



Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

L'avant-projet de loi sur la politique de développement de la Belgique

1. Introduction

01. Cet avis porte sur l'avant-projet de loi sur la politique de développement de la Belgique, proposé par le Ministre de la coopération au développement et approuvé en première lecture par le Conseil des Ministres le 31 août 2018. Cet avis analyse la manière dont est intégré le principe de cohérence des politiques en faveur du développement dans l'avant-projet de loi dans sa version du 25 octobre 2018 (en deuxième lecture au Conseil des Ministres). Il émet des recommandations en vue de mieux intégrer la cohérence des politiques en faveur du développement (CPD) dans l'avant-projet de loi.

Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 21 novembre 2018.

Langue de rédaction d'origine : français.

2. Présentation de la problématique

02. L'avant-projet de loi définit comme objectif général de la politique belge de développement le développement durable, tel que défini dans les objectifs de développement durable des Nations Unies (art. 3 §1^{er}).

03. L'avant-projet de loi définit la cohérence des politiques en faveur du développement durable comme étant « le processus visant à assurer que les objectifs et résultats de la politique belge de développement ne soient pas contrecarrés par d'autres politiques du gouvernement fédéral dans d'autres domaines ayant un impact sur les pays en développement, et que ces autres politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs du développement durable » (art. 2, 33°). Dans le chapitre 6 consacré à la cohérence des politiques en faveur du développement durable, l'art. 49 §1^{er} stipule que « Dans le cadre d'une approche globale, la politique belge de développement veille à ce

que, d'une part, les objectifs et résultats de cette politique soient pris en compte par la politique de l'Etat fédéral dans d'autres domaines qui ont un impact probable sur les pays en développement et, d'autre part, que ces autres domaines politiques soutiennent, là où c'est possible, les objectifs de développement durable. » L'art. 49 §2 stipule par ailleurs: « En vue d'une cohérence maximale des politiques en faveur du développement durable, l'Etat belge veille à la synergie et à la complémentarité entre les actions des différents départements de l'autorité publique et les institutions publiques dans le domaine du développement durable dans les pays en développement ». Le chapitre 8 sur les rapports à soumettre au Parlement fédéral précise par ailleurs, à l'art. 55, que « ce rapport mentionne les résultats obtenus et les recommandations, entre autres concernant la cohérence des politiques en faveur du développement durable ».

04. Outre le chapitre dédié à la cohérence des politiques en faveur du développement durable, trois domaines liés aux thématiques prioritaires de la cohérence des politiques sont abordés dans l'avant-projet de loi : l'approche globale, la migration et l'appui au secteur privé.

05. L'approche globale est définie par l'avant-projet de loi comme étant « la méthode qui vise à maximaliser l'efficacité de toutes les interventions belges dans un pays déterminé ou concernant un thème déterminé, en introduisant plus de cohérence dans l'organisation de la politique belge en matière, entre autres, de défense, de diplomatie, de développement international, de police, de justice et de migration, ainsi qu'en assurant que les différents efforts se renforcent mutuellement et se complètent dans le cadre d'une approche intégrée » (art. 2, 9°). L'art. 11, 4° précise que l'Etat belge favorise « une approche globale qui combine de manière cohérente des politiques et des instruments se rapportant à un large éventail de domaines qui vont de la diplomatie, de la sécurité et de la défense au financement, au commerce, au développement et aux droits de l'homme, ainsi qu'à la justice et la migration, sans porter préjudice aux objectifs propres de ces domaines politiques et avec respect pour la spécificité et le caractère propre des différents acteurs ». L'art. 49 §1^{er} stipule par ailleurs que la politique belge de développement veille à la cohérence des politiques en faveur du développement durable « dans le cadre d'une approche globale ».

06. La lutte contre la migration représente à la fois un objectif, un critère de sélection des pays partenaires, une condition à l'octroi d'une aide budgétaire et un critère d'évaluation de l'efficacité de la politique belge de développement. L'art. 11, 7° stipule que l'Etat belge favorise « une approche structurée de la migration, qui vise l'effet de levier nécessaire à l'obtention de résultats mesurables visant à prévenir la migration irrégulière, en s'attaquant à ses causes sous-jacentes et en analysant comment ses interventions contribuent ou non à la prévention de la migration irrégulière ». L'exposé des motifs précise que la politique qui entend « traiter les causes intrinsèques de la migration et ainsi empêcher la migration irrégulière » s'inscrit dans le cadre du Consensus européen pour le Développement, tout en veillant à ce que « l'aide publique au développement à charge du budget de la politique belge de développement ne soit pas utilisée pour le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne ». L'art. 17, 6° définit en outre comme critère de sélection des pays partenaires « l'impact sur les flux migratoires directs et indirects vers la Belgique ». L'exposé des motifs précise que la migration a joué un rôle dans le choix du Maroc comme pays partenaire. L'art. 29 §2 stipule par ailleurs que le soutien budgétaire à un pays partenaire est conditionné à ses efforts en matière de coopération dans le domaine de la migration.

07. L'avant-projet de loi inclut les entreprises parmi les acteurs de la politique belge de développement (art. 2, 17°). L'art. 26 de la section 5 portant sur le partenariat avec le secteur privé stipule que « les acteurs de la politique belge de développement associent le secteur privé à la réalisation des objectifs de développement durable et à l'aide humanitaire, dans le respect du principe de l'aide déliée et des mesures de précaution sur le plan social et environnemental et en matière de droits de l'Homme ».

L'art. 27 précise que « BIO met en œuvre le partenariat avec le secteur privé, conformément aux dispositions de la loi du 3 novembre 2001 », ce que confirme l'art. 46 stipulant que « BIO soutient et stimule la croissance durable et inclusive du secteur privé ». L'art. 47 §1^{er} ajoute en outre que « l'Etat belge peut octroyer des subsides aux entreprises à charge du budget de la politique belge de développement pour des interventions de développement durable », à condition que ces interventions soient « additionnelles et pertinentes pour le développement et appuient les objectifs de la politique belge de développement ». L'exposé des motifs précise que « des subsides peuvent ainsi être versés aux entreprises qui mettent en œuvre des interventions de développement durable, par exemple lorsque les entreprises sont désireuses d'investir dans les pays en développement et d'importer depuis ces pays (...). Ces subsides peuvent uniquement être octroyés à des entreprises qui fournissent un apport financier à l'intervention. (...) Les entreprises privées qui reçoivent des subsides à charge de cette politique doivent disposer d'un code éthique et souscrire à l'Agenda 2030 pour le développement durable, (...) [et] s'inscrire dans les normes internationales en matière d'entreprises et des droits de l'Homme ».

Recommandations :

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement fait les recommandations suivantes:

Concernant l'approche globale et la CPD :

08. Citer nommément à l'article 48, qui porte sur les organes indépendants d'appui à la politique, le "Conseil consultatif pour la cohérence externe de politiques en faveur du développement durable", un tel conseil pouvant prendre la succession de l'actuel Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement tout en reflétant plus exactement sa mission, et en clarifiant la répartition des rôles avec le Conseil fédéral sur le développement durable, créé par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.

09. Inscrire l'approche globale dans le cadre plus large de la cohérence des politiques en faveur du développement durable – et inverser ainsi la logique qui semble ressortir de l'avant-projet de loi, qui donne à penser que la cohérence des politiques se situe dans le cadre de l'approche globale (art. 49 §1^{er}) –, en vue de la définir comme une approche visant la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations Unies dans les Etats fragiles.

Concernant la migration :

10. Eviter de faire de la lutte contre la migration un objectif de la politique belge de développement, un critère de choix des pays partenaires, une conditionnalité à l'octroi d'une aide budgétaire ou un critère d'efficacité de la politique belge de développement, afin de garantir la cohérence avec les objectifs de développement durable (art. 3 §1^{er}) et la concentration dans les pays les moins avancés et les Etats fragiles (art. 10 §6).

11. Garantir la cohérence entre la politique migratoire et la politique de développement de la Belgique, dans l'esprit du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières des Nations Unies et conformément à l'approche adoptée par l'avis « Migrations et développement » publié le 4 juillet 2016 par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement.

Concernant l'appui au secteur privé :

12. Privilégier les instruments d'appui au secteur privé qui sont les plus appropriés au contexte particulier des pays les moins avancés et des Etats fragiles, afin d'aboutir à un alignement optimal entre le souci de mobiliser le secteur privé (conformément à l'orientation actuelle de la politique belge de coopération au développement) et la concentration des efforts de développement dans les pays les moins avancés et les Etats fragiles.

13. Définir dans l'avant-projet de loi une architecture institutionnelle cohérente sur base d'une division claire des tâches entre les différents acteurs belges concernés par l'appui au secteur privé dans les pays en développement (BIO, ENABEL, DGD, SPF Finance, CREDENDO, FINEXPO, etc.).

14. Exclure des instruments d'appui au secteur privé les crédits à l'exportation et les financements publics non-concessionnels qui pourraient être considérés comme un subside aux entreprises conformément à l'article 1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce, qui interdit en principe ce type d'aide d'Etat.

15. S'assurer que les entreprises soutenues par la politique belge de développement respectent les Principes directeurs sur les entreprises et les droits humains, adoptés par la résolution 17/4 (16 juin 2011) du Conseil des droits de l'Homme, en spécifiant à l'article 47 de l'avant-projet de loi que ces entreprises doivent s'engager à coopérer avec le Point de Contact National (PCN) créé en Belgique conformément aux Principes directeurs de l'OCDE sur les entreprises multinationales, en particulier en répondant aux demandes d'information dans le cadre des instances spécifiques dirigées contre elles et en mettant en œuvre les recommandations du PCN qui leur seraient adressées.

16. Assurer le monitoring et l'évaluation *ex ante*, mais aussi *ex post* des projets financés, afin de garantir que l'appui au secteur privé soutienne des projets dont la contribution positive au développement durable est avérée dans ses trois dimensions (économique, sociale et environnementale).

Justification des recommandations :

Concernant l'approche globale :

17. L'avant-projet de loi stipule que la cohérence des politiques en faveur du développement durable s'inscrit dans le cadre de l'approche globale (art. 49 §1^{er}). Or la cohérence des politiques est un principe qui doit être pris en compte par l'ensemble des politiques ayant un impact probable sur les pays en développement, là où l'approche globale a comme spécificité de réunir certains acteurs de la politique étrangère pour assurer une politique étrangère plus cohérente, historiquement pour améliorer la situation dans des contextes fragiles, selon l'approche 3D-LO. Si la définition au niveau belge de l'approche globale a été élargie suite à la note stratégique sur l'approche globale de 2017, il n'en reste pas moins qu'elle doit rester inscrite dans le cadre plus large de la cohérence des politiques en vue

d'atteindre les Objectifs de Développement Durable à l'horizon 2030, comme c'est le cas pour toute politique ayant un impact sur les pays en développement¹.

18. Sans inscrire l'approche globale dans le cadre plus large de la cohérence des politiques en faveur du développement durable, en vue de réaliser l'agenda de développement 2030 des Nations Unies, le risque est que la coopération au développement s'aligne sur les intérêts propres de la Belgique, y compris à encourager les investisseurs belges et le secteur belge de l'exportation, plutôt que sur les stratégies de développement durable des pays partenaires. Dans le cas des Pays-Bas, pionnier en matière d'approche globale, la revue par les pairs de l'OCDE a souligné une tendance à mettre en œuvre des programmes axés sur l'offre (les intérêts hollandais) plutôt que sur la demande (les priorités des pays partenaires), ce qui met en péril l'appropriation par les pays partenaires, pourtant pierre angulaire de l'efficacité de l'aide².

19. Plus particulièrement, une approche globale ne respectant pas la cohérence des politiques en faveur du développement durable est susceptible de subordonner les objectifs de développement durable aux priorités des pays donateurs en matière de politique de défense et de sécurité³, voire à une « sécurisation » de l'aide au développement⁴. Ce risque est d'autant plus important que le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE débat de l'élargissement des critères de comptabilisation en aide au développement à certaines dépenses militaires. Comme le souligne la note stratégique de la Belgique sur l'approche globale : « au sein du CAD (Comité d'aide au développement) de l'OCDE, on constate également sous l'impulsion de la Belgique, une évolution importante en faveur de la clarification et de l'élargissement des critères de l'APD tel que la prise en considération de certaines dépenses militaires (par ex. certaines formations pour les forces armées et la police, le déploiement des troupes ou des équipements militaires dans certains contextes et dans l'acheminement de l'aide humanitaire, certaines activités de prévention de l'extrémisme violent et le désarmement sous certaines conditions) »⁵.

20. La cohérence entre les interventions des différents acteurs de la politique belge de développement et le respect des spécificités de chacun est indispensable pour éviter la fragmentation de l'aide belge au développement. En effet, selon la note stratégique de la Belgique sur l'approche globale, l'approche globale initialement concentrée sur l'approche 3D-LO s'est élargie pour inclure d'autres problématiques, associant d'autres acteurs⁶. Il devient par conséquent de plus en plus difficile de déterminer les limites des secteurs à prendre en compte et les rôles et priorités respectifs de chaque type d'intervenants. Or, sans objectifs clairs, le risque de voir apparaître des conflits d'intérêts et d'objectifs entre les parties prenantes est d'autant plus grand. Un tel risque de compétition conduirait à un manque de coordination entre ces départements – soit l'effet contraire de celui visé par l'approche globale. A titre d'exemple, au Royaume-Uni, des divergences et des incohérences ont été observées entre les acteurs du développement et les acteurs militaires, notamment en raison des

¹ Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement ; Art. 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

² « A World to Gain stresses the importance of partnership [...]. However, the context and preferences of partner countries are not identified as the point of departure for development co-operation. Budgets are increasingly managed from the Netherlands, with limited opportunities for national governments to input into decisions. This is in contrast to the Netherlands' leadership role in the Global Partnership for Development Effectiveness and the emphasis in Agenda 2030 on building developing countries' own capacity. » OECD (2017), « OECD Development Cooperation Peer Reviews: The Netherlands 2017 », OECD Publishing, Paris.

³ Acropolis, « A Comprehensive approach for Belgian Development cooperation », février 2018, p. 6.

⁴ BROWN G., « The securitization of foreign aid », Rethinking international Development Series, 2015.

⁵ Note stratégique Approche globale. Note au Conseil des Ministres, 2017, P. 10.
https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_approche_globale.pdf

⁶ Note stratégique Approche globale. Note au Conseil des Ministres, 2017, P. 4.
https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_approche_globale.pdf

différences doctrinales et de la crainte d'un monopole militaire par les acteurs civils⁷. En outre, selon la dernière revue par les pairs des Pays-Bas par l'OCDE, l'approche globale y a notamment comme conséquence une multiplication d'instruments insuffisamment coordonnés, ce qui augmente la fragmentation de l'aide et la charge administrative, ainsi qu'un manque de cohérence des objectifs de la coopération néerlandaise⁸. Enfin, l'un des problèmes relevés dans l'élaboration de l'approche globale au niveau des Nations Unies est le risque de compétition entre les différents départements et services concernés, en particulier entre le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix, au Siège et sur le terrain⁹.

Concernant la migration :

21. Les pays d'origine de la majorité des migrants en Belgique ne correspondent pas aux pays partenaires de la politique belge de développement, ni aux pays les plus pauvres et aux Etats fragiles dans lesquels la politique belge de développement souhaite se concentrer (art. 10 §6). Le Maroc est le seul pays partenaire de la politique belge de développement qui fait partie des quinze principaux pays d'origine des migrants en Belgique. Ainsi, les migrants originaires d'un autre Etat membre de l'UE représentaient 57% des immigrés en Belgique en 2016, contre seulement 7,6% pour l'Afrique subsaharienne (dont 1% pour la RDC)¹⁰. Les autres régions d'origine étaient l'Asie occidentale (15,8%, dont 7% pour la Syrie et 3% pour l'Irak), les pays d'Europe non membres de l'UE (5,1%), l'Afrique du Nord (5,3% dont 4% pour le Maroc) ou encore l'Amérique du Nord (2,3%). Ajouter les pays d'origine des migrations comme critère de sélection d'un pays partenaire risque donc de détourner l'aide belge des pays les plus pauvres, tel que pourtant visé par l'avant-projet de loi¹¹.

22. Les zones de départ des migrants ne correspondent pas aux zones les plus pauvres dans les pays les moins avancés et les Etats fragiles. Intégrer la lutte contre les migrations comme objectif de la politique belge de développement risque dès lors de détourner l'aide belge des zones les plus pauvres où les besoins sont les plus importants. Dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, dont l'objectif est de s'attaquer aux causes de la migration irrégulière vers l'Europe, une aide européenne allouée à un projet de lutte contre la malnutrition au Niger a été dépensée en priorité dans les zones de départ des migrants, au détriment des zones où la faim avait la plus forte prévalence¹².

23. Jusqu'à un certain niveau de développement, il existe une corrélation inverse entre l'efficacité du développement et le taux d'émigration. En effet, le développement d'un pays pauvre augmente les flux d'émigration jusqu'à ce qu'il atteigne le stade de pays à revenu intermédiaire, c'est-à-dire un niveau de revenu par habitant de plus de 10.000 dollars. Ce n'est qu'au-delà de ce seuil que la corrélation s'inverse¹³. En d'autres termes, jusqu'à un certain niveau de développement que les pays pauvres sont encore loin d'avoir atteint, le développement ne réduit pas, mais favorise les migrations. Evaluer l'efficacité de la politique belge de développement à l'aune de la réduction des flux migratoires à court terme dans les pays partenaires est donc incohérent et contre-productif. Stabiliser les flux migratoires à moyen et long terme afin de permettre à chacun de vivre dignement dans sa région

⁷ Acropolis, op. cit., p. 10.

⁸ OECD (2017), « OECD Development Cooperation Peer Reviews : The Netherlands 2017 », OECD Publishing, Paris.

⁹ Acropolis, op. cit., p. 9.

¹⁰ MYRIA (Centre fédéral sur les migrations), « Myriatics n° 8 », novembre 2017.

¹¹ CLEMENS M. et Postel H., « Deterring Emigration with Foreign Aid: An Overview of Evidence from Low-Income Countries », CGDEV Policy Paper n°119, février 2018.

¹² La Cimade, « Coopération UE-Afrique sur les migrations. Chronique d'un chantage. Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne », Rapport d'observation – Synthèse.

¹³ CLEMENS M., « Does Development Reduce Migration? », CGDEV, Working Paper n°359, March 2014.

d'origine nécessite de mobiliser l'intégralité des moyens de la coopération au développement dans le cadre de l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable.

Concernant l'appui au secteur privé :

24. Les investissements privés mobilisés par l'aide publique au développement (APD) sont majoritairement destinés aux pays en développement dont les niveaux de pauvreté sont moins élevés et dont les ressources domestiques sont plus importantes. Entre 2012 et 2014, les pays à faible revenu ont reçu en moyenne 60 millions USD de ces investissements, contre 756 millions USD pour les pays à revenu moyen¹⁴. Durant cette période, seulement 5% des investissements privés mobilisés par l'APD dans les pays en développement ont bénéficié aux pays les plus pauvres – une part nettement inférieure à l'APD traditionnelle dont 25% ont bénéficié aux pays les plus pauvres. Les cinq premiers pays bénéficiaires (Turquie, Chili, Inde, Pakistan et Serbie) ont concentré plus de 20% du total – dont 7% pour la Turquie, premier pays bénéficiaire. Le premier pays à faible revenu bénéficiaire est le Sénégal, qui n'apparaît qu'en trente-quatrième position. Cette tendance entre en contradiction avec l'objectif de la politique belge de développement de concentrer ses efforts sur les pays les moins avancés et les Etats fragiles (art. 10 §6).

25. La concentration de l'appui au secteur privé dans les pays à revenu intermédiaire risque de détourner une part de l'APD au détriment des pays les plus pauvres. En outre, la difficulté de déterminer si un projet nécessite un apport d'APD ou s'il pourrait s'opérer sans cet appui entraîne le risque de considérer trop facilement qu'un investissement privé nécessite un apport d'APD et qu'une part croissante de l'APD soit ainsi détournée de la priorité que doit constituer la réalisation des Objectifs de Développement Durable – d'autant que la contribution d'un projet au développement du pays concerné est souvent déterminé *ex ante* et que l'analyse de la plus-value potentielle d'un apport d'APD se focalise souvent sur le financement plutôt que sur l'impact en termes de développement durable¹⁵.

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) a été créé par Arrêté royal du 2 avril 2014 en application de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (articles 2,16°, 8, 31 et 35,2°). Ce Conseil a pour mission principale de donner des avis aux autorités fédérales belges afin d'encourager le respect du principe de la cohérence des politiques en faveur du développement, conformément à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 8 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

Pour en savoir plus sur le Conseil et pour lire d'autres de ses avis en français, néerlandais et anglais, veuillez visiter le site web : <http://www.ccpd-abco.be/>

¹⁴ Development Initiatives, *Blended Finance: Understanding its Potential for Agenda 2030*, November 2016, pp. 9-14.

¹⁵ Oxfam, « Private-Finance Blending for Development. Risks and opportunities », Oxfam Briefing Paper, February 2017.