

## CHAPITRE 1

### NOUVELLES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE BELGE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

#### Les réformes entreprises depuis 1997

La coopération belge est en pleine réforme. Depuis le dernier examen du Comité d'aide au développement (CAD) en septembre 1997 le dispositif de l'aide belge a connu à la fois une évolution législative majeure et une restructuration administrative importante. Ce processus se situe dans la suite que le gouvernement fédéral a donnée, notamment en 1999, aux recommandations formulées par la Commission parlementaire de suivi, mise en place en décembre 1995, pour répondre à de nombreuses critiques publiques quant à la pertinence et l'efficacité de l'aide belge. Ainsi, dans son rapport publié en juillet 1997, la Commission avançait une série de recommandations en vue de : i) mieux préciser les objectifs et les principes de base de la coopération belge ; ii) accroître les capacités du service public en matière de définition de la politique et simplifier les procédures ; et iii) introduire une séparation fonctionnelle entre la définition des politiques et la programmation d'une part et la mise en oeuvre des programmes et projets d'autre part, tout en veillant à une évaluation rigoureuse et indépendante des activités financées.

Le gouvernement belge a entamé le processus de réforme sur deux fronts principaux :

- Au niveau législatif, par l'approbation le 15 mai 1999 par la Chambre des Représentants d'une nouvelle "*Loi relative à la coopération internationale belge*". Celle-ci a été publiée dans le Moniteur belge du 1er juillet 1999. En voici les principaux éléments : i) la loi introduit la notion de "coopération internationale" : celle-ci est une affaire entre partenaires placés sur un pied d'égalité ; ii) l'objectif de la coopération internationale est défini par le développement durable, le partenariat et la pertinence au développement ; iii) la pertinence est définie d'après les critères du CAD ; iv) la coopération bilatérale devra se concentrer sur 25 pays (ou organisations régionales de pays) au maximum ; v) la coopération bilatérale devra se limiter à cinq secteurs d'intervention et trois thèmes transversaux prioritaires ; vi) la coopération multilatérale et la coopération via les partenaires non gouvernementaux sont mieux précisées.
- Au niveau des réformes administratives, il a été décidé de créer une société de droit public à finalité sociale, la Coopération technique belge (CTB), chargée de la mise en oeuvre de la coopération de gouvernement à gouvernement (ou coopération bilatérale directe), avec son siège à Bruxelles. La mise sur pied d'une société de promotion des investissements dans les pays en développement (le BIO) est prévue prochainement. La fonction de définition des politiques et de programmation a, par contre, été confiée à la Direction générale de la coopération internationale (DGCI), intégrée au sein du ministère des Affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale

## *Belgique*

(MAE). De plus, il a été créé une nouvelle fonction d'Évaluateur spécial rattaché au Secrétaire Général du MAE et faisant rapport directement au Parlement.

La nouvelle législation et la réforme administrative s'inscrivent globalement dans le consensus international qui s'est dégagé suite au document publié en 1996 par l'OCDE/CAD : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle* visant à rassembler tous les donateurs autour de certains thèmes et objectifs précis, notamment le thème mobilisateur de la lutte contre la pauvreté.

A la fin de l'année 2000 tous les dispositifs pour assurer la mise en oeuvre des grandes lignes de la réforme avaient été mis en place, notamment à Bruxelles. Par contre, la mise en pratique au niveau des 25 pays partenaires, en particulier la désignation des Attachés de coopération, était encore incomplète. La société spécialisée CTB a été créée par la loi du 21 décembre 1998 qui est devenue opérationnelle en avril 1999. Les responsables de la CTB<sup>2</sup> ont déployé des efforts considérables pour assurer le début administratif et opérationnel des activités de leur société et pour reprendre progressivement de la DGCI la gestion de l'ensemble des activités bilatérales directes.

D'un autre côté, la plupart des fonctionnaires de l'ancienne l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD) ont été intégrés à la nouvelle DGCI à partir de juillet 1999. Cette réforme administrative implique pour réussir l'émergence d'une nouvelle culture institutionnelle au sein de la DGCI et d'une collaboration étroite entre la DGCI, la CTB, et éventuellement le futur BIO, ainsi qu'entre la DGCI et les Attachés de la coopération intégrés dans les ambassades auprès des pays prioritaires. Pour une partie du personnel de la DGCI, habitué surtout à gérer et administrer des projets individuels, le défi est de replacer la coopération dans un contexte politique et économique plus large, de donner la priorité aux aspects stratégiques, de définir les mandats opérationnels et administratifs de la CTB, et d'assurer la mise en oeuvre et le suivi des politiques globales et sectorielles. Pour les autres départements et le personnel du MAE il s'agit par contre d'accepter les spécificités de la DGCI et de la coopération au développement, son potentiel comme élément essentiel de la politique étrangère, mais aussi la nécessité d'une approche rigoureuse, de choix stratégiques cohérents avec le consensus international, de priorités clairement établies et enfin de résister à la tentation de la dispersion géographique et du saupoudrage de l'aide. Un tel changement de culture institutionnelle doit être géré soigneusement, notamment du fait d'une certaine démoralisation au sein du personnel de la DGCI face aux incertitudes créées par la réforme de 1999 et à cause des risques de réformes institutionnelles ultérieures, de portée encore plus radicale.

Afin de garantir la spécificité des objectifs et activités de coopération au développement, le MAE et le Secrétaire d'état à la coopération au développement ont maintenu, jusqu'à nouvel ordre, un budget séparé pour la coopération internationale au sein du MAE. La responsabilité de la préparation et de l'utilisation du budget est ainsi assurée directement par le Secrétaire d'Etat à la coopération. La perspective d'une intégration du budget des Affaires étrangères et de celui de la coopération internationale est envisagée et débattue. Une telle intégration rendrait l'APD belge moins transparente. Elle risquerait aussi d'avoir des effets contraires à la recherche d'une cohérence accrue dans la mise en oeuvre de l'APD, recherche qui consiste aujourd'hui un objectif partagé par l'ensemble des pays Membres du CAD. L'Attaché de coopération internationale dans les pays prioritaires, dont la création a été une heureuse initiative, devrait, en effet, pouvoir disposer de délégations décisionnelles et financières. Le maintien d'un budget spécifique pour la coopération serait de nature, dans cette perspective, à permettre un renforcement de son rôle en termes de cohérence. Les services du personnel et les services financiers et logistiques de la DGCI ont par contre été intégrés au sein de la

2. La CTB a recruté plusieurs anciens Chargés de mission de l'ex-AGCD et anciens responsables des sections de coopération.

direction générale du MAE en charge des affaires administratives. Les services spécialisés de la documentation et des questions juridiques ont également été intégrés au sein des directions générales concernées du même ministère.

L'Évaluateur spécial a été nommé par l'arrêté ministériel du 4 mai 1999 et est opérationnel depuis la mi-1999. Il jouit d'une autonomie complète en ce qui concerne le choix des activités à évaluer, son plan de travail et ses méthodes. Il rend compte directement au Parlement.

### **Objectifs et orientations de la nouvelle loi relative à la coopération internationale belge**

La loi de 1999 répond dans une très large mesure aux préoccupations et aux recommandations de la Commission parlementaire de suivi créée en 1995. La première partie de la loi définit comme suit les objectifs devant être poursuivis par la coopération belge : "... *le développement durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté, sur la base du concept de partenariat et dans le respect des critères de pertinence pour le développement...*".

La loi renvoie aux critères fixés par le CAD afin de déterminer dans quelle mesure la pertinence pour le développement est effectivement prise en compte. A cet effet, les principes de base repris dans la loi sont les suivants : i) renforcement des capacités institutionnelles et de gestion ; ii) impact économique et social ; iii) viabilité technique et financière ; iv) efficacité de la procédure d'exécution prévue ; v) attention portée à l'égalité entre hommes et femmes ; vi) respect pour la protection ou la sauvegarde de l'environnement.

Au niveau géographique, la loi stipule que la coopération internationale belge concentrera ses activités sur un maximum de 25 pays (ou organisations régionales de pays). La loi fixe sept critères qui doivent entrer en ligne de compte pour déterminer cette liste de pays : i) degré de pauvreté du pays partenaire ; ii) expérience pertinente et actuelle de la coopération internationale belge relative au pays partenaire ; iii) contribution au développement socio-économique du pays partenaire ; iv) respect du principe de bonne gouvernance par le pays partenaire ; v) existence d'une situation de crise dans le pays partenaire pour laquelle la coopération internationale belge peut intervenir sur le plan international dans la résolution du conflit et la prévention de nouveaux actes de violence ; vi) degré d'intégration régionale du pays partenaire dans le cadre de la coopération régionale ; vii) politique en vue de faire disparaître des discriminations et politique d'égalité des chances menées par les autorités du pays partenaire. En application de cet article de loi, un Arrêté Royal en date du 26 juin 2000 a déterminé la liste des pays prioritaires de la coopération bilatérale directe comme suit dans le tableau 1.

En principe, le choix de ces pays de priorité par une procédure formelle et légale permettra à l'administration de l'aide de travailler dans un contexte plus stable et moins soumis aux aléas et aux pressions des acteurs concernés. Bien que la liste des pays prioritaires soit encore assez longue, elle devrait permettre d'atteindre une plus grande concentration géographique.

Tableau 1. Liste des pays prioritaires

<b>Afrique</b>	<b>Moyen-Orient</b>	<b>Amérique Latine</b>	<b>Asie</b>
Algérie Bénin Burkina Faso Burundi République Démocratique du Congo (ex-Zaïre) Côte d'Ivoire Ethiopie Mali Maroc Mozambique Ouganda République du Niger République Sud- Africaine Rwanda Sénégal Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) Tanzanie	Zone sous administration palestinienne	Bolivie Equateur Pérou	Bangladesh Cambodge Laos Viêt-nam

Source : Nouvelle loi de coopération (1999).

La loi stipule aussi que la coopération belge devra concentrer ses activités bilatérales dans les cinq secteurs d'intervention suivants :

- Les soins de santé de base, y compris la santé génésique.
- L'enseignement et la formation.
- L'agriculture et la sécurité alimentaire.
- L'infrastructure de base.
- La prévention de conflits et la consolidation de la société, y compris le respect de la dignité humaine, des droits humains et des libertés fondamentales.

Pour chaque secteur une note stratégique sera élaborée par la DGCI et transmise avant le 31 août 2002 à la Chambre des représentants et au Sénat, selon les modalités fixées par le Roi. Les notes stratégiques seront évaluées et adaptées au moins tous les quatre ans au contexte modifié de la coopération internationale.

En plus des cinq secteurs, la loi détermine également trois thèmes transsectoriels, dont la coopération belge devra tenir compte à l'avenir :

- L'égalité des chances entre les femmes et les hommes.
- Le respect de l'environnement.
- L'économie sociale.

De même que pour les cinq secteurs, pour chacun des thèmes une note stratégique précisera l'approche à prendre. Ces notes seront évaluées tous les quatre ans selon la même procédure.

Le nouveau gouvernement belge a approfondi son approche de la coopération internationale dans la note de politique internationale : *"La qualité dans la solidarité. Partenariat pour le développement durable"*, qu'il a soumise au Parlement en avril 2000. Ce document, d'une qualité remarquable, précise comme suit les lignes directrices de l'action que la Belgique entend mener au cours des années à venir :

- La coopération au développement existe pour les pays partenaires, c'est-à-dire pour l'amélioration du sort de leur population et en premier lieu des groupes défavorisés de cette population : les plus pauvres.
- La solidarité internationale se base sur le respect du partenaire, de sa population, des cultures, de la créativité, de la connaissance du pays partenaire.
- Seul un développement "durable" offre une véritable perspective.
- Il faut accorder autant d'attention à la problématique de la pauvreté urbaine qu'à celle de la pauvreté rurale.
- Prévenir vaut mieux que guérir, la prévention des conflits est donc préférable à l'aide humanitaire en temps de guerre ou à la reconstruction une fois que la paix est conclue.
- Les pays en développement sont considérés essentiellement sous l'angle de leur pauvreté. Ils possèdent souvent une richesse très considérable : la diversité des cultures, des langues et des expressions artistiques.
- Les pays (et les organisations) donateurs doivent autant que possible mener une politique de développement qui soit mutuellement cohérente.
- Les relations commerciales internationales et les traités qui les régissent exercent sur le niveau de développement une influence plus importante que celle de l'aide publique au développement (APD).
- Le respect signifie aussi que le pays partenaire n'est pas considéré en permanence comme un élève à sermonner et à corriger, voire à punir, ou comme un patient.
- De manière générale, le dialogue et le partenariat sont difficilement compatibles avec l'imposition de conditions absolues (bonne gestion, droits de l'homme, libre marché, etc.).

### **Une nouvelle réforme en perspective : la "défédéralisation" de l'aide**

De nouveaux changements majeurs s'annoncent. Les autorités belges ont décidé le 15 octobre 2000, en Cabinet restreint des ministres, de procéder à une délégation accrue de pouvoirs à l'échelon des Communautés et des Régions ("défédéralisation" du budget de la coopération internationale). Cette décision, reflétant l'accord de l'ensemble de la coalition gouvernementale, a été prise dans le contexte de la discussion et de l'approbation du budget fédéral pour 2001. Elle peut entraîner de nouveaux changements profonds et perturber la portée ou le déroulement des réformes en cours. La décision vise en effet, en principe, à déléguer dès 2004 aux entités communautaires et régionales la responsabilité totale ou partielle de la gestion de l'APD. Elle s'accompagnerait du transfert des éléments du budget fédéral y afférant. Il convient de noter que la déclaration gouvernementale laisse ouverte la possibilité d'approches différentes, en termes de mise en oeuvre, plus ou moins "maximalistes" ou

## *Belgique*

"minimalistes". Des décisions précises n'ont pas encore été arrêtées sur l'étendue et les modalités des transferts de compétences vers les Communautés et les Régions.

La délégation de la responsabilité fédérale aux entités communautaires et régionales est un processus politique, institutionnel et administratif complexe, remontant à quelques décennies. En 1970 les communautés françaises et flamandes de Belgique ont obtenu l'indépendance culturelle, première étape du démantèlement de l'état fédéral unitaire. Peu à peu les zones linguistiquement homogènes de Flandre et Wallonie ont été transformées en Etats-Régions. Il y a aujourd'hui deux types d'Etats-Régions : les Communautés et les Régions. Les Communautés sont compétentes pour les matières liées à la personne. Les Régions sont compétentes pour les matières liées au territoire. On dénombre ainsi : i) trois Communautés : la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone ; ii) et trois régions : la Région flamande, la Région Wallonne et la Région Bruxelles-Capitale. Le territoire de la Région flamande coïncide avec la zone néerlandophone. La Région wallonne inclut des aires de langue française et germanophone. La région de Bruxelles-Capitale exerce son autorité sur la zone bilingue couverte par la région. Chaque Région est, entre autre, responsable sur son territoire des questions touchant à l'économie, à l'emploi, aux infrastructures, à l'urbanisme et à l'aménagement régional, et à l'environnement.

Il ne semble pas que la décision de transférer des compétences en matière d'APD ait été évoquée ou débattue au préalable avec les différentes parties prenantes au programme d'aide et de coopération de la Belgique. Elle ne s'inscrit apparemment pas dans le cadre des récentes réformes utilement intervenues, ni dans celui d'une analyse de leurs premiers résultats. Les avis demeurent divergents quant au contenu précis, aux modalités de mise en oeuvre et aux incidences de cette décision. Les Communautés et les Régions s'en félicitent, tandis qu'au plus haut niveau, les responsables de la coopération au développement jugent irréaliste et inefficace un transfert qui, de surcroît, n'est pas désiré par les principaux acteurs ou partenaires. La raison d'être et l'impact de cette nouvelle réforme sur la cohérence des politiques de coopération au développement sont souvent mis en doute par des universitaires, des représentants politiques et des organisations non gouvernementales (ONG) belges, même si certains ne partagent pas ce jugement. Le Sénat belge a organisé diverses auditions sur cette question, qui ont mis en lumière la divergence des points de vue sur l'opportunité de la réforme et sur son impact final. La possibilité d'une régionalisation partielle, sur la base d'une répartition des responsabilités par pays bénéficiaires, ou d'une attribution des augmentations du budget de la coopération aux entités fédérées, laissant au niveau national la compétence sur le budget actuel, a été évoquée.

Le Premier Ministre de Belgique a déclaré, le 18 octobre 2000 : "Il faut, avec les commissions compétentes, soumettre la défédéralisation de la coopération au développement à une analyse profonde". Dans ce contexte, la commission au Sénat chargée des Affaires étrangères et de la coopération au développement a organisé à Bruxelles des auditions sur cette problématique. Le Secrétariat du CAD a été invité par ladite commission le 20 mars 2001. Il a présenté comme suit son analyse :

- Le transfert des compétences en matière d'aide à des entités infranationales constituerait "une première" au sein du CAD. Cette initiative ne trouverait son explication que dans les circonstances générales de la situation de la Belgique. En effet, en termes de coopération au développement, aucun pays Membre du CAD, même parmi les plus fédéralistes, n'a promu une telle solution qui peut mettre en question la responsabilité et les prérogatives d'un Etat central fédéral en matière de politique étrangère et d'aide au développement. Certes, chez plusieurs pays Membres du CAD (comme d'ailleurs en Belgique), la coopération du gouvernement central va de pair avec des initiatives complémentaires, nettement moins importantes sur le plan quantitatif, de "coopération

décentralisée". La "coopération décentralisée" émane de la volonté de certaines régions, municipalités ou cantons d'établir des relations de proximité avec d'autres pays, régions ou villes du Sud ou de pays en transition. Elle est généralement financée par des recettes fiscales régionales ou locales et bénéficie d'une forte association avec la société civile. En revanche, des transferts de compétence tels que ceux proposés auraient un effet majeur sur l'orientation de l'aide publique et, par voie indirecte, sur sa coopération multilatérale, ses priorités géographiques et sectorielles, la cohérence des politiques et des programmes réalisés, l'impact de ces derniers, ainsi que l'efficacité et l'efficience du système.

- Elle entraînerait notamment trois risques majeurs :
  - Tout d'abord le risque de perturber les efforts en cours pour réformer l'administration de l'aide et assurer une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelle, y compris dans le cadre du processus de réforme de l'ensemble de l'administration publique belge (le "*Plan Copernic*"). Ce plan comporte notamment l'ouverture au recrutement extérieur de fonctionnaires pour des fonctions de direction supérieure. La perspective d'un nouveau changement drastique intervenant d'ici moins de trois ans n'est pas de nature à assurer la stabilité d'entités comme la DGCI et la CTB, encore moins des personnes travaillant au sein de celles-ci. Dans un tel contexte d'incertitude, voire de méfiance, il va être de plus en plus difficile de motiver le personnel à accomplir les nouvelles tâches et responsabilités. Cela est d'autant plus dangereux que la DGCI est engagée dans un processus visant à modifier son rôle et par conséquent le profil de son personnel.
  - Ensuite, le risque de réduire la cohérence interne de l'ensemble du système d'aide au niveau de sa pertinence, efficacité et efficience, ainsi que des relations stratégiques entre ses composantes bilatérales et multilatérales. Il en va de même pour la cohérence entre l'APD et les autres politiques qui ont une influence sur le sort des pays en développement. Le résultat le plus probable serait alors un saupoudrage accru de l'APD, un manque d'unité politique et stratégique d'ensemble, une mise en oeuvre cloisonnée sans échange systématique d'expériences et d'enseignements, ainsi que, sur le terrain, une marginalisation croissante des acteurs belges.
  - Enfin, le risque majeur de renforcer une approche exclusivement belge de la coopération indirecte (voir chapitre 2) au détriment des processus et des dynamiques en cours dans plusieurs pays partenaires [à travers les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), les approches sectorielles, l'aide budgétaire et de programme, etc.]. Cela serait contraire aux efforts des donateurs, auxquels la Belgique a le souci de s'associer, en vue d'assurer une plus grande maîtrise des pays partenaires et des populations bénéficiaires quant à l'articulation de leurs besoins, leurs priorités et programmes, au moment où tous les donateurs s'attachent à relever ensemble le défi de la coordination entre leurs diverses agences bilatérales, comme avec les organisations multilatérales.

Les membres de la commission au Sénat chargée des Affaires étrangères et de la coopération au développement semblent partager cette vision des choses et des risques inhérents à la "défédéralisation". Reste à voir dans quelle mesure ils réussiront à exercer une influence sur leurs collègues de la Chambre des représentants ainsi que sur le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux et communautaires.

## *Belgique*

Sur la base des entretiens avec l'administration fédérale de l'aide, la CTB, les autorités infranationales, les représentants de la société civile, les parlementaires ainsi que l'audition au Sénat, on peut toutefois se demander si la dynamique de la "défédéralisation" pourra encore être stoppée. Certes, le transfert ne se réaliserait en principe pas avant 2004. De même, la possibilité de transferts de compétences entre l'Etat fédéral vers les Communautés et les Régions ainsi que le partage précis entre les différents acteurs n'ont pas non plus été définis dans les détails. Les modalités du transfert joueront à leur tour un rôle majeur. Il y a donc une marge de manoeuvre pour des discussions approfondies et des négociations entre les différents acteurs et partenaires. Au cas où des partages de compétence dans le domaine de l'aide belge seraient poursuivis à l'avenir, il faudrait que la Belgique choisisse une approche minimale assurant que l'administration fédérale ne serait pas dépourvue des compétences et des moyens lui permettant d'assurer, dans le domaine de la coopération, la cohérence, l'efficacité et l'impact sur le terrain. En effet, s'il est largement admis que la société civile, aussi bien dans les pays bénéficiaires que les pays donateurs, a un rôle important à jouer dans la coopération au développement, il est aussi explicitement prévu dans les accords de Cotonou que l'exécution de l'aide européenne est partagée entre les autorités européennes et nationales. La politique fédérale belge risquerait donc de perdre de sa crédibilité et de sa cohérence si elle se voyait privée de cet outil.

Dans un tel contexte il est essentiel que la portée de la "défédéralisation" et du transfert des moyens budgétaires respectifs de la part de la DGCI soit, le cas échéant, limitée à des domaines spécifiques de la coopération indirecte, à savoir aux actions menées par des organisations tierces ayant bénéficié de subventions accordées par la DGCI (par exemple, certaines ONG, universités et institutions scientifiques et organisations spécialisées de droit privé). Ces organisations ayant une forte assise communautaire et régionale et des relations étroites avec les pouvoirs publics infranationaux, ledit transfert pourrait se faire d'une façon efficace. Les modalités y relatives pourraient inclure un accord sur les priorités géographiques et sectorielles - accord basé sur les priorités déjà définies par la nouvelle loi de coopération - ainsi que sur les processus de coordination entre les deux niveaux.