



**L'AIDE,  
CATALYSEUR DE  
DEVELOPPEMENT  
OU VARIABLE  
D'AJUSTEMENT  
BUDGETAIRE ?**

rapport 2013 sur l'aide belge  
au développement

CNCD

**11.11.11**

UN COMBAT DE PLEINS DROITS

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

**L'année écoulée fut à nouveau marquée par la crise économique et les politiques d'austérité engendrant des réflexes de repli sur soi.**

Sur le plan international, les montants alloués à l'aide au développement ont continué de baisser et la Belgique n'a pas été en reste, puisqu'elle a enregistré une baisse de 19 % entre 2011 et 2012, ainsi que des coupes de 75 millions EUR en 2013 et de 125 millions EUR en 2014. Le Gouvernement belge a donc décidé de faire porter une part du fardeau de la consolidation budgétaire par les populations les plus pauvres du monde et ce, en contradiction avec les engagements de la Belgique de consacrer chaque année 0,7% de son revenu national brut à l'aide publique au développement. En outre, l'« aide fantôme » a augmenté pour représenter près de 28% de l'aide belge en 2012.

La baisse des budgets implique de redoubler d'efforts en termes d'efficacité. Or, alors que la plupart des engagements de la Déclaration de Paris de 2005 pour améliorer l'efficacité de l'aide n'ont pas été tenus, la communauté internationale semble abandonner progressivement l'idée d'un agenda ambitieux en la matière. En Belgique, où 70% de l'aide bilatérale directe a pour destination les pays les plus pauvres du monde, il est impératif de mettre à jour la vision et les stratégies pour un meilleur alignement et une meilleure harmonisation de l'aide. La nouvelle Loi relative à la coopération au développement constitue un nouveau cadre, mais plusieurs arrêtés d'application sont encore à adopter pour en concrétiser le potentiel.

La montée en puissance de la coopération Sud-Sud, dont l'approche holistique considère l'aide comme un catalyseur d'autres flux de financements privés, et la propension croissante des bailleurs traditionnels à intégrer le secteur privé dans les politiques de coopération au développement, dans le contexte d'austérité budgétaire, renforce la nécessité de garantir la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD). Il est à cette aune remarquable que la Coopération belge ait fait de la cohérence des politiques un axe prioritaire de sa stratégie. Toutefois, l'insuffisance des moyens humains à disposition de la DGD constitue un frein dans un contexte politique où l'organisation d'une conférence interministérielle est remise en cause par la Région flamande. Par ailleurs, plusieurs décisions d'autres départements fédéraux ont clairement été incohérentes avec les objectifs de développement.

En définitive, le bulletin de l'aide publique belge au développement donne une image mitigée, avec des avancées considérables, comme l'adoption de la Loi sur la coopération belge au développement ou la rédaction de notes stratégiques pour l'intervention dans les pays à revenu intermédiaire et dans les États fragiles, mais aussi de gros points noirs, à commencer par la baisse continue de l'aide, son manque de prévisibilité et l'absence de cadre formel et systématique de consultation de la société civile pour l'élaboration des stratégies communes.

Ce rapport a été rédigé par plusieurs auteurs du CNCDD-11.11.11 sous la coordination de Oumou Zé et sous la direction de Arnaud Zacharie

Impression **Druk in de weer**, imprimé à base d'encre végétales, sans alcool ni solvant, sur papier recyclé

Design Dominique Hambÿe & Élise Debouny

Éditeur responsable  
Arnaud Zacharie, Quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles

Photo couverture  
© Associated Press / Reporters

# SOMMAIRE

## Résumé de nos recommandations

- Adopter une loi budgétaire qui garantisse un plan de croissance de l'aide belge vers l'objectif des 0,7% du RNB.
- Adopter une loi organique afin de garantir la disponibilité des fonds engagés mais en attente de liquidation.
- Privilégier l'« aide réelle » dans les critères de comptabilisation de l'APD et maximaliser l'« élément don ».
- Adopter des arrêtés royaux d'application nécessaires à la mise en œuvre de la nouvelle Loi-cadre.
- Systématiser la concertation avec la société civile pour l'élaboration des stratégies.
- Réformer l'agence BIO pour qu'elle respecte les objectifs de la Coopération belge, qu'elle privilégie le renforcement des PME locales et le travail décent dans les pays partenaires, et qu'elle cesse de transiter par des paradis fiscaux.
- Enclencher avec le département des Finances un dialogue sur la compatibilité des exigences fédérales avec les objectifs de la coopération, et particulièrement avec les pays partenaires en situation de fragilité.
- Aboutir à un engagement politique au plus haut niveau en faveur de la CPD – Conférence interministérielle ou autre type d'initiative équivalente.
- Allouer les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en place d'un secrétariat CPD digne de ce nom au sein de la DGD.
- Concrétiser l'instauration de l'analyse d'impact sur la CPD dans le nouveau mécanisme fédéral intégré.
- Créer une commission d'avis de la société civile, une commission interdépartementale et une commission parlementaire sur la CPD.

**02**  
RÉSUMÉ EXÉCUTIF

**04**  
CONTEXTE  
INTERNATIONAL

**10**  
QUANTITÉ DE L'AIDE  
L'AIDE BELGE  
EN BAISSÉ CONTINUE

**20**  
EFFICACITÉ DE L'AIDE  
UNE NOUVELLE  
LOI-CADRE

**28**  
COHÉRENCE  
DES POLITIQUES  
UN DISPOSITIF  
INSTITUTIONNEL  
À CONCRÉTISER

**36**  
ZOOM : LA MONTÉE  
EN PUISSANCE  
DE LA COOPÉRATION  
SUD-SUD

**44**  
CONCLUSION  
LE BULLETIN  
DE L'AIDE BELGE

**46**  
LISTE DES SIGLES ET  
ABRÉVIATIONS



# CONTEXTE INTERNATIONAL

L'AIDE MONDIALE VICTIME DE L'AUSTÉRITÉ BUDGÉTAIRE

Le contexte international de l'année écoulée a été marqué par l'approfondissement de la crise économique dans les pays européens, dont les engagements en matière d'aide publique au développement ont continué de diminuer. Parallèlement, le sommet de Doha sur le climat, en décembre 2012, a accouché d'une souris, illustrant le peu d'ambition politique de gouvernements focalisés par les enjeux économiques à court terme, au détriment des défis du développement durable. Enfin, le printemps 2013 a été marqué par les révélations de l'*Offshore Leaks* qui ont permis de remettre à l'avant-plan politique les questions d'évasion fiscale, favorisée par la prolifération des paradis fiscaux. Dans ce contexte, les discussions pour s'accorder sur un nouveau cadre de développement après 2015 devront intégrer les enjeux d'une meilleure cohérence de l'ensemble des politiques, tant pour les acteurs traditionnels que pour les puissances émergentes.

## La baisse persistante de l'aide européenne et mondiale

La crise européenne n'en finit pas. Les politiques d'austérité, censées réduire les déficits publics et relancer la croissance, ont au contraire pour effet d'approfondir la crise économique et le chômage qui provoquent à leur tour un effet récessif. Les pays européens, pris au piège du cercle vicieux qu'ils ont eux-mêmes engendré, ont ainsi vu leurs indicateurs économiques se dégrader, tandis que les populations étaient de plus en plus excédées.

Parmi les dégâts collatéraux de cette politique, on trouve la baisse de l'aide publique au développement : après une chute de 2% en 2011, l'aide mondiale a baissé de 4% en 2012 pour atteindre 125 milliards de dollars. Loin d'atteindre l'objectif international de 0,7% du RNB des pays donateurs, l'aide mondiale n'en représente en moyenne que 0,29%. Ce résultat moyen masque toutefois une réalité plus complexe : alors que 15 États membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), dont la Belgique, ont diminué leur aide, neuf pays donateurs ont en réalité augmenté leur aide malgré la crise, faisant la preuve que le fait d'abandonner ou non ses engagements en la matière relève de la volonté politique de chacun des gouvernements.

Les pays du G7 ont concentré 70% de l'aide des États membres du CAD de l'OCDE, tandis que les 15 États européens membres du CAD ont concentré plus de la moitié (51%) de l'aide mondiale, malgré une baisse de 7,4% entre 2011 et 2012 – soit une chute de 0,44% à 0,42% du RNB des pays concernés. Au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, l'aide a représenté 0,39% de leur RNB, soit une proportion plus élevée que la moyenne mondiale, mais encore très loin de l'objectif des 0,7%.

La baisse de l'aide bilatérale à destination de l'Afrique a été tout particulièrement marquée, puisqu'elle a atteint près de 10% entre 2011 et 2012. La baisse a été encore plus sévère pour les 49 pays les moins avancés (PMA) : 12,8%. En d'autres termes, les pays les plus pauvres de la planète ont été les victimes collatérales de la crise économique dans les pays riches.

## Les principales hausses et baisses d'APD en 2012

Pays donateurs	Évolution de l'aide entre 2011 et 2012 (en %)
Turquie	+ 98,0%
Émirats arabes unis	+ 30,6%
Corée du Sud	+ 17,6%
Pologne	+ 12,4%
Luxembourg	+ 9,8%
Australie	+ 9,1%
Autriche	+ 6,1%
Islande	+ 5,7%
Suisse	+ 4,5%
Canada	+ 4,1%
Nouvelle-Zélande	+ 3,0%
Pays-Bas	- 6,6%
Hongrie	- 7,5%
Israël	- 10,1%
Portugal	- 13,1%
Grèce	- 17,0%
Belgique	- 19,0%
Italie	- 34,7%
Espagne	- 49,7%

## Le climat attendra

Après la déclaration *a minima* du sommet de Rio+20 en juin 2012, le sommet de Doha sur le climat n'a pas débouché sur des décisions plus ambitieuses : prolongation du Protocole de Kyoto jusqu'en 2020 et petits pas vers la conclusion du nouvel accord global pour le climat (prévue en 2015). La Conférence des Nations Unies pour le climat de Doha a clôturé ses travaux sans nouveaux engagements concrets, ni en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ni d'un point de vue financier, tandis que les préoccupations sociales étaient absentes de l'agenda.

Par conséquent, le Protocole de Kyoto a été prolongé, mais ce qui a été décidé ne freinera pas le réchauffement mondial. Doha devait adopter un programme de travail pour augmenter le niveau d'ambition pour 2020 et poser les bases des réductions globales d'émissions après 2020, mais l'avancée actée dans l'accord de Doha est faible et trop peu concrète. En outre, les pays industrialisés sont restés sourds aux préoccupations sociales : les victimes des changements climatiques ont été sommées d'attendre pour un éventuel mécanisme international d'assurance et de compensation pour les dégâts du climat.

Un sujet crucial pour le financement du développement est celui de l'instauration à l'échelle mondiale d'un Fonds vert pour financer l'adaptation aux changements climatiques dans les pays pauvres. En 2009, à Copenhague, les gouvernements s'étaient engagés à deux choses : d'une part, financer l'adaptation aux changements climatiques à hauteur de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 ; d'autre part, financer entre 2010 et 2012 une initiative « Fast Start » à hauteur de 30 milliards de dollars pour initier un processus devant mener progressivement aux objectifs fixés pour 2020.

Le sommet de Doha était donc l'occasion de faire le bilan des engagements pour l'initiative « Fast Start », à laquelle la Belgique s'était engagée à participer à hauteur de 150 millions EUR, et d'annoncer les nouveaux engagements pour la période 2013-2015. Or la Belgique s'est distinguée non pas par sa générosité, mais par ses problèmes communautaires ! En effet, la Belgique n'avait mobilisé que moins de 100 millions EUR sur les 150 promis. Pourquoi ? « La faute aux régions qui n'ont quasi rien donné », selon le Gouvernement fédéral. Ce à quoi les régions ont répondu : « La faute au fédéral, qui a pris l'engagement au nom de la Belgique, par la voix du Premier ministre de l'époque, Yves Leterme, et qui doit donc assumer ses propres promesses ». Résultat : non seulement la Belgique a été incapable de respecter son (modeste) engagement, mais en outre, l'incapacité de s'accorder pour la période 2010-2012 a rendu impossible un accord pour un engagement sur la période 2013-2015. Ce n'était pourtant pas chose impossible : en effet, dans son ensemble, l'Union européenne a dépassé les objectifs qu'elle s'était fixés, ce qui accentue encore plus l'image de mauvais élève de notre pays.

Pourtant, les financements octroyés par les autres États n'ont pas été très ambitieux. Non seulement nombre de financements ont été octroyés sous forme de prêts, et non de dons, mais en outre, la majorité de ces financements n'a pas été additionnelle à l'aide et a donc été financée sur le budget de la coopération au développement. En clair, les pays pauvres ont dû choisir entre construire une digue et une école, comme l'a déploré le porte-parole de la délégation africaine à Doha.

## Pleins feux sur l'évasion fiscale

Les révélations en avril 2013 du consortium international de journalistes d'investigation sur la finance offshore ont levé un coin du voile sur les paradis fiscaux qui sont au cœur de la mondialisation. Les montants en jeu sont faramineux : les sommes illicitement placées dans les paradis fiscaux sont comprises entre 21 et 32 000 milliards USD ; la moitié des flux financiers internationaux transite par les paradis fiscaux ; le tiers des flux mondiaux d'investissements des firmes transnationales leur sont destinés, ce qui implique notamment que les îles Barbade, Bermudes et Vierges britanniques reçoivent davantage d'investissements que l'Allemagne ou le Japon ; les flux illicites fuyant chaque année les pays en développement par le biais des paradis fiscaux représentent dix fois le montant total de l'aide publique au développement.

Ces révélations ont également contribué à susciter un regain d'intérêt politique pour s'attaquer à ces trous noirs de la mondialisation. Le système de l'injustice fiscale mondiale s'articule autour de plusieurs éléments, dont l'opacité, qui permet de masquer le propriétaire ou le bénéficiaire effectif de revenus derrière des sociétés *offshore* et des contrats de « trust », et le secret bancaire qui empêche l'échange automatique d'informations entre

autorités fiscales. Or sur tous ces points, les choses ont avancé : en Europe, l'assouplissement de la position du Luxembourg et de l'Autriche a ouvert la voie à un système européen d'échange automatique d'informations, toutefois limité aux revenus d'intérêts. Aux États-Unis, le *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) imposant à toutes les institutions financières dans le monde de communiquer les informations concernant les résidents américains entrera en vigueur en 2014, tandis que cinq pays européens (Allemagne, France, Espagne, Italie, Royaume-Uni) ont plaidé pour un « FATCA européen » et ont été rejoints par d'autres pays, dont la Belgique.

Des avancées ont également été enregistrées en matière de transparence des firmes transnationales, qui sont devenues spécialistes dans l'art d'échapper à l'impôt en déclarant des profits dans des filiales logées dans des paradis fiscaux. La solution, qui consiste à obliger les firmes transnationales à publier une comptabilité qui précise quels sont leurs activités, leur chiffre d'affaires, leurs bénéfices et leurs impôts dans chacun des pays où leurs différentes filiales opèrent, est en passe d'être appliquée dans le secteur extractif aux États-Unis et en Europe, ainsi que dans le secteur bancaire en Europe – en attendant que cela s'impose à toutes les firmes transnationales de tous les secteurs, ce qui n'est malheureusement pas encore à l'ordre du jour.

## La préparation de l'agenda post-2015

Dès le mois de juin 2012, un début de discussion s'est amorcé au sein de la communauté internationale. La nomination du Panel de haut niveau mandaté par le Secrétaire Général des Nations Unies, en vue de le conseiller sur l'agenda de développement après 2015, a ainsi représenté le point de départ de plusieurs mobilisations. Des consultations thématiques et géographiques ont été lancées, tandis qu'une plate-forme d'échange sur « Le monde que nous voulons après 2015 » a été ouverte à la société civile internationale. Du côté de la société civile, le réseau international « Beyond 2015 » fédère des réflexions et des propositions pour orienter la vision du développement dans ce qui devra être un futur cadre international concerté. Déjà quelques traits caractérisent ce nouveau processus, devant venir remplacer la Déclaration du millénaire structurée autour des huit OMD. Un des principaux enjeux politiques consiste à intégrer les pays émergents dans la définition de ce nouveau cadre post-2015.

L'une des évolutions majeures en discussion dans la préparation de l'agenda post-2015 est la fusion des agendas du développement (post-OMD) et du développement durable (post-Rio). Avec pour conséquence que le prochain cadre d'objectifs devrait s'appliquer non plus seulement aux pays en développement, mais à l'ensemble de la planète. Cela ne pourra pas se faire sans poser la question des inégalités et de l'impact sur l'environnement des modes de production et de consommation. À ce titre, la Rencontre de haut niveau qui précédera l'Assemblée générale des Nations Unies de septembre 2013 jouera un rôle essentiel : choisira-t-on de mettre en place un agenda « annexe » qui permettra de continuer le *business as usual* ou, au contraire, de soumettre l'ensemble des politiques à l'impérative exigence de la cohérence vis-à-vis des engagements mondiaux en termes de développement ?





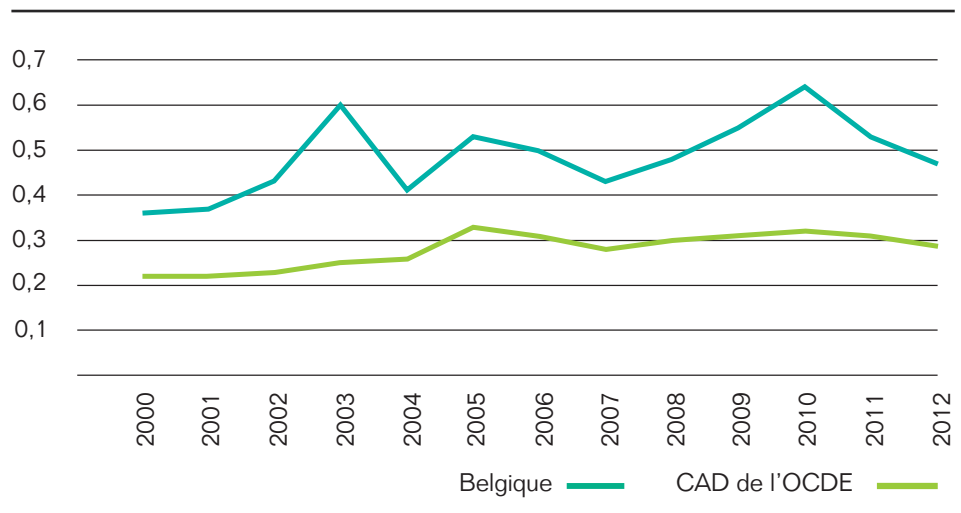
# QUANTITÉ DE L'AIDE

L'AIDE BELGE  
EN BAISSE CONTINUE

## Une baisse historique de l'aide belge

En 2010, la Belgique avait été fière d'annoncer un budget consacrant 0,7% du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD). Si le montant effectivement dépensé s'était finalement élevé à un honorable 0,64%, la part de l'APD est depuis repartie à la baisse et ce, de façon dangereuse. En Belgique comme dans la plupart des pays européens et de l'OCDE, les coupes dans les financements de la coopération sont justifiées par un effort budgétaire généralisé. Il en résulte qu'à chaque contrôle budgétaire, le budget de la Coopération belge subit des coupes. Cette tendance inquiète. Avec une chute de plus de 19% entre 2011 et 2012, l'APD belge enregistre une des plus fortes baisses mondiales et est sur une pente qui ne permettra pas d'atteindre l'objectif international des 0,7% d'ici 2015, loin s'en faut, alors qu'elle a connu une évolution erratique depuis le début du millénaire. On constate tant une baisse des montants absolus (1,62 milliard EUR) que de sa part relative (0,47% du RNB).

### Évolution de la part de l'APD dans le RNB en Belgique et dans les pays du CAD de l'OCDE depuis 2000



Au niveau mondial, les plus grands perdants de cette baisse persistante de l'APD sont les pays les plus pauvres, et parmi eux, les pays d'Afrique subsaharienne. Dans la revue annuelle des prévisions de financements, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE met en évidence que ce ne sont pas les pays où les besoins sont les plus criants qui font l'objet des priorités de financement, mais bien les pays à revenu intermédiaire d'Extrême-Orient, d'Asie centrale et du sud. La Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, le Sri Lanka, l'Ouzbékistan et le Vietnam sont les pays bénéficiant d'une hausse de l'aide<sup>1</sup>. Un tel choix pourrait se défendre selon l'argument que la majorité des personnes vivant sous le seuil de pauvreté sont des habitants des pays émergents. Mais il s'agit essentiellement de « prêts à conditions favorables » ou « *soft loans* », dont on peut se demander dans quelle mesure ils répondent à des objectifs de promotion de développement pour les plus pauvres et les plus marginalisés, même dans ces pays, plutôt qu'à la promotion de relations commerciales et d'investissements favorables aux pays donateurs.

# 12 QUANTITÉ DE L'AIDE

## rapport sur l'APD belge

### Aide belge au développement : montants en euros par canaux principaux

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>DIRECTION GÉNÉRALE DÉVELOPPEMENT (DGD)</b>					
Coopération gouvernementale	269 313 972	291 535 404	346 710 188	291 975 722	265 473 582
Coopération non gouvernementale	201 263 907	233 032 467	228 076 839	238 378 863	232 931 207
Coopération multilatérale	473 711 701	444 719 636	462 125 381	503 061 536	413 889 788
Fonds pour la sécurité alimentaire (FBSA)	33 641 671	31 443 107	16 541 329	21 252 869	22 760 237
Consolidation de la société	19 183 806	27 112 570	35 201 208	48 908 085	14 411 518
Aide humanitaire et alimentaire	26 960 444	56 107 930	97 983 370	106 913 322	69 183 539
Aide au secteur privé, BIO	44 626 496	142 351 398	118 322 746	120 438 248	5 917 696
Bonification d'intérêts (de 2004 à 2009)	13 053 489	18 517 825	0	0	0
Sensibilisation en Belgique (hors actions des ONG)	6 022 630	5 494 561	9 869 520	7 370 453	5 974 937
Administration, évaluation, autres	1 213 826	1 505 431	2 765 590	2 243 294	1 713 060
<b>Total DGD</b>	<b>1 088 991 943</b>	<b>1 251 820 330</b>	<b>1 317 596 171</b>	<b>1 340 542 392</b>	<b>1 032 255 564</b>
<b>AFFAIRES ÉTRANGÈRES (HORS DGD)</b>					
Aide d'urgence, B-FAST	25 821 348	24 555 308	560 249	284 399	285 513
Prévention de conflits/diplomatie préventive	23 863 834	23 837 771	25 935 965	29 218 833	21 719 195
Contributions aux institutions internationales	7 777 018	6 511 771	10 643 689	11 328 159	11 265 153
Bonification d'intérêts (à partir de 2010)	0	0	16 547 942	25 003 644	26 239 608
Évaluateur spécial, presse et communication	1 063 024	1 037 770	442 753	386 004	58 316
Frais administratifs (repris en APD)	41 867 280	41 446 473	43 581 477	43 637 354	42 697 277
<b>Total Affaires Étrangères (hors DGD)</b>	<b>100 392 504</b>	<b>97 389 093</b>	<b>97 712 075</b>	<b>109 858 394</b>	<b>102 265 062</b>
<b>SPF FINANCES</b>					
Frais administratifs	950 091	1 077 324	1 119 485	1 026 612	1 082 010
Prêts d'État à l'État (DGD depuis 2004)	0	0	0	0	0
Recouvrement des prêts d'État	-31 442 789	-31 603 530	-28 146 513	-22 554 313	-24 305 262
Annulation de dettes PPTÉ	8 527 500	0	0	2 168 924	0
Multilatéral	600 410	378 572	0	0	0
Autres	29 906	23 354	829 957	17 670	16 058
<b>AUTRES SOURCES OFFICIELLES</b>					
Aide belge via Commission européenne (hors FED)	248 350 000	288 900 000	265 405 078	265 092 000	258 514 000
Annulation de la dette via l'Office du Ducroire	69 790 000	74 750 000	416 535 000	95 570 000	211 620 000
Autres services publics fédéraux	26 647 403	41 625 021	40 081 808	41 569 900	42 809 387
Partie APD des dépenses de FEDASIL	64 447 874	66 318 445	71 822 303	91 094 577	97 836 126
Région et Communauté flamandes	43 400 304	49 544 245	48 081 307	54 037 368	51 470 913
Région wallonne / Communauté française	25 177 457	23 452 050	26 060 990	28 690 481	N/A*
Autres services publics décentralisés	8 890 179	10 365 488	11 970 905	11 406 045	9 981 920
<b>Total autres sources officielles</b>	<b>486 703 217</b>	<b>524 830 968</b>	<b>853 760 321</b>	<b>568 119 263</b>	<b>649 025 152</b>
<b>APD belge totale</b>	<b>1 654 752 782</b>	<b>1 874 040 392</b>	<b>2 269 068 568</b>	<b>2 018 520 050</b>	<b>1 800 000 000**</b>
<b>% APD belge totale / Revenu national brut (RNB)</b>	<b>0,48 %</b>	<b>0,55 %</b>	<b>0,64 %</b>	<b>0,53 %</b>	<b>0,47 %</b>

Source : DGD, OCDE, WBI.

\* Estimation provisoire: au 14/08/2013, WBI n'avait pas encore transmis ses chiffres 2012 à la DGD

\*\* Estimation au 14/08/2013

En Belgique, la déclaration politique du « gouvernement papillon » avait décidé de geler le budget de l'aide au développement en 2012 et 2013, mais les coupes successives opérées lors des contrôles budgétaires ont entraîné une baisse significative des montants réellement alloués. En octobre 2012, ce sont ainsi quelque 380 millions EUR qui ont été amputés, tandis que les deux contrôles budgétaires de mars et juin 2013 ont débouché sur des coupes de 25 puis 50 millions EUR dans le budget 2013, ainsi que de 125 millions EUR dans le budget 2014. Ces coupes ont essentiellement concerné en 2012 les budgets reportés de la CTB, de BIO, de l'aide multilatérale et de l'aide humanitaire<sup>2</sup>.

## L'impact des coupes budgétaires sur le terrain : le cas des ONG humanitaires

L'aide humanitaire non-gouvernementale a été victime des coupes budgétaires de 2012. La part consacrée à ce secteur est en effet passée de 107 millions à 69 millions EUR entre 2011 et 2012. Cette situation porte sérieusement atteinte aux capacités d'intervention des ONG humanitaires. La décision d'attribution des budgets se fait en effet sur une base annuelle : les ONG soumettent leurs programmes sur base des cadres de financement publiés par le gouvernement en début de l'année<sup>3</sup> et reçoivent un accord de principe vers l'été. En attendant les mises en paiement qui ne sont effectués qu'en fin d'année, les organisations humanitaires se voient donc obligées de préfinancer les programmes, surtout pour le soutien à leurs organisations partenaires. En 2012, suite à l'annonce en octobre du gel budgétaire et du report des paiements, plusieurs ONG ont perdu la partie préfinancée des projets et se sont dès lors vues dans l'obligation de licencier du personnel sur le terrain, tant expatrié que local. La présence dans des zones où les crises sont endémiques renforce la vulnérabilité de beaucoup d'ONG humanitaires qui doivent agir dans l'urgence et préfinancer leurs programmes, sans que la totalité du budget prévu en début d'année soit garantie vu le contexte de coupes budgétaires récurrentes. De plus, les délais pour la publication des cadres de financement et le traitement des propositions soumises par les ONG sont imprécis, ce qui fragilise d'autant plus le budget des ONG humanitaires. En outre, les contraintes budgétaires impliquent qu'il devient impossible de mobiliser des budgets en vue d'éventuelles catastrophes humanitaires, ce qui tend à réduire à néant les capacités d'interventions d'urgence au cas où une telle catastrophe, par définition imprévisible, surgit.

<sup>2</sup>/ Rapport annuel 2012 de la coopération belge au développement. DGD, mai 2013.  
<sup>3</sup>/ En 2012, les cadres de financement ont seulement été publiés en mai.

### Bilan de l'aide humanitaire financée par la DGD (millions EUR)

	Engagé 2012	Reporté 2013	Non repris de 2012	Total budgété 2012
Transition	14 952 259	16 585 107	2 180 000	33 717 366
Multilatéral /Fonds flexibles	48 460 000	7 500 000	37 800	55 997 800
Aide alimentaire	15 500 000	13 170 000	10 830 000	39 500 000
Aide d'urgence	12 249 381	20 427 570	1 314 350	33 991 301
<b>Total DGD humanitaire</b>	<b>91 161 640</b>	<b>57 682 677</b>	<b>14 362 150</b>	<b>163 206 467</b>

Comment prévoir suffisamment de moyens pour des événements de nature éminemment imprévisible, surtout vu leur ampleur potentielle et les besoins suscités? Et comment acheminer ces budgets vers les acteurs humanitaires d'une façon adéquate, tout en tenant compte du nombre toujours plus important des crises chroniques ?

On remarque ainsi que la part réservée à des fonds flexibles, destinés au *core funding* des organisations multilatérales, est plus importante que celles pour la transition, l'aide alimentaire ou encore l'urgence. Le choix de contribuer majoritairement à des agences multilatérales (à 95% des fonds d'aide d'urgence engagés en 2012) peut s'expliquer en partie par la meilleure capacité d'absorption et de dépense de ces organisations, ainsi que par le fait qu'une partie de ces montants constituent des contributions annuelles obligatoires de la Belgique. Toutefois, cela introduit *de facto* une dilution du pouvoir de décision de la Belgique quant à l'affectation de ces fonds, ce qui peut conduire à de fortes disparités dans les différents types de programmes humanitaires soutenus par la Coopération belge. Ainsi, il arrive que des stratégies spécifiques à l'intervention humanitaire réalisées par les ONG se retrouvent affaiblies par des interventions multilatérales auxquelles la Belgique prend part directement ou indirectement, via le principe du *core funding* dans les organisations multilatérales ou la coopération déléguée passive<sup>4</sup>. Par exemple, on peut poser la question de l'adéquation entre les politiques menées par certaines agences multilatérales et les objectifs définis par la nouvelle loi de coopération en matière d'aide humanitaire : ainsi, les distributions massives d'aliments importés pratiquées par le Programme alimentaire mondial sont-elles compatibles avec l'objectif de promotion de l'agriculture familiale affirmé par la Coopération belge? De plus, bien que le *core funding* permette à la Belgique de répondre rapidement à une crise<sup>5</sup>, cela lui permet également d'éviter des questions clef sur l'efficacité du système de l'aide humanitaire belge. Comment soutenir la diversité parmi les acteurs humanitaires, y compris les acteurs locaux? Comment assurer le lien avec le développement? Comment tenir compte des crises humanitaires chroniques et structurelles?

## Ventilation de l'aide humanitaire financée par la DGD : montants engagés en 2012

	Budgeté 2012	Total engagé 2012	%
<b>Transition</b>	<b>22 717 366</b>	<b>14 952 259</b>	<b>16,40</b>
Coopération bilatérale		170 000	0,19
ONG		3 782 259	4,15
Multilatéral		11 000 000	12,07
<b>Fonds flexibles</b>	<b>55 997 800</b>	<b>48 460 000</b>	<b>53,16</b>
Multilatéral		48 460 000	53,16
<b>Aide alimentaire</b>	<b>39 500 000</b>	<b>15 500 000</b>	<b>17,00</b>
Multilatéral		15 500 000	17,00
<b>Aide d'urgence</b>	<b>33 991 301</b>	<b>12 249 381</b>	<b>13,44</b>
ONG		600 000	0,66
Multilatéral		11 649 381	12,78
<b>Total</b>	<b>163 206 467</b>	<b>91 161 640</b>	<b>100</b>

**4/** Dans une convention de coopération déléguée passive, la Belgique contribue avec un autre bailleur de fonds (multilatéral ou bilatéral) et c'est ce dernier qui est chargé de l'exécution. À l'inverse, dans le cas de la coopération déléguée active, la Belgique prend en charge les moyens et l'exécution d'interventions pour lesquelles d'autres donateurs ont contribué.

**5/** Les agences multilatérales arrivent à libérer à court terme les budgets nécessaires au moment d'une situation d'urgence, alors qu'au niveau belge cela demande plusieurs mois (six en moyenne) entre la publication du cadre de financement et le versement du budget alloué à une organisation (cf. *supra*).

La Belgique a plusieurs fois déclaré vouloir contribuer à une aide humanitaire efficace, notamment en adoptant officiellement en 2007 les principes du « *Good Humanitarian Donorship* ». Elle a ainsi réaffirmé son engagement vis-à-vis des principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance dans la nouvelle Loi relative à la coopération au développement. Une note stratégique est en préparation et une révision de l'Arrêté royal de 1996 sur l'aide d'urgence et à la réhabilitation à court terme a été opérée. La note stratégique et le nouvel Arrêté royal devraient être l'occasion de revoir les modalités de soutien et de financement des différentes interventions, à la lumière des difficultés mises en évidence par les différents acteurs impliqués. Dans une carte blanche publiée dans le journal *Le Soir*, un consortium d'ONG rappelait que les premiers à faire les frais de cette vulnérabilité de l'aide humanitaire sont les victimes de ces crises, celles-là même que l'on souhaite aider dans l'urgence ou dans la réhabilitation<sup>6</sup>. Dès lors, les ONG humanitaires demandent qu'il y ait une réflexion sur les synergies entre humanitaire et développement et sur la transition entre les deux dimensions, ainsi que sur la possibilité de disposer de budgets plus flexibles dans ce sens : « Faire tomber les barrières entre l'humanitaire à court terme et le développement à long terme au sein de la communauté de l'aide et investir davantage dans les administrations et les organisations locales et nationales, mieux à même de réagir aux crises », telles sont les recommandations portées entre autres par Oxfam-Solidarité suite à la nouvelle crise au Sahel en 2012<sup>7</sup>. Ces recommandations correspondent aux pratiques prônées par la plupart des bailleurs, à l'instar de l'Union européenne, dont l'agence ECHO promeut activement les pratiques de « LRRD » (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)<sup>8</sup>.

**6/** *Deux millions de vies pour combler le budget*, Carte blanche de Acodev, 11.11.11, CNCD-11.11.11, Oxfam-Solidarité, Caritas, Médecins du Monde, Handicap International, Médecins Sans Frontières, Croix-Rouge, Unicef, *Le Soir* du 09 novembre 2012.

**7/** *Quelles leçons tirer ? Un bilan de la réponse à la crise alimentaire 2012 au Sahel pour construire la résilience*, Document d'information d'Oxfam, N°168, 16 avril 2013.

**8/** *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement – Évaluation*, 2001 (Ref : COM/2001/0153).

**9/** Les rubriques « allocations régionales » ou « universelles » dans les tableaux de rapportage sur l'APD concernent en effet des financements à des organisations internationales ou à des programmes dont il est impossible de déterminer l'attribution par pays.

## L'Afrique reste le partenaire prioritaire de la Coopération belge

Près de 80% de l'aide bilatérale officielle belge est destinée à l'Afrique. Cette tendance se maintient depuis le début des années 2000 et démontre la volonté de la Coopération belge de concentrer son aide dans les pays les plus pauvres du monde. La République démocratique du Congo concentre à elle seule près du quart de la coopération bilatérale directe et la proportion grimpe à plus de 45% si on ajoute le Burundi et le Rwanda. Les trois partenaires d'Afrique centrale concentrent donc près de la moitié de l'aide bilatérale directe de la Coopération belge. La concentration géographique de la Coopération belge s'opère ainsi dans le contexte particulier des États fragiles d'Afrique centrale. Il faut toutefois préciser qu'une telle ventilation géographique n'est en réalité valable que pour environ la moitié des montants totaux d'APD engagés<sup>9</sup>.

Par ailleurs, au niveau des canaux, l'aide multilatérale représente presque 38% de l'APD totale en 2012 et se répartit *grosso modo* en contributions à l'Union européenne (environ 54% de ce montant, FED compris), à la Banque mondiale et aux banques régionales de développement (environ 20%) et aux institutions des Nations Unies (environ 30%). Par contre, suite aux critiques adressées à l'encontre de l'agence BIO, le budget qui lui a été alloué a été radicalement revu à la baisse, passant de 8,98% du budget total de la DGD en 2011 à 0,57% en 2012, dans l'attente de son évaluation et de sa réforme.

# 16 QUANTITÉ DE L'AIDE

## rapport sur l'APD belge

### L'APD belge par pays: classement des pays partenaires (chiffres provisoires)

APD DGD	2008	2009	2010	2011	2012 Prélim	% APD DGD *	Catégorie Pays **
Congo – RDC	109 214 226	113 366 394	119 425 202	110 898 549	96 375 920	24,63	PMA
Burundi	34 733 165	33 738 126	41 192 221	43 387 291	41 483 914	10,60	PMA
Rwanda	45 034 792	57 946 942	51 135 442	55 835 505	45 286 354	11,57	PMA
Territoires palestiniens	20 010 328	13 526 015	19 213 924	24 001 197	30 777 198	7,87	PRI Inf
Bénin	14 197 497	18 386 173	20 844 991	19 474 566	20 833 422	5,32	PMA
Tanzanie	12 353 137	14 664 081	17 946 886	16 815 856	16 750 527	4,28	PMA
Ouganda	10 299 287	14 717 174	20 951 190	10 034 754	17 084 091	4,37	PMA
Vietnam	17 980 330	15 304 803	13 922 377	23 323 110	17 470 353	4,47	PRI Inf
Maroc	7 375 161	15 083 473	15 871 491	19 101 930	13 629 633	3,48	PRI Inf
Bolivie	10 833 623	15 598 420	15 840 932	15 395 581	10 333 444	2,64	PRI Inf
Sénégal	12 956 582	12 801 572	11 570 475	16 140 714	14 172 175	3,62	PMA
Pérou	18 493 259	13 854 110	19 610 488	15 479 744	7 061 155	1,80	PRI Sup
Niger	15 363 875	18 243 305	26 120 341	17 321 808	13 438 932	3,43	PMA
Équateur	11 565 798	8 507 902	6 712 013	9 074 001	18 235 041	4,66	PRI Sup
Mali	16 455 711	14 594 003	13 942 710	13 596 729	11 830 121	3,02	PMA
Afrique du Sud	9 598 916	8 544 832	7 324 656	7 886 904	8 005 459	2,05	PRI Sup
Mozambique	10 740 771	11 224 615	20 286 091	15 204 265	5 680 870	1,45	PMA
Algérie	7 413 706	7 953 749	4 565 449	5 190 879	2 797 218	0,71	PRI Sup
<b>TOTAL</b>							
<b>18 Pays partenaires</b>	<b>384 620 166</b>	<b>408 055 688</b>	<b>446 476 879</b>	<b>438 163 383</b>	<b>391 247 839</b>	<b>100</b>	
<b>Total 10 PMA</b>					<b>298 002 940</b>	<b>76,17</b>	
Total 4 PRI Inf (pays à revenus intermédiaires tranche inférieure)					61 877 184	15,82	
Total 4 PRI Sup (pays à revenu intermédiaire tranche supérieure)					41 779 743	10,68	

\* % APD DGD Géographique 2012 Prélim

\*\* PMA: Pays les moins avancés

## Plus du quart de l'aide belge est de l'« aide fantôme »

Les ONG distinguent l'« aide réelle », prenant la forme de financements arrivant concrètement sur le terrain, et l'« aide fantôme », qui représente l'ensemble des moyens comptabilisés dans l'APD qui ne sont pas directement disponibles pour financer les programmes de développement (comme les frais administratifs, les frais de consultance, les allègements de dette ou encore la prise en charge des étudiants étrangers et des réfugiés).

En 2012, les remises de dette inscrites en APD par la Belgique ont légèrement augmenté après une baisse en 2011. La Côte d'Ivoire et la Guinée-Bissau sont les deux pays pour lesquels une remise de dette a été accordée via l'Office national du Ducroire (ONDD), pour un montant de 211 620 000 EUR. Si on y ajoute les 20 594 488 EUR d'annulation multilatérale de dette, cela porte à environ 14,26% de l'aide belge la part des allègements de dette. À l'avenir, la Belgique ne pourra toutefois plus recourir à l'annulation de dettes pour augmenter conséquemment l'aide publique au développement. En effet, malgré le solde total d'un peu plus de 2 milliards EUR d'encours de créances que la Belgique détient encore sur les pays en développement, réparties entre les dettes contractées via des prêts d'État à État (413 millions) et celle auprès de l'ONDD (1,65 milliards EUR), les conditions

qui doivent être remplies pour permettre un allègement impliquent que peu de nouveaux allègements sont à prévoir dans le futur proche. En 2013, ce serait ainsi au maximum 17,6 millions EUR qui pourraient être inscrits comme APD. Concernant les autres postes de l'aide fantôme belge, la prise en charge des étudiants étrangers, ainsi que la première année d'accueil des réfugiés politiques, sont les autres types de dépenses régulièrement surveillées, et pour lesquels l'affectation à l'APD reste problématique : 128 millions EUR au total en 2012. Au total, en 2012, c'est près de 28% de l'aide belge qui peut être considérée comme de l'aide fantôme, soit près de 494 millions EUR. L'aide réelle ne représente ainsi que 0,34% du RNB en 2012, alors qu'elle s'élevait encore à 0,42% en 2011. La part d'aide fantôme est donc passée de 21% à 28% des montants totaux en un an. La raison est facile à trouver : les coupes budgétaires affectent l'aide réelle bien plus que l'aide fantôme !

## L'aide fantôme belge de 2009 à 2012

	2009	2010	2011	2012
Frais de gestion CTB	21 512 000,00	21 431 214,00	21 847 411,00	21 603 982,00
Annulations multilatérales de dettes	15 060 874,00	16 150 608,00	18 255 953,00	20 594 488,00
Aide humanitaire et alimentaire	56 107 930,00	97 983 370,00	106 913 322,00	69 183 000,00
Aide d'urgence et B-FAST	24 555 308,00	560 249,00	284 399,00	285 513,00
Frais administratifs (partie APD)	41 446 473,00	43 581 477,00	43 637 354,00	42 697 277,00
Annulation de dette via le Ducroire (ONDD)	74 750 000,00	416 535 000,00	95 570 000,00	211 620 000,00
Partie APD des dépenses de FEDASIL	66 318 445,00	71 822 303,00	91 094 577,00	97 836 126,00
Coût imputés de la prise en charge des étudiants étrangers en Belgique *	34 927 200,00	35 312 200,00	39 770 500,00	** 38 000 000,00
<b>Total APD fantôme</b>	<b>334 678 230,00</b>	<b>703 376 421,00</b>	<b>417 373 516,00</b>	<b>501 820 386,00</b>
Total APD belge officielle	1 874 040 392,00	2 269 068 568,00	2 018 520 050,00	1 800 000 000,00
<b>Part APD fantôme (en %)</b>	<b>17,86</b>	<b>31,00</b>	<b>20,68</b>	<b>27,88</b>
APD réelle	1 539 362 162,00	1 565 692 147,00	1 601 146 534,00	1 298 179 614,00
%APD officielle / RNB	0,55	0,64	0,53	0,47
<b>% APD réelle / RNB</b>	<b>0,45</b>	<b>0,44</b>	<b>0,42</b>	<b>0,34</b>

\* Selon chiffres communiqué à l'OCDE au 13 juin 2013

\*\* Estimations sur base des chiffres de 2011

Source : DGD et OCDE

## Polémique sur la manière de comptabiliser l'aide par les pays de l'OCDE

L'année 2012 a été marquée par l'augmentation relative de l'aide aux pays à revenu intermédiaire et la baisse de l'aide à l'Afrique subsaharienne et aux pays les plus pauvres, dans un contexte général de baisse de l'aide mondiale. Le communiqué d'avril 2013 de l'OCDE titre de façon éloquent : « Le décrochage de l'aide aux pays pauvres se poursuit à mesure que les gouvernements serrent la vis budgétaire ». Un des constats les plus marquants, en plus de la baisse persistante de l'aide, est ainsi le « redéploiement notable de l'aide des pays les plus pauvres vers les pays à revenu intermédiaire », notamment sous forme de prêts. Or cette évolution a non seulement pour effet de détourner l'aide des pays les plus pauvres, mais aussi de rendre de plus en plus floue la frontière entre prêts et aide aux pays en développement, du fait que les bailleurs privilégient vis-à-vis des pays à revenu intermédiaire les politiques de prêts.

**10/** Carte Blanche au Financial Times du 9 Avril 2013, *OECD is ignoring its definition of overseas aid*, Richard Manning, Chair of the OECD's Development Assistance Committee, 2003-08, Esher, Surrey, UK.  
**11/** *Situation et perspectives de l'économie mondiale 2013*, Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU DAES, janvier 2013.

On constate ainsi des disparités parmi les membres de l'OCDE dans la manière de comptabiliser les prêts qui relèvent de l'APD. La « concessionnalité » d'un prêt sert à estimer ce qui constitue la part de don dans le prêt. Cet élément permet entre autres de mesurer le risque de surendettement pour les pays qui contractent de tels emprunts. L'élément don est alors estimé : il s'agit de la caractéristique qui permet de comptabiliser un prêt au titre d'aide publique au développement et qui constitue en quelque sorte l'avantage concédé par le pays créditeur. Tout se joue finalement dans la manière de calculer cet « élément don ». Ainsi, le FMI considère qu'un prêt est concessionnel à partir du moment où son « élément don » vaut pour au moins 35%. L'OCDE, quant à elle, estime que dès 25%, on peut comptabiliser un prêt au titre d'APD. Ce type de disparités constitue donc une part d'ombre pour mesurer objectivement et pouvoir comparer la part d'aide que l'on devrait considérer dans les prêts octroyés aux pays en développement.

En outre, dans plusieurs documents de réflexion, l'OCDE propose de comptabiliser en APD les financements utilisés pour garantir les prêts et investissements dans les pays en développement. Cette vision de l'aide comme « catalyseur » d'autres flux financiers privés, abondamment évoquée lors du Forum de Busan sur l'efficacité de l'aide en 2011, comporte un risque de dilution de la notion d'aide au développement. En effet, cela revient en quelque sorte à une inversion de « la charge de la preuve », où quasiment toute dépense des États serait éligible en APD, sauf preuve du contraire. Le débat sur la redéfinition de l'APD, ainsi que la redéfinition du mode de calcul de ces montants sont donc en réalité l'expression de débats politiques d'une grande importance. Distinguer, au-delà des dépenses ayant une intention de développement, celles qui ont un impact effectif sur le développement, voilà qui est intéressant pour estimer les dépenses en cohérence avec les objectifs de développement. Mais l'exercice ne sera certainement pas dénué de risques, d'autant que les premières idées et propositions formulées font parfois preuve de préoccupations liées aux intérêts nationaux des donateurs plutôt qu'au développement des pays les plus pauvres. Pour 2014, le CAD propose de se doter d'un nouveau cadre de mesure. Y représenter tant les « efforts des donateurs » que les « bénéfices des bénéficiaires », tel est l'objectif annoncé et sur lequel vont plancher les membres du groupe de travail sur les statistiques du financement du développement. Le sujet prend de l'importance : un ancien président du CAD a ainsi interpellé l'OCDE, en affirmant que si elle n'était pas capable de mettre de l'ordre sur ce sujet, il faudrait penser à confier à l'ONU le travail de rapportage des chiffres de l'APD<sup>10</sup>. Cette déclaration vient confirmer les interpellations de la société civile qui, au sortir du Forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide en 2008, demandaient une initiative internationale pour améliorer la transparence des flux financiers de l'aide.

## Une aide imprévisible ne peut être efficace

Avec la crise financière et économique, les pays donateurs de l'OCDE ont pour la plupart réduit leurs budgets d'aide. Entre 2011 et 2012, l'aide a baissé de 4% pour l'ensemble du groupe OCDE, de 7,4% pour les États membres de l'UE et de 19% pour la Belgique ! Il est pourtant nécessaire que l'aide au développement ne fasse pas l'objet d'arbitrages permanents, soumis aux aléas politiques et économiques, car un critère fondamental de l'efficacité de l'aide est sa prévisibilité. Comme le recommande le Département des

affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES) : « Outre le respect des engagements d'aide déjà contractés par les pays donateurs, ces derniers devraient envisager des mécanismes permettant de dissocier les flux d'aide de leur cycle économique, afin d'éviter les chutes drastiques d'aide au développement en période de crise, c'est-à-dire au moment où elle est le plus nécessaire<sup>11</sup> ». Bref, l'inverse de la logique actuelle, caractérisée par des budgets rabotés en cours d'année suite au contexte d'austérité.

La Belgique avait d'ailleurs fait un pas important en 2002, en adoptant une mention légale de l'objectif de financement de son APD à hauteur de 0,7% de son RNB en 2010, mais on sait ce qu'il en est finalement advenu. Il est dorénavant urgent de trouver un moyen d'immuniser les financements de la coopération contre les coupes systématiques. L'adoption d'une loi budgétaire du type de celle de 2002 peut constituer un premier pas important. Toutefois, cela doit aller de pair avec un mécanisme qui garantisse la disponibilité des fonds, et donc un engagement politique au plus haut niveau.

## Nos recommandations

- Adopter une loi budgétaire qui garantisse un plan de croissance de l'aide belge vers l'objectif de 0,7% du RNB.
- Adopter une loi organique afin de garantir la disponibilité des fonds engagés mais en attente de liquidation, et cela dans des limites de temps et des conditions bien définies.
- Privilégier l'« aide réelle » dans les critères de comptabilisation de l'APD et maximaliser l'« élément don ».

## Le bulletin de la quantité de l'aide belge

– Baisse de 19% de l'aide belge entre 2011 et 2012

– Coupe de 75 millions EUR en 2013 et de 125 millions EUR en 2014 suite aux contrôles budgétaires de mars et juin 2013

– L'« aide fantôme » représentait 27% de l'aide belge en 2012

– 70% de l'aide belge pour les pays les plus pauvres (PMA), essentiellement d'Afrique Subsaharienne (et plus particulièrement d'Afrique centrale)

– Les programmes des ONG de développement n'ont jusqu'ici pas été touchés par les coupes budgétaires



**EFFICACITE  
DE L'AIDE**  
**UNE NOUVELLE LOI-CADRE**

Le dernier Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide a débouché en décembre 2011 sur le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement. Depuis lors, le processus de dialogue s'est fortement affaibli. La principale difficulté a concerné l'intégration des donateurs émergents du Sud dans le nouveau cadre de l'OCDE (voir le zoom sur la coopération Sud-Sud dans ce rapport). Alors que les pays donateurs de l'OCDE n'ont atteint que deux cibles sur les treize de la Déclaration de Paris de 2005, ils ont montré des réticences à renouveler leurs engagements tant que les « donateurs émergents » n'étaient pas engagés au même titre.

Face à cet échec du dialogue entre donateurs traditionnels et émergents, qui s'est traduit par des « engagements différenciés », promouvoir des pratiques de coopération qui soient efficaces et cohérentes pour le développement est un exercice de plus en plus complexe. L'attitude attentiste des bailleurs traditionnels et, plus particulièrement, des pays donateurs qui sont frappés par la crise et l'austérité budgétaire se ressent dans ce dialogue multilatéral sur l'aide, comme dans d'autres fora sur des enjeux globaux. Dès lors, tous les regards se tournent vers 2015 et le nouveau cadre de développement qui sera adopté pour succéder aux Objectifs du millénaire, afin d'aboutir à des engagements internationaux basés sur une vision commune pour l'après-2015.

## Un nouveau cadre légal pour la Coopération belge au développement

L'année 2013 a été marquée en Belgique par l'adoption de la nouvelle « Loi relative à la coopération au développement ». Débuté en 2010, l'ouvrage sera resté longtemps sur le métier, soumis aux mains d'équipes successives, avec leurs différentes visions de la coopération. Le résultat est finalement intéressant, surtout parce qu'on a modernisé une loi qui devenait obsolète face aux enjeux grandissants du développement et des relations internationales.

Dans la nouvelle loi, adoptée en mars 2013, l'efficacité de l'aide renvoie à l'agenda international défini en 2005 dans la Déclaration de Paris autour de cinq principes: l'appropriation démocratique des politiques de développement par les pays bénéficiaires de l'aide; l'alignement de l'aide sur les stratégies des pays bénéficiaires; l'harmonisation entre les différents bailleurs présents dans un même pays; la gestion axée sur les résultats des acteurs et des programmes de développement; enfin, la responsabilité mutuelle des partenaires des programmes d'aide, en vue d'assurer une reddition transparente des comptes entre bailleurs et pays bénéficiaires de l'aide. La nouvelle loi a donc pour objectif de s'assurer que l'aide belge respecte ces principes.

Contrairement à celle de 1999, la nouvelle loi intègre explicitement ou implicitement l'ensemble des acteurs de la coopération belge au développement. C'est une « loi cadre » visant à poser les objectifs et principes de la coopération belge. Elle constitue dès lors le socle sur lequel d'autres textes législatifs concernant des instruments spécifiques sont appelés à s'appuyer. C'est notamment le cas des lois sur la Coopération technique belge (CTB) et sur BIO (l'agence belge de soutien au secteur privé dans le Sud). L'aide humanitaire y est désormais aussi ancrée en tant que canal spécifique de la coopération. C'est également le cas de l'Arrêté devant préciser le dispositif institutionnel que la Belgique mettra en œuvre en matière de cohérence des politiques pour le développement.

En outre, la définition de la coopération belge couvre l'ensemble des interventions fédérales entrant dans le cadre des critères de l'aide tels que définis par l'OCDE, alors que la Loi de 1999 se limitait aux interventions relevant des compétences strictes du ministre de la Coopération au développement. Cela signifie que des acteurs relevant d'autres ministères,

comme par exemple FINEXPO (sous la compétence du ministre des Finances) ou la prévention des conflits (sous la compétence du ministre des Affaires étrangères), sont désormais intégrés dans la nouvelle loi et sont donc tenus d'en respecter les principes et objectifs.

Enfin, une dernière innovation concerne l'approche en termes de droits adoptée par la nouvelle loi. En effet, que ce soit au niveau des principes ou des objectifs, la loi se réfère aux droits humains dits « des trois générations », notamment repris dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), dans les deux pactes de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur les droits civils et politiques, ainsi que dans la Déclaration sur le droit au développement (1986). Deux thèmes ont par ailleurs été définis en tant qu'enjeux transversaux de la Coopération belge au développement: le genre et l'environnement. La nouvelle loi continue en outre de concentrer les efforts de la Coopération belge gouvernementale dans 18 pays partenaires, 20 organisations multilatérales et 5 organisations régionales.

## De nouvelles stratégies communes par pays, mais une procédure de concertation inégale

Dans la nouvelle loi, les anciennes « notes stratégiques par pays » sont remplacées par des « stratégies communes par pays », « communiquées » et non plus « présentées » au Parlement, en vue d'inscrire davantage ces stratégies dans des cadres multi-bailleurs – notamment au niveau européen – et de les opérationnaliser dans le cadre des programmes de coopération avec les pays partenaires.

À ce sujet, différentes initiatives qui visent l'orientation politique et la stratégie de la Coopération belge ont vu le jour. Poussée par les recommandations de ses pairs de l'OCDE, le ministère s'est attelé à actualiser un certain nombre de stratégies, dont certaines ont abouti à des notes avalisées par le ministre et devront servir d'appui et de cadre pour les interventions futures. Il s'agit des stratégies concernant les pays à revenu intermédiaires (PRI), les États fragiles et le secteur privé.

Sur la forme, les ONG ont déploré les fortes disparités dans les processus amenant à l'élaboration des différentes notes. Dans certains cas, l'information et la concertation ont été assurées, mais pas de façon systématique, démontrant l'absence de procédure formelle de concertation de la société civile, laissée à l'appréciation de l'agent de la DGD concerné. La nouvelle loi ne prévoit pas une formulation systématique de stratégies pour chaque secteur prioritaire ou tout autre domaine d'action privilégié de la Coopération belge. Par ailleurs, à qui s'appliquent ces notes et dans quelle mesure les autres acteurs de la Coopération belge doivent-ils s'y référer? Cette question prend d'autant plus d'importance que la recherche de meilleures complémentarités entre les interventions des acteurs belges est devenue ces dernières années un fil rouge du dialogue entre les acteurs belges de la coopération gouvernementale et non-gouvernementale.

1/ Entre 2008 et 2012, le RNB par habitant le plus élevé d'un PRI partenaire de la coopération belge était celui de l'Afrique du Sud, avec 10.710\$, pour 39.150\$ pour la Belgique sur la même période.

Sur le fond, en ce qui concerne la stratégie dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), dont font partie 9 des 18 pays partenaires de la Coopération belge, une consultation de la société civile a été organisée à Bruxelles, et malgré les délais fort courts, certaines contributions ont été reprises dans la note adoptée en 2013. La note annonce clairement

pour certains pays de la tranche supérieure une stratégie de « sortie », pour passer à des relations qui vont « au-delà du domaine politique de la coopération au développement », avec pour objectif de faire progressivement diminuer la part d'APD destinée à ces pays, d'utiliser des prêts plutôt que des dons et de renforcer le rôle de la coopération non-gouvernementale. En outre, un constat important est fait en ce qui concerne les enjeux d'inégalités croissantes dans ces pays. Les neuf PRI partenaires de la Coopération belge réalisent en effet des performances économiques qui les situent à des niveaux de revenu par habitant qui les démarquent des pays les plus pauvres<sup>1</sup>, mais moyennant d'importantes inégalités sociales. La part marginale de l'APD dans leurs budgets induit une reconfiguration du dialogue politique dans le cadre de la Coopération au développement dont ils reçoivent de moins en moins d'aide. On retrouve ainsi de nouvelles priorités identifiées, et notamment un redéploiement des moyens, qui seront réduits, vers davantage de soutien à la société civile et vers un mix d'aide et d'investissements marquant la sortie progressive de la Coopération belge.

En ce qui concerne la stratégie dans les États fragiles, l'approche « fragilité » est certes promue, mais à aucun moment les partenaires relevant de cette catégorie ne sont cités. De plus, la note expose le point de vue, les principes et les objectifs à long terme de la Coopération belge vis-à-vis de la fragilité, mais il n'est nulle part fait allusion aux processus d'auto-détermination par les pays partenaires des éléments de fragilité, de leurs déterminants et solutions. La Déclaration de Dili, qui a défini en 2010 une nouvelle vision internationale de la paix et de la consolidation des États, n'est ainsi pas citée. Or, plusieurs pays partenaires de la Coopération belge sont des États fragiles, à commencer par les pays d'Afrique centrale, ce qui implique pour la Belgique une responsabilité particulière en la matière.

Par ailleurs, la réforme de BIO est en cours. La deuxième évaluation externe a été entamée en 2013, mais le ministre Labille n'a pas attendu pour faire adopter par ses collègues un avant-projet de loi visant à réformer l'institution, dans le courant du mois de juillet 2013. Celui-ci inclut notamment l'interdiction d'utiliser les juridictions *off-shore* et une redéfinition des priorités, afin de se concentrer sur les micros, petites et moyennes entreprises, en particulier dans le secteur agricole. Un pas important dans la bonne direction, qui devra cependant être confirmé lors des débats au Parlement (cf. à ce sujet le zoom sur BIO dans le Rapport 2012).

## Le respect par la Belgique des critères d'efficacité de l'aide : un travail inachevé

Les coupes dans le budget de l'aide belge au développement impliquent que la Coopération belge doit redoubler d'efforts pour améliorer l'efficacité de son action, contrainte qu'elle est de devoir faire mieux avec moins de moyens. Or plusieurs défis restent d'actualité pour respecter les engagements de la Belgique en la matière.

Premièrement, l'efficacité de l'aide implique qu'elle soit déliée de l'obligation pour le pays bénéficiaire d'acheter en contrepartie des biens et des services au pays donateur. Bien que la Belgique se situe à des taux de déliement assez élevés parmi les pays de l'OCDE (plus de 92% de l'aide belge était déliée en 2010, pour une moyenne de 86% pour les pays de l'OCDE<sup>2</sup>), il reste des poches persistantes dans lesquelles les intérêts économiques

belges sont promus dans des objectifs clairement éloignés de ceux de la Coopération belge. Le cas de l'assistance aux exportations des entreprises belges par l'agence fédérale FINEXPO est déploré par les ONG depuis plusieurs années. FINEXPO n'est en effet pas gérée selon les objectifs et les priorités de la Coopération belge. La nouvelle loi n'aborde pas explicitement cet instrument fédéral, affirmant cependant l'objectif de soutenir « le secteur privé local » dans les pays partenaires.

Deuxièmement, la Coopération belge doit faire de la gestion axée sur les résultats (GAR) un outil qui puisse contribuer à l'amélioration de ses interventions, et non un obstacle à la mise en œuvre des programmes suite à des procédures excessivement lourdes et inappropriées. Héritée de l'agenda international pour l'efficacité de l'aide, la gestion axée sur les résultats fait le pari que l'impact des programmes de coopération puisse être amélioré par une meilleure gestion des ressources et des processus de décision. Au départ, dans la Déclaration de Paris, le principe était essentiellement destiné aux pays en développement. Ainsi était-il question de s'attaquer aux « défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats<sup>3</sup>. » Au fil des années, la responsabilité mutuelle pour produire des résultats a été mise en exergue, faisant de la gestion axée sur les résultats un enjeu tant pour les administrations et agences de coopération technique que pour leurs partenaires des ministères dans les pays en développement. En Belgique, le service de l'Évaluateur spécial a mis en évidence les objectifs que devrait poursuivre un rapportage orienté sur les résultats : rendre des comptes, renforcer la base sociale et avoir une gestion axée sur les résultats. Toutefois, l'Évaluateur spécial juge que « le processus de rapportage de résultats est encore faible et peu systématisé ». Il regrette notamment que « chaque direction possède son propre système de rapportage qui est fonction de ses relations avec les partenaires de mise en œuvre » et que « l'interprétation des informations sur les résultats reste à la discrétion du gestionnaire du dossier », ce qui renforce l'incertitude et les doutes parmi les différents acteurs de la Coopération belge investis dans cette démarche<sup>4</sup>. Garantir un lien explicite entre les impacts attendus, la stratégie à adopter pour y parvenir et les moyens d'indiquer les progrès réalisés, voilà qui reste encore un défi pour la Coopération belge au développement. L'Évaluateur spécial souligne que la stratégie de la GAR, sa mise en œuvre et les outils pour le rapportage sont sujets à des disparités ne permettant pas une vision claire des impacts attendus et des moyens d'en rendre compte pour les différents acteurs impliqués.

**2/** *Efficacité de l'aide 2005-2010 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, 2011.

**3/** Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Forum à haut niveau, Paris, 28 février au 2 mars 2005.

**4/** *Évaluation du rapportage des résultats de la Direction générale de la coopération au développement (DGD)*, Rapport final de Provenium pour le Service de l'Évaluation spéciale de la Coopération internationale, septembre 2012.

**5/** Note stratégique pour les situations de fragilité, DGD, avril 2013.

Enfin, un troisième défi pour la Coopération belge consiste à améliorer l'alignement de ses interventions sur les priorités nationales des pays partenaires. Cela implique, d'une part, d'utiliser plus systématiquement les systèmes nationaux des pays partenaires dans une optique d'appui et de renforcement des capacités institutionnelles et, d'autre part, de recourir davantage à l'aide budgétaire comme instrument permettant une meilleure prévisibilité de l'aide et une meilleure appropriation par les pays partenaires. Il est éloquent à ce sujet de constater que le Vade-mecum de la Coopération belge définissant les conditions et les lignes directrices pour l'octroi de l'aide budgétaire date de 2001. Par ailleurs, le plan belge pour l'harmonisation et l'alignement de l'aide date de 2007. Il est donc nécessaire d'actualiser ces instruments et de garantir que les différents chantiers qui ont démarré soient intégrés dans une vision d'ensemble cohérente, avec des priorités claires pour l'ensemble des acteurs concernés et des moyens d'en assurer le monitoring.

## Quand les procédures font obstacle à l'efficacité des programmes : le cas de la R. D. Congo

Le contrôle budgétaire d'octobre 2012 a été douloureux pour la Coopération belge, puisque quelque 380 millions EUR furent considérés comme des dépenses « compressibles » et furent dès lors coupés (cf. chapitre 1). Si ces dépenses n'ont pas été considérées comme « incompressibles », c'est notamment parce que la totalité du budget de la Coopération belge n'avait pas été engagée au moment du contrôle budgétaire. Mauvais timing ? La situation est en tout cas récurrente, ce qui affaiblit le département de la Coopération lorsque des choix budgétaires douloureux doivent être opérés. Comment améliorer le taux d'engagement et d'utilisation des budgets, dont on demande par ailleurs qu'ils ne soient pas systématiquement diminués lors des conclaves budgétaires ? En réalité, l'exigence de l'utilisation rapide et maximale des budgets disponibles ne doit pas faire perdre de vue le contexte particulier dans lequel la Coopération belge intervient. En effet, l'Afrique centrale est une région prioritaire, dans laquelle les trois pays partenaires (RDC, Burundi, Rwanda) se trouvent dans une situation de fragilité. Comment poursuivre l'objectif de soutenir un renforcement des capacités sur le long terme, tout en devant répondre à des exigences administratives et financières qui induisent systématiquement un retard ou un blocage dans le démarrage des programmes, et mettent dès lors en péril la pérennité des budgets existants ?

Pour améliorer le taux de réalisation et donc de dépenses des budgets d'aide au développement, il est impératif de mieux comprendre les freins existants. À la croisée de la qualité du dialogue politique, de la compatibilité des exigences administratives et financières et de la bonne coordination entre les différents intervenants, le cas de la coopération belgo-congolaise est exemplaire. Négocié au courant de l'année 2009, le Programme indicatif de coopération (PIC) 2010-2013 a connu d'importants retards de démarrage. En effet, les secteurs prioritaires identifiés étaient l'agriculture, les pistes et bacs, l'enseignement technique et la formation professionnelle, pour un budget total de 300 million EUR. Cependant la reconstruction de l'État et la bonne gouvernance ont été également identifiés comme des objectifs transversaux, dans chacun des trois domaines prioritaires. Dès lors, l'engagement des budgets pour le démarrage des programmes a été soumis à la réalisation d'études sur la gouvernance, comme condition préalable. Cela a impliqué un retard dans le lancement du programme. L'étude n'a en effet démarré qu'en mars 2011, soit un an après le démarrage prévu du PIC, pour aboutir en mai 2011. Cela explique en bonne partie le faible taux de réalisation du budget initialement prévu (27%), alors que le ministre Labille a récemment annoncé envisager le lancement des discussions pour l'élaboration du prochain programme de coopération. La question est ainsi posée : les exigences administratives relatives aux situations de fragilité sont-elles compatibles avec l'exigence d'engagement rapide des budgets ?

La note stratégique de la Coopération belge pour les situations de fragilité donne un certain éclairage sur le sujet<sup>5</sup>. La peur du « risque » est en effet renforcée, dans une logique où il faut impérativement démontrer l'amélioration des résultats. Dès lors, le dialogue glisse de plus en plus vers des conditionnalités techniques et financières. Ainsi, le 10<sup>e</sup> principe pour l'intervention de la Coopération belge dans les situations de fragilité préconise de « gérer les risques et être réaliste dans les attentes », ce qui ouvre la porte à la contradiction possible entre, d'une part, la conditionnalité de bonne gestion financière et d'une gestion axée sur les résultats, et d'autre part, l'objectif de soutenir et renforcer des partenaires dans des situations de fragilité. En effet, l'un des enjeux fondamentaux pour

la Coopération belge en Afrique centrale réside dans sa capacité à mener un dialogue avec ses partenaires en vue de renforcer l'appropriation démocratique et la responsabilité mutuelle. Cette appropriation passe entre autres par le renforcement de la capacité de la société civile à contrôler les actions de l'État. Sur base de ce dialogue, l'aide pourra alors effectivement contribuer au renforcement des capacités techniques des administrations, à la meilleure gestion des financements publics pour le développement et à l'amélioration de leurs capacités d'absorption de l'aide extérieure.

Cette question de la compatibilité entre exigences financières et objectifs de renforcement des capacités des institutions publiques des pays partenaires est à la source de plusieurs difficultés. Les réglementations comptables et financières fédérales ont en effet une importante influence sur les activités menées sur le terrain. Ainsi, un extrait du Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre en janvier 2012 souligne la position difficile de la Coopération belge et les aménagements qui seraient nécessaires : « Depuis 2006, le budget contient chaque année une disposition qui permet d'appliquer la réglementation belge relative aux marchés publics en tenant compte des circonstances locales dans l'État accréditaire. Cette application continue néanmoins à poser problème. La Cour est d'avis que cette réglementation exceptionnelle gagnerait à être précisée dans une loi matérielle. Bien que les chefs de postes et les attachés de la coopération au développement interviennent en tant qu'ordonnateur délégué lors de l'attribution et de l'exécution des marchés publics, il n'existe toujours pas d'arrêtés ministériels de délégation qui fourniraient la base juridique requise. Enfin, il manque un contrôle structuré *ex post* de l'ensemble des dépenses relatives à une mission déterminée<sup>6</sup>. »

À ces contraintes comptables s'ajoute la procédure d'identification et de formulation qui reste fortement centralisée à Bruxelles, ce qui conduit *in fine* à un démarrage tardif des programmes. Bien que l'étude de gouvernance permette de déterminer une « feuille de route » qui servira par la suite à mieux superviser la gestion des risques, cela revient finalement à une forme de conditionnalité de l'aide, dont on sait qu'elle impliquera un alourdissement des procédures et des retards. Une question se pose dès lors quant à la pertinence du timing : de telles études ne devraient-elles pas au minimum avoir lieu dans la dernière année d'un PIC en vue d'anticiper la préparation du suivant et d'éviter que cela engendre des retards démesurés lors de son démarrage ?

En définitive, dépenser à tout prix les budgets engagés ne peut constituer une règle d'or, surtout lorsque l'on intervient dans des contextes de fragilité. Les donateurs ont une peur du « risque financier », qui est légitime puisqu'il est question d'attribuer des financements publics de la façon la plus efficace possible. Cependant, il est contradictoire, voire contre-productif d'exiger d'institutions affaiblies, jeunes ou en voie de reconstruction de gérer des budgets conséquents et les programmes complexes et ambitieux qui en découlent. De plus, il arrive couramment que des dépenses doivent être réduites, ralenties ou reportées, et cela particulièrement en contexte de fragilité. Les exigences de dépense immédiate des budgets ne sont donc pas compatibles avec l'adoption des démarches graduelles et flexibles, telles que l'exigent des situations de renforcement et de reconstruction.

<sup>6</sup>/ Postes diplomatiques et consulaires. Contrôle interne de la gestion financière des fonds de roulement et audit de la gestion du personnel, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles, juin 2012.

## Nos recommandations

- Adopter des arrêtés royaux d'application nécessaires afin de compléter et permettre la mise en œuvre de la nouvelle loi cadre.
- Systématiser les processus de définition des stratégies, en se basant notamment sur les bonnes expériences de concertation avec le terrain et les acteurs non-gouvernementaux.
- Réformer l'agence BIO pour qu'elle respecte les objectifs de la Coopération belge, qu'elle privilégie le renforcement des PME locales et le travail décent dans les pays partenaires, et qu'elle cesse de transiter par des paradis fiscaux.
- Enclencher avec le département des Finances un dialogue afin d'améliorer la compatibilité des exigences fédérales avec les objectifs de la coopération, et particulièrement avec les pays partenaires en situation de fragilité.

## Le bulletin de l'efficacité de l'aide belge

– Manque de prévisibilité de l'aide suite aux coupes budgétaires récurrentes

– Absence de cadre formel de concertation systématique avec la société civile pour l'élaboration des stratégies communes par pays

– Processus faible et non systématique de rapportage des résultats par la DGD

– Absence de lignes directrices claires et actualisées en matière d'aide budgétaire, d'harmonisation et d'alignement

– Une part de l'aide belge reste liée via l'instrument de promotion des exportations d'entreprises belges FINEXPO

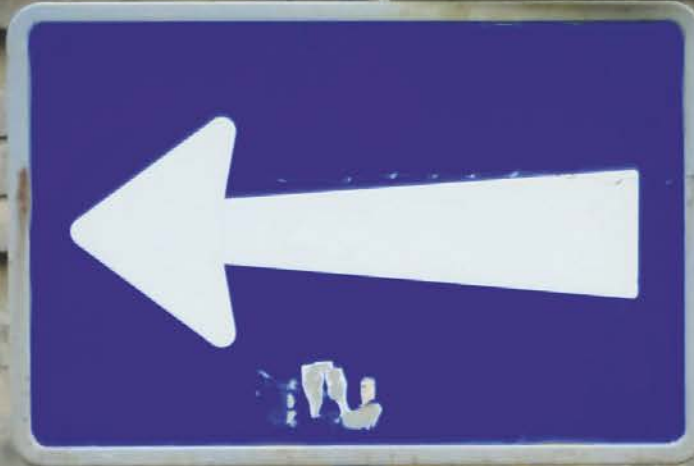
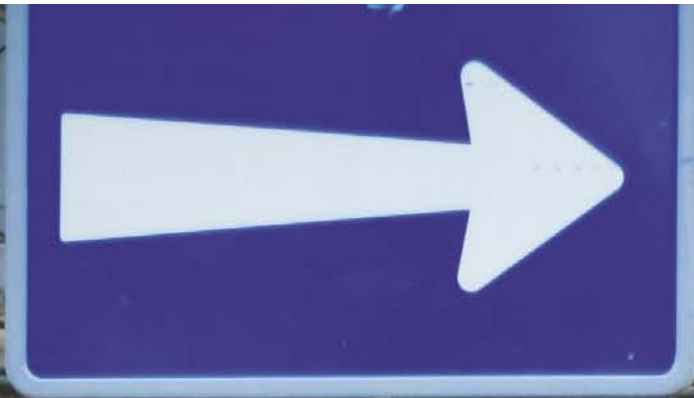


– Adoption d'une loi intégrant les critères d'efficacité et l'ensemble des acteurs de la Coopération belge

– Adoption de stratégies sur les pays à revenu intermédiaires et les États fragiles

– Délitement de 92% de l'aide belge

– L'avant-projet de loi sur la réforme de BIO a été adopté par le Conseil des ministres



# COHÉRENCE DES POLITIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT

UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL  
À CONCRÉTISER

Au début de la législature, la question du renforcement de la cohérence des politiques belges en faveur du développement (CPD) a été érigée en priorité politique par le ministre de la Coopération au développement. Annoncé dans le discours de clôture des Assises de mai 2012 par le ministre Paul Magnette et confirmé par son successeur Jean-Pascal Labille, un mécanisme belge pour assurer la cohérence des politiques en faveur du développement devait ainsi avancer dans les domaines suivants :

- une déclaration politique au plus haut niveau pouvant « prendre la forme d'une résolution parlementaire ou se situer au niveau du Premier ministre » et une conférence interministérielle (CIM) « présidée par le Premier ministre avec un rôle important pour le ministre de la Coopération » ;
- une commission interdépartementale regroupant les administrations des différents ministères sous la coordination de la DGD et l'instauration d'un secrétariat au sein de la DGD, disposant des ressources humaines suffisantes pour le suivi de la CIM, de la coordination interdépartementale et de l'organe consultatif ;
- un mécanisme de mesure d'impact des décisions politiques belges sur la CPD ;
- un organe consultatif sur la CPD, donnant un rôle à la société civile et travaillant avec le Parlement, notamment en vue de produire « une étude d'incidence des politiques belges sur le développement qui fasse l'objet d'un rapport au Parlement, discuté par une Commission parlementaire chargée de la CPD ».

Un tel dispositif institutionnel ferait de la Belgique le pays de l'OCDE le plus ambitieux en termes de CPD, alors qu'elle avait au contraire été épinglée pour son manque d'ambition en la matière lors de la Revue par les pairs de l'OCDE de 2010. À moins d'un an de la fin de la législature, où en est le processus ?

## L'engagement politique au plus haut niveau : l'obstacle des divergences communautaires

L'avancée majeure sur le plan politique est incontestablement l'adoption le 19 mars 2013 de la Loi relative à la coopération au développement. Elle fait en effet explicitement référence à la cohérence des politiques en faveur du développement, définie comme « un processus visant à assurer que les objectifs et résultats des politiques de coopération au développement d'un gouvernement ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques de ce gouvernement ayant un impact sur les pays en développement, et que ces autres politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs du développement ». Par ailleurs, l'ancrage dans la défense des droits humains constitue une véritable actualisation de la vision politique de la Coopération belge, en fondant la solidarité sur le consensus et les engagements internationaux en la matière.

Toutefois, cet engagement de la Coopération fédérale n'assure pas encore une prise en charge au plus haut niveau politique, qui permettrait de réunir dans le cadre d'une conférence interministérielle (CIM) l'ensemble des niveaux de pouvoir. La mise en place d'une CIM reste donc un enjeu politique déterminant. Il s'agit en effet de permettre un

1/ Pour rappel, en 2005 l'Union européenne a défini 12 domaines prioritaires pour la CPD : le commerce, l'environnement et le climat, la sécurité, l'agriculture, les accords bilatéraux de pêche, la politique sociale, la migration, la recherche et l'innovation, les technologies de l'information, le transport, et l'énergie.

2/ Lire les différents discours des ministres fédéral et régionaux en charge de la Coopération internationale : [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation\\_au\\_developpement/assises/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/assises/)

dialogue politique permanent qui implique l'ensemble des niveaux décisionnels fédéraux et régionaux. Initiative fédérale émanant du département de la Coopération au développement, la proposition d'une CIM pour la CPD reste encore difficile à faire adopter par toutes les régions et communautés.

Lors de son discours à la clôture des Assises 2013, le Ministre-Président de la Région wallonne et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Rudy Demotte, annonçait la décision du Gouvernement wallon de lancer l'élaboration d'un cadre stratégique fixant les objectifs et les modalités pour la mise en œuvre de la CPD. L'analyse d'impact préalable des décisions politiques sur la CPD figure également parmi les instruments présentés par le Gouvernement wallon et fera l'objet d'un décret. Cependant, du côté de la Région flamande, la représentante du Ministre-Président Peeters reconnaissait l'importance de la CPD pour chaque gouvernement du pays, mais en réduisant ce concept à une meilleure coordination des politiques de coopération au développement du gouvernement fédéral et des régions. Partant du principe que les domaines concernés par la CPD relèvent prioritairement des compétences régionales<sup>1</sup>, la Région flamande considère que la CPD relève avant tout des priorités des Régions. En 2007, un décret a ainsi été adopté par la Région flamande, suivi par la mise en place en 2010 d'une structure consultative formelle, le *Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden* (SOIA), qui regroupe des représentants de chaque domaine pour discuter de la politique internationale du Gouvernement flamand. Dans le modèle institutionnel flamand, l'analyse d'impact n'est pas centralisée et chaque département est chargé de réaliser un screening systématique des décisions politiques, afin de vérifier l'impact potentiel sur les pays en développement.

En conclusion, les réticences de la Région flamande à avancer dans le cadre d'une conférence interministérielle incluant les gouvernements fédéral et régionaux représentent un obstacle de taille pour sa concrétisation. Plutôt qu'une CIM spécifique sur la CPD, la Région flamande propose d'investir la CIM existante sur les Affaires étrangères. Ces divergences de vue risquent dès lors de faire avorter le projet de CIM sur la CPD, tel que prévu dans la déclaration du Gouvernement fédéral<sup>2</sup>.

## La commission interdépartementale : toujours dans les cartons

Bien qu'officiellement à l'ordre du jour, la mise en place d'une commission interdépartementale continue elle aussi de se faire attendre. Cette commission nécessitant un cadre politique que pourrait représenter une CIM, elle reste ainsi bloquée par les obstacles politiques communautaires. En outre, la DGD ne s'est toujours pas donnée les moyens d'assurer un secrétariat digne de ce nom en matière de CPD, puisque malgré le fait que ce sujet représente la priorité politique du ministre, l'administration n'a affecté qu'un poste à mi-temps pour en assurer le suivi, ce qui est évidemment totalement insuffisant.

Dans un courrier adressé au ministre en septembre 2012 (et resté sans réponse), le CNCD-11.11.11 demandait la création d'un service d'au moins trois équivalents temps-plein pour assurer cette tâche au sein de la DGD. Vu le contexte de rigueur budgétaire, des transferts internes de personnel pourraient être envisagés. On peut en effet s'étonner du fait que, dans le cadre de la réforme de la DGD opérée en 2012, une cellule ait été créée sur la « croissance inclusive », sans que cette thématique ne soit clairement définie, alors que la CPD, pourtant priorité politique affichée par le ministre, n'a même pas bénéficié d'un poste à temps-plein.

## L'analyse d'impact : dans le pipeline

La question de l'analyse de l'impact des politiques belges sur le développement a été intégrée dans la nouvelle loi adoptée en 2013. Cette loi propose ainsi l'instauration d'un examen d'impact de la cohérence des projets de loi et autres textes législatifs belges avec les objectifs de développement fixés par la Coopération belge. Il s'agit dès lors d'une disposition légalement prévue par la nouvelle loi, dont l'article 31 stipule que « les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décision soumises à l'approbation du Conseil des ministres » seront soumis au test d'impact.

Toutefois, la mise en place effective de cette analyse d'impact est dorénavant dépendante d'un autre processus d'envergure entamé par le Gouvernement fédéral : la création d'une analyse d'impact intégrée pilotée par l'agence pour la simplification administrative. De la sorte, l'analyse d'impact sur la CPD est appelée à être intégrée aux autres analyses d'impact existantes dans le cadre d'un dispositif unique en cours d'élaboration. Il en résulte que la concrétisation de l'un dépendra de l'instauration de l'autre. La Coopération belge au développement a donc intérêt à s'impliquer pleinement dans l'instauration de ce nouveau mécanisme intégré.

## Un organe consultatif de la société civile : un complément indispensable

La mise en place d'une analyse d'impact au sein du gouvernement serait un pas en avant. Toutefois, pour s'assurer que le gouvernement ne se limite pas à s'auto-octroyer des satisfécits, il semble indispensable qu'une commission d'avis de la société civile puisse également se prononcer en toute indépendance. La Revue par les pairs de l'OCDE recommandait ainsi en 2010 à la Coopération belge de « mettre à profit les capacités d'analyse des ONG et des milieux universitaires pour surveiller les retombées de diverses politiques sur le développement<sup>3</sup> ». Un groupe de travail a été mis sur pied par le cabinet du ministre en vue de définir avec la DGD et la société civile un projet d'organe consultatif, mais le projet est toujours actuellement en attente de concrétisation.

## La CPD prise en compte par la loi sur le développement durable

La loi fédérale sur le développement durable prévoit, suite à sa révision de 2010, qu'une « vision stratégique fédérale à long terme de développement durable » donne des indications sur les perspectives du développement durable, en établissant des objectifs à long terme et des étapes intermédiaires. Débuté au printemps 2011, un processus d'élaboration de cette vision a été coordonné par le Service public de programmation Développement durable (SPP DD), pour aboutir le 17 mai 2013 à l'approbation par le Gouvernement d'un projet d'arrêté royal fixant cette vision stratégique fédérale à long terme.

Un chapitre y est consacré à la coopération au développement, et une « approche pluridisciplinaire et une plus grande cohérence des politiques à tous les niveaux » soutenue. Concernant les indicateurs devant venir à l'appui de la vision et de ses objectifs, des éléments visant à assurer une meilleure CPD sont déjà présents. Ainsi, il est prévu d'adopter un indicateur et de répondre à l'objectif stratégique d'instaurer dans tous les départements « l'évaluation *ex-ante* de l'impact des politiques belges sur le développement des pays en voie de développement (en particulier les pays les moins avancés)<sup>4</sup> ». On y parle également du rôle attendu de l'APD en termes de soutien à des programmes de coopération qui appuient une vision durable du développement.

Toutefois, le Conseil fédéral pour le développement durable (CFDD), chargé d'émettre des avis au gouvernement, a continué de faire face à de sérieuses difficultés. La démission en mars 2013 du président Philippe Maystadt, quelques mois seulement après sa nomination à la tête du CFDD, a ainsi résulté des blocages récurrents avec la Fédération des entreprises de Belgique (FEB), alors que la communication d'un avis nécessite le consensus de l'ensemble des membres du CFDD.

## Le rôle des parlementaires : des occasions manquées

Le rôle des parlements est particulièrement important dans une démocratie, afin d'assurer la tenue de débats et une certaine vigilance quant aux décisions politiques et à leurs impacts pour les populations. Dans leur Note de réflexion sur la CPD, les coupoles avaient déjà identifié quelques recommandations pour améliorer l'implication des parlements dans un mécanisme institutionnel belge efficace. Suite aux Assises de 2012, le ministre s'était d'ailleurs exprimé sur le fait que les « Parlements belge et européen doivent également prendre des responsabilités pour la cohérence des politiques », notamment par la proposition d'une résolution parlementaire, la création d'une commission parlementaire sur la CPD ou encore au travers d'un rapportage annuel devant le Parlement fédéral.

Depuis lors, les débats suivent leur chemin au Parlement fédéral, et lors de la dernière table-ronde organisée le 10 juin 2013 par la Coalition belge contre la faim, la CPD était au centre des débats. En proposant de réfléchir au rôle spécifique du Parlement pour une cohérence des politiques en faveur du droit à l'alimentation, les ONG de développement tenaient à rappeler l'importance et le rôle crucial des débats et décisions parlementaires au moyen d'exemples concrets et actuels. Pourtant, plusieurs occasions furent manquées suite aux débats parlementaires sur les questions des agrocarburants et de la spéculation alimentaire.

3/ Voir aussi OECD building block C : systems for monitoring, analysis and reporting: "devote adequate resources to analysis of PCD issues and progress towards PCD drawing also on the expertise of CSO and research institutes, domestically and internationally". Building blocks for PCD, OECD, 2009, pg. 52. <http://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>

4/ Projet d'arrêté royal relatif à la vision stratégique fédérale à long terme de développement durable, approuvé le 17 mai 2013.

## Droit à l'alimentation : les incohérences persistantes des politiques belges

Malgré la volonté politique affichée par le ministre de la Coopération en matière de CPD, plusieurs cas d'incohérences ont été constatés ces derniers mois suite à des décisions du Parlement ou d'autres ministères du Gouvernement fédéral. Ce fut notamment le cas en matière de droit à l'alimentation. En effet, la Coopération belge a fait du soutien à l'agriculture familiale dans les pays partenaires une de ses priorités, en s'engageant à mobiliser 15% de l'aide dans ce domaine. Pourtant, cette politique a été contrecarrée par plusieurs décisions.

Ainsi, alors qu'il est largement reconnu que la production d'agrocarburants à partir de produits alimentaires est néfaste au droit à l'alimentation, du fait qu'elle entre en concurrence avec les surfaces disponibles pour les cultures vivrières et qu'elle tend à exacerber la hausse des prix alimentaires, le Parlement belge a voté le 11 juin 2013 une proposition de loi visant à doubler le pourcentage minimum d'agrocarburants incorporés dans l'essence (jusqu'à 9%) et le diesel (jusqu'à 6%). En outre, l'agence de la Coopération belge pour le soutien au secteur privé, BIO, a participé pour un montant de 10 millions EUR au financement du projet ADDAX-Bioenergy en Sierra Leone pour la location de 20000 hectares de terres pour une durée de 50 ans (avec possibilité de prolonger pour un nouveau bail de 21 ans). Objectif du projet: la monoculture de canne à sucre destinée à la production d'agro-éthanol pour l'exportation vers le marché européen<sup>5</sup>. Le projet, dont le soutien par BIO a été décidé par le Gouvernement de la législature précédente, a requis un investissement total de 267 millions EUR, dont plus de la moitié a été apportée par des agences européennes et la Banque africaine de développement.

De même, la spéculation sur les matières premières agricoles, que la Déclaration de politique générale du gouvernement belge affirme vouloir enrayer, exacerbe la volatilité et les hausses subites des prix alimentaires, provoquant comme en 2008 et 2011 de graves crises alimentaires. Or, le Parlement belge a été incapable d'adopter en juin 2013 une résolution donnant un mandat au ministre des Finances pour plaider en faveur de l'interdiction de la spéculation alimentaire au niveau européen et de l'abandon des exemptions aux limites de positions contenues dans la proposition de directive MIFID-2 (ces exemptions laissant trop de possibilités aux acteurs financiers et agro-industriels de spéculer). Les amendements proposés par le CD&V ont en effet vidé la résolution de son contenu. Le texte a malgré tout été soutenu par cdH, MR et Open-VLD alors que ces partis étaient cosignataires du texte initialement proposé par la PS. Deux groupes parlementaires (PS et Ecolo-Groen) ont retiré leur signature du texte voyant ce qu'il était devenu. Ces rebondissements sont d'autant plus incompréhensibles qu'ils vont à l'encontre de l'accord de gouvernement et qu'un rapport des ONG dénonçait au même moment l'implication de plusieurs banques belges dans des opérations de spéculation alimentaire via plusieurs fonds et produits financiers<sup>6</sup>.

**5/** Oakland Institute (2011), *Understanding Land Investment Deals in Africa. Country report: Sierra Leone*, Oakland (US), 50 p.  
**6/** [http://www.cncd.be/IMG/pdf/Rapport\\_Speculation\\_EMBARGO\\_18\\_juin.pdf](http://www.cncd.be/IMG/pdf/Rapport_Speculation_EMBARGO_18_juin.pdf)  
**7/** *Base Erosion and Profit Shifting*, le titre en français du rapport est « Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices », OCDE, février 2013, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/lutter-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices\\_9789264192904-fr](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/lutter-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264192904-fr)

## Politiques d'investissements et politiques fiscales : des incohérences à gommer

Plusieurs domaines dont les compétences ne dépendent pas du ministre de la Coopération au développement ont des conséquences significatives sur les politiques de développement. C'est notamment le cas des politiques d'investissements et des politiques fiscales dont certains aspects sont incohérents avec les objectifs de la Coopération belge :

– Le modèle d'accord de protection des investissements utilisé par l'Union économique belgo-luxembourgeoise comporte différentes failles qui permettent aux investisseurs de se prévaloir des accords signés avec d'autres pays pour y attaquer les améliorations futures de la législation sociale ou environnementale. Ils permettent par ailleurs aux investisseurs de poursuivre les pays en développement devant des cours internationales lorsqu'ils adoptent des législations sociales ou environnementales jugées contraires aux termes de l'accord de protection des investissements. Du fait de la pression de la société civile, la ratification de plusieurs accords a été gelée et, en 2010, un accord avec la Colombie a même été refusé par les Gouvernements flamand et wallon, conformément à leurs déclarations de politique régionale. Néanmoins, sous pression de certains intérêts privés, d'autres accords sont passés, notamment avec le Qatar, pays connu mondialement pour les terribles conditions de travail qui y règnent. Ce dernier accord a fait l'objet d'un âpre débat lors de son passage au Sénat en juin 2012. Le ministre des Affaires étrangères s'est alors engagé à adapter le modèle, ce qui a ensuite été confirmé par le Premier ministre dans un courrier adressé au CNCD-11.11.11, mais plus d'un an plus tard, aucune avancée n'a été présentée au Parlement ou à la société civile. Le gouvernement tiendra-t-il son engagement avant la fin de la législature ?

– Les pratiques d'optimisation fiscale des firmes transnationales entraînent un manque à gagner important pour les finances publiques des pays en développement<sup>7</sup>. Or les « Conventions de prévention de la double imposition » (CPDI)<sup>8</sup> apparaissent comme étant un rouage essentiel dans les circuits internationaux de déplacement des profits vers des juridictions où ils ne seront peu ou pas taxés. Plusieurs organisations internationales (ONU, FMI, Banque mondiale, OCDE) reconnaissent que la plupart des CPDI conclues entre pays développés et pays en développement sont contraires aux intérêts de ces derniers<sup>9</sup>. L'impact est d'autant plus négatif pour les PMA où les CPDI n'ont pas d'effets bénéfiques sur l'afflux d'investissements directs étrangers<sup>10</sup>. Le modèle belge de CPDI<sup>11</sup>, daté de juin 2010, prévoit un taux de prélèvement maximal de 15% sur les flux de dividendes (mais 0% si le bénéficiaire est un fonds de pension ou une société contrôlant plus de 10% de la société versant des intérêts), 10% sur les flux d'intérêts (mais 0% pour les intérêts issus de prêts entre entreprises) et 0% sur les redevances (royalties). Or trois dispositions du modèle belge semblent défavorables aux pays en développement. Le taux de 0% sur les royalties, sur les intérêts sur prêts entre sociétés et sur les dividendes d'entreprises détenues à hauteur d'au moins 10% du capital apparaissent en effet comme autant de mesures facilitant les manœuvres d'optimisation fiscale des firmes transnationales.

En définitive, la cohérence est avant tout une question de volonté politique à une échelle qui dépasse largement la compétence de la Coopération au développement, car les preuves des impacts négatifs de politiques commerciales, financières, agricoles ou environnementales sont légion.

8/ Voir McGauran, K., *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries ?*, SOMO, juin 2013, [http://somo.nl/publications-en/Publication\\_3958](http://somo.nl/publications-en/Publication_3958); Gambini, A., *Les mécanismes de l'injustice fiscale mondiale*, CNCD-11.11.11, mai 2013, pp. 15 et 16; Latindad, *Acuerdos para evitar la doble tributacion en America Latina. Analisis de los vinculos entre los impuestos, el comercio y las finanzas responsables*. Resumen ejecutivo, avril 2013, <http://justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2013/06/ACUERDOS-PARA-EVITAR-LA-DOBLE-TRIBUTACION-C3%93N-EN-AM-C3%89RICA-LATINA-resumen-AEDT-castellano-ingles.pdf>

9/ FMI, OCDE, ONU et Banque Mondiale, *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*, a report to the G-20 development working group, 2011, <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>; p. 28; Cottarelli C., *Revenue Mobilization in Developing Countries*, IMF fiscal affairs department, mars 2011, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/030811.pdf>, p. 36

10/ Neumayer, E. *Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries ?*, *Journal of development studies*, 43 (8), novembre 2007, p. 1501 à 1519

11/ <http://fiscus.fgov.be/interfaznl/fr/international/conventions/moStand.htm>

## Nos recommandations

- Aboutir à un engagement politique au plus haut niveau en faveur de la CPD (Conférence interministérielle ou autre type d'initiative équivalente).
- Allouer les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en place d'un secrétariat CPD digne de ce nom au sein de la DGD.
- Concrétiser l'instauration de l'analyse d'impact sur la CPD dans le nouveau mécanisme fédéral intégré.
- Créer une commission d'avis de la société civile, une commission interdépartementale et une commission parlementaire sur la CPD.

## Le bulletin de la cohérence des politiques belges pour le développement

– Refus de la Région flamande de participer à la création d'une conférence interministérielle sur la CPD

– Manque de personnel disponible à la DGD sur la CPD

– Création d'une commission interdépartementale, d'une commission d'avis et d'une commission parlementaire sur la CPD toujours en attente de concrétisation

– Incohérences persistantes de politiques belges, notamment en termes de spéculation alimentaire, d'agrocarburants, d'accords de protection des investissements et de conventions sur la double imposition

+ – Intégration de la CPD comme pilier de la nouvelle Loi sur la coopération au développement

– Intégration de l'analyse d'impact CPD dans le projet de mécanisme fédéral intégré

BEIJING • CHINA

中国 • 北京

August 25, 2010

2010年8月25日



ZOOM

LA MONTÉE  
EN PUISSANCE  
DE LA  
COOPÉRATION  
SUD-SUD

QUELLES IMPLICATIONS POUR  
L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT?

Alors que jusqu'au début du 21<sup>e</sup> siècle, les pays occidentaux jouissaient d'un quasi-monopole en matière de financement du développement, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Non seulement les pays émergents du Sud mobilisent des moyens croissants pour financer des projets de développement dans les pays pauvres, mais en outre ils opèrent dans le cadre de relations économiques élargies et selon des approches et des pratiques spécifiques. Ces évolutions contribuent à transformer le paradigme international de la coopération au développement et posent à la fois des défis et des opportunités en termes d'efficacité du développement.

## La montée en puissance de la coopération Sud-Sud

L'estimation de la part de l'aide fournie dans le cadre de la coopération Sud-Sud n'est pas simple à opérer, car les pays émergents ne fournissent que des informations partielles à l'OCDE et utilisent des modes de comptabilisation spécifiques. Par exemple, l'Inde refuse le terme d'aide au développement et utilise celui de coopération au développement, la Chine fait une distinction entre l'aide extérieure et les soutiens publics à la coopération économique au développement, tandis que le Brésil ne dispose pas de système de reporting systématique de ses budgets d'aide. En outre, plusieurs types de flux financiers comptabilisés par l'OCDE, mais considérés par les ONG comme de l'« aide fantôme », ne sont pas pris en compte par les pays émergents : par exemple, la Chine et les pays arabes ne comptabilisent pas les allègements de dette, l'Inde ne comptabilise pas les frais de prise en charge des réfugiés et la Chine ne prend pas en compte les frais scolaires des étudiants étrangers.

Selon les estimations, l'aide des pays donateurs non-membres de l'OCDE, dont les deux principaux en termes de volume financier sont l'Arabie saoudite et la Chine, s'élevait en 2010 à environ 10 % de l'aide mondiale – soit un montant total variant de 11 à 14 milliards de dollars selon les estimations<sup>1</sup>. Depuis lors, l'effet conjugué de la baisse de l'aide des pays de l'OCDE et de la hausse de l'aide Sud-Sud a renforcé la part de cette dernière. Toutefois, les montants d'aide ne suffisent pas à prendre la mesure de la montée en puissance de la coopération Sud-Sud, du fait qu'elle intègre d'autres flux financiers, comme le commerce et les investissements privés, dont la proportion est beaucoup plus importante. Ainsi, le commerce Sud-Sud représente désormais plus de la moitié du commerce mondial.

<sup>1</sup> E. Mawdsley, *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londres, ZED Books, 2012, p. 85.

## Un concept et des bailleurs pas si nouveaux que cela

Bien qu'il ait enregistré une forte croissance depuis le milieu des années 2000, le concept de coopération Sud-Sud n'est pas nouveau. La première illustration formelle date de la Conférence de Bandung en 1955, qui rassembla les représentants de vingt-neuf pays asiatiques et africains et marqua la naissance politique du tiers-monde dans le contexte de la Guerre froide. Par la suite, les principales étapes menant à une reconnaissance formelle de la coopération Sud-Sud par la Communauté internationale furent la Conférence du mouvement des non-alignés en 1961 à Belgrade, la Conférence sur les problèmes du développement économique au Caire en 1962, la création du G77 au sein des Nations Unies en 1963 puis de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964, la reconnaissance de l'« autonomie collective » dans la Déclaration sur le nouvel ordre économique international (NOEI) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974, ainsi que l'adoption en 1978 du Plan d'action de Buenos Aires, qui représenta le premier véritable cadre stratégique de la coopération Sud-Sud.

Toutefois, la crise de la dette du tiers-monde du début des années 1980 et la mise en œuvre dans les pays en développement des programmes d'ajustement structurel marquèrent un coup d'arrêt à cette dynamique. Il fallut attendre le début des années 2000 pour assister au retour en force de la coopération Sud-Sud suite au regain de marges de manœuvre financières dans les pays émergents et à l'affirmation de puissances régionales du Sud. Or, le discours des pays émergents puise sa source dans les principes affirmés dès les années 1960 par le mouvement des non-alignés. En affirmant explicitement ne pas vouloir reproduire l'approche hiérarchique qui a caractérisé le modèle traditionnel de coopération Nord-Sud d'après-Deuxième Guerre mondiale, les pays émergents cherchent ainsi à présenter la coopération Sud-Sud comme une forme alternative de solidarité postcoloniale fondée sur des partenariats équilibrés plutôt que sur des relations entre « donateurs » et « récipiendaires ».

## Une approche et des pratiques spécifiques

Bien que chaque bailleur (ré-)émergent adopte des modes d'intervention qui lui sont propres, plusieurs caractéristiques des pratiques adoptées par la majorité de ces bailleurs sont à souligner.

Une première caractéristique est que les pays émergents opèrent dans le cadre de plateformes formelles de dialogue leur permettant d'adopter des engagements multisectoriels et pluriannuels et d'intégrer des domaines variés de coopération. C'est par exemple le cas du Forum sino-africain de coopération (FCSA) lancé dès 2000 à Pékin et qui concerne depuis 2006, outre l'aide au développement, les allègements de dette, l'établissement de zones de coopération économique et commerciale et des domaines aussi variés que les changements climatiques, les sciences et technologies, la santé, la culture et les réponses à la crise financière.

Une deuxième caractéristique est que l'aide fournie dans le cadre de la coopération Sud-Sud s'achemine selon des pratiques différentes des bailleurs occidentaux traditionnels. Ainsi, contrairement à ceux-ci, l'aide bilatérale des pays émergents s'achemine principalement sous la forme de projets d'infrastructures et d'assistance technique, et non sous la forme de programmes et d'aide budgétaire, comme le prône l'OCDE. L'aide des nouveaux bailleurs du Sud est souvent délivrée dans le cadre de paquets d'engagements incluant des dons, des prêts concessionnels et des prêts sans intérêt, comme c'est le cas de l'Inde et de la Chine. La plupart des nouveaux bailleurs du Sud tels que l'Afrique du Sud, la Turquie, l'Inde et la Corée du Sud, privilégient néanmoins les dons, ce qui implique que l'aide des pays émergents n'est pas nécessairement moins concessionnelle que celle des bailleurs traditionnels.

L'aide Sud-Sud est par ailleurs généralement fournie sans conditions de type politique ou macroéconomique, selon le principe central du respect de la souveraineté des pays partenaires, à l'inverse de l'aide conditionnée des pays occidentaux. Toutefois, contrairement aux engagements des pays de l'OCDE en matière d'efficacité de l'aide, l'aide octroyée par les pays émergents est généralement liée à l'achat de biens et de services des pays donateurs – à l'exception notable des pays arabes qui octroient une aide sans condition et déliée. Il s'agit dès lors d'une aide qui ne favorise que peu la création d'emplois locaux. Il convient cependant de souligner que ces biens et services sont généralement moins chers et dans certains cas plus adaptés aux besoins et aux conditions des pays bénéficiaires que leurs homologues du Nord, ce qui réduit le problème des biens et services surfaturés et inadaptés posé par l'aide liée des bailleurs traditionnels par le passé.

Une troisième caractéristique importante de la coopération Sud-Sud est qu'elle cible en priorité les secteurs productifs, contrairement à la priorité donnée aux secteurs sociaux par les bailleurs traditionnels depuis l'adoption en 2000 de l'Agenda du millénaire pour la lutte contre la pauvreté. Ainsi, la croissance de l'aide des pays émergents en Afrique a principalement été destinée au financement des infrastructures économiques et des secteurs productifs, bien que certains pays émergents comme la Turquie, la Corée du Sud et le Brésil aient aussi alloué une partie importante de leur aide dans les secteurs sociaux.

Enfin, une caractéristique fondamentale de ce mode de coopération est qu'il s'inscrit dans le cadre d'une approche holistique intégrant les flux d'aide, de commerce et d'investissement, en vue de promouvoir le développement économique des deux parties dans le cadre de partenariats qualifiés de « *win-win* ». Contrairement à l'agenda de l'efficacité de l'aide adopté en 2005 à Paris, les pays émergents ne considèrent généralement pas l'aide comme un flux financier isolé, mais comme un catalyseur de développement économique et de bien-être social. C'est pourquoi la coopération Sud-Sud ne se limite pas à des flux d'aide, mais intègre les flux de commerce et d'investissements dans le cadre d'une approche visant l'enrichissement mutuel et privilégiant l'efficacité du développement plutôt que l'efficacité de l'aide.

## L'impact de la coopération Sud-Sud sur le nouveau paradigme de la coopération au développement

En 2011, la Déclaration finale du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé à Busan (Corée du Sud), a intégré la dimension de la coopération Sud-Sud et fait évoluer le paradigme de l'efficacité de l'aide vers celui de l'efficacité du développement. L'approche holistique de la coopération Sud-Sud, considérant l'aide comme un catalyseur de développement économique, a ainsi été intégrée par les bailleurs traditionnels de l'OCDE pour devenir le nouveau paradigme de la coopération au développement.

La montée en puissance de la coopération Sud-Sud et le nouveau paradigme qu'elle suscite sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité des politiques de développement ? D'un côté, la coopération Sud-Sud permet aux pays pauvres de bénéficier d'une plus grande diversité de financements extérieurs qui, par ailleurs, sont généralement accessibles sans conditionnalité et destinés en priorité aux infrastructures et aux secteurs productifs qui avaient été délaissés depuis longtemps par les bailleurs traditionnels. De plus, le fait que les bailleurs émergents aient eux-mêmes été bénéficiaires de l'aide traditionnelle leur permet de tirer des leçons communes sur le bilan de la coopération Nord-Sud et de développer des partenariats de nature différente et plus adaptés au contexte des pays en développement.

D'un autre côté, malgré d'importantes différences entre les pratiques de la coopération Nord-Sud et Sud-Sud, les bailleurs émergents sont autant motivés que leurs homologues occidentaux par leurs intérêts stratégiques. Ainsi, les pays émergents coopèrent en priorité avec les pays plus pauvres de leur région – comme la Chine en Asie orientale, l'Inde en Asie du Sud, le Brésil en Amérique du Sud ou l'Afrique du Sud en Afrique subsaharienne – dans le but de renforcer leur statut de puissance régionale. La coopération Sud-Sud interrégionale a toutefois également fortement augmenté, notamment par le biais des pays émergents d'Asie en Afrique et en Amérique latine, essentiellement intéressés par l'approvisionnement en matières premières et cherchant à renforcer leur statut international. L'approche holistique qui considère l'aide comme un catalyseur d'autres flux financiers permet ainsi aux nouveaux donateurs de renforcer leur présence dans le commerce mondial.

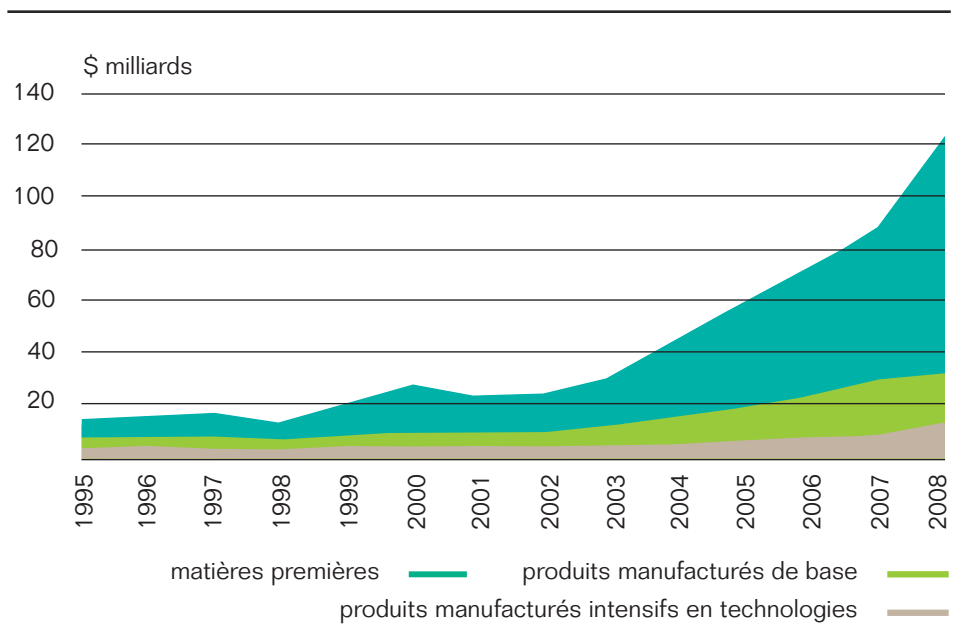
Or s'il en résulte de nouvelles opportunités, de nouvelles dépendances en découlent également. En effet, si les échanges commerciaux entre les pays émergents d'Asie et les pays d'Afrique et d'Amérique latine ont permis une hausse des revenus d'exportation africains et latino-américains grâce à la hausse des cours des matières premières, ils ont également tendance à reproduire le schéma traditionnel du commerce Nord-Sud et à renforcer la spécialisation des pays africains et latino-américains dans l'exportation de matières premières à faible valeur ajoutée. En effet, la part des produits primaires dans les expor-

**2/** UNCTAD, *Economic Development in Africa*, Report 2010, South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership, New York, Nations unies, 2010, p. 36.

**3/** UNCTAD, *The State of Commodity Dependence 2012*, United Nations, 2012, p. 18.

tations totales de l'Afrique vers les autres pays en développement est passée de 55 % à 75 % entre 1995 et 2008, tandis que la part des exportations de biens manufacturés de base a chuté de 27 % à 15 %, et celle des biens manufacturés intensifs en technologies de 18 % à 10 % durant la même période<sup>2</sup>. Parallèlement, les pays latino-américains ont accru les exportations de matières premières vers l'Asie émergente, mais leurs économies se sont « reprimarisées » : 75% des exportations latino-américaines de marchandises représentaient ainsi des matières premières en 2010<sup>3</sup>. La seule différence notable avec l'ancienne spécialisation concerne le fait que les exportations agricoles, minières et pétrolières latino-américaines se sont effectuées avec des technologies de plus en plus sophistiquées. Par conséquent, la dépendance persistante des pays en développement envers les exportations de produits de base risque de les maintenir dans la périphérie de l'économie mondiale et de représenter un sérieux frein au développement économique, à la création d'emplois décents et à l'amélioration des niveaux de vie des populations.

### Structure des exportations africaines vers les pays en développement non africains (1995-2008)



## Nivellement par le haut ou par le bas ?

Après avoir dénigré les pratiques de la coopération Sud-Sud, les pays occidentaux ont eu tendance à réviser leur jugement et à y trouver une opportunité de faire évoluer leurs propres pratiques. En effet, la crise et les problèmes budgétaires ont incité les bailleurs traditionnels à percevoir l'approche holistique de la coopération Sud-Sud comme une opportunité de valoriser les investissements opérés dans les pays en développement par leur propre secteur privé. En outre, alors que les critères d'efficacité de l'aide définis en 2005 par l'OCDE sont loin d'être atteints, la tentation est grande de les laisser progressivement tomber sous le prétexte qu'ils ne sont pas reconnus par la plupart des pays émergents. Par conséquent, le risque existe que l'émergence du paradigme de l'efficacité du développement débouche sur un nivellement par le bas.

Comme le résume Mawdsley : « Sans des accords significatifs et des normes, l'agenda de l'efficacité du développement pourrait en définitive tomber dans une course commerciale et géopolitique vers le bas. La recherche du profit et les raisons sécuritaires pourraient rapidement dépasser un agenda du développement absorbé par un modèle de croissance économique. Sans droits sociaux, environnementaux, de genre et du travail, qui ont tendance à ne pas être fortement soutenus par les plus importantes puissances émergentes, ou des engagements contraignants en matière d'efficacité de l'aide, l'effort pour améliorer la croissance économique pourrait entraîner peu de bénéfices en termes de développement, surtout s'il s'inscrit dans le cadre d'un engagement amplifié en faveur de la globalisation néolibérale<sup>4</sup> ».

En conclusion, la montée en puissance de la coopération Sud-Sud, si elle offre de réelles opportunités en termes de diversification des sources de financement du développement et d'amélioration de la productivité économique dans les pays pauvres, comporte également le risque de voir les enjeux de développement absorbés par les enjeux commerciaux et géostratégiques des bailleurs traditionnels et émergents. Il est donc indispensable, pour éviter cet écueil, de s'accorder sur des critères d'efficacité garantissant, d'une part, l'alignement des politiques de coopération au développement sur les stratégies de développement des pays partenaires, et d'autre part, le respect de normes sociales et environnementales par les investisseurs privés. À cette aune, la réémergence de la coopération Sud-Sud renforce la nécessité de garantir la cohérence des politiques en faveur du développement, car les investissements privés et les politiques commerciales ne pourront améliorer l'efficacité du développement que s'ils renforcent les stratégies définies par les États concernés et ne viennent pas, au contraire, les contrecarrer.

4/ E. Mawdsley, *op. cit.*, p. 216.



**B**  
Brazil  
**R**  
Russia  
**I**  
India  
**C**  
China  
**S**  
South Africa



**B**  
Brazil  
**R**  
Russia  
**I**  
India  
**C**  
China  
**S**  
South Africa

**B**  
Brazil  
**R**  
Russia  
**I**  
India  
**C**  
China  
**S**  
South Africa





**CONCLUSION**

**LE BULLETIN  
DE L'AIDE BELGE**

- Baisse de 19% de l'aide belge entre 2011 et 2012
  - Coupe de 75 millions EUR en 2013 et de 125 millions EUR en 2014 suite aux contrôles budgétaires de mars et juin 2013
  - L'« aide fantôme » représentait 27% de l'aide belge en 2012
  - Manque de prévisibilité de l'aide suite aux coupes budgétaires récurrentes
  - Absence de cadre formel de concertation systématique avec la société civile pour l'élaboration des stratégies communes par pays
  - Processus faible et non systématique de rapportage des résultats par la DGD
  - Absence de lignes directrices claires et actualisées en matière d'aide budgétaire, d'harmonisation et d'alignement
  - Une part de l'aide belge reste liée via l'instrument de promotion des exportations d'entreprises belges FINEXPO
  - Refus de la Région flamande de participer à la création d'une conférence interministérielle sur la CPD
  - Manque de personnel disponible à la DGD sur la CPD
  - Création d'une commission interdépartementale, d'une commission d'avis et d'une commission parlementaire sur la CPD toujours en attente de concrétisation
  - Des incohérences persistantes de politiques belges, notamment en termes de spéculation alimentaire, d'agrocarburants, d'accords de protection des investissements et de conventions sur la double imposition
- 
- + - 70% de l'aide belge pour les pays les plus pauvres (PMA), essentiellement d'Afrique Subsaharienne (et plus particulièrement d'Afrique centrale)
  - Les programmes des ONG n'ont jusqu'ici pas été touchés par les coupes budgétaires
  - Adoption d'une loi intégrant les critères d'efficacité et l'ensemble des acteurs de la Coopération belge
  - Adoption de stratégies sur les pays à revenu intermédiaire et les États fragiles
  - Déliement de 92% de l'aide belge
  - Intégration de la CPD comme pilier de la nouvelle loi sur la coopération au développement
  - Intégration de l'analyse d'impact CPD dans le projet de mécanisme fédéral intégré
  - L'avant-projet de loi sur la réforme de BIO a été adopté par le Conseil des ministres

# LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

<b>ACP</b>	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>B-FAST</b>	Belgian First Aid and Support Team
<b>BIO</b>	Société belge d'investissement pour les pays en développement
<b>CAD</b>	Comité d'aide au développement de l'OCDE
<b>CD&amp;V</b>	Christen-Democratisch en Vlaams
<b>cdH</b>	Centre démocrate humaniste
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CFDD</b>	Conseil fédéral du développement durable
<b>CIM</b>	Conférence interministérielle
<b>CNCD-11.11.11</b>	Centre national de coopération au développement
<b>CNUCED</b>	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
<b>CPD</b>	Cohérence des politiques pour le développement
<b>CPDI</b>	Conventions de prévention de la double imposition
<b>CTB</b>	Coopération technique belge
<b>UN-AES</b>	Département des affaires économiques et sociales des Nations-Unies
<b>DCI</b>	Instrument de coopération internationale
<b>DGD</b>	Direction générale de la coopération au développement (Ex DGCD)
<b>ECHO</b>	Direction générale de l'aide humanitaire de l'UE
<b>ECOLO-GROEN</b>	Coalition des écologistes francophones et néerlandophones
<b>FATCA</b>	Foreign Account Tax Compliance Act
<b>FBSA</b>	Fonds belge pour la sécurité alimentaire
<b>FCSA</b>	Forum sur la coopération sino-africaine
<b>FEB</b>	Fédération des entreprises de Belgique
<b>FED</b>	Fonds européen de développement
<b>FEDASIL</b>	Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
<b>FINEXPO</b>	Financement des exportations

<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>G7</b>	Groupe de dialogue et de partenariat économique des sept plus grandes puissances mondiales
<b>G77</b>	Coalition de pays en développement au sein des Nations Unies
<b>GAR</b>	Gestion axée sur les résultats
<b>MiFID</b>	Directive concernant les marchés d'instruments financiers
<b>MR</b>	Mouvement réformateur
<b>NOEI</b>	Déclaration sur le nouvel ordre économique international
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économique
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>ONDD</b>	Office national du Ducroire
<b>ONG</b>	Organisations non-gouvernementales
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>Open-VLD</b>	Open Vlaamse Liberalen en Democraten
<b>PIC</b>	Programme indicatif de coopération
<b>PMA</b>	Pays les moins avancés
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PPTÉ</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PRI <i>Inf</i></b>	Pays à revenus intermédiaires tranche inférieure
<b>PRI <i>Sup</i></b>	Pays à revenus intermédiaires tranche supérieure
<b>PS</b>	Parti socialiste
<b>RDC</b>	République démocratique du Congo
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>SOIA</b>	Consultation stratégique des affaires internationales
<b>SPP DD</b>	Service public de programmation Développement durable
<b>UE</b>	Union européenne



CNCD-11.11.11

CNCD

11.11.11

UN COMBAT DE PLEINS DROITS

quai du commerce 9 à 1000 bruxelles / 02 250 12 30  
cncd@cncd.be / www.cncd.be/-publication-

Avec le soutien de  
LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be