



## Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques

### « Le mandat de la Belgique au sein de la Banque mondiale »

#### 1. Introduction

01. Le présent avis porte sur l'exercice par les représentants de la Belgique de leur mandat au sein du groupe de la Banque mondiale. Il a été approuvé par le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques en faveur du développement à sa réunion du 14 janvier 2016.

Langue de rédaction : français

#### 2. Présentation de la problématique

02. Le Groupe de la Banque mondiale se présente comme une source d'aide financière et technique pour les pays en développement. Le Groupe a pour objectifs de mettre fin à l'extrême pauvreté et de promouvoir une prospérité partagée à travers les cinq institutions qui le composent, soit la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (AID), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). La BIRD et l'AID sont des institutions qui se concentrent sur le secteur public, les interventions de la SFI et de l'AMGI se concentrent sur le secteur privé.

03. Dans son rapport annuel de 2015, le Groupe précise avoir accordé près de 60 milliards de dollars US de prêts, de dons, de prises de participation ou de garanties à ses membres ou à des entreprises privées. A travers les interventions de l'AID, la Banque mondiale figurait en 2015 parmi les dix plus importants donateurs multilatéraux, juste après l'Union européenne. La Banque est financée en grande partie par la contribution de ses actionnaires : ceux-ci sont 188 pays, dont la Belgique.

04. La Loi relative à la Coopération au Développement du 19 mars 2013<sup>1</sup> prévoit que la Belgique promeut le développement humain durable (art. 3), les droits humains (art. 4), l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation Internationale du travail (art. 5) et la cohérence des politiques en faveur du développement (art. 8). Ces principes sont mis en avant également au niveau de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations Unies. Ils doivent orienter l'action de la Belgique au sein du Groupe de la Banque mondiale, conformément aux obligations qui découlent pour la Belgique de sa ratification de plusieurs instruments internationaux de protection des droits de l'homme, parmi lesquels le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les Etats membres d'institutions financières internationales devaient tenir compte de leurs obligations au regard du Pacte dans l'exercice de leurs pouvoirs au sein de ces institutions<sup>2</sup>. Ceci importe d'autant plus que la Banque

---

<sup>1</sup> Mon. b., 12.4.2013, p. 22563.

<sup>2</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint ? n°14/2000 (Art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2000/4, § 39.



mondiale est un des premiers bénéficiaires de l'aide multilatérale belge<sup>3</sup>. La Belgique y dispose par ailleurs d'un pouvoir d'influence important.

05. Dans les faits, il semblerait que certaines politiques et certains projets du Groupe Banque mondiale portent atteinte aux principes défendus dans la Loi relative à la Coopération au Développement et figurant parmi les engagements internationaux pris par la Belgique. Le présent avis identifie plusieurs de ces politiques et démontre leur incohérence en matière de développement et droits humains. Il expose les faiblesses, notamment en termes de transparence, de la participation belge au sein de l'institution. Il avance plusieurs recommandations visant à garantir une plus grande adéquation entre ce mandat et les engagements belges.

### 3. Recommandations

#### 1. **Faire de la cohérence vis-à-vis de ses objectifs de coopération au développement un critère décisif de participation de la Belgique à la Banque mondiale.**

1.1. Le Ministre de la Coopération au développement devrait demander une évaluation approfondie des orientations stratégiques et des pratiques de la Banque mondiale au regard des objectifs de la coopération belge au développement et de ses engagements internationaux notamment en matière de droits de l'homme et de développement durable. Les résultats de cette évaluation qui doit être menée dans des délais raisonnables devraient ensuite faire l'objet d'une présentation et d'un débat au sein du Parlement fédéral.

1.2. Si l'évaluation confirme les risques d'incohérence identifiés plus loin dans cet avis, les autorités fédérales devraient en tirer les conséquences et réévaluer l'engagement de la Belgique, y compris sur le plan financier, au sein de la Banque et rediriger une partie du budget vers d'autres institutions multilatérales plus en phase avec les objectifs de la coopération belge. Cette évaluation devrait accorder une attention particulièrement à la SFI et aux projets que celle-ci soutient par l'intermédiaire de structures financières indépendantes.

1.3. La nécessité de réévaluer nos engagements au sein de la Banque mondiale nous semble d'autant plus importante dans un contexte de baisse structurelle de l'aide publique au développement qui affecte l'ensemble des acteurs de la coopération au développement.

#### 2. **Rendre les processus de décision plus transparents pour garantir la cohérence entre les positions défendues par la Belgique au sein de la Banque mondiale et ses engagements nationaux et internationaux.**

2.1. Les priorités sur lesquelles doivent travailler les représentants belges au sein de la Banque doivent être fixées par le ministre concerné. Ces priorités doivent être traduites dans un **plan de travail** pour une période déterminée.

---

Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Le droit à l'eau, n° 15/2002 (Art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2002/11, § 36

<sup>3</sup> OCDE (2015), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Paris : OCDE, p. 46.



2.2. Ce plan doit être présenté et approuvé au parlement. Des pays comme la Grande Bretagne, l'Irlande ont développé une approche de ce type vis-vis de leurs parlements<sup>4</sup>.

2.3. Ce plan doit comprendre des **notes d'orientation** autour de certains domaines chers à la Belgique tels que la promotion de la sécurité alimentaire, des droits de l'homme, du travail décent.

2.4. Ce plan de travail et ces notes d'orientation impliquent des **auditions** des différents délégués belges auprès de la Banque mondiale.

2.5. Ces auditions doivent être ouvertes à la société civile et contribuer à mieux cerner la politique suivie au sein de la Banque mondiale ainsi que ses impacts.

2.6. La **mise en œuvre** de ce plan de travail doit être évaluée régulièrement à travers une audition annuelle du Ministre au parlement. Celle-ci doit faire intervenir les dirigeants belges et les différents ministères impliqués.

2.7. Le parlement doit également, comme c'est le cas au Pays-Bas, être informé à l'avance des déclarations qui seront prononcées aux deux grandes rencontres annuelles du FMI et de la Banque mondiale.

2.8. Pour les prochaines contributions belges à l'AID, il serait pertinent d'avoir un mandat qui précise le montant et les conditions des futures contributions.

2.9. L'ensemble de ces processus doit être défini dans la Loi relative à la Coopération au Développement. Ceci garantirait un dialogue structuré et transparent, et favoriserait l'émergence d'un véritable débat de société sur la compatibilité entre les objectifs et les engagements internationaux que se fixe la Belgique d'une part, et les politiques à la formulation desquelles elle contribue au sein de la Banque mondiale d'autre part.

### 3. Un transfert de la responsabilité ministérielle pour renforcer la cohérence stratégique.

3.1. Pour des raisons historiques, le Ministre des Finances est le ministre compétent au niveau de la Banque mondiale. La dimension « développement » étant au cœur du travail de la Banque, un transfert du pouvoir vers le Ministère de la Coopération au Développement pourrait non seulement améliorer la cohérence de la politique belge, mais aussi rendre la Banque plus efficace par rapports aux objectifs qu'elle s'est fixée.

3.2. Ce transfert se justifie également du fait que le financement belge de la Banque mondiale est inscrit au budget du Ministère de la Coopération au Développement.

---

<sup>4</sup> "The 'UK Engagement with the World Bank Group' est publié annuellement en octobre. Il montre l'évolution des objectifs poursuivis sur une période de 12 mois. Pour plus de détails, voir: Departement of International Development (2014). UK engagement with the World Bank Group 2014/15, Repéré à [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/361616/UK-engagement-World-Bank-Group.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/361616/UK-engagement-World-Bank-Group.pdf) . Pour l'Irlande, voir: Bretton Wood Agreement (1999). Repéré à <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/act/4/enacted/en/pdf>



3.3. Dans l'attente de ce transfert de compétence, la participation du ministère de la Coopération au Développement au suivi de la politique de la Banque mondiale doit se faire de manière plus systématique et formelle. Cette collaboration devrait faire l'objet d'un accord comportant des dispositions contraignantes pour une supervision effective de la part du Ministère de la Coopération.

## 4. Justification des recommandations

### 4.1. De sérieuses incohérences en termes de développement

#### 4.1.1. *La non-application des politiques de sauvegarde*

06. En tant que sujet de droit international, la Banque mondiale est liée non seulement par les règles qui découlent de ses statuts ou des conventions internationales auxquelles elle est partie, mais également par toute règle pertinente du droit international général<sup>5</sup>.

07. Elle doit s'abstenir de prendre des mesures qui menaceraient la possibilité pour l'État emprunteur de se conformer à ses propres obligations nationales et internationales en matière de droits humains<sup>6</sup>.

08. De plus, elle est, en tant qu'agence spécialisée de l'ONU, liée par les objectifs et principes généraux de la Charte des Nations Unies, parmi lesquels figurent le respect des droits humains et des libertés fondamentales<sup>7</sup>.

09. La Banque mondiale s'est dotée d'une série d'instruments destinés à éviter ou limiter les impacts socio-environnementaux négatifs qui découlent de ses projets. Elle a notamment adopté une série de standards sociaux et environnementaux, appelés « politiques de sauvegarde » (*safeguards*).

10. Les politiques de sauvegarde visent à assurer que les projets que la Banque met en œuvre contribuent à promouvoir des approches de développement socialement et écologiquement viables, et ne portent pas préjudice aux populations environnantes. Ces politiques de sauvegarde comportent des mesures contraignantes qui doivent être observées par la Banque mondiale et le pays emprunteur dans le cadre de projets supportés par la BIRD et l'AID.

11. Or, force est de constater que la mise en œuvre de ces dispositifs de sauvegarde est problématique. Des enquêtes externes évoquent des « failles systématiques » dans cette mise en œuvre. Sur base de trois rapports internes ayant examiné les projets qui, durant deux décennies, ont impliqué de possibles réinstallations suite au déplacement de populations, la Banque elle-même a admis en mars 2015 que « la supervision de ces projets était souvent peu ou non documentée, que l'application des mesures

---

<sup>5</sup> Cour internationale de justice, *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, avis consultatif du 20 décembre 1980, CIJ Rec. 1980, para 37, pp. 89-90.

<sup>6</sup> Commission du droit international. (2011). *Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales*, adopté par la CDI à sa 63<sup>ème</sup> session (A/66/10, para. 87), art. 16.

<sup>7</sup> Charte des Nations Unies, articles 57, 63, 1(3) et 55(3).



de protection ne faisait pas l'objet du suivi nécessaire et que le risque élevé de certains projets pour les populations environnantes n'avait pas été suffisamment évalué ». <sup>8</sup>

12. D'après des enquêtes internationales sérieuses basées sur les documents de la Banque mondiale, 3,4 millions de personnes auraient été affectées par les projets de la Banque depuis 2004 – qu'elles aient été expulsées de leur logement ou de leurs terres ou qu'elles aient été privées de leurs sources de revenus <sup>9</sup>.

13. De 2009 à 2013, la Banque a injecté 50 milliards de dollars dans des projets classés « à plus haut risque » du fait d'impacts sociaux et environnementaux jugés « irréversibles ou sans précédent » - deux fois plus qu'au cours des cinq années précédentes <sup>10</sup>.

14. La Banque mondiale a entamé fin 2012 un processus de révision complet de ces politiques de sauvegarde. Si le processus implique la consultation d'une diversité d'acteurs et si la Banque entend officiellement renforcer davantage ses standards qu'elle juge déjà « élevés », cet exercice s'inscrit dans un effort plus large de modernisation de l'institution visant une plus grande efficacité opérationnelle, d'une part et une meilleure compétitivité sur le marché du financement, d'autre part.

15. Les deux premières versions issues de ce processus de révision (présentées successivement le 30 juillet 2014 et le 1er août 2015) ont néanmoins suscité de vives préoccupations chez certains cadres de la Banque mondiale et acteurs de la société civile, qui considèrent que le nouveau cadre proposé affaiblit les protections des communautés et de l'environnement <sup>11</sup>.

16. Les inquiétudes suscitées par le processus de révision des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale ont amené les 28 rapporteurs spéciaux et groupes d'experts du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies à adresser en décembre 2014 une lettre au président de la Banque mondiale, dans laquelle ces experts indépendants regrettent l'absence de toute référence au respect et à la promotion des droits humains dans les révisions proposées, et s'inquiètent en outre de plusieurs reculs importants du projet au regard des standards de droits humains <sup>1213</sup>.

17. Le rapport du 4 août 2015 du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté pour le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies a présenté un tableau extrêmement critique de la place des droits humains dans les actions de la Banque mondiale, dans ses politiques de sauvegarde en particulier. Ce rapport décrit l'approche de la Banque en matière de droits humains comme incohérente et contre-productive <sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> La Banque mondiale (2015). *La Banque mondiale reconnaît des failles dans les politiques de réinstallation, et annonce un plan d'action pour y remédier*. Disponible à <http://www.banquemonde.org/fr/news/press-release/2015/03/04/worldbank-shortcomings-resettlement-projects-plan-fix-problems>

<sup>9</sup> ICIJ (2015). *How the World Bank Broke Its Promise to Protect the Poor*. Disponible à <http://www.icij.org/project/worldbank/how-world-bank-broke-its-promise-protect-poor>

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Human Rights Watch. (2015). *World Bank: Dangerous Rollback in Environmental, Social Protections*. Disponible à <https://www.hrw.org/news/2015/08/04/world-bank-dangerous-rollback-environmental-social-protections>

<sup>12</sup> Lettre de 28 rapporteurs spéciaux mandatés par les Nations unies au président de la Banque mondiale, 12 décembre. Disponible à <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf>

<sup>13</sup> Rapport à l'Assemblée générale du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/70/274), 4 août 2015. Disponible à [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/274](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/274)

<sup>14</sup> Independent Evaluation group. (2008). *Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, DC: World Bank



18. Cette situation est problématique tant pour la Banque que pour les pays actionnaires. En effet, les États membres de la Banque mondiale ont des obligations en matière de droits humains qu'elle est tenue de respecter même lorsqu'elles siègent au sein d'organisations internationales. La Belgique est donc tenue de se conformer à ses obligations en matière de droits humains y compris lorsqu'elle agit dans le cadre de la Banque mondiale. L'Etat belge engage ainsi sa responsabilité juridique lors des décisions prises par la Banque mondiale.

#### 4.1.2. *La non-application des normes de performance (performance standards)*

19. De son côté, l'établissement de prêts privés de la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI), est censée observer une série de « normes de performance », qui partagent les mêmes objectifs que les politiques de sauvegarde, à savoir « éviter, atténuer ou minimiser les impacts environnementaux et sociaux des projets ». <sup>15</sup> Or la SFI présente un bilan plus préoccupant encore que ses consœurs en charge des prêts publics (AID et BIRD).

20. Ceci est largement dû au modèle financier de la SFI, qui a de plus en plus recours à des intermédiaires financiers – banques commerciales, fonds de placement privés et fonds spéculatifs –, censés être plus efficaces dans l'allocation du capital, la mobilisation de fonds privés ou le ciblage des petites et moyennes entreprises. Ce faisant, la SFI exige de ses clients qu'ils adhèrent à ses propres « normes de performance », qui incluent des critères sociaux et environnementaux. Cependant, elle confie à ces mêmes clients la vérification du respect de ces critères dans les projets qu'ils financent.

21. Ce système de mesure des impacts de développement des prêts de la SFI est gravement déficient. D'après un rapport du Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale (Independent Evaluation Group - IEG), il est basé sur des chiffres transmis par l'institution financière cliente et l'intermédiaire de la SFI quant à la composition de son propre portefeuille, tel que le nombre de prêts accordés à un segment cible de l'économie et la qualité de ce portefeuille. La SFI « n'a qu'une connaissance limitée des résultats pour les bénéficiaires finaux » <sup>16</sup>.

22. Or, il s'avère que plusieurs projets financés par la SFI sans que celle-ci ait pu en apprécier véritablement les impacts se sont traduits par de graves infractions aux droits humains – accaparement des terres, répression, arrestations arbitraires ou meurtres afin de faire taire les mouvements de protestation contre certains projets.

23. Dans d'autres cas, c'est en parfaite connaissance de cause que la SFI a pris des risques manifestement excessifs. Le cas de la firme Dinant illustre cette situation. Cette société hondurienne productrice d'huile de palme était le troisième client de la banque hondurienne Ficohsa, dans laquelle la SFI a investi 70 millions de dollars en 2011. En 2010, Dinant avait été impliquée dans un conflit foncier au cours duquel six paysans avaient été abattus par les forces de sécurité privée de la firme. L'enquête subséquente du CAO (*Compliance Advisor Ombudsman*) de la Banque mondiale a démontré que la SFI avait approuvé l'investissement dans Ficohsa alors qu'elle était au courant des problèmes entourant les activités de Dinant.

---

<sup>15</sup> IEG. (2013). Assessing the Monitoring and Evaluation Systems of IFC and MIGA Biennial Report on Operations Evaluation. Disponible à [http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/broe\\_eval.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/broe_eval.pdf)

<sup>16</sup> Oxfam (2015). *The suffering of the others*, Oxford: Oxfam GB, p. 2.



24. Le manque de contrôle de la SFI sur les impacts sociaux et environnementaux de ses prêts aux intermédiaires financiers est d'autant plus préoccupant que ce type de prêt connaît une croissance soutenue depuis la crise de 2008. Il représente 62 % des prêts de la SFI qui eux-mêmes constituent 50 % des activités du Groupe Banque mondiale<sup>16</sup>.

#### 4.1.3. *La Banque Mondiale face à l'agriculture et à la sécurité alimentaire*

25. Le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire mérite un commentaire spécifique. Les orientations stratégiques de la Banque mondiale dans ce secteur privilégient l'insertion d'exploitations commerciales dans les chaînes de valeur et l'approvisionnement des marchés internationaux.

26. Or, ce modèle de développement de l'agriculture débouche souvent sur des conséquences négatives sur l'agriculture familiale, la sécurité alimentaire et la gouvernance foncière, trois priorités majeures de la coopération belge<sup>17</sup>.

27. La révision des indicateurs du rapport Doing Business pour 2016 renforce cette crainte. Depuis 2002, la Banque mondiale publie ce rapport annuel classant les pays en fonction du climat des affaires et des facilités dont bénéficient les investisseurs.

28. Dans le secteur agricole, l'amélioration du climat des affaires encourage fréquemment l'accaparement des terres, surtout dans des pays à faible gouvernance. A titre d'exemple, les réformes ayant permis aux Philippines d'améliorer leur position dans ce classement ont permis aux « investisseurs » dans ce pays de développer des monocultures au préjudice des communautés locales, qui ont été expulsées de leurs terres ancestrales.

29. La Banque promeut également son modèle agricole à travers l'élaboration de cadres d'analyse et d'indicateurs de référence à l'attention des décideurs politiques. Il s'agit notamment du Land Governance Assessment Framework (LGAF) dans le domaine foncier et du Enabling the Business of Agriculture, dans le secteur agricole.

30. Or ces cadres de référence ne sont pas toujours alignés sur les standards internationaux en matière de gouvernance foncière ou d'investissement agricole responsable<sup>18</sup>. Au niveau national, la Banque mondiale met en œuvre ses cadres d'analyse en encourageant les gouvernements à privatiser des filières agricoles, ce qui peut s'opérer au détriment notamment des petits producteurs<sup>19</sup>, et la mise en place d'agences de promotion des investissements.

---

<sup>17</sup> DGD. (2010). *Note stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire* de la coopération belge. Cette encourage à soutenir « l'agriculture familiale en vue de contribuer à la sécurité alimentaire des populations et à une croissance économique durable et créatrice d'emplois décents. »

<sup>18</sup> Monsalve Suárez, S., & Brent, Z.W. (2014). Why the World Bank is Neither Monitoring, Nor Complying with the FAO Guidelines on Responsible Tenure of Land, Fisheries and Forests. In *Keeping Land Local: Reclaiming Governance from the Market* (pp. 45–61). Disponible à <http://focusweb.org/landstruggles> Les « Principes pour un investissement agricole responsable qui respecte les droits, les moyens d'existence et les ressources, » ont été présentés en septembre 2010 par la Banque mondiale avec l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Ils ont été révisés par le Comité pour la sécurité alimentaire mondiale (CSA), qui a présenté le 15 octobre 2014 les « Principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires ». Repéré à <http://www.fao.org/3/aau866f.pdf>

<sup>19</sup> Letter from the UN Rapporteur on Right to food and the UN Independent Expert on foreign debt to World Bank to President World Bank, 9 octobre 2012.



31. Depuis les crises alimentaires de 2007/2008 la Banque mondiale a nettement augmenté ses investissements dans le secteur de l'agriculture. Cette augmentation a été principalement réalisée à travers sa branche privée (SFI) qui finance de grands projets de l'agro-industrie<sup>20</sup>.

32. Malgré les nombreux rapports internationaux sur leurs effets sociaux et environnementaux problématiques, la Banque continue de soutenir le développement de ce type d'entreprise agricole, notamment en Afrique sub-saharienne qui, selon ses analyses, « dispose de plus de la moitié des terres cultivables non utilisées dans le monde »<sup>21</sup>.

#### 4.1.4. *La Banque mondiale et le travail décent*

33. Le Rapport sur le développement dans le monde 2013: emplois préparé au sein de la Banque mondiale recommande que les stratégies de développement soient revues à travers le prisme de l'emploi. Le rapport affirme également avec force que toutes les formes d'emploi doivent aller de pair avec les droits énoncés dans les normes fondamentales du travail de l'Organisation Internationale du Travail<sup>22</sup> et être soutenues par un meilleur accès à la protection sociale. Cette affirmation est en phase avec les positions belges telles que défendues dans la Loi relative à la Coopération au Développement du 13 mars 2013.

34. Ce même rapport relève que l'idée selon laquelle les réglementations du marché de travail constitueraient des obstacles à la croissance, idée longtemps véhiculée par la Banque mondiale, n'a pas pu être étayée par des preuves empiriques.

35. Bien qu'il s'agisse là d'une évolution positive, la Banque mondiale, à travers ses politiques et la publication d'autres rapports, continue d'encourager la dérégulation du travail. Bien que le rapport Doing Business n'inclut plus l'indicateur d'embauche des travailleurs depuis 2009, les auteurs de ce rapport continuent de publier des données relatives à cet indicateur dans une annexe qui reprend également des commentaires appuyant la déréglementation du marché du travail.

---

<sup>20</sup> Les investissements de la SFI ont plus que doublé entre les périodes de 2006-2008 et 2010-2012. Voir World Bank Group, « Agriculture Action Plan 2013-2015 ».

<sup>21</sup> Banque mondiale. (2013). *Growing Africa: Unlocking the Potential of Agribusiness*. Washington, DC: World Bank. <sup>22</sup> Les normes fondamentales du travail sont des droits humains fondamentaux reconnus internationalement pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs du monde, indifféremment du niveau de développement du pays. Elles sont définies dans les conventions de l'OIT et couvrent la liberté syndicale et le droit de négociation collective (conventions nos 87 et 98), l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession (conventions nos 100 et 111), l'éradication de toutes formes de travail forcé ou obligatoire (conventions nos 29 et 105) et l'abolition effective du travail des enfants, y compris sous ses pires formes (conventions nos 138 et 182).

<sup>22</sup> Les normes fondamentales du travail sont des droits humains fondamentaux reconnus internationalement pour l'ensemble des travailleuses et travailleurs du monde, indifféremment du niveau de développement du pays. Elles sont définies dans les conventions de l'OIT et couvrent la liberté syndicale et le droit de négociation collective (conventions nos 87 et 98), l'élimination de la discrimination dans l'emploi et la profession (conventions nos 100 et 111), l'éradication de toutes formes de travail forcé ou obligatoire (conventions nos 29 et 105) et l'abolition effective du travail des enfants, y compris sous ses pires formes (conventions nos 138 et 182).





36. De la même manière, un rapport publié en 2014 par la Banque dans le cadre de la mise en œuvre de son objectif de promotion d'une prospérité partagée avec les 40% les plus défavorisés incluait une recommandation pour des marchés du travail toujours plus flexibles<sup>23</sup>.

37. Outre le rôle important que la Banque mondiale devrait jouer dans la promotion du travail décent, dont la garantie des droits et des normes internationales du travail fait partie intégrante, la Banque devrait s'assurer que le respect de ces normes soit également garanti dans la mise en œuvre de ses propres politiques et des mesures qu'elle prend.

38. Que cela concerne la révision des politiques de sauvegardes ou le travail décent, on constate à ce niveau un abaissement des standards dans les politiques de sauvegarde de la Banque, qui concerne aussi la garantie des droits au travail et le dialogue social.

39. Comme mentionné plus le haut, le nouveau cadre des politiques de sauvegarde comprendrait une norme environnementale et sociale (Environmental and Social Standard 2: Labor and Working Conditions - ESS 2) qui serait nettement inférieure aux mesures de sauvegarde pour les travailleuses et les travailleurs prévues par d'autres banques de développement multilatérales ainsi que, au sein même du groupe de la Banque mondiale, par la SFI.

40. La norme ESS2 exige le respect d'interdictions spécifiques relatives au travail forcé, au travail des enfants et aux pratiques discriminatoires, mais, à propos de la liberté syndicale et du droit à la négociation collective, elle prévoit uniquement que ces droits seront intégrés aux projets financés par la Banque dans la mesure où la législation nationale les reconnaît. Cela indique que les responsables de projets de la Banque pourraient adopter des mesures répressives à l'encontre de travailleurs qui cherchent à exercer leur liberté syndicale, sauf si ce droit est explicitement protégé par la législation nationale.

41. Enfin, la norme prévoit aussi de rompre avec les précédents et les pratiques de l'OIT en créant une catégorie distincte et limitée de droits pour les agents de la fonction publique qui travaillent dans le cadre d'un projet. Plus particulièrement, elle n'inclurait aucun droit à l'information relative aux conditions d'emploi, à un mécanisme de traitement des plaintes, à la liberté syndicale, ni à aucune protection contre les pratiques discriminatoires.

42. Si le projet de norme ESS2 sur la main-d'œuvre et les conditions de travail était adopté en l'état, cela entraînerait un retour en arrière d'une dizaine d'années pour la Banque, c'est-à-dire avant 2002, lorsqu'elle a commencé à soutenir les normes fondamentales du travail. Le projet ne fait aucune mention de l'OIT, de ses huit conventions fondamentales, ni des principes et droits fondamentaux au travail. En outre, pour la première fois depuis 2002, au travers du cadre environnemental et social ESS2, la Banque mondiale suggère qu'elle rejette la notion de normes fondamentales du travail en tant qu'un ensemble indissociable.

43. C'est dans ce contexte que se pose la question de la prise en compte par la Belgique, dans le cadre de son action au sein de la Banque mondiale, de ses engagements internationaux et de la Loi sur la

---

<sup>23</sup> World Bank (2014). A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals. Washington, DC: World Bank.



Coopération au Développement du 19 mars 2013, avec l'exigence de la cohérence des politiques en faveur du développement qui s'y trouve inscrite.

## 4.2. La Belgique dans le processus décisionnel de la Banque mondiale

### 4.2.1. *Le processus décisionnel de la Banque mondiale*

44. La Banque mondiale a deux importants organes de décision. Le Conseil des Gouverneurs est la plus haute instance de décision. Il se réunit deux fois par an lors des rencontres du printemps et d'automne. Toutefois, ce Conseil a délégué une part importante de ses compétences au Conseil des Administrateurs.

45. Le Conseil des Administrateurs est donc en pratique l'organe de décision le plus important au sein de la Banque mondiale. Il se réunit deux fois par semaine et prend des décisions sur le financement de projets et sur les documents politiques (politique énergétique, politiques de sauvegardes, etc.).

46. Le Conseil des Administrateurs comprend 25 administrateurs, appelés directeurs exécutifs. Ce Conseil est présidé par le président de la Banque mondiale. Chaque directeur exécutif représente un groupe de pays actionnaires de la Banque, bien que certains pays, en raison de leur importance en voix (laquelle est fonction de leur contribution financière à la Banque), disposent d'un administrateur en propre<sup>24</sup>.

47. Les décisions sont prises par consensus à travers des discussions formelles et informelles tenues en amont. Ces discussions, comme toutes les décisions prises au sein de ce Conseil, ne sont pas rendues publiques, conformément aux règles de la Banque mondiale.

### 4.2.2. *Le poids de la Belgique au sein de la Banque mondiale*

48. La Belgique fait partie d'un des groupes de pays les plus importants au sein de la Banque, en fonction de la pondération des voix au sein de l'institution. Ce groupe comprend 9 autres pays<sup>25</sup>.

49. La Belgique occupe le rôle de directeur exécutif pour le Conseil des administrateurs pour la période 2014-2018. Elle fournit également deux des sept conseillers de ce groupe. Le pays a aussi un délégué belge au sein de l'Association internationale de développement (AID). Ce délégué est en général un haut fonctionnaire du Ministère des Finances. Ce dernier négocie les fonds que la Belgique octroie à cette institution.

50. Les règles régissant la pondération des voix varient d'une institution à l'autre, mais sont essentiellement tributaires du capital apporté à l'agence en question. Pour l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), la Belgique et son groupe électoral sont les deuxièmes contributeurs. Pour la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et la

---

<sup>24</sup> Les pays disposant d'un administrateur sont : les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Chine, la Russie, le Japon et l'Arabie Saoudite.

<sup>25</sup> Le groupe auquel la Belgique fait partie, EDS 10, comprend 10 pays. Ces pays sont les suivants : la Belgique, la Turquie, l'Autriche, la Hongrie, Biélorussie, le Luxembourg, la Slovénie, la République tchèque, la Slovaquie et le Kosovo.



Société financière internationale (SFI), le groupe de la Belgique se situe au troisième rang. De 2014 à 2022, notre pays s'est engagé à donner à l'Association internationale de développement (AID) un montant record de 379,58 millions d'euros<sup>26</sup>. En terme de pourcentage de voix, pour l'AID, elle se situe au septième rang<sup>27</sup>.

#### 4.2.3. *La manière dont la Belgique prend position au sein de la Banque mondiale*

51. Il faut faire une distinction claire entre les positions du groupe de pays auquel participe la Belgique et les positions de la Belgique au sein de ce groupe.

##### *Le processus décisionnel au sein du groupe électoral*

52. Les positions qui sont adoptées dans un dossier ou projet par le directeur exécutif au nom du groupe font théoriquement l'objet d'une concertation entre pays membres.

53. Les positions du groupe sont préparées en collaboration avec le directeur exécutif et son équipe, composée de représentants de plusieurs pays du groupe électoral. Au regard de la multitude de dossiers et de projets, le directeur exécutif a en pratique un rôle important dans la définition de la position de son groupe. Pour les dossiers sensibles et/ou importants pour les pays membres de son groupe, il se concertera plus longuement avec eux.

54. Dans la pratique, chaque pays est libre de transmettre au directeur exécutif ses contributions sur un dossier. En général, un pays donne une contribution si un point de l'ordre du jour attire son attention. Si un pays ne fournit aucun apport spécifique, le point est laissé au jugement du seul directeur.

55. En ce qui concerne la communication des positions du groupe de la Belgique au Conseil, notre représentant doit respecter les accords de confidentialité et les règles applicables au sein de la Banque mondiale. Il ne peut donc dévoiler aucune des discussions s'étant déroulées au sein du Conseil des Administrateurs dans lequel il siège.

56. Cependant, un groupe électoral individuel ou un pays (s'il ne fait pas partie d'un groupe électoral) est libre de rendre ses positions publiques s'il le souhaite et si le groupe électoral le décide.

57. En ce qui concerne les politiques de sauvegarde qui visent à réduire les impacts sociaux et environnementaux négatifs des activités financées par le Groupe de la Banque mondiale, certains groupes électoraux ont d'ailleurs décidé de révéler publiquement leur position compte tenu de la sensibilité du sujet.

---

<sup>26</sup> Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la contribution de la Belgique à la dix-septième reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (IDA 17). Disponible à [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2015041608](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2015041608)

<sup>27</sup> World Bank (2015). *Shareholding review report to governors*, pp. 58, 62, 66, 70. Washington, DC: World Bank. Disponible à <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23689867/DC2015-0007%28E%29Shareholding.pdf>



### *Les positions de la Belgique*

58. D'un point de vue juridique, la participation belge à la Banque mondiale est une compétence du ministre des Finances. Dans la pratique néanmoins, sur les dossiers moins sensibles, les représentants belges, en particulier le directeur exécutif, ont souvent la latitude de déterminer les positions belges qui sont ensuite traduites par les représentants belges, en particulier le directeur exécutif, en positions à défendre au sein du groupe électoral<sup>28</sup>.

59. Cependant les apports financiers de la Belgique figurent au budget de la Coopération au développement<sup>29</sup>.

60. L'administration des Finances peut se concerter sur certains dossiers avec d'autres administrations, comme avec la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD). Dans la pratique, les directions des Finances et de la Coopération au développement se concertent régulièrement en particulier sur le refinancement de l'AID, organisme qui soutient les pays à plus faible revenu.

61. Cette concertation entre ces deux administrations est importante étant donné que la Banque a la double mission de mettre fin à l'extrême pauvreté et de promouvoir une prospérité partagée et une plus grande équité dans les pays en développement.

62. Malgré l'importance de la dimension développement, cette concertation ne s'inscrit ni dans une démarche systématique, ni dans un cadre formel. Ensuite, la décision finale sur les positions belges même au niveau de l'AID ne revient pas à des spécialistes du développement mais au SPF Finances.

### *Transparence et redevabilité des positions belges*

63. La Banque mondiale est une banque de développement. Elle est donc financée par l'argent public. La Belgique y a en effet un poids non négligeable. On est donc en droit d'attendre une politique transparente au sein de cette institution internationale, une redevabilité des mandataires vis-à-vis des citoyens belges, via le parlement et d'autres canaux. Dans les faits, il semble que cette dimension doive faire l'objet d'améliorations.

64. La Chambre des Représentants n'est que partiellement informée de la politique belge au sein de la Banque mondiale. Les questions parlementaires sur la politique de la Banque mondiale demeurent généralement sans réponse claire.

65. La révision des politiques de sauvegarde est l'une des révisions de politique les plus radicales de la Banque au cours des 25 dernières années. De nombreux pays ont communiqué publiquement leur

---

<sup>28</sup> En Belgique, la représentation auprès de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et des banques de développement régionales relève de la compétence exclusive du ministère des Finances. Il en a toujours été ainsi. Cette exclusivité a été fixée dans l'Arrêté royal relatif à la tutelle de la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement, de l'Association internationale de Développement, de la Banque asiatique de Développement, du Fonds asiatique de Développement, de la Banque africaine de Développement, et du Fonds africain de Développement, du 12 novembre 2001, sur proposition du ministre des Finances de l'époque. <sup>29</sup> Voir art. 3 de l'Arrêté royal du 12 novembre 2001.

<sup>29</sup> Voir art. 3 de l'Arrêté royal du 12 novembre 2001.



position sur cette question<sup>30</sup>. La Belgique n'en a rien fait, et ce malgré de nombreuses questions parlementaires à ce sujet au cours des trois dernières années.

66. Le refus de la Belgique serait justifié par les règles de son groupe électoral. La Belgique ne pourrait communiquer la position de son groupe sans l'accord des neuf autres pays. Cependant, cet argument ne saurait justifier le refus de révéler les positions de la Belgique elle-même<sup>31</sup>.

67. Tous les trois ans, le Ministère des finances s'assure des montants donnés à l'AID en les précisant dans une loi. Le Parlement n'est cependant pas informé suffisamment tôt des enjeux et priorités liés à cette contribution. Il est juste informé du montant alloué au moment du vote de la loi. Théoriquement les parlementaires pourraient demander un débat ou rejeter la loi, mais cela ne se produit jamais.

68. Au niveau des organisations de la société civile, il existe depuis quelques années une concertation entre les coupes des ONG de développement et les ministères et cabinets des SPF Finances et de la Coopération au développement. Elle se fait deux fois par an au moment des rencontres de printemps et d'automne de la Banque mondiale.

69. Le directeur exécutif belge a aussi pour habitude, quand il se rend en Belgique, de rencontrer les ONG avant les rencontres de printemps et d'automne<sup>32</sup>. Cette réunion permet également de discuter des points importants aux yeux des acteurs de la société civile. Les ministères sont également prêts à écouter ou à recevoir les contributions des ONG, mais ces dernières n'ont pas véritablement la possibilité d'être informées du suivi qui est donné à leurs recommandations.

70. De plus, il n'est pas rare qu'aucune réponse – ou uniquement une réponse orale - ne soit donnée à la société civile sur les positions de la Belgique dans des dossiers spécifiques. Cela a été le cas pour la révision des politiques de sauvegarde de la Banque<sup>33</sup>.

Olivier De Schutter  
Président du Conseil consultatif  
la cohérence des politiques

Bogdan Vanden Berghe  
Vice-président du Conseil consultatif sur  
sur la cohérence des politiques

---

<sup>30</sup> Banque mondiale, Safeguards review :  
[https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/german\\_position\\_on\\_safeguards.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/german_position_on_safeguards.pdf);  
[https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/nordic\\_baltic\\_comments\\_of\\_27\\_feb\\_2015.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/nordic_baltic_comments_of_27_feb_2015.pdf) ;  
[https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/french\\_non-paper\\_on\\_safeguards.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/french_non-paper_on_safeguards.pdf) ;  
[https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguardpolicies/en/materials/final\\_statement\\_eds18\\_-\\_vf.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguardpolicies/en/materials/final_statement_eds18_-_vf.pdf)

<sup>31</sup> Lors d'une réunion avec les directeurs exécutifs européens en mai 2015, le directeur exécutif belge a souligné qu'il ne pouvait pas communiquer la position du groupe électoral, mais que les gouvernements nationaux étaient libres de le faire.

<sup>32</sup> En raison de restrictions budgétaires concernant le groupe électoral, ces rencontres risquent fort de se limiter à une par an à partir de 2015.

<sup>33</sup> Une petite exception est faite pour la position belge relative à la révision des *safeguards* au sein de [Site Web EDS10](#), consulté le 13 juillet 2015.



Adviesraad inzake beleidscoherentie  
ten gunste van ontwikkeling  
Conseil consultatif sur la cohérence  
des politiques en faveur du développement

Secrétariat :

Rudy De meyer-11 Rue de La linière, 1060 Bruxelles. Tél : 02/5361164

Rachel De Plaen-9 quai du commerce, 1000 Bruxelles. Tél : 02/2501236

[info@ccpd.abco.be](mailto:info@ccpd.abco.be) <http://www.ccpd-abco.be/>