans trois domaines en particulier, des avancées importantes sont attendues : la mobilisation des recettes fiscales ; un nouveau mécanisme de restructuration des dettes des pays du Sud ; et une réforme profonde des institutions financières internationales que sont le FMI et la Banque mondiale. La Belgique a un rôle important à jouer dans toutes ces négociations.

© Photo UN/Irina Popa

> «Il y a plus de capitaux qui quittent les pays du Sud, qu'il n'y en a qui y entrent.»

UNE SITUATION FINANCIÈRE ALARMANTE

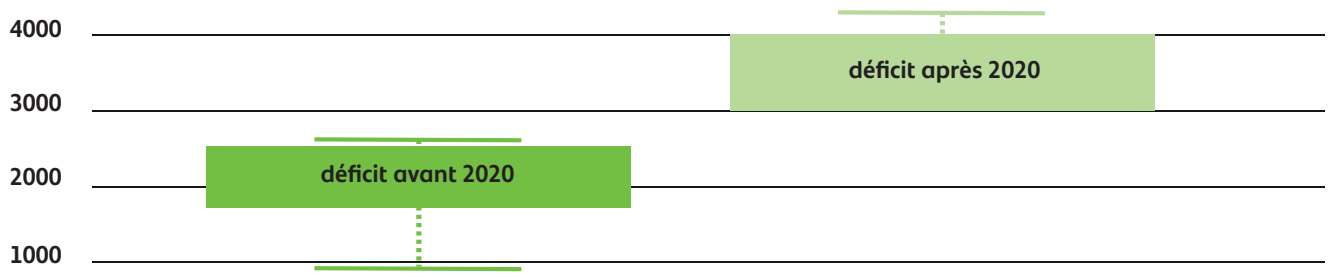
Le financement du développement comprend bien plus que la seule aide publique au développement. Bien qu'elle reste un flux important de financement extérieur pour les pays à faible revenu, l'APD ne représente qu'une proportion marginale en comparaison aux autres flux financiers qui vont du Nord au Sud: on pense par exemple aux investissements directs étrangers, aux transferts de personnes migrantes à leurs familles (*remittances*), ou aux prêts alloués aux pays du Sud (dont une partie est aussi comptabilisée en APD). Néanmoins, en contrepartie, davantage encore de financements vont dans le sens inverse, du Sud vers le Nord: on pense aux remboursements des prêts et de leurs intérêts, aux bénéfices rapatriés dans les maisons-mères dans les pays du Nord, à l'évasion fiscale d'entreprises transnationales, ou encore d'autres flux financiers illicites.

Cela est confirmé par la version provisoire du Pacte pour l'avenir des Nations Unies qui devrait être adopté fin septembre 2024, qui stipule clairement qu'**il y a plus de capitaux qui quittent les pays du Sud, qu'il n'y en a qui y entrent**[132]. Ce même document regrette par ailleurs qu'en ce moment critique, les pays du Sud n'aient pas accès à un financement adéquat pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD), et que les flux de capitaux vers ces pays sont même en baisse[133]. Notamment, selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'APD internationale allouée aux pays dits «les moins avancés» (pays dont les indices de développement sont les plus faibles au monde) représentait 22% seulement de l'APD totale en 2022, soit la part la plus faible depuis plus d'une décennie[134].

Résultat: **le besoin de financements pour que les pays du Sud atteignent ces ODD a augmenté de 56% depuis 2020**, et se situe aujourd'hui entre 2 500 et 4 000 milliards USD par an[135]. Cette situation financière alarmante est confirmée par un récent rapport de la Banque mondiale[136], selon lequel l'écart entre la croissance du revenu par habitant des pays les plus pauvres et celle des pays les plus riches s'est creusé pour la première fois au cours de ce siècle. «Nous constatons une régression structurelle très grave, un renversement de tendance dans le monde. C'est pourquoi nous tirons la sonnette d'alarme», a déclaré Ayhan Kose, économiste en chef adjoint de la Banque mondiale et l'un des auteurs du rapport[137].

GRAPHIQUE 23 ESTIMATIONS DES DÉFICITS FINANCIERS ANNUELS DES PAYS DU SUD POUR ATTEINDRE LES ODD

millards USD



Source: UN DESA, *Financing for Sustainable Development Report 2024*, avril 2024.

> «En juillet 2025 aura lieu à Séville la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement.»

2025 : VERS LA QUATRIÈME CONFÉRENCE SUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

L'année 2025 est pourtant porteuse d'espoir. En effet, du 30 juin au 3 juillet, aura lieu à Séville la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement, appelée dans le jargon onusien «FFD4». Cette conférence fait suite aux trois premières conférences pour le Financement du développement des Nations Unies, la première ayant été organisée au Mexique, en 2002. Des délégations du monde entier se sont réunies dans la ville de Monterrey, et ont adopté le «Consensus de Monterrey», qui définissait les priorités du financement pour le développement dans différents domaines, alors appelés les six piliers du financement du développement : (1) la mobilisation des ressources domestiques (en particulier la fiscalité permettant de mobiliser des ressources pour l'État), (2) les investissements étrangers, (3) le commerce international, (4) la coopération au développement, (5) la dette extérieure, et (6) l'efficacité des systèmes monétaires et financiers internationaux, ou «enjeux systémiques».

La deuxième Conférence internationale sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey, a eu lieu à Doha, au Qatar, en 2008. Après les négociations intergouvernementales, la Conférence s'est conclue par l'adoption de la «Déclaration de Doha» sur le financement du développement.

Enfin, la troisième conférence s'est tenue à Addis-Abeba en 2015. C'est là que fut adopté le Programme d'action d'Addis-Abeba, souvent désigné par l'acronyme anglais AAAA (Addis Ababa Action Agenda). Celui-ci contient les mêmes six piliers que ceux adoptés à Monterrey (avec quelques modifications mineures), mais en ajoute un sur la science, la technologie et l'innovation.

L'enjeu pour la quatrième conférence de 2025 sera d'aller plus loin encore, pour trouver des solutions innovantes dans trois domaines en particulier : (1) la fiscalité internationale ; (2) l'endettement des pays du Sud ; (3) l'architecture financière internationale. Plutôt que d'analyser l'ensemble des 6 piliers du financement du développement, ce chapitre analyse ces trois domaines plus en profondeur, car ils sont actuellement très présents dans les débats aux Nations Unies, comme ce fut le cas, par exemple, au Forum des Nations Unies sur le financement du développement en avril 2024.

/ [132] ONU, *Pact for the Future: Rev.1*, 14 mai 2024. / [133] *Ibidem.* / [134] CNUCED, *Development aid hits record high but falls for developing countries*, 11 avril 2024. / [135] UN DESA, *Financing for Sustainable Development Report 2024*, avril 2024. / [136] CHRIMES T., GOOTJES B., KOSE A., WHEELER C., *The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in International Development Association Countries*, 15 avril 2024. / [137] SHALAL A., "World Bank sounds alarm on 'historical reversal' of development for poorest nations", in *Reuters*, 15 avril 2024.

GRAPHIQUE 24 LES PILIERS DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

Consensus de Monterrey / Déclaration de Doha	Programme d'action d'Addis-Abeba
1 Ressources financières domestiques	1 Financement public domestique
2 Ressources étrangères et internationales (Investissement direct étranger)	2 Financement privé domestique et international
3 Commerce international	3 Financement public international (coopération au développement)
4 Coopération technique et financière internationale	4 Commerce international
5 Dette externe	5 Soutenabilité de la dette
6 Enjeux systémiques	6 Enjeux systémiques
	7 Technologie

FISCALITÉ INTERNATIONALE : DES AVANCÉES À CONSOLIDER

L'accord BEPS 2.0 de l'OCDE

Le premier pilier de Monterrey, la mobilisation des ressources domestiques, insistait en particulier sur la dimension nationale de la fiscalité : comment mettre en place un système d'imposition efficace qui permette de lever assez de ressources financières pour le bon fonctionnement d'un État. Si cet aspect reste central aujourd'hui, **c'est la fiscalité au niveau international qui a connu de réels progrès ces dernières années**. Les deux dimensions sont cependant interdépendantes, tant la concurrence fiscale généralisée entre États a longtemps miné la capacité de ceux-ci à mobiliser l'impôt à l'intérieur de leurs frontières. Citons en particulier l'accord « BEPS 2.0 » adopté à l'OCDE, un accord international dont l'objectif était de lutter contre les failles du système fiscal international permettant l'évasion fiscale d'entreprises multinationales, et donc un manque à gagner important pour les pays du Sud. Cet accord « BEPS 2.0 » (*Base erosion and profit shifting*) a accordé une attention particulière aux méthodes d' « érosion de la base imposable et transferts de bénéfices ». Ces méthodes – lorsque les multinationales transfèrent leurs bénéfices vers des lieux où l'impôt est faible ou inexistant, ou lorsqu'elles érodent les bases d'imposition par le biais de paiements déductibles – entraînent chaque année une perte de recettes pouvant aller jusqu'à 240 milliards USD[138], soit plus que toute l'aide internationale au niveau mondial[139].

Bonne nouvelle donc : **l'accord BEPS 2.0 a été signé en 2021 par plus de 130 pays** (au-delà des membres officiels de l'OCDE, dans un cadre appelé « inclusif »), portant sur deux piliers : la taxation unitaire des bénéfices des plus importantes multinationales (le pilier 1) et un impôt minimum mondial sur les profits des multinationales (le pilier 2). En ce qui concerne le pilier 1, cet accord représente une avancée dans la lutte contre l'évasion fiscale car il reconnaît le principe de taxation unitaire des multinationales[140], ce qui devrait freiner les transferts des profits entre filiales d'un même groupe dans le but de ne pas payer l'impôt réellement dû.

Néanmoins, seul un quart des profits résiduels de la centaine de multinationales les plus importantes devrait être taxé dans les pays où la consommation a lieu[141]. Deux secteurs en sont exclus : le secteur financier et le secteur extractif. **Les recettes escomptées sont dès lors limitées vu le champ d'application très restreint.** Néanmoins, ce pilier vise « à garantir qu'à l'heure où le numérique progresse sans cesse, la répartition des droits d'imposition des bénéfices commerciaux ne soit plus uniquement dictée par le critère de présence physique »[142]. Mais ce faisant, il propose une nouvelle clé de répartition définie au profit des pays où se situent les maisons-mères et les lieux de vente de ces

/ [138] OCDE, *Base erosion and profit shifting (BEPS)*, www.oecd.org. / [139] *Ibidem*. / [140] C'est-à-dire qu'il permet de passer d'un système de fiscalité des « entités séparées », selon lequel chaque filiale doit être imposée séparément, à un système « unitaire », par lequel l'imposition des multinationales est basée sur le résultat consolidé de l'ensemble du groupe (Parlement européen, *Résolution du Parlement européen sur les Pandora Papers: implications pour les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, la fraude et l'évasion fiscales*, 21/10/2021, n° 2021/2922(RSP)). / [141] OCDE, *La communauté internationale conclut un accord fiscal sans précédent adapté à l'ère du numérique*, 8 octobre 2021. / [142] OCDE, *Les défis fiscaux soulevés par la numérisation – Rapport sur le blueprint du Pilier Un*, 22 décembre 2020, p. 11.

> « En décembre 2023, la Résolution 78/230 a été adoptée aux Nations Unies par la grande majorité des pays du Sud, lançant les travaux pour établir une nouvelle Convention-cadre sur la coopération fiscale internationale, cette fois sous l'égide des Nations Unies. »

sociétés, donc essentiellement les pays du Nord, au détriment des pays du Sud. Enfin, l'accord supprime les taxes nationales sur les services numériques (TSN) existantes[143]. La demande du G24, espace de coordination des pays du Sud sur les affaires économiques et monétaires, de retirer les TSN de manière graduelle et progressive n'a donc pas été acceptée[144]. En conséquence, le Kenya et le Nigéria, où ces taxes existent, ont décidé de ne pas signer l'accord, tout comme le Pakistan et le Sri Lanka qui l'ont jugé défavorable aux pays du Sud.

De son côté, le pilier 2 établit à 15% le taux d'imposition minimale des profits à l'étranger des groupes de multinationales dont le chiffre d'affaires annuel est d'au moins 750 millions EUR[145]. Ceci représente une avancée importante : pour la première fois, un seuil international d'imposition des sociétés est établi, affaiblissant donc l'attractivité des paradis fiscaux qui offrent des taux dérisoires. Il permettrait de mobiliser de nouvelles recettes considérables au niveau international. Toutefois, le taux est trop bas pour mettre définitivement fin à la course au moins-disant fiscal (le taux moyen mondial est actuellement de 23%) et pour générer des revenus substantiels pour les pays du Sud (le taux moyen d'impôt des sociétés varie de 25 à 35% dans la plupart des pays d'Amérique latine et d'Afrique[146]). Selon les estimations d'Oxfam, le pilier 2 profitera principalement aux pays du G7 qui, avec seulement 10% de la population mondiale, collecteraient 60% des recettes associées à cet impôt minimum[147].

Vers une Convention-cadre des Nations Unies ?

Malgré les avancées permises par l'accord OCDE, plusieurs pays du Sud ont exprimé leur mécontentement. C'est sans doute la raison pour laquelle, en décembre 2023, la Résolution 78/230 a été adoptée aux Nations Unies par la grande majorité des pays du Sud, lançant les travaux pour établir une nouvelle **Convention-cadre sur la coopération fiscale internationale, cette fois sous l'égide des Nations Unies** qui, contrairement au cadre inclusif de l'OCDE, rassemble tous les pays du monde. Cela concrétisait une demande portée par les organisations de la société civile internationale depuis des décennies, et représente donc une nouvelle avancée en fiscalité internationale.

Première étape de ce processus : la création d'un comité *ad hoc* chargé de préparer les Termes de référence pour établir une telle Convention, durant la première moitié de l'année 2024. À l'heure d'écrire ces lignes, le document final de ces termes de référence venait tout juste d'être adopté en août 2024[148], avec 110 votes pour, 8 contre (dont les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, le Japon), et 43 abstentions (dont les pays européens, y compris la Belgique).

Ce document inclut plusieurs éléments positifs. Premièrement, selon lui, l'objectif d'une Convention-cadre devrait être notamment d'établir « un système fiscal international inclusif, juste, transparent, efficient, équitable et efficace pour le développement durable, en vue de renforcer la légitimité, la fiabilité, la résilience et l'équité des règles fiscales internationales »[149]. Le document inclut également (1) une vision holistique qui est fortement axée sur le développement durable ; (2) des principes clairs, y compris un principe qui lie la souveraineté fiscale des États à l'obligation de respecter ce même droit vis-à-vis d'autres États ; (3) la nécessité de faire participer les États sur un pied d'égalité, avec l'objectif d'encourager la participation des pays du Sud ; (4) une section avec des éléments de contenu, au-delà

> « Pour que la future Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale soit ambitieuse, tous les États du monde, y compris les membres de l'OCDE, devront s'engager de manière constructive dans le processus. »

d'éléments procéduriers ; (5) l'intégration de questions clés liées à la fiscalité, dont : l'imposition équitable des entreprises multinationales ; l'imposition des particuliers fortunés ; la lutte contre les flux financiers illicites ; la nécessité pour les mesures fiscales d'intégrer les défis environnementaux[150]. Le document valide également la décision d'établir un protocole (texte légal contraignant) sur « l'imposition des revenus tirés de la prestation de services transfrontaliers dans une économie de plus en plus numérisée et mondialisée ». La version finale du texte mentionne par ailleurs la participation de la société civile au processus.

En revanche, certains éléments sont absents du texte : l'objectif de réduction des inégalités au sein des pays et entre eux (ODD 10) ; le principe et l'engagement de promouvoir des systèmes fiscaux progressifs, conformément au paragraphe 22 du Programme d'action d'Addis-Abeba ; les liens entre l'impôt et l'égalité des genres, afin de remédier à la charge fiscale disproportionnée qui pèse sur les femmes en raison des taxes régressives/de consommation ; la fiscalité des industries extractives ; des engagements plus spécifiques en matière de transparence, y compris un échange *automatique* d'informations efficace et inclusif, des registres publics de propriété effective et d'actifs, et une transparence publique autour des incitations fiscales[151].

Quoi qu'il en soit, ces termes de référence permettront de lancer le processus formel de négociations sur la future Convention-cadre sur la coopération fiscale internationale. Pour qu'elle soit ambitieuse, tous les États du monde, y compris les membres de l'OCDE, devront s'engager de manière constructive dans le processus. Il reste toutefois à vérifier si les mesures refusées par les pays riches à l'OCDE seront acceptées dans l'enceinte plus large de l'ONU.

D'autres sources innovantes de financement

Autre avancée récente dans le domaine de la fiscalité internationale : la proposition de l'économiste français Gabriel Zucman, soutenue par la présidence brésilienne du G20, pour une taxe annuelle de 2% sur les patrimoines des milliardaires, soit les 3 000 personnes les plus riches du monde. Outre le Brésil, la France ou l'Espagne, le ministre belge des Finances Vincent Van Peteghem s'est également prononcé en faveur de l'initiative, en marge des réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale, en avril 2024. Les « Nobel » d'économie Esther Duflo et Joseph Stiglitz, ainsi que d'autres personnalités et de nombreuses organisations de la société civile, ont publiquement aussi soutenu la proposition. Et c'est logique : selon le rapport publié par Zucman

/ [143] Oxfam Amérique, *The effect of the OECD's Pillar 1 proposal on developing countries - An impact assessment*, janvier 2022. / [144] G24, *Comments of the G24 on the Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy agreed by 134 jurisdictions of the Inclusive Framework on the 1st of July 2021*, 19 septembre 2021. / [145] OCDE, *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two): Inclusive Framework on BEPS*, 14 décembre 2021. / [146] Financial transparency coalition, *Global South countries will be main losers of OECD minimum global minimum tax deal, risking undermining Covid-19 vaccination and recovery efforts*, 8 octobre 2021. / [147] Oxfam International, *What the OECD tax deal means and why it's insufficient*, Oxfam briefing note, juillet 2021. / [148] Ad Hoc Committee to Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation, *Chair's Proposal for Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation*, A/AC.295/2024/L.4, 15 août 2024. / [149] Traduit de l'anglais au français par l'auteure du présent Rapport. Source : Ad Hoc Committee to Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation, *Chair's Proposal for Draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation*, A/AC.295/2024/L.4, 15 août 2024. / [150] Coalition d'OSC, *Joint civil society and trade unions comments on zero draft Terms of Reference for a United Nations Framework Convention on International Tax Cooperation*, 21 juin 2024. / [151] *Ibidem*.

> «Une taxe internationale de 2% sur les patrimoines des milliardaires rapporterait entre 200 et 250 milliards USD par an, soit l'équivalent de toute l'aide internationale.»

en juin 2024 à la demande de la présidence du G20, une telle taxe rapporterait entre 200 et 250 milliards USD par an, soit l'équivalent de toute l'aide internationale. Étendre la taxe aux centimillionnaires (les personnes possédant au moins 100 millions USD) permettrait de mobiliser entre 100 et 140 milliards USD supplémentaires par an[152].

Enfin, outre ces avancées au niveau de la fiscalité internationale, **d'autres sources innovantes de financement pourraient permettre de mobiliser davantage de ressources, au niveau régional notamment**. Au sein de l'Union européenne (UE) par exemple, le Parlement européen avait proposé plusieurs nouvelles sources de recettes propres, dans le cadre des discussions sur *Next Generation EU*: la taxation des déchets plastiques non recyclés, la mise aux enchères des droits du marché carbone, les revenus issus du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la taxation des services numériques, l'application d'une taxe sur les transactions financières (initialement proposée pour le 1er janvier 2024) et la mise en place d'une assiette commune consolidée de l'impôt sur les profits des sociétés (pour le 1er janvier 2026). Parmi ces propositions, ce sont les deux dernières qui permettraient de générer le plus de recettes. Selon les estimations de la Commission européenne, l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés pourrait générer plusieurs dizaines de milliards EUR annuels de recettes, mais à une échéance qui risque d'être trop lointaine. Par contre, une taxe européenne sur les transactions financières pourrait générer, selon la proposition de la Commission, plus de 50 milliards EUR annuels. Néanmoins, dans le paquet annoncé le 20 juin 2023 par la Commission européenne, la taxe sur les transactions financières n'a pas été reprise[153].

Or, la **taxe sur les transactions financières** (TTF) est une taxe à un taux infime (0,1% pour les actions et 0,01% pour les produits dérivés) dont devraient uniquement s'acquitter les opérateurs financiers. En outre, la TTF a deux avantages majeurs. Premièrement, rendre plus chers et donc décourager les investissements spéculatifs à court terme, y compris le trading à haute fréquence robotisé, qui n'apportent rien à l'économie réelle. Deuxièmement, il s'agit de produire de nouvelles rentrées budgétaires en faisant contribuer un secteur financier largement bénéficiaire des sauvetages post-crise financière aux frais des contribuables, mais largement défiscalisé (le secteur financier est notamment totalement exempté de TVA). La Belgique ayant été une pionnière dans le débat sur la TTF, en adoptant en 2004 une loi destinée à la mettre en place si d'autres pays européens devaient l'adopter eux aussi, a un rôle essentiel à jouer pour faire avancer ce débat, non seulement au niveau européen, mais aussi mondial, car c'est à ce niveau qu'une TTF serait la plus efficace.

Dans le cadre de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement en 2025, le nouveau gouvernement belge aura un rôle important à jouer pour y consolider les différentes avancées en matière de fiscalité internationale. Ceci, en particulier en s'engageant pleinement en faveur d'une Convention-cadre des Nations Unies pour la coopération fiscale internationale la plus ambitieuse et complète possible, en tant qu'opportunité unique de mobiliser des financements supplémentaires pour les ODD, en particulier pour les pays du Sud.

> « Aujourd'hui, près de 60% des pays à faible revenu sont surendettés ou en situation de risque élevé de surendettement selon le FMI. »

DETTE DES PAYS DU SUD : DES RÉFORMES URGENTES

Un problème qui s'aggrave

À l'inverse des avancées susmentionnées dans le domaine de la fiscalité internationale, la question de la dette des pays du Sud n'a fait que s'aggraver ces dernières années. Nombre de pays du Sud s'étaient déjà fortement endettés durant la décennie précédant la pandémie – en particulier auprès des créanciers privés et de la Chine[154]. Néanmoins, le choc économique provoqué par la pandémie de Covid-19 a particulièrement affecté les pays du Sud et la soutenabilité de leur dette. En avril 2020, le G20 a annoncé la suspension temporaire du service de la dette des pays à faible revenu. Cette initiative, qui a pris fin le 31 décembre 2022, n'a toutefois pas suffisamment impliqué les créanciers privés et n'a fait que reporter la charge de la dette à plus tard.

Par conséquent, aujourd'hui, près de 60% des pays à faible revenu sont surendettés ou en situation de risque élevé de surendettement selon le FMI[155]. Un pays à revenu intermédiaire sur quatre a également un niveau de surendettement notable ou élevé[156]. La Banque mondiale identifie 31 pays surendettés et 28 autres pays qui disposent d'une mauvaise note de crédit et qui sont exclus des marchés financiers depuis deux ans en raison de taux d'intérêt plus de neuf fois supérieurs à ceux des autres économies en développement[157]. Le service de la dette de l'ensemble des pays du Sud, qui comprend le principal et les intérêts sur la dette extérieure et intérieure, absorbe en moyenne 38% des recettes budgétaires (hors aide extérieure) et 29% des dépenses publiques[158]. En outre, il est estimé que les pays du Sud devront payer un montant record de service de la dette à leurs créanciers extérieurs en 2024[159].

Résultat : selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), **près de la moitié de l'humanité vit aujourd'hui dans des pays qui dépensent plus pour payer les intérêts de leurs dettes que pour l'éducation, ou la santé**[160]. Par ailleurs, selon l'ONG ONE, les flux financiers nets vers les pays du Sud (c'est-à-dire les prêts et subsides alloués aux pays du Sud, moins les paiements de la dette) ont diminué de 48% depuis 2022, et sont dorénavant à leur niveau le plus bas depuis la crise financière de 2008. Ces flux financiers sont même devenus négatifs en 2023 : **les pays du Sud remboursent donc davantage qu'ils ne reçoivent**[161].

Comme le résume assez bien la Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en avril 2024, « bon nombre de pays risquent encore une crise de la dette et certains sont en situation de crise profonde »[162]. La résolution ajoute : « Le fardeau croissant de la dette qui pèse sur les pays en développement les plus endettés, en particulier les pays les moins avancés, est insoutenable et constitue l'un des principaux obstacles au progrès vers un développement durable »[163].

/ [152] ZUCMAN G., *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, 25 June 2024. / [153] Commission européenne, *EU budget: Commission puts forward an adjusted package for the next generation of own resources*, 20 juin 2023. / [154] ESTEVAO M., ESSL S., "When the debt crises hit, don't simply blame the pandemic", Blog de la Banque mondiale, 28 juin 2022. / [155] CHABERT G., CERISOLA M. et HAKURA D., "Restructuring Debt of Poorer Nations Requires More Efficient Coordination", Blog de la Banque mondiale, 7 avril 2022. / [156] FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2023. / [157] KENWORTHY P., KOSE A. et PEREVALOV N., « Dette souveraine : les pays en développement mal notés pris au piège d'une crise silencieuse », Blog de la Banque mondiale, 8 février 2024. / [158] Debt Service Watch, « Une crise mondiale de la dette sans précédent », Development Finance International, octobre 2023. / [159] Erlassjahr & Misereor, *Global Sovereign Debt Monitor 2024*, avril 2024. / [160] CNUCED, *Development aid hits record high but falls for developing countries*, 11 avril 2024. / [161] ONE, *Net finance flows to developing countries turned negative in 2023*, avril 2024. / [162] Assemblée Générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 3 avril 2024*, A/HRC/RES/55/6, 5 avril 2024. / [163] *Ibidem*.

> « La nouvelle base des créanciers, avec une proportion de plus en plus grande de créanciers privés, rend la dette plus coûteuse et plus difficile à restructurer. »

Les causes du problème

Quelles sont les causes de ce problème ? L'augmentation des taux d'intérêt et le ralentissement économique mondial n'ont certainement pas aidé [164]. Mais si la dette publique mondiale a atteint un niveau record en 2023 (97 000 milliards USD), elle a augmenté deux fois plus vite dans les pays du Sud que dans les pays du Nord [165]. En effet, **le poids de cette dette varie considérablement en fonction de la capacité des pays à la rembourser. Cela est exacerbé par l'inégalité inhérente à l'architecture financière internationale :** avec des taux d'intérêt plus élevés, ce sont les pays les plus pauvres qui remboursent proportionnellement davantage. Ainsi, bien que la dette publique augmente dans toutes les régions du monde, ce n'est qu'en Afrique qu'elle croît plus rapidement que le PIB [166] : elle y devient donc de plus en plus insoutenable. Le pourcentage des pays africains dont le ratio dette/PIB est supérieur à 60% a d'ailleurs presque doublé en 10 ans [167].

La restructuration de la dette des pays à faible revenu est devenue plus complexe, car elle doit impliquer une multitude de créanciers privés et la Chine [168] en plus des créanciers occidentaux, de la Banque mondiale et du FMI qui détenaient à eux trois près de 90% de la dette des pays à faible revenu dans les années 2000 [169]. À l'inverse, depuis 2010, la part de la dette publique extérieure due aux créanciers privés a augmenté dans toutes les régions, représentant 61% de la dette publique extérieure totale des pays du Sud en 2022 [170].

Cette dépendance croissante à l'égard des créanciers privés pose trois problèmes. Premièrement, la complexité croissante de la base des créanciers rend la restructuration de la dette plus difficile, car il faut négocier avec un éventail plus large de créanciers ayant des intérêts et des cadres juridiques différents. Or les retards et les incertitudes augmentent le coût de la résolution des crises de la dette. Les « fonds vautours » exigent en outre d'être payés intégralement plutôt que participer aux restructurations, dont l'effet est de ce fait réduit.

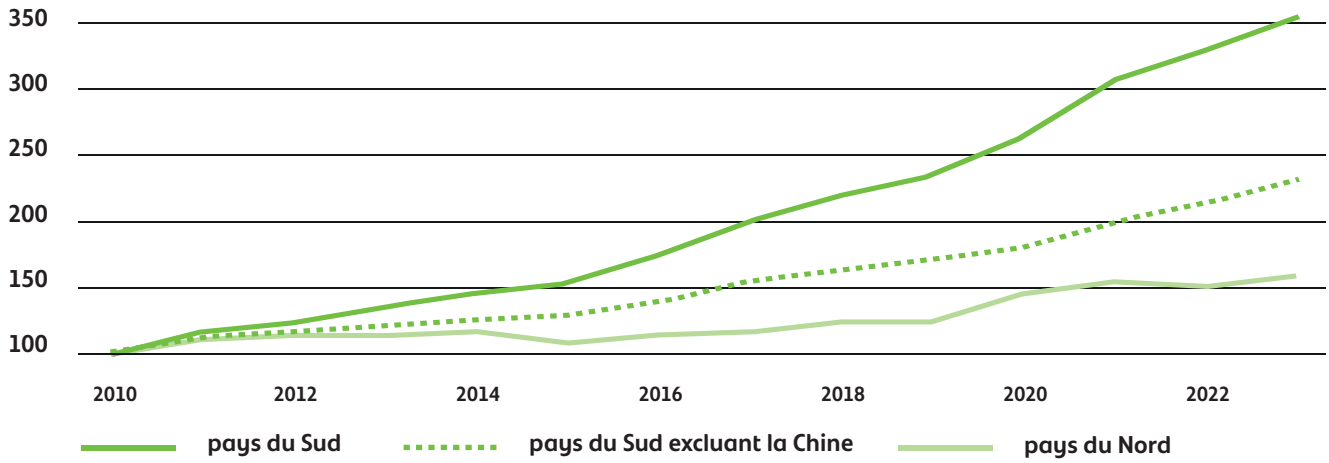
Deuxièmement, les prêts accordés par les créanciers privés sont volatiles et sujets à des changements rapides, en particulier pendant les crises, car les investisseurs peuvent se retirer très rapidement. Cela peut entraîner des sorties de capitaux au moment où les pays peuvent le moins se le permettre, ce qui peut exacerber les risques de transferts nets négatifs (devoir rembourser davantage aux créanciers qu'on ne reçoit en nouveaux financements). Or en 2022, les créanciers bilatéraux et multilatéraux ont fourni un total de 40 milliards USD de transferts positifs, tandis que les créanciers privés ont retiré un montant record de 89 milliards USD des pays du Sud. Au total, 52 pays ont subi des sorties nettes de ressources en 2022, contre 32 en 2010, la plupart des pays concernés se trouvant en Afrique, en Asie et en Océanie [171].

Troisièmement, les emprunts auprès de sources privées à des conditions commerciales sont plus coûteux que les financements concessionnels provenant de sources multilatérales et bilatérales. Les inégalités inhérentes à l'architecture financière internationale exacerbent encore davantage ces différences de coût de financement : les pays du Sud empruntent à des taux 2 à 4 fois supérieurs à ceux des États-Unis et 6 à 12 fois supérieurs à ceux de l'Allemagne [172]. **En résumé donc : la nouvelle base des créanciers, avec une proportion de plus en plus grande de créanciers privés, rend la dette plus coûteuse et plus difficile à restructurer.**

/ [164] CNUCED, *A World of debt. Report 2024. A growing burden to global prosperity*, 2024. / [165] *Ibidem*. / [166] *Ibidem*. / [167] *Ibidem*. / [168] La Chine étant en outre un cas particulier de par la complexité de son système économique : il est parfois difficile de savoir si une entreprise est privée ou publique. / [169] CHABERT G., CERISOLA M. et HAKURA D., « Restructuring Debt of Poorer Nations Requires More Efficient Coordination », Blog de la Banque mondiale, 7 avril 2022. / [170] CNUCED, A World of debt. Report 2024. *A growing burden to global prosperity*, 2024. / [171] *Ibidem*. / [172] *Ibidem*.

GRAPHIQUE 25 LA DETTE PUBLIQUE AUGMENTE DEUX FOIS PLUS VITE DANS LES PAYS DU SUD

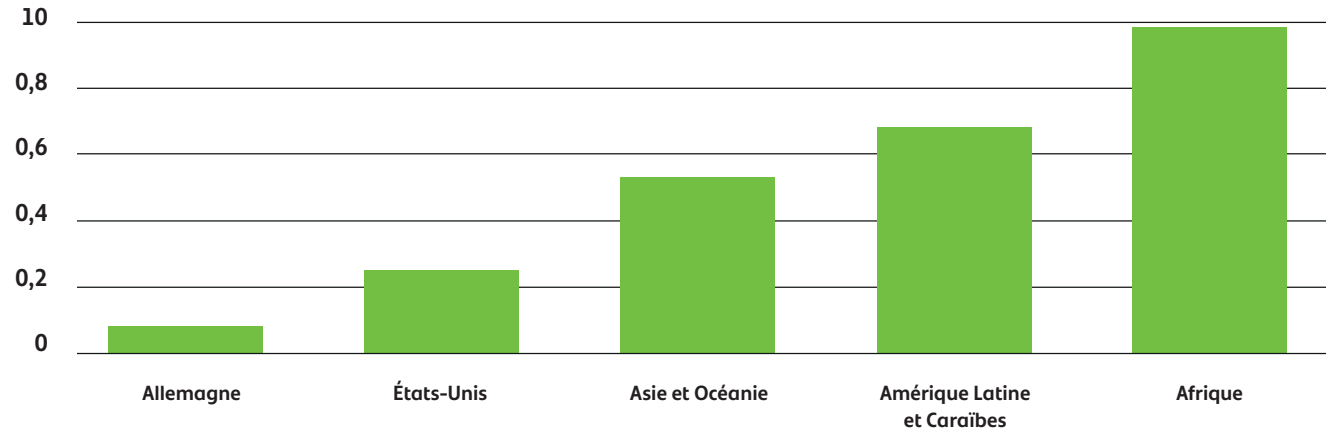
indice : dette publique en 2010 = 100



Source : CNUCED, *A World of debt. Report 2024. A growing burden to global prosperity*, 2024.

GRAPHIQUE 26 LES COÛTS D'EMPRUNT POUR LES PAYS DU SUD SONT BIEN PLUS ÉLEVÉS QUE POUR LES PAYS DU NORD

ratio de rendement obligataire des pays du Sud par rapport aux pays du Nord



Source : CNUCED, *A World of debt. Report 2024. A growing burden to global prosperity*, 2024.

> « Selon la CNUCED, depuis 2020, les restructurations de la dette prennent plus de temps que lors des épisodes des décennies précédentes : il est donc plus que nécessaire d'améliorer les mécanismes de résolution des crises de la dette. »

Autre insuffisance majeure : en cas de défaut de paiement d'un pays du Sud, il n'existe pas de mécanisme de restructuration de la dette suffisamment efficace et adapté aux défis sociaux, environnementaux et climatiques que ces pays doivent relever[173]. Comme clairement stipulé par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, il n'existe aujourd'hui aucun cadre juridique international de restructuration de la dette souveraine[174]. En novembre 2020, le G20 a instauré un cadre commun de restructuration de la dette auquel seuls quelques pays ont eu recours (Tchad, Zambie, Somalie, Ethiopie) et qui n'est pas à la hauteur des enjeux. Outre l'extraordinaire lourdeur du processus et le temps que prennent les négociations, la principale préoccupation des pays éligibles est de savoir si le cadre commun restreindra l'accès à l'emprunt sur les marchés financiers ou augmentera les coûts du service de la dette, compte tenu du risque de détérioration de la réputation du débiteur sur le marché de la dette. Pour toutes ces raisons, le cadre commun du G20 est loin d'être une solution idéale pour les pays endettés.

Les pays en défaut de paiement se retrouvent ainsi condamnés à négocier avec les créanciers privés qui refusent de participer aux restructurations, les créanciers multilatéraux qui veulent être payés en priorité et la Chine qui souhaite mettre fin au statut de créancier prioritaire dont bénéficient le FMI et la Banque mondiale. Résultat : selon la CNUCED, depuis 2020, les restructurations de la dette prennent plus de temps que lors des épisodes des décennies précédentes : il est donc plus que nécessaire d'améliorer les mécanismes de résolution des crises de la dette[175].

Quelques solutions

En amont de la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement en Espagne, **une recommandation prioritaire pour le nouveau gouvernement belge, et plus globalement les États membres des Nations Unies, sera donc de promouvoir la mise en place d'un processus intergouvernemental visant à adopter une Convention-cadre des Nations Unies sur la dette souveraine afin d'assurer la prévention et la résolution des dettes insoutenables et illégitimes. Une telle Convention-cadre des Nations Unies devrait au minimum permettre l'instauration d'un mécanisme multilatéral de résolution de la dette souveraine[176] qui, sous l'égide des Nations Unies, réunirait tous les créanciers, pour régler les annulations et restructurations de dettes.** Ce mécanisme devrait être à la fois permanent, indépendant, transparent et équitable, afin de permettre aux États en défaut de paiement de négocier des accords de restructuration de leur dette, qui s'imposent à tous les créanciers, y compris privés.

Cette demande pour un nouveau mécanisme de restructuration de la dette est partagée par la CNUCED : elle constitue même la première des quatre recommandations du rapport qu'elle a publié sur la question en 2024[177]. Toutefois, il faudra redoubler d'efforts pour promouvoir cette solution, d'autant qu'elle n'était pas encore reprise dans la première version provisoire du Pacte pour l'avenir devant être adopté fin septembre 2024 aux Nations Unies. Alors que celui-ci reconnaît les insuffisances du système existant, il se contente pour le moment de ne proposer que quelques pistes pour le réformer[178]. **Une première étape pourrait être de demander**

> «L'action des «fonds vautours» prive les États en situation financière difficile de sommes nécessaires à leur développement mais perturbe en plus les actions collectives de restructuration de la dette des pays fortement endettés.»

un dialogue politique entre les pays créanciers, les pays débiteurs et les institutions financières multilatérales dans le cadre des Nations Unies, pour envisager un nouveau mécanisme de règlement de la dette. C'est ce que demandait encore récemment une résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 5 avril 2024[179].

Autre problème à régler d'urgence dans le système de la dette: il faut légiférer contre les «fonds vautours» et autres créanciers non-coopératifs. En effet, depuis plus de deux décennies, certains États endettés sont victimes des créanciers procéduriers (communément appelés «fonds vautours»)[180]. Tirant profit de l'évolution du système financier international et de l'absence de droit international des restructurations de la dette des États, ces fonds ont pour particularité de refuser les termes des accords de restructuration des dettes souveraines et d'exiger d'être remboursés à 100 %, au détriment des recettes budgétaires des États visés et des autres créanciers. L'action de ces «fonds vautours » prive donc les États en situation financière difficile de sommes nécessaires à leur développement et au bien-être de leurs populations, mais perturbe en plus les actions collectives de restructuration de la dette des pays fortement endettés. Ces stratégies déloyales du «passager clandestin» ont débouché, ces dernières années, sur plusieurs initiatives législatives, dont la plus ambitieuse est la Loi belge du 12 juillet 2015[181] relative à la lutte contre les activités des fonds vautours interdisant qu'un fonds spéculatif bénéficie d'une disproportion manifeste entre le prix d'achat des créances et le montant exigé devant les tribunaux.

Une recommandation importante pour le nouveau gouvernement belge sera donc d'inciter les autres États membres de l'Union européenne, du G20 et de l'OCDE à adopter des législations équivalentes. C'est d'ailleurs ce que recommande le Programme d'action d'Addis-Abeba[182], mais aussi le Parlement européen dans sa résolution du 17 avril 2018 portant sur l'amélioration de la viabilité de la dette des pays du Sud (2016/2241(INI), point 37).

/ [173] GILL I., « It's time to end the slow-motion tragedy in debt restructurings », Brookings, 25 février 2022. / [174] Assemblée Générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 3 avril 2024*, A/HRC/RES/55/6, 5 avril 2024. / [175] CNUCED, *A World of debt. Report 2024. A growing burden to global prosperity*, 2024. / [176] L'expression « dette souveraine » désigne la dette publique d'un Etat. Elle peut être décomposée en dette domestique et en dette extérieure selon que les créanciers sont des résidents ou des non-résidents. Elle peut être formée de crédits bancaires, de prêts d'autres États ou institutions officielles, et de titres d'emprunts émis par le Trésor public du pays concerné. / [177] CNUCED, *A World of debt. Report 2024. A growing burden to global prosperity*, 2024. / [178] ONU, *Pact for the Future: Rev.1*, 14 mai 2024. / [179] Assemblée Générale des Nations Unies, *Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme le 3 avril 2024*, A/HRC/RES/55/6, 5 avril 2024. / [180] ZACHARIE A. « Fonds Vautours : contrer la stratégie du passager clandestin », in *Revue internationale et stratégique*, n°108, 2017, pp. 26-36. / [181] Royaume de Belgique, *Loi du 12 juillet 2015 relative à la lutte contre les activités des fonds vautours*, Moniteur belge, 11 septembre 2015. / [182] ONU, *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, approuvé par l'AG des NU*, résolution 69/313, 27 juillet 2015.

> « Une nouvelle législation au niveau belge est nécessaire pour contraindre tous les créanciers à accepter le résultat de négociations multilatérales de remise de dettes. »

Néanmoins, le refus des créanciers privés de participer à l'initiative de suspension de la dette pendant la pandémie et les blocages rencontrés au niveau des négociations plus récentes de remise de dette (par exemple, pour la Zambie) démontrent que les fonds vautours ne sont pas les seuls créanciers non-coopératifs et qu'**une nouvelle législation est nécessaire pour contraindre tous les créanciers à accepter le résultat de négociations multilatérales de remise de dettes.** Ainsi, il faudrait également adopter une loi (ou un amendement d'une loi) belge limitant les possibilités pour les créanciers non coopératifs (tant publics que privés, belges ou étrangers) de saisir les actifs des États débiteurs défaillants sur le territoire belge au-delà du montant qu'ils auraient obtenu s'ils avaient accepté de prendre part à la restructuration de la dette – sur le modèle de la proposition de loi déposée à la Chambre en mai 2023. Une telle législation faciliterait la mise en œuvre de la clause de « comparabilité de traitement », qui est au cœur du Cadre commun du G20 et des accords conclus par le Club de Paris (dont fait partie la Belgique) avec les pays débiteurs. En vertu de cette clause, le pays débiteur qui signe un accord avec ses créanciers bilatéraux s'engage à ne pas accepter de ses créanciers commerciaux un traitement de sa dette qui lui serait moins favorable. Une telle loi inciterait les créanciers à privilégier une solution collective plutôt que la voie judiciaire, puisqu'aucun créancier ne pourrait obtenir des juges belges davantage que les créanciers ayant pris part à la restructuration de la dette. Elle renforcerait les capacités pour les États débiteurs de protéger les droits fondamentaux de leurs populations. Cette loi permettrait aussi que les créanciers non coopératifs ne bénéficient pas des efforts faits par des autres créanciers comme la Belgique pour cette restructuration. Une fois la loi mise en place, la Belgique pourra inciter les autres pays créanciers, à commencer par les États membres de l'Union européenne, à adopter une loi similaire.

Enfin, en complément de la mise en place d'un nouveau mécanisme de restructuration de la dette et de nouvelles législations pour lutter contre les créanciers non coopératifs, **le gouvernement belge devrait promouvoir l'instauration d'une initiative multilatérale permettant non seulement de restructurer les dettes publiques, mais aussi de les convertir en investissements pour les ODD**. En effet, en contrepartie d'une réduction significative du stock de la dette, les pays bénéficiaires pourraient s'engager à utiliser les fonds libérés pour financer des politiques alignées sur l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable.

Pourquoi une initiative multilatérale de conversions de dettes, comprenant la Belgique, l'UE et les autres États membres des Nations Unies ? Car les conversions de dettes classiques, bilatérales, entre deux pays, sont souvent coûteuses et lentes, et ne dégagent pas assez de financements nouveaux[183]. En effet, les accords peuvent être extrêmement complexes et longs à négocier : il faut parfois compter plusieurs années pour parvenir à un accord et mettre en place la structure d'implémentation et de suivi. Les coûts sont donc souvent très élevés pour la mise en place des opérations, comparé aux montants finalement mobilisés pour le développement durable. Ces coûts ne seraient donc justifiés que s'ils permettaient d'annuler ou de restructurer des montants beaucoup plus élevés de la dette.

Si une initiative multilatérale permettrait d'éviter ces écueils en principe, plusieurs problèmes subsistent néanmoins. C'est la raison pour laquelle **des conditions doivent être assurées dans tous les cas**. Premièrement, il faut reconnaître que **les conversions de dettes ne sont pas adéquates pour des pays en crise grave d'endettement**. En effet, si le gouvernement débiteur n'a pas les ressources nécessaires pour payer le prêt initial, il est peu probable qu'il ait les ressources nécessaires pour investir dans les domaines

convenus dans la conversion de la dette. Cela pourrait conduire à une augmentation des déficits budgétaires qui pourraient devoir être couverts par des prêts, augmentant ainsi le fardeau de la dette, ou en détournant les ressources par des mesures d'austérité dans d'autres domaines. Dans cette optique, les conversions de dettes ne devraient être envisagées que pour des pays qui ont des dettes soutenables[184], mais qui manquent d'espace fiscal et qui ont un accès limité aux subventions et aux financements concessionnels[185].

Deuxièmement, pour que les conversions de dettes réduisent de manière significative l'endettement, deux choses doivent se produire simultanément : (1) une **proportion significative de la dette d'un pays** doit être inclue dans l'échange, et (2) un montant significatif d'annulation du stock de la dette doit être inclus.

Troisièmement, **il faut limiter la conditionnalité** dans la mesure du possible. En effet, les échanges de dettes ouvrent intrinsèquement la porte à la conditionnalité, car les prêteurs ont beaucoup plus de contrôle sur l'affectation des ressources libérées que si la dette était purement et simplement annulée. Sur une vingtaine de conversions de dettes par exemple, l'Espagne a cinq fois lié contractuellement la mise en œuvre de l'objectif convenu à la participation d'entreprises espagnoles[186]. Or, conformément aux principes d'efficacité du développement, les priorités, le focus thématique et la méthode de mise en œuvre devraient être définis par le pays débiteur et non le créancier.

Quatrièmement, **les conversions de dettes ne peuvent pas être utilisées comme un moyen de légitimer les dettes illégitimes**, c'est-à-dire celles qui ont été contractées dans des conditions qui sont soit contraires au droit, soit néfastes pour l'intérêt général. Si les conversions de dettes sont des instruments conditionnels d'allègement de la dette, elles ne devraient pas être utilisées dans le cas de dettes illégitimes qui n'auraient pas dû être contractées en premier lieu.

En résumé : en respectant ces conditions, une initiative multilatérale de conversion de dettes pourrait représenter une opportunité pour les pays qui manquent d'espace fiscal et qui ont un accès limité aux financements concessionnels. Néanmoins, elle ne peut pas à elle seule résoudre le problème beaucoup plus structurel de l'endettement de pays du Sud, a fortiori dans les pays les plus gravement endettés. Dans une étude commandée par la Commission européenne par exemple, les conversions de dettes sont dites incapables de résoudre par elles-mêmes les problèmes de la dette[187]. Le FMI concluait lui aussi en 2022 qu'au vu de ses objectifs, les échanges dettes-climat sont généralement moins efficaces que des prêts concessionnels ou la restructuration de la dette[188]. **Les solutions plus structurelles restent donc nécessaires :** (1) augmenter significativement les financements concessionnels nouveaux et additionnels, sous forme de dons qui ne créent pas de dettes ; et (2) l'annulation de la dette en tant que telle, pour tous les pays qui en ont besoin. Le mécanisme onusien susmentionné de restructuration des dettes doit donc rester la priorité, avec comme objectif qu'il permette d'annuler et de restructurer plus rapidement des montants plus élevés de la dette.

/ [183] FRESNILLO I., *Miracle or mirage ? Are debt swaps really a silver bullet ?*, Eurodad, novembre 2023. / [184] La soutenabilité de la dette publique est l'aptitude des entités publiques (État, collectivités et organismes publics) à rembourser leurs emprunts. Elle correspond au concept de solvabilité pour les entités privées. / [185] CASSIMON D., ESSERS D. et PROWSE M., "Debt-for-Climate Swaps in the COVID-19 Era: Killing Two Birds with One Stone?", Analysis and policy brief n°43, mars 2021. / [186] *Ibidem*. / [187] LAZARD, *Debt-for-SDGs swaps in indebted countries: The right instrument to meet the funding gap? A review of past implementation and challenges lying ahead*, 2021. / [188] FMI, *Debt-for-Climate Swaps: Analysis, Design, and Implementation*, 2022.

> «Les organes de décision du FMI et de la Banque mondiale sont régis par un système de quotes-parts, distribuées en fonction du poids économique d'un pays et de sa contribution.»

ARCHITECTURE FINANCIÈRE INTERNATIONALE : NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE PLUS DÉMOCRATIQUE

La gouvernance, priorité pour les organisations Bretton Woods

Autre pilier du financement du développement, le fonctionnement de l'architecture financière internationale est d'une importance capitale pour les pays du Sud. Deux institutions financières en particulier ont un pouvoir immense sur leurs financements : le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Pour rappel, le FMI et la Banque mondiale furent créés suite aux accords de Bretton Woods signés le 22 juillet 1944, formant ensemble les «Institutions de Bretton Woods». En 2024, elles fêtent donc leurs 80 ans. Leurs missions ont évolué au fil du temps. Aujourd'hui, le Groupe de la **Banque mondiale** a pour mission de financer des projets dans les pays du Sud pour réduire la pauvreté, tandis que le **FMI** veille à la stabilité du système monétaire international et assure un monitoring sur les politiques de change. Les statuts du FMI lui imposent aussi de veilleur à «contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États membres, objectifs premiers de la politique économique». Ces deux institutions sont parmi les plus importantes en termes de financement du développement international, en particulier pour les pays du Sud. Pourquoi ? La Banque mondiale est la plus grande banque multilatérale de développement au monde : elle propose donc des montants importants de prêts aux pays du Sud. De son côté, le FMI propose un soutien aux pays à faible revenu par le biais de recommandations, de renforcement de capacités et de soutien financier concessionnel (notamment via des prêts fournis à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché).

Aussi importantes soient-elles pour les pays du Sud, ces deux organisations sont pourtant peu démocratiques. En premier lieu, les personnes qui les dirigent sont systématiquement, depuis leur création, soit européennes, soit états-uniennes. En effet, selon une règle non-écrite de type Gentlemen's agreement, la direction du FMI vient toujours d'un pays européen, et la présidence de la Banque mondiale vient toujours des États-Unis. Une règle que les pays du Sud et les organisations de la société civile contestent depuis des décennies. Les demandes se font donc toujours plus fortes pour que les plus hauts responsables de ces institutions soient choisis selon un processus méritocratique, transparent, et ouvert à toutes les nationalités. Au printemps 2024 néanmoins, la confirmation de Kristalina Georgieva en tant que Directrice du FMI pour un second mandat a une nouvelle fois confirmé la règle non-écrite du *Gentlemen's agreement*.

En outre, contrairement aux Nations Unies où chaque pays détient une voix, **les organes de décision du FMI et de la Banque mondiale sont régis par un système de quotes-parts.** Les quotes-parts sont distribuées en fonction du poids économique d'un pays et de sa contribution : les pays les plus riches possèdent donc le plus de quotes-parts, et donc le plus grand pouvoir décisionnel. Ceci est assez logiquement contesté par les pays du Sud et les organisations de la société civile qui suivent ces dossiers. Plusieurs réformes sont donc indispensables au FMI et à la Banque mondiale.

> « Ensemble, les États-Unis et l'Union européenne détiennent 46% du pouvoir décisionnel au FMI. Les États-Unis y ont *de facto* un droit de veto permanent. »

Les réformes nécessaires au FMI

Au FMI, le poids dans la prise de décision dépend donc du rang économique relatif des pays membres. C'est ainsi que **les pays riches ont un plus grand pouvoir décisionnel**. Les États-Unis détiennent à eux seuls 16,5% des quotes-parts, et les pays européens combinés en totalisent 29,4%. Ensemble, les États-Unis et l'Union européenne détiennent donc 46% du pouvoir décisionnel. De plus, toute réforme importante doit obtenir une majorité de 85% des voix, ce qui confère de facto aux États-Unis un droit de veto permanent, leur permettant de protéger leurs intérêts face à l'ensemble du monde. La dernière réforme des quotes-parts (qui se traduisent en droits de vote) en 2023 n'a permis aucun réalignement de ces dernières : les pays du Sud n'ont donc pas plus voix au chapitre qu'avant, et ce sont toujours les pays riches qui ont le plus grand pouvoir décisionnel. Mais **une nouvelle réforme des quotes-parts est sur les rails** : un rapport devra être présenté en juin 2025 avec plusieurs propositions de réalignement de ces quotes-parts. Espérons qu'il soit le plus ambitieux possible pour donner davantage de place aux pays du Sud dans les processus décisionnels, et leur permette un plus grand accès aux financements disponibles.

Cette distribution du pouvoir en quotes-parts est aussi problématique parce qu'elle détermine l'accès aux financements, par exemple dans le cadre de la distribution des Droits de tirage spéciaux (DTS). Mais que sont les DTS ? Pour faire simple : il s'agit d'argent créé par le FMI pour constituer un avoir de réserve international, qui peut compléter les réserves de change officielles des pays membres. Les pays membres peuvent aussi échanger entre eux des DTS contre des devises. Cette réserve est particulièrement précieuse pour les pays du Sud qui n'ont pas facilement accès aux devises étrangères les plus prisées. En 2021, la plus grande distribution de DTS de l'histoire a eu lieu entre les 190 pays membres du FMI, mais cette allocation a suivi les règles des quotes-parts : les DTS sont donc allés en majorité aux pays riches, plutôt qu'aux pays les plus pauvres, qui en ont pourtant bien davantage besoin. Les pays du Sud et les organisations de la société civile demandent donc qu'une nouvelle allocation de ces DTS soit approuvée et mise en œuvre le plus rapidement possible, mais en découplant les DTS du système des quotes-parts : les DTS doivent aller d'abord aux pays qui en ont le plus besoin. Un rapport du Conseil de haut niveau des Nations Unies sur le multilatéralisme efficace (*UN High Level Advisory Board on Effective Multilateralism*) publié en 2023, avait mis en évidence plusieurs options à cet égard, dont notamment des allocations annuelles de DTS liées aux taux de croissance mondiaux afin de répondre aux besoins des pays en matière d'actifs de réserve, mais aussi des allocations automatiques de DTS aux pays qui subissaient des chocs, y compris des catastrophes climatiques[189]. Un autre rapport, publié par une coalition d'organisations de la société civile en avril 2024, appelait à une nouvelle allocation de DTS pour fournir des liquidités immédiates, mais aussi à créer un

/ [189] UN High level advisory board on effective multilateralism, *Shift Three - Global Finance Ensure Sustainable Finance that Delivers for All*, 2023.

> «L'Ukraine, victime d'une agression armée, et le Pakistan, qui a vu un tiers de son territoire inondé en 2022 à cause du dérèglement climatique, sont deux des cinq pays les plus affectés par les surtaxes du FMI.»

système de DTS qui permette des allocations de DTS plus régulières, prévisibles et fondées sur les besoins[190].

En attendant, la question du transfert des DTS entre pays est aussi d'une importance capitale. Pour cela, deux fonds peuvent servir à les réacheminer au sein du FMI : le *Poverty Reduction and Growth Trust* (PRGT) et le nouveau *Resilience and Sustainability Trust* (RST), créé en 2022. En outre, en mai 2024, le Conseil d'administration du FMI a approuvé, non sans difficultés, une proposition pour créer de nouvelles facilités de capital hybride financées par les DTS dans les banques multilatérales de développement[191]. Encore faut-il que ces facilités de capital hybride proposées à la Banque africaine de développement et à la Banque interaméricaine de développement trouvent des pays prêts à les capitaliser par le biais de DTS réacheminés, avec la non-participation probable des États membres de l'UE[192]. En outre, de son côté le Congrès américain n'a pas encore autorisé la réaffectation de DTS, y compris par l'intermédiaire du FMI, bien que les États-Unis aient été le principal bénéficiaire de l'allocation de DTS en 2021, en tant que premier actionnaire du FMI[193]. Ces timides avancées en matière de réacheminement des DTS sont donc encore insuffisantes, et justifient d'autant plus les demandes pour de nouvelles allocations et une réforme de leur mode de répartition.

Troisième enjeu important concernant le FMI : la question des surtaxes. Les surtaxes sont des pénalités financières qui s'appliquent aux prêts d'un pays dépassant 187,5% de sa quote-part, non remboursés après un certain nombre de mois. Elles affectent dont disproportionnellement les pays déjà en situation d'endettement difficile. L'Ukraine, victime d'une agression armée, et le Pakistan, qui a vu un tiers de son territoire inondé en 2022 à cause du dérèglement climatique, sont deux des cinq pays les plus affectés par les surtaxes[194]. Plus généralement, aujourd'hui, 22 pays sont touchés par ces surtaxes, soit près de trois fois plus qu'avant la pandémie de Covid-19. 11 d'entre eux sont considérés comme particulièrement vulnérables au changement climatique, tandis que 12 sont en situation de surendettement ou risquent de l'être[195]. Selon l'organisation *Bretton Woods Project*, ces surtaxes devraient coûter 2,1 milliards USD à 17 pays du Sud, rien qu'en 2024[196].

Parce que ces surtaxes pénalisent spécifiquement les pays qui sont déjà en situation financière difficile, les organisations de la la société civile demandent qu'elles soient tout simplement éliminées. Mais la pression pour éliminer ou au minimum suspendre ces surtaxes émane aussi d'autres acteurs : le G77[197], le G24[198] (deux groupes de pays du Sud), des organes des Nations Unies[199], et même une partie du Congrès américain[200]. L'économiste Joseph Stiglitz le stipulait aussi déjà en 2021 : «Les surtaxes vont exactement à l'encontre de ce que [le FMI] est censé faire. Il est censé aider les pays à surmonter un problème temporaire de liquidités, et non leur soutirer des rentes supplémentaires en raison de leurs besoins urgents»[201].

Une révision de la politique des surtaxes a donc été annoncée par le FMI en avril 2024. Cela représente une opportunité importante pour les éliminer complètement, ou au minimum les suspendre. Dans tous les cas, cette révision devra impliquer une évaluation approfondie et objective de l'impact des surtaxes sur les économies des pays touchés et sur le bien-être de leurs citoyens.

> « Plusieurs voix ont déjà appelé à un triplement des financements des banques multilatérales de développement pour 2030. Avant que des financements supplémentaires soient donc mobilisés pour la Banque mondiale, les organisations de la société civile demandent que la Banque soit rendue meilleure (*better before bigger*). »

Les enjeux prioritaires à la Banque mondiale

Du côté de la Banque mondiale, la nécessité d'une réforme institutionnelle de grande ampleur a été bien comprise. C'est ainsi qu'est née la Feuille de route d'évolution (*Evolution Roadmap*). Adopté en décembre 2022, ce document contient plusieurs engagements de la Banque mondiale, avec les objectifs d'accroître sa capacité financière, en encourageant des processus plus efficaces, des partenariats renforcés et ce, avec le secteur privé en particulier. Si l'accent était davantage mis sur les pays à faible revenu par le passé, il est désormais mis sur les pays à revenu intermédiaire dans la Feuille de route. En parallèle, la Banque a aussi un nouveau Président, Ajay Banga, dont les discours sont plus axés sur la quantité des financements disponibles, que sur leur qualité (*a bolder, bigger and better Bank*).

Mais un tel discours risque de perpétuer les structures économiques inégalitaires qui ont abouti à la « crise du développement » déjà identifiée par la Feuille de route elle-même. Car l'enjeu est grand : plusieurs voix ont déjà appelé à un triplement des financements des banques multilatérales de développement pour 2030. Avant que des financements supplémentaires soient donc mobilisés pour la Banque mondiale, les organisations de la société civile demandent que la Banque soit rendue meilleure (*better before bigger*), en particulier vis-à-vis des pays à faible revenu. Plusieurs grandes réformes sont demandées pour aller dans cette direction : (1) encourager les subsides et autres financements les plus concessionnels possible pour ne pas aggraver leur situation d'endettement ; (2) cesser de prioriser les partenariats avec le secteur privé dans une tendance à la privatisation ; (3) cesser de financer directement ou indirectement des combustibles fossiles ; (4) mettre fin aux conditionnalités néfastes accompagnant les financements aux pays du Sud ; (5) accroître la transparence ; (6) démocratiser la gouvernance. À plus court terme, les organisations de la société civile demandent que l'efficacité des interventions soit placée au centre des discussions de la Feuille de route et soit mesurée par son impact en matière de transformation économique, de réduction des inégalités, et de résilience au dérèglement climatique – plutôt que de formuler l'« efficacité » en termes essentiellement administratifs.

Il semble pourtant que le processus, tel qu'il est mené jusqu'à présent, soit un peu trop concentré sur l'efficacité administrative ou la rapidité, plutôt qu'une réflexion profonde sur le rôle que joue l'institution dans sa mission vis-à-vis des pays les plus pauvres du monde. La Banque a par exemple développé un nouvel ensemble d'indicateurs d'évaluation de ses interventions (*corporate scorecard*), en le basant

/ [190] Coalition d'OSC, *Adapting Our Financial Architecture in a Crisis-Prone World: A Civil Society Proposal for Special Drawing Rights Reform*, avril 2024. / [191] FMI, *Use of SDRs in the Acquisition of Hybrid Capital Instruments of the Prescribed Holders*, 15 mai 2024. / [192] Bretton Woods Project, "IMF board's reluctance leaves Special Drawing Rights as an underused tool in Fund's toolbox", in *The Bretton Woods Observer*, 3 juillet 2024. / [193] I*bidem.* / [194] GALANT M., MAIN A., "No false solutions: IMF surcharges must go", in *The Bretton Woods Observer*, 3 juillet 2024. / [195] *Ibidem.* / [196] Bretton Woods Project, *Bretton Woods Observer*, automne 2022. / [197] G77, *Third South Summit Outcome Document*, janvier 2024. / [198] G24, *Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs and Development*, avril 2024. / [199] ONU, *Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation*, 8 juin 2022. / [200] SALMON F., "House Dems bring bill to nix fees that cost countries billions", in *Axios*, 9 avril 2024. / [201] Traduit de l'anglais par l'auteure du present Rapport. Source : CEPR, *IMF Surcharges: "Regressive" and "Bad News for the World Economy"*, 27 octobre 2021.

> «l'IDA21 devrait donc mettre l'accent, de manière mesurable, sur des politiques fondées sur des données probantes qui aident les pays les plus pauvres à rompre le cycle de dépendance vis-à-vis du financement international.»

justement sur des statistiques qui ont du sens (par exemple, le nombre d'étudiants ayant bénéficié d'une meilleure éducation, ou le nombre de personnes ayant accès à l'eau potable, ou à l'internet). Néanmoins, ce faisant, elle a décidé de *réduire* le nombre de ces indicateurs, passant de 150 à seulement 22 indicateurs. Si cela n'est pas une mauvaise chose en soi, il faudra assurer que cette réduction ne se traduise pas par une diminution des exigences en termes de contrôle, de redevabilité ou de transparence.

Outre ce processus de réforme, un deuxième grand dossier concerne la branche de la Banque mondiale chargée des prêts et des dons aux pays à faible revenu, son *International Development Association* (IDA). Les négociations sur son 21e refinancement (*IDA21 replenishment*) devront aboutir en décembre 2024 : plusieurs voix, dont le président Ajay Banga en premier, appellent à un refinancement historique, le plus élevé possible. Mais ici aussi, les organisations de la société civile demandent d'abord que soient mises en œuvre plusieurs réformes, avant que le budget IDA ne soit augmenté, avec le slogan '*quality before quantity*'.

En premier lieu, il faudra garantir que des dons et autres ressources concessionnelles suffisantes soient disponibles afin que les programmes soutenus par IDA n'aggravent pas la situation d'endettement des pays du Sud. Deuxièmement, les organisations de la société civile rappellent la nécessité de mettre en œuvre des réformes sur la manière de mesurer l'impact des programmes financés grâce à l'IDA. En particulier, elles demandent que soit mieux évaluée leur capacité à contribuer à la transformation économique, c'est-à-dire : la diminution de la dépendance à l'égard de produits de base, la diversification économique, l'innovation technologique, ou encore la production technologique locale. Troisièmement, comme dans les débats sur la Feuille de route d'Evolution, les appels pour un IDA plus efficace semblent trop se résumer à des considérations administratives, plutôt que d'intégrer la question de la transformation économique réelle que les projets IDA encouragent. Quatrièmement, la branche de l'IDA qui subventionne les projets du secteur privé (*Private sector window*) est remise en question face à l'absence de preuves de leur additionnalité en termes de développement. L'organisation Eurodad conteste notamment le fait que le rapport du GEI (groupe d'évaluation indépendant) de la Banque mondiale publié début 2024[202], confonde les contributions au « développement du marché », avec l'amélioration du développement humain pour les populations locales et la réelle transformation économique[203]. Le *Center for Global Development* cite également trois faiblesses de l'instrument secteur privé (*private sector window*) : il est très lent ; il n'a pas empêché que diminue le financement plus global de l'IFC (branche de la Banque mondiale qui finance le secteur privé) aux pays les plus pauvres et les plus fragiles ; et enfin, les projets de cette IFC (International Finance corporation) n'ont jamais été aussi peu performants (dans la première moitié des années 2010, plus de la moitié des projets de l'IFC dans les pays à faible revenu étaient jugés « satisfaisants », alors qu'ils ne sont plus que 36% aujourd'hui)[204]. Pour inverser la tendance, l'IDA21 devrait donc mettre l'accent, de manière mesurable, sur des politiques fondées sur des données probantes qui aident les pays les plus pauvres à rompre le cycle de dépendance vis-à-vis du financement international.

Autre enjeu propre à la Belgique : il faudra garantir que la contribution de la Belgique au nouvel IDA21 puisse être financée par des moyens additionnels, et non pas par ceux, déjà très limités, de la Coopération belge actuelle (cf. chapitre « Quantité »). En effet, la contribution à la Banque mondiale est un engagement de notre pays dans son entièreté, et une nécessité si elle veut garder sa crédibilité

> « Autre enjeu propre à la Belgique : il faudra garantir que la contribution de la Belgique au nouvel IDA21 puisse être financée par des moyens additionnels, et non pas par ceux, déjà très limités, de la Coopération belge actuelle. »

internationale vis-à-vis du système multilatéral. Elle est donc une responsabilité de la Belgique toute entière. Si la contribution belge doit être augmentée, cela ne peut donc se faire au détriment des autres programmes de coopération au développement de la Belgique.

Un dernier enjeu des institutions Bretton Woods, partagé d'ailleurs par la Banque mondiale et le FMI, est l'annonce d'une évaluation de la manière dont sont conclues les *Debt Sustainability Analyses* (DSA) pour les pays à faible revenu (dans le jargon : LIC DSF Review, ou « *low-income country debt sustainability framework review* »). Ces DSA sont des évaluations faites conjointement par le FMI et la Banque mondiale qui déterminent si une dette est viable, si, quand et combien le pays peut bénéficier d'un allègement de la dette, et qui établissent les critères d'allègement de la dette. Ces DSA jouent donc un rôle très important dans la question de la restructuration de dettes. Dans le cadre de l'évaluation qui en est faite actuellement (un processus qui durera deux ans), les organisations de la société civile demandent que ces DSA puissent prendre en compte à l'avenir, pour le pays qui est évalué, les besoins en financement nécessaires pour atteindre les ODD, mais aussi ceux liés à la lutte contre le dérèglement climatique. Cette évaluation est effectivement une opportunité unique pour améliorer la manière dont le FMI et la Banque mondiale évaluent la soutenabilité de la dette des pays du Sud, en prenant en compte la question du climat, des droits humains, de l'égalité de genres, et du droit au développement.

Pour conclure, la réforme des Institutions financières internationales telles que la Banque mondiale et le FMI fait partie des priorités de la Présidence brésilienne du G20, du G24, du G77, et de la grande majorité des organisations de la société civile au Nord comme au Sud travaillant sur ces dossiers. **En tant que recommandations prioritaires pour le FMI et la Banque mondiale, l'on retiendra en particulier :**

> Le découplage des droits de tirage spéciaux des quotes-parts du FMI, pour que les DTS soient distribués d'abord aux pays qui en ont le plus besoin (et pas aux pays les plus riches, comme c'est le cas actuellement) ;
> Des allocations plus régulières des DTS, qui peuvent devenir un outil pour le financement du développement, plutôt que seulement un actif de réserve ;
> L'élimination des surtaxes au FMI (ou au minimum leur suspension immédiate) ;
> Un réalignement des quotes-parts au FMI et à la Banque mondiale, pour que les pays du Sud aient davantage voix au chapitre dans les organes décisionnels et accès aux financements ;
> Autour de la Feuille de route d'Evolution, une réflexion sur la qualité des financements de la Banque mondiale et leur capacité à permettre une réelle transformation économique locale ;
> Sur l'IDA21 en particulier, l'assurance que les contributions de la Belgique seront mobilisées par des moyens additionnels.

/ [202] Independent Evaluation Group (IEG), *A Focused Assessment of the International Development Association's Private Sector Window. An Update to the Independent Evaluation Group's 2021 Early-Stage Assessment. An Independent Evaluation*, Banque mondiale, 4 janvier 2024. / [203] ROMERO M.-J., "IDA21: Moving beyond a focus on 'historic' replenishment", in *The Bretton Woods Observer*, 9 avril 2024. / [204] KENNY C., *Has the IDA PSW Increased IFC Investments in IDA Countries?*, Center for Global development, 6 février 2024.

> « C'est le moment d'être ambitieux.
> C'est le moment de réformer.
> C'est le moment de mettre en place
> un système économique et financier mondial
> qui profite à la planète et à ses habitants. »

CONCLUSION

Dans les négociations menant à la quatrième Conférence sur le financement du développement en 2025, ce sont donc dans ces trois domaines que sont la fiscalité internationale, la question de la dette, et la réforme des institutions financières internationales, que les avancées les plus importantes sont attendues.

Premièrement, dans le domaine de la fiscalité internationale, la Belgique pourra s'engager de manière constructive dans les négociations menant au renforcement des mesures adoptées par l'OCDE et à une nouvelle convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale, mais aussi dans les discussions aux niveaux européen et international sur de nouvelles sources de financement : impôt sur la fortune, sur les transactions financières internationales, sur le kérosène, etc.

Deuxièmement, concernant la question de la dette des pays du Sud, la Belgique pourra encourager la création d'un cadre légal sous l'égide des Nations Unies pour la restructuration de la dette des pays du Sud. Cela permettra des solutions plus globales, intégrant tous les créanciers, y compris privés.

Troisièmement, la Belgique pourra encourager une réforme plus ambitieuse du FMI et de la Banque mondiale, en commençant par un réalignement des quotes-parts, mais aussi en acceptant de faire des DTS une ressource financière plus accessible pour le développement durable des pays les plus pauvres.

En plus de ces trois domaines, les recommandations dans le reste de ce Rapport sont tout aussi fondamentales concernant un quatrième pilier du financement du développement : celui de la coopération au développement. **Outre la nécessité de promouvoir des ressources additionnelles pour des financements concessionnels permettant aux pays riches de respecter l'engagement international de 0,7%, la Belgique est particulièrement bien placée pour insister sur l'importance de cibler cette coopération au développement sur les pays dits « les moins avancés ».** À plus court terme, il faudra également que la Belgique prenne en compte les recommandations sur le **financement climat** (cf. encadré « Un nouvel engagement pour le financement climat »), dans le cadre des négociations menant à la COP29 à Bakou, en novembre 2024.

Mentionnons encore d'autres enjeux majeurs des discussions menant à la quatrième conférence internationale sur le financement du développement : par exemple, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est aujourd'hui paralysée et a besoin d'être profondément réformée. De même, les déséquilibres dans le système financier international doivent être adressés d'urgence. Par ailleurs, très peu d'avancées ont été constatées sur la question des transferts d'argent de personnes migrantes, alors qu'il y a là un grand potentiel de mobilisation de financements additionnels, et que c'est justement une cible claire des ODD.

Sur tous ces dossiers et d'autres encore, la Belgique doit se trouver du bon côté de l'histoire. Comme le disait Antonio Guterres en avril 2024, « Le Sommet de l'avenir en septembre, et la Conférence internationale sur le financement du développement, qui doit avoir lieu l'année prochaine, seront deux occasions rares de rassembler les pays du monde entier pour réformer l'architecture financière mondiale afin qu'elle soit au service de tous les pays qui en ont besoin. Excellences, tirons le meilleur parti de ces occasions. C'est le moment d'être ambitieux. C'est le moment de réformer. C'est le moment de mettre en place un système économique et financier mondial qui profite à la planète et à ses habitants »[205].

/ [205] GUTERRES A., *Secretary-General's remarks at 2024 ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up*, 22 avril 2024.

UN NOUVEL ENGAGEMENT POUR LE FINANCEMENT CLIMAT

La première période d'engagements financiers prévue par l'Accord de Paris (2020-2025) arrive progressivement à son terme, et avec elle l'engagement des pays du Nord de fournir annuellement 100 milliards USD par an aux pays du Sud durant cette période. Les chiffres[206] démontrent que ni en 2020 – 83,3 milliards – ni en 2021 – 89,6 milliards – l'objectif n'a été atteint. En 2022, la somme a atteint 115,9 milliards. Un montant qui doit cependant être pris avec précaution car quantité ne rime pas forcément avec qualité[207].

Désormais, tous les yeux sont rivés sur le futur objectif du financement climatique, appelé *New Collective Quantified Goal* (NCQG), qui doit être décidé à la COP29. Parmi les nombreuses questions que soulèvent le NCQG, on peut se demander (1) quel montant doit être mis sur la table, (2) quels types de financements doivent être mobilisés, et (3) à qui revient la facture.

(1) Pour être efficace, le NCQG doit refléter les priorités et les besoins des pays du Sud. Mais il doit aussi refléter le fait que ceux-ci peuvent évoluer car la crise climatique s'intensifie. C'est pourquoi il est difficile d'avancer un chiffre unique. À titre d'indication, le Bilan mondial, adopté lors de la COP28, a estimé les besoins de financement pour l'adaptation à plus de 387 milliards USD par an d'ici 2030[208]. L'Inde, elle, a estimé que le plancher devrait être de 1 000 milliards USD par an[209].

(2) La qualité importe autant que la quantité. La crise de la dette qui frappe de nombreux pays vulnérables au dérèglement climatique[210] ne doit pas être aggravée par des financements délivrés sous forme de prêts peu concessionnels ou qui font peser les risques des investissements sur l'État. Au contraire, il y a lieu de privilégier les dons qui répondent mieux aux besoins des communautés en première ligne tant pour l'adaptation que pour les pertes et préjudices. En outre, ces fonds doivent aussi être nouveaux et additionnels à l'aide publique au développement (APD). En effet, la Belgique s'est engagée avec l'ensemble des pays historiquement industrialisés au sein de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en faveur du principe d'additionnalité, en particulier lors de la Conférence de Copenhague en 2009 et au travers de l'Accord de Paris en 2015. Selon ce dernier, les financements climat devraient être nouveaux et additionnels par rapport aux financements de la coopération au développement. Ils représentent sinon un « recyclage » de l'APD plutôt qu'un engagement nouveau permettant aux pays vulnérables de faire face à la menace du dérèglement climatique.

(3) Est-ce que les pays émergents doivent contribuer à l'effort de financement ? L'Accord de Paris prévoit que les premiers responsables du changement climatique – à savoir les pays développés – sont tenus de fournir et de mobiliser les ressources financières nécessaires aux pays les moins responsables, à savoir les pays du Sud. Pour ces derniers, le NCQG s'inscrit dans cet esprit qui incorpore les principes d'équité, de responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives. En se basant sur l'article 9, la base des contributeurs est *de facto* potentiellement extensive puisqu'il invite les pays du Sud à contribuer de manière volontaire.

POUR EN SAVOIR PLUS
Bormann N., *Les négociations climatiques font du surplace en vue de la COP29 à Bakou*, 24 juin 2024.

/ [206] OCDE, *En 2022, les pays développés ont largement dépassé l'objectif de 100 milliards USD pour le climat*, 2024. / [207] Oxfam, *Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the delivery of the $100 billion commitment*, 2023. / [208] CCNUCC, *Bilan Mondial*, 2023. / [209] MOHAN V., "India calls for $1 trillion per year climate finance", in *The Times of India*, 6 mars 2024. / [210] ActionAid, *The Vicious Cycle Connections Between the Debt Crisis and Climate Crisis*, ActionAid Policy Brief, 10 avril 2023.

« LES PAYS DU SUD DOIVENT AVOIR DAVANTAGE VOIX AU CHAPITRE »

Interview de Patricia Miranda, directrice du plaidoyer international pour Latindadd, réseau d'Amérique latine pour la justice économique et sociale.

Avant de s'envoler pour Addis-Abeba où elle participe aux discussions préparatoires à la quatrième Conférence des Nations Unies pour le financement du développement, Patricia Miranda nous a exposé la vision du financement du développement défendue par Latindadd, le réseau d'Amérique latine pour la justice économique et sociale, dont elle est la directrice du plaidoyer international. « *Le financement du développement est une occasion de faire entendre les voix du Sud et de prendre des décisions de politique économique mondiale qui réduisent la pauvreté et les inégalités, sur base d'un multilatéralisme où tous les pays sont assis à la même table, sur un pied d'égalité* », insiste-t-elle.

Quel regard posez-vous sur la situation actuelle ?

Parlons d'abord de la dette, puisque son impact sur les populations du Sud est extrêmement important. La dette publique globale augmente de manière continue et rapide et a atteint un sommet en 2023, à hauteur de 97 000 milliards de dollars, soit une augmentation de 5 600 milliards de dollars par rapport à 2022. Et cette dette publique augmente beaucoup plus vite dans les pays du Sud.

Le poids du service de la dette sur les budgets est plus élevé que jamais. Cela a pour conséquence de diminuer les ressources disponibles pour les investissements dans le développement durable. Notez que les pays du Sud paient davantage pour le service de la dette que pour l'investissement dans des besoins essentiels tels que la santé, l'éducation ou la protection sociale ! En outre, ces pays perdent des ressources en raison de systèmes fiscaux injustes : dans le cas de l'Amérique latine, ces pertes atteignent 6,7% du PIB régional.

Quant à la gouvernance des institutions financières, la concentration actuelle du pouvoir de décision entre les mains de quelques-uns conduit à une architecture économique et financière injuste. Les politiques économiques mondiales sont principalement menées par les institutions financières internationales dont la gouvernance profite aux États les plus puissants. Les pays du Sud doivent avoir davantage voix au chapitre dans le processus décisionnel au sein d'un espace multilatéral et démocratique tel que les Nations Unies.

Dans ce contexte, quelles sont les missions du réseau Latindadd ?
Latindadd contribue au dialogue régional et international au sein de différents espaces de discussions. Le réseau y porte la voix, les propositions et les analyses des organisations de la société civile des pays du Sud, en particulier d'Amérique latine. Par le biais de la recherche, du plaidoyer, du renforcement des capacités et du dialogue entre différents mouvements sociaux et organisations de la société civile, nous contribuons à mettre au centre des discussions, l'impact des politiques économiques mondiales actuelles sur les populations vulnérables, en ce compris la mise à l'agenda de la situation des pays à revenus intermédiaires – dans lesquels vivent la majorité des personnes pauvres –, afin qu'ils ne soient pas laissés à l'écart des politiques de relance. Latindadd se coordonne également avec d'autres réseaux régionaux sur les thématiques de la dette et du développement. L'une de nos priorités est de promouvoir la présence des voix du Sud dans les forums internationaux.

Vous aurez justement l'occasion de porter ces voix lors de la quatrième Conférence des Nations Unies sur le financement du développement. Pourquoi est-elle importante pour vous ?
Le financement du développement est un processus auquel nous prenons part depuis la conférence de Monterrey en 2002. Les décisions prises doivent être ambitieuses et ce de manière extrêmement urgente : alors qu'on est à mi-chemin de la date butoir de 2030 pour atteindre les Objectifs de développement durable, seulement 17% sont en bonne voie pour être atteints, selon les derniers chiffres disponibles. En ce sens, la quatrième Conférence des Nations Unies sur le financement du développement est essentielle pour redéfinir les politiques économiques mondiales et, surtout, les engagements des pays riches à fournir un financement équitable aux pays du Sud, dans un contexte de crises multiples.

C'est l'occasion de prendre des décisions dans un espace multilatéral, où tous les pays ont voix au chapitre. Car ces décisions prises au niveau mondial ont un impact sur l'ensemble de la planète. À commencer par les mesures d'austérité – induites par la priorité donnée au remboursement de la dette – qui poussent à réduire les dépenses sociales. Cela signifie moins d'accès aux services publics tels que la santé, l'éducation ou la protection sociale. Ces mesures touchent directement les populations les plus vulnérables, en particulier les femmes.

SEULS 17% DES CIBLES DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE SONT EN PASSE D'ÊTRE ATTEINTS

Cibles des ODD

Source : ONU, *The Sustainable Development Goals Report 2024*, juin 2024.

En outre, les investissements pour contrer l'urgence climatique sont principalement financés par la dette – environ 80% de ce financement est constitué de prêts – ce qui accentue la spirale de l'endettement dans laquelle nos pays sont plongés.

Quelles revendications portez-vous de manière prioritaire ?

Latindadd propose une réforme systémique dans laquelle une architecture de la dette révisée contribuerait à plusieurs objectifs : atteindre les Objectifs de développement durable - l'Agenda 2030 et au-delà ; mettre en œuvre l'agenda climatique, en particulier pour financer l'adaptation au climat avec un financement non-remboursable pour le Sud ; respecter les droits humains ; réduire les inégalités ; mettre fin au cercle vicieux de la dette pour les pays dans le besoin ; mettre en place un système économique et financier équitable dans lequel la dette ne constitue pas un mécanisme géopolitique permettant aux puissances créancières de l'emporter sur les débiteurs.

Pour y parvenir, il nous semble d'abord particulièrement important d'établir une Convention-cadre des Nations Unies sur la dette souveraine. Ensuite, nous plaidons pour la mise en place d'un processus équitable de restructuration de la dette avec annulation de la dette pour les pays dans le besoin (y compris une suspension automatique des paiements de la dette lorsque les pays emprunteurs sont confrontés à une catastrophe naturelle ou à un autre événement extérieur qui entraîne une crise).

Il nous semble tout aussi important de mettre en œuvre une évaluation complète de la viabilité de la dette qui permette d'identifier à temps les besoins d'annulation et de restructuration de la dette avant qu'un pays ne tombe en situation de surendettement et ne se retrouve en défaut de paiement. Cette évaluation ne devrait pas être menée par une seule institution, telle que le FMI, mais par d'autres institutions multilatérales telles que la CNUCED.

Une approche genrée dans les politiques, les analyses et les évaluations de la dette contribuerait aussi à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes. Comme je l'ai déjà souligné, les pays du Sud sont exposés à de multiples vulnérabilités, touchant les femmes de manière disproportionnée. Ces critères de vulnérabilité économique, sociale et climatique doivent être considérés lorsqu'on décide de nouveaux prêts et des besoins de restructuration.

Par ailleurs, afin d'empêcher les créanciers privés, en particulier les fonds vautours, de saper les accords multilatéraux de restructuration de la dette, il est important de faire évoluer la législation dans les pays créanciers.

En parallèle, il faut garantir l'accès au financement concessionnel pour les pays du Sud dans le besoin, quel que soit leur niveau de revenu, non seulement en réalisant les objectifs d'aide publique au développement et de financement de la lutte contre le dérèglement climatique que les pays riches se sont engagés à atteindre, mais aussi grâce à d'autres sources de financement, y compris des mécanismes sans dette tels que l'allocation de droits de tirage spéciaux (DTS).

Enfin, soulignons que l'architecture financière internationale est interconnectée. Il est donc important de créer les conditions nécessaires à la mobilisation de ressources nationales par le biais de systèmes d'imposition progressifs et l'élimination des flux financiers illicites et de l'évasion fiscale. La Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale est une occasion historique d'opérer des changements dans les domaines de la fiscalité et de la coopération internationales. L'évolution de ce processus alimentera certainement celui du financement du développement.

PAY
UP
FOR LOSS
+
DAMAGE
MAKE
LLUTERS
PAY
LL THE
FUND
AGE FUND

RECOM-MANDATIONS

QUANTITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

> Adopter une trajectoire de croissance linéaire des financements pour l'APD belge afin que celle-ci atteigne les 0,7% du RNB pour 2030.

> Assurer que la part de l'APD gérée par la DGD se situe au minimum à 60% de l'APD totale.

> Assurer que des moyens additionnels soient mobilisés pour financer la nouvelle contribution belge à l'IDA21 et les nouveaux engagements pour le financement climat, sans amputer pour ce faire les programmes de la Coopération belge.

> Augmenter la proportion des financements alloués à la Coopération gouvernementale et non-gouvernementale au sein de la DGD pour assurer un meilleur équilibre avec la Coopération multilatérale.

> Cesser de comptabiliser en APD les frais d'accueil des réfugiés. Plaider au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour que les frais d'accueil des réfugiés ne soient pas comptabilisés en aide publique au développement – aussi nécessaires soient-ils par ailleurs.

> Augmenter les financements pour la coopération au développement structurelle au même titre que ceux pour l'aide humanitaire, afin que la proportion de celle-ci ne dépasse pas les 15% de l'APD totale.

> Consacrer 15% du total de l'APD à la souveraineté alimentaire.

> Respecter l'engagement international stipulé dans l'Agenda 2030 de consacrer 0,15-0,2% du RNB aux pays dits « les moins avancés ».

> Refinancer la prévention des conflits et la consolidation de la paix, secteurs fondamentaux dans de nombreux contextes de fragilité.

> Dans le cadre des négociations sur le futur budget européen 2028-2034, encourager l'UE à acter une augmentation des financements prévus pour l'instrument financier de la coopération européenne au développement (NDICI-GE), en ce compris l'instrument NDICI cushion pour répondre aux crises inattendues.

© Christopher Edralin

QUALITÉ DE LA COOPÉRATION BELGE AU DÉVELOPPEMENT

> Réaffirmer que l'objectif principal de la Coopération belge est la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans une perspective d'atteinte des ODD et aligner l'ensemble des programmes sur cet objectif.

> Maintenir les secteurs prioritaires de la Coopération, consolidant la prévisibilité et donc l'efficacité de l'APD.

> Améliorer la flexibilité budgétaire pour renforcer l'approche fragilité, en facilitant la réallocation de financements entre les différents canaux de la Coopération ; et en augmentant la flexibilité des financements alloués aux programmes des ACNG accrédités.

> Renforcer dans la pratique les deux principes de l'appropriation démocratique et de l'alignement, d'une manière à ce que les partenaires aient réellement une influence sur la prise de décision liée au programme de coopération.

COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT (CPD)

> Créer une conférence interministérielle pour la CPD, ou à défaut, créer un groupe de travail dédié à la CPD au sein de la conférence interministérielle pour le développement durable.

> Faire adopter un plan d'action pour la CPD par tous les ministres, des niveaux fédéral et fédérés, concernés par les thématiques prioritaires de la CPD. Ce plan contiendrait les actions prioritaires à entreprendre sous la nouvelle législature pour assurer la CPD. Un même plan d'action pourrait être adopté au niveau européen.

> Encourager la consultation et le dialogue sur des dossiers concrets de CPD via des contacts bilatéraux réguliers avec d'autres départements en assumant pleinement le rôle d'« ambassadrice de la CPD » que peut jouer la Coopération belge.

> Continuer la sensibilisation et la mise à l'agenda de la CPD aux niveaux belge et européen, comme cela a été fait durant la Présidence belge du Conseil de l'UE.

> **SUR LA MIGRATION.** Exiger de la Commission européenne un autre Pacte migratoire, basé sur les Pactes migratoires des Nations Unies. Cela implique de cesser l'externalisation de la gestion des questions migratoires, une réforme radicale de l'agence Frontex, et la création de voies sûres et légales de migration.

> **SUR LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE.** Légiférer pour garantir des prix justes aux agriculteurs et agricultrices, accompagner ces derniers dans la mise en œuvre des objectifs environnementaux et conditionner l'adoption des accords commerciaux à la mise en place de normes sociales et environnementales contraignantes.

> **SUR L'INVESTISSEMENT.** Entamer le processus de retrait belge du Traité sur la Charte de l'énergie.

> **SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.** Interdire toute forme de relation économique avec les entités implantées par un État occupant dans le territoire qu'il occupe.

FINANCEMENT
DU DÉVELOPPEMENT

> Encourager la révision des piliers 1 et 2 de l'accord BEPS 2.0 de l'OCDE pour élargir le champ d'application de la taxation unitaire à toutes les multinationales concernées par le pilier 2, pour faire passer le taux moyen d'imposition minimale des profits à l'étranger des groupes de multinationales de 15% à 25% et pour prendre davantage en compte les intérêts des pays du Sud. S'engager parallèlement de manière constructive dans les négociations menant à la création de la Convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale.

> Encourager la création de sources innovantes de financement au niveau européen et international, telles que : la taxe sur les transactions financières internationales, l'impôt sur la fortune (notamment une taxe internationale sur les milliardaires), ou la taxe sur le kérosène.

> Promouvoir l'instauration d'un nouveau cadre légal de restructuration des dettes des pays du Sud sous l'égide des Nations Unies et s'imposant à tous les créanciers.

> Adopter une loi belge qui limite les possibilités pour les créanciers non-coopératifs de saisir les actifs d'États débiteurs défaillants sur le territoire belge au-delà du montant qu'ils auraient obtenu s'ils avaient accepté de prendre part à la restructuration de la dette. Promouvoir ce même type de loi, ainsi que la loi belge contre les fonds vautours, au niveau européen.

> Reconnaître la nécessité d'un réalignement des quotes-parts qui soit davantage en faveur des pays du Sud, au FMI et à la Banque mondiale.

> Accepter la possibilité de nouvelles allocations plus régulières des Droits de tirage spéciaux (DTS), et faire en sorte qu'ils soient distribués en priorité aux pays qui en ont le plus besoin.

> Acter l'élimination définitive des surtaxes du FMI.

> Promouvoir ces recommandations dans les négociations menant à la quatrième Conférence internationale sur le financement du développement en Espagne, en 2025.

LISTE DES ABRÉVIATIONS & ACRONYMES

AAAA	*Addis Ababa Action Agenda*
ACNG	Acteurs non-gouvernementaux
AfD	*Alternative für Deutschland*
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
APD	Aide publique au développement
BEPS	*Base erosion profit shifting*
CAD	Comité d'aide au développement
CBAM	*Carbon border adjustment mechanism*
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CFP	Cadre financier pluriannuel
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CODEV	Conseil de la coopération au développement au sein du Conseil de l'UE
COP	*Conference of the Parties*
CPD	Cohérence des politiques pour le développement
CPDD	Cohérence des politiques pour le développement durable
CSDDD	*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*
DESA	*UN Department of Economic and Social affairs*
DGD	Direction générale de la Coopération au développement
DSA	*Debt Sustainability Analyses*
DSF	Debt Sustainability Framework
DTS	Droits de tirage spéciaux
ECM(S)	Éducation à la citoyenneté mondiale (et solidaire)
ECOSOC	*Economic and Social Council*
EUR	Euros
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FFD4	Quatrième conférence des Nations Unies sur le financement du développement
FMI	Fonds monétaire international
GEI	Groupe d'évaluation indépendant
IDA	*International Development Association*
IDH	Indice de développement humain
IFC	*International financial corporation*
ISDS	*Investor-to-State Dispute Settlement*
LIC	*Low-income country*
NCQG	*New Collective Quantified Goal*

NDICI *Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument*

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

OCHA Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires

ODD Objectifs de développement durable

OIT Organisation internationale du travail

OMC Organisation mondiale du commerce

ONG Organisation non-gouvernementale

ONU Organisation des Nations Unies

OSC Organisation de la société civile

PAC Politique agricole commune

PFDD Plan fédéral développement durable

PIB Produit intérieur brut

PMA Pays les moins avancés

PNUD Programme des Nations Unies pour le développement

PRGT *Poverty Reduction and Growth Trust*

RDC République démocratique du Congo

RNB Revenu national brut

RST *Resilience and Sustainability Trust*

SDG *Sustainable development goal*

SES Service de l'évaluation spéciale

SPF Service publique fédéral

TCE Traité sur la Charte de l'énergie

TSN Taxe sur les services numériques

TTF Taxe sur les transactions financières

TVA Taxe sur la valeur ajoutée

UE Union européenne

UNDP *United Nations Development Programme*

UNESCO *United Nations* Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF *United Nations Children's Fund*

UNRWA *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*

USD Dollar des États-Unis

UTP *Unfair trading practices*

VNR *Voluntary national review*

CNCD-11.11.11
9 quai du Commerce à 1000 Bruxelles
02 250 12 30
publications@cncd.be
www.cncd.be/-Publications-

Auteure principale et coordinatrice du Rapport :
Antoinette van Haute
Chargée de recherche et de plaidoyer
au CNCD-11.11.11

Ont contribué au présent Rapport :
Amaury Ghijselings, Cécile Vanderstappen, Sophie Wintgens, Raphaël Maldague, Magali Lucy, Nicolas Bormann, Nicolas Van Nuffel, Arnaud Zacharie, Florence Kroff, Nathalie Janne, Elise Craeghs, Patricia Miranda, Valentine Van Vyve.

Financé par l'Union européenne

Cette publication est financée par l'Union européenne.
Son contenu relève de la seule responsabilité du CNCD-11.11.11 et ne reflète pas nécessairement les vues de l'Union européenne.

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Belgique
partenaire du développement

éd. resp. Arnaud Zacharie / 9 quai du Commerce à 1000 Bruxelles
Cover © UN Photo/Rick Bajornas
Design Dominique Hambÿe