

Examen par les pairs

BELGIQUE

Comité d'aide au développement



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD.

Les Éditions de l'OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.



Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

DAC Peer Review Belgium

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE rights@oecd.org ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération pour le développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant l'Autriche et le Portugal pour l'examen qui a eu lieu le 26 octobre 2005.

*Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le **Comité d'Aide au Développement**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.*

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

LISTE DES SIGLES

AGCD	Administration générale de la coopération au développement
APD	Aide publique au développement
APEFE	Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger
ASBL	Association sans but lucratif
BIO	Société belge d'investissement pour les pays en développement
BM	Banque mondiale
BPR*	Business Process re-Engineering
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CAP*	Processus d'appel consolidé
CFDD	Conseil fédéral du développement durable
CIAT	Comité international d'appui à la transition
CIPE	Comité interministériel de politique extérieure
CIUF-CUD	Conseil interuniversitaire de la communauté française – Commission universitaire pour le développement
CNCD	Centre national de la coopération au développement
CTB	Coopération technique belge
DGCD	Direction générale de la coopération au développement
DGCI	Direction générale de la coopération internationale
DGE	Direction générale coordination et affaires européennes du SPFAE
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OND	Office national du Ducroire
ONG	Organisation non gouvernementale
PAG	Procédure d'appel global
PCN	Point de contact national
PIC	Programme indicatif de coopération
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRITI	Pays à revenu intermédiaire tranche inférieure
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
SBI	Société belge d'investissement international
SPF	Service public fédéral
SPFAE	Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement
SSR/DDR*	Réforme du secteur de la sécurité/désarmement-démobilisation-réinsertion

UE	Union européenne
UNFPA	Fonds des Nations unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds des Nations unies pour les femmes
VLIR*	Conseil interuniversitaire flamand
VVOB*	Association flamande pour la coopération au développement et l'assistance technique

* Sigle dans la langue originale

Signes utilisés :

USD	Dollar des États-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris dans le total
n.a.	Non applicable

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme de leurs composantes.

Taux de change (EUR pour un USD)

2000	2001	2002	2003	2004
1.0851	1.1166	1.0611	0.8851	0.8049

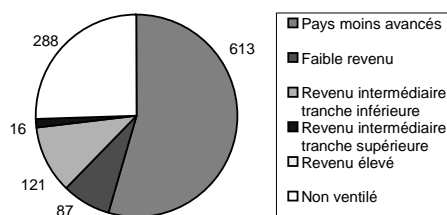
L'aide de la Belgique : Aperçu synthétique

BELGIQUE

APD bilatérale brute, moyenne 2002-03, sauf indication contraire

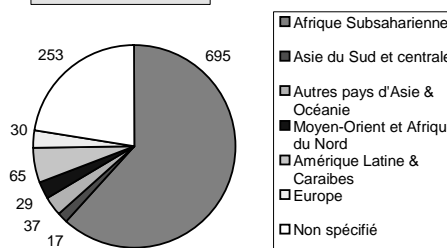
APD nette	2003	2004	Variation 2003/04
Prix courants (USD m)	1 853	1 452	-21.6%
Prix constants (2003 USD m)	1 853	1 291	-30.3%
En euros (millions)	1 640	1 169	-28.7%
APD/RNB	0.60%	0.41%	
Aide bilatérale (%)	79%	60%	
Aide publique nette (AP)			
Prix courants (USD m)	163	180	10.2%

Par groupe de revenu (USD m)



Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (USD m)	
1 Congo, Rép. dém.	415
2 Tanzanie	41
3 Serbie & Monténégro	28
4 Cameroun	26
5 Côte d'Ivoire	25
6 Rwanda	21
7 Burundi	17
8 Bolivie	17
9 Burkina Faso	15
10 Viêt-nam	12

Par région (USD m)



Par secteur

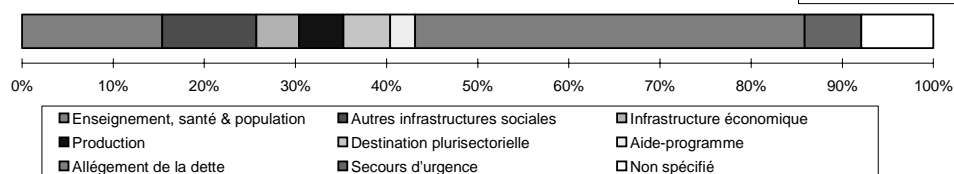


Table des Matières

Les principales Conclusions et Recommandations du CAD	10
Rapport du Secrétariat	21

Chapitre 1

Cadre Stratégique d'Ensemble et Nouvelles Orientations

Contexte d'ensemble.....	21
Une dynamique de réforme	21
Un cadre global porteur lié aux importantes réformes administratives en cours	22
Objectifs et principes de la coopération belge	22
Cadre législatif et institutionnel	22
Mobilisation en faveur des OMD et appui aux États fragiles	24
Coopération au développement : un soutien critique du public.....	24
Une progression du soutien public qui reste à conforter.....	24
Renforcement de l'éducation au développement et du plaidoyer.....	25
La défédéralisation en suspens.....	26
Points à prendre en considération	28

Chapitre 2

Volume et Répartition de l'Aide

Un enjeu : poursuivre la hausse de l'APD conformément à l'engagement national.....	29
La coopération bilatérale.....	30
La coopération bilatérale directe	30
La coopération bilatérale indirecte	30
Les programmes spéciaux	31
Une concentration géographique appropriée.....	32
Une concentration sectorielle à renforcer.....	33
Le poids du traitement de la dette	33
La coopération multilatérale : renforcer l'approche stratégique	34
L'APD octroyée par les entités fédérées.....	35
Points à prendre en considération	36

Chapitre 3

Priorités Sectorielles et Thématiques

L'investissement dans les États fragiles.....	37
Principes et modalités d'intervention.....	37
Mise en œuvre de la coopération : la Belgique et l'Afrique des Grands Lacs	38
Thèmes transversaux Genre et Environnement : portée et limites de leur prise en compte.....	40
Objectifs et principes.....	41
Méthodologie et moyens pour la mise en œuvre de l'approche transversale.....	41
Des résultats mitigés.....	42
Perspectives pour une meilleure intégration des thèmes transversaux.....	43

Appui au secteur privé	43
Des principes à clarifier : appui au secteur privé et économie sociale	43
Les acteurs et les outils de l'appui au développement du secteur privé	44
Perspectives	45
Points à prendre en considération	46

Chapitre 4

Cohérence des Politiques

Opportunités et défis pour la Belgique en matière de cohérence des politiques.....	47
Un engagement politique renouvelé.....	47
Un exemple positif : le déliement de l'aide publique.....	48
Un enjeu : le contrôle de l'exploitation et du commerce illicite des ressources de la RDC.	48
Renforcer la lutte contre la corruption	51
Le renforcement de la cohérence des politiques au sein du dispositif institutionnel belge	51
Maintenir la cohérence dans un système institutionnel pour partie défédéralisé	51
Renforcer les mécanismes de coordination au sein du SPFAE et entre départements ministériels	51
Mobiliser l'expertise	54
Points à prendre en considération	54

Chapitre 5

Organisation, Ressources Humaines et Système de Gestion

Dispositif général de l'aide fédérale : gérer une multiplicité d'acteurs	56
Organigramme de la coopération bilatérale : vers une plus grande rationalisation.....	56
Une nécessaire déconcentration	59
Relations DGCD/CTB : des clarifications nécessaires pour confirmer les acquis de la réforme	60
Relations DGCD/Acteurs de la coopération indirecte : une réforme en cours	62
Gestion des ressources humaines : le défi du recrutement.....	64
Suivi-évaluation et gestion axée sur les résultats : des efforts à poursuivre	66
Organisation des entités fédérées.....	67
Points à prendre en considération	68

Chapitre 6

La Coopération Belge sur le Terrain

Les modalités de partenariat et la perspective de l'appropriation et de l'alignement	70
Améliorer le cycle du projet	71
Délimitation des mandats de la DGCD et de la CTB	71
Alléger les procédures et le poids des contrôles financiers	72
L'impact de la cogestion	73
Efficacité de l'aide	73
La coopération belge et les nouvelles modalités de l'aide	73
Harmonisation et coordination entre donateurs : un engagement actif sur le terrain.....	74
Nécessité de développer une stratégie sur l'efficacité de l'aide.....	77
Points à prendre en considération	77

Liste des Annexes

Annexe A Mesures prises par la Belgique depuis l'Examen de 2001	78
Annexe B OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide	80
Annexe C Le soutien apporté par la Belgique à l'action humanitaire.....	87

Annexe D Le programme d'aide de la Belgique à la RDC	96
Annexe E Le programme d'aide de la Belgique au Maroc	107
Communiqué du Président du CAD	113
Définitions des Principaux Termes	115
Bibliographie	118

Liste des Tableaux

Tableau 1. Évolution de l'aide multilatérale (en millions EUR).....	34
Tableau B.1. Apports financiers totaux.....	80
Tableau B.2. APD par grandes catégories	81
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région and groupe de revenu	82
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	83
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	84
Tableau B.6. Panorama comparatif	85
Tableau C.1. Structure du budget de l'aide humanitaire de la Belgique.....	89

Liste des Organigrammes et Graphiques

Organigramme 1. DGCD	57
Organigramme 2. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.....	58
Graphique 1. Pyramide des âges des effectifs de la DGCD au 01/01/03	65
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2003.....	86

Liste des Encadrés

Encadré 1. Nature et enjeux de la défédéralisation de la coopération au développement ...	27
Encadré 2. Coordination entre Défense et Coopération : l'appui au programme SSR/DDR en RDC	40
Encadré 3. La prise en compte de l'égalité homme-femme et de l'environnement au Maroc.....	42
Encadré 4. Les outils de BIO : principales caractéristiques	44
Encadré 5. Respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : nature et fonctions du PCN belge	50
Encadré 6. Défédéralisation et cohérence des politiques : le cas du commerce des armes .	52
Encadré 7. La Coopération technique belge (CTB).....	61
Encadré 8. Cycle de projet : processus et répartition des rôles entre DGCD et CTB.....	62
Encadré 9. Le service de l'Évaluation spéciale	66
Encadré 10. Maroc : vers une approche plus programmatique et un renforcement de l'appui institutionnel.....	74
Encadré 11. Harmonisation et alignement au Maroc.....	75
Encadré 12. Projet d'appui à la lutte contre les violences sexuelles en RDC	76
Encadré 13. Faire des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire une réalité	94
Encadré 14. Les axes de la coopération de la Belgique en RDC.....	98
Encadré 15. Harmonisation et alignement en RDC.....	103

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

Le cadre général et les nouvelles orientations

Une dynamique de réforme

Depuis 2001, la Belgique a engagé des réformes et pris des mesures lui permettant de s'adapter au nouveau contexte international de la coopération au développement, tout en prenant en considération les recommandations du précédent examen. L'inscription dans un cadre légal de l'objectif de 0.7 % du revenu national brut (RNB) alloué à l'aide publique au développement (APD) d'ici à 2010, le renforcement de la concentration géographique de l'aide, l'ajustement de la stratégie fédérale sur les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la consolidation de la structure institutionnelle mise en place suite à la réforme de 1999 en sont des illustrations positives. La Belgique souhaite aujourd'hui inscrire son action dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, ce qui nécessite qu'elle adapte ses instruments et de ses modalités d'acheminement de l'aide. Son engagement comme chef de file en République Démocratique du Congo (RDC) pour l'exercice pilote de mise en œuvre des principes pour une bonne pratique de l'engagement international dans les États fragiles témoigne de sa détermination.

Cette dynamique de changement a bénéficié du Plan Copernic mis en place au début des années 2000 pour réformer l'administration publique fédérale belge. Il a conduit en 2003 à l'intégration de la coopération au développement au sein du nouveau Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (SPFAE), sous la forme de la Direction générale de la coopération au développement (DGCD). Ce plan favorise l'introduction d'une gestion axée sur les résultats. Un processus de rationalisation administrative a démarré en 2004, qui a conduit à une plus grande recherche de cohérence interne au sein du SPFAE et a permis d'identifier les blocages concernant la mise en œuvre des programmes d'aide. L'apport d'expertise supplémentaire et la mise en place de mesures favorisant un contrôle des dépenses *ex post* plutôt que *ex ante* pourraient en être des résultats significatifs. Les efforts engagés doivent être poursuivis, d'une part pour consolider les acquis des réformes, d'autre part pour développer une approche plus stratégique des différents acteurs de l'aide et, enfin, pour prendre en compte l'évolution des besoins, en particulier au niveau des ressources humaines, liés à l'accroissement du budget de la coopération et à la mise en place de nouvelles modalités de l'aide.

Un cadre législatif et institutionnel propice à l'engagement en faveur des OMD

La loi du 25 mai 1999 est la référence de la politique de coopération au développement de la Belgique. L'objectif prioritaire en est le développement humain 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 définis par le CAD. La loi instaure le principe de concentration géographique et sectorielle de l'aide. L'APD bilatérale directe belge est ciblée sur 18 pays et sur cinq secteurs de concentration : i) les soins de santé de base; ii) l'enseignement et la formation ; iii) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; iv) l'infrastructure de base ; et v) la prévention des conflits et la consolidation de la société. S'y ajoutent trois thèmes transversaux, relatifs au genre, à l'environnement et à l'économie sociale. Par ailleurs, l'engagement pris à Monterrey de porter l'APD

de la Belgique à 0.7 % du RNB en 2010 a été inscrit dans la loi en 2002. A partir de 2003, la nomination au rang de ministre du membre du gouvernement en charge de la coopération au développement marque la place acquise par celle-ci au sein de la politique gouvernementale.

La note de politique du ministre de la Coopération au développement d'octobre 2004 affirme le caractère central des OMD pour la politique belge de coopération. Cette option se traduit par un ciblage conséquent sur les pays les moins avancés (PMA) et par le maintien d'une coopération belge importante dans les États fragiles d'Afrique centrale. Elle devra à l'avenir amener la Belgique à porter davantage d'attention à l'accès aux services sociaux de base et à l'égalité homme-femme, mais également à la lutte contre le VIH/sida et à la protection des droits de l'enfant, deux thèmes qui sont actuellement peu pris en compte. Le ministre place par ailleurs au niveau de priorités stratégiques la recherche d'efficacité et le renforcement de la cohérence. La mise en oeuvre de ces orientations positives nécessite un approfondissement de l'effort engagé pour simplifier les procédures et développer les complémentarités entre les différents canaux d'acheminement de l'aide. La Belgique pourrait en effet renforcer son impact par une plus grande rationalisation de ses outils.

Le Parlement belge exerce un rôle de suivi de la politique de coopération et participe aux orientations de la politique à travers son rôle législatif. Il mène un plaidoyer vis-à-vis du gouvernement en faveur de la tenue de l'engagement des 0.7 %. Les acteurs de la coopération indirecte, en particulier les ONG et les universités, jouent également un rôle important en matière de plaidoyer, d'éducation et de mobilisation pour le développement. Ils bénéficient pour cela d'un appui conséquent de la DGCD. L'éducation au développement et la communication, secteurs dans lesquels la DGCD accroît son effort, doivent demeurer des lieux d'investissement prioritaires compte tenu de la faible connaissance du public belge concernant les questions de développement et les actions menées au niveau fédéral dans ce domaine.

La défédéralisation de la coopération au développement en suspens

La coopération au développement reste actuellement à 95 % du ressort du niveau fédéral belge. Toutefois, la question de sa défédéralisation, c'est-à-dire du transfert de certaines parties de la coopération au développement aux entités fédérées, selon les compétences qui leur sont attribuées dans l'ordre interne, demeure d'actualité. En effet, ce principe figure dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, et a été confirmé dans une déclaration gouvernementale de juillet 2003. Le ministre de la Coopération, tout en rappelant que la coopération au développement demeure une compétence fédérale, cherche à développer, en conformité avec les lois de 1999 et 2001, les synergies entre la coopération fédérale et les coopérations des entités fédérées, qui peuvent mener des actions dans le prolongement de leurs compétences. Il n'exclut pas d'augmenter la part des budgets alloués à celles-ci dans le cadre de la négociation pour l'atteinte de l'objectif budgétaire des 0.7 %, sous réserve du maintien d'une cohérence globale. Les risques de la défédéralisation en termes de dispersion et de perte d'efficacité, de pertinence et de cohérence, qui avaient été identifiés en 2001 par le CAD, restent réels. A l'heure où la Déclaration de Paris appelle à plus d'harmonisation, et alors que la Belgique souhaite jouer un rôle moteur dans la définition d'une politique européenne de coopération plus cohérente, il est essentiel que son dispositif institutionnel s'inscrive dans cette perspective d'efficacité de l'aide et lui donne les moyens de jouer son rôle au niveau international.

Recommandations

- La Belgique est invitée à consolider et stabiliser l'architecture de la coopération au développement, en adaptant les instruments existants pour renforcer les synergies et les complémentarités.
- La Belgique devrait poursuivre la politique d'éducation au développement et renforcer la politique d'information en vue d'accroître l'adhésion du public aux objectifs internationaux du développement et à l'action gouvernementale en ce domaine.
- Il est important, quelles que soient les solutions institutionnelles qui seront adoptées, de maintenir toute la compétence de la coopération au développement au niveau fédéral, sans préjudice pour les entités fédérées de mener des actions de coopération dans leurs domaines de compétence propres, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'aide de la Belgique.

Le volume et la répartition de l'aide

Un enjeu : poursuivre la hausse de l'APD conformément à l'engagement national

Après un pic à 1.85 milliard USD en 2003 résultant d'une importante opération de remise de dette, l'APD belge est revenue en 2004 à un niveau de 1.46 milliard USD. Le ratio APD/RNB connaît une évolution en dents de scie, liée aux opérations de remise de dette. Il est ainsi passé de 0.43 % en 2002 à 0.60 % en 2003, avant de revenir à 0.41 % en 2004. On note néanmoins une reprise sensible du financement public de l'aide depuis 1999. En 2004, la Belgique se situait au neuvième rang des pays du CAD en terme de pourcentage du RNB, avec un ratio supérieur à la moyenne du CAD (0.25 %) et presque égal à l'effort moyen par pays (0.42 %). Elle s'inscrit donc dans l'objectif des États membres de l'Union européenne de consacrer 0.33 % de leur RNB à l'APD d'ici à 2006, et son engagement d'atteindre le ratio de 0.7 % dès 2010 la place au-delà des engagements européens d'atteindre le taux de 0.51 % en 2010 et de 0.7 % en 2015.

Un cadre de croissance a été élaboré pour assurer le respect de l'engagement belge. Compte tenu du poids des opérations de remise de dette dans le gonflement récent des chiffres de l'APD - elles ont représenté jusqu'à 40 % de l'APD en 2003 - il est essentiel de prévoir de nouveaux moyens budgétaires et/ou d'identifier de nouveaux moyens de financement, ceci alors que les autorités belges se sont engagées à maintenir l'équilibre des finances publiques. La programmation de ces moyens, les modalités de leur mise en œuvre ainsi que les besoins en ressources humaines constituent autant de défis sur lesquels le CAD encourage les autorités belges à se pencher sans tarder. La gestion d'un volume d'aide appelé à quasiment doubler entre 2004 et 2010 suppose un ajustement de la capacité de la DGCD et de la Coopération technique belge (CTB), d'autant que cette aide accrue devrait davantage se traduire par des flux d'argent frais vers les pays partenaires. Ceux-ci pourraient renforcer, à travers des choix budgétaires appropriés, la mise en œuvre des orientations stratégiques de la coopération belge pour la réalisation des OMD.

Coopération bilatérale : poursuivre la concentration géographique et sectorielle

L'acteur clé de la coopération belge est la DGCD, qui gère, de façon directe ou indirecte, environ 60 % de l'APD. Le Service public fédéral des Finances, qui gère les prêts d'État à État et les contributions aux organisations internationales, soit 10 % de l'APD, est également un acteur important. Par ailleurs, certaines directions générales du SPFAE autres que la DGCD ont un rôle important, le ministre des Affaires étrangères étant compétent pour ce qui est de la prévention des

conflits et d'une partie de l'aide humanitaire (soit 5 % du budget de l'APD). S'ajoutent également les actions des Régions et des Communautés, des Provinces et d'un grand nombre de communes (5 % de l'APD), et pour une part variable selon les années, le traitement de la dette, géré par l'Office national du Ducroire. L'aide bilatérale de la Belgique est acheminée selon deux canaux : i) la coopération bilatérale directe (ou coopération gouvernementale), qui comprend les différentes formes d'aide gérées au niveau fédéral ou au niveau des institutions fédérées ; ii) la coopération bilatérale indirecte, constituée des programmes cofinancés par la DGCD mais préparés et exécutés par les acteurs dits indirects, qui sont essentiellement des ONG agréées, des universités et institutions scientifiques belges et des associations spécialisées dans la formation des ressources humaines des pays en développement. Par ailleurs, des programmes spéciaux incluent ce qui a trait à l'aide humanitaire et à la prévention des conflits, ainsi qu'au Fonds belge de survie (FBS). La coopération indirecte, en progression régulière, est importante, puisqu'elle représentait en 2003 29 % de l'APD globale de la Belgique hors opérations de désendettement. Les fonds spéciaux représentent quant à eux 20 % de l'aide gérée par la DGCD.

La concentration géographique de la coopération gouvernementale, qui est ciblée depuis 2003 sur 18 pays, est en progression sensible : les cinq principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale ont reçu 64 % du total de l'aide bilatérale en moyenne en 2002-03, contre 34 % en 1997-98. Plus de la moitié de l'aide de la Belgique est allouée à des PMA, et une forte priorité est donnée à l'Afrique Centrale : cette région a reçu plus de 60 % de l'aide bilatérale versée par la Belgique en moyenne en 2002-03. Cet effort de concentration doit être maintenu car il permet d'améliorer l'impact de l'aide apportée par la Belgique. Aussi, il y aurait lieu de voir dans quelle mesure l'aide indirecte pourrait, compte tenu de son importance, être également associée à la recherche d'un plus grand ciblage géographique.

La stratégie de concentration sectorielle inscrite dans la loi vise à répondre de manière plus efficiente aux besoins des pays aidés et à permettre une intervention au niveau de l'ensemble d'un secteur. L'exemple du Maroc montre l'efficacité de cette stratégie. Toutefois, la concentration sectorielle, qui là encore ne concerne que l'aide gouvernementale, devrait être davantage mise en oeuvre. De même, la progression de l'aide allouée aux services sociaux et infrastructures de base devrait être poursuivie et la prise en compte des thèmes transversaux amplifiée, dans la perspective de l'atteinte des OMD. Ceci pourrait appeler une révision des modalités de la coopération indirecte, afin de permettre une meilleure adéquation du dispositif de coopération aux objectifs poursuivis.

Vers une approche plus stratégique de l'aide multilatérale

L'aide multilatérale représente 20 % de l'APD nette de la Belgique, une part qui monte à 30 % si l'on prend en compte les financements affectés (projets multi-bilatéraux et aide d'urgence). Une politique de concentration sur 12 organisations prioritaires est en cours mais se heurte à la complexité croissante de l'architecture internationale de l'aide. Parallèlement, la Belgique cherche à promouvoir une approche plus stratégique. Celle-ci pourra être approfondie à l'avenir en s'inspirant des approches des autres donateurs et en valorisant davantage les enseignements de son expérience de coopération bilatérale au sein des instances de décision des organisations multilatérales.

Recommandations

- La Belgique est encouragée à respecter l'échéancier qu'elle a établi et à affecter les moyens budgétaires correspondant à la programmation des ressources nécessaires pour atteindre l'objectif de 0.7 % d'ici 2010, en tenant compte de la composition de son APD et des prévisions concernant les remises de dette.

- La Belgique est invitée à consolider l'effort de concentration géographique et à préserver la continuité des relations de coopération en maintenant inchangée la liste des 18 pays de concentration.
- La Belgique est invitée à ré-examiner les modalités et la distribution sectorielle de son aide afin de s'assurer qu'elle appuie la mise en œuvre des stratégies sectorielles des pays partenaires et contribue substantiellement à l'atteinte des OMD.

La cohérence des politiques au service du développement

Vers une meilleure coordination en matière internationale pour la cohérence des politiques

L'attention à la cohérence des politiques est une préoccupation croissante du gouvernement de la Belgique. Celui-ci porte une attention particulière à la dimension de la sécurité ainsi qu'aux enjeux du commerce international. La Belgique promeut à cet égard la disparition des subventions à l'exportation des produits agricoles et la levée des mesures protectionnistes entravant les échanges en provenance des pays en développement. La recherche de cohérence est également mise en œuvre à travers l'effort poursuivi en matière d'allègement de la dette des pays lourdement endettés et la conduite d'une politique de déliement de l'aide publique allant au-delà des termes de la recommandation du CAD.

Le SPFAE, et en particulier la DGCD, ont un rôle stratégique en matière de coordination entre les départements ministériels (y compris les Communautés et les Régions) dans le domaine multilatéral et de la mondialisation. L'intégration de la Coopération dans le SPFAE, et la mise sur pied de mécanismes de concertation au sein du SPFAE et entre Services Publics Fédéraux a permis d'améliorer la coordination, notamment entre les pôles Diplomatie, Défense et Coopération. Toutefois, nombre de concertations ont lieu d'une manière *ad hoc*. L'amélioration de la cohérence requiert une structuration renforcée des mécanismes interministériels de concertation ainsi que la mise à disposition de ressources humaines spécialisées. Ceci permettrait d'aller au-delà du partage d'information ou d'une coordination stratégique ponctuelle, et de mettre en place une approche stratégique commune incluant la recherche de synergies entre les différentes dimensions des relations de la Belgique avec les pays en développement. Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires que la défédéralisation de compétences dans des domaines clés tels que le commerce extérieur, l'agriculture ou l'environnement, peuvent compliquer la recherche de cette cohérence et nécessitent la mise d'un dispositif d'arbitrage entre les instances fédérales et fédérées.

Améliorer la cohérence des politiques dans certains secteurs clés

L'analyse des différentes dimensions politique, économique et commerciale des relations de la Belgique avec la RDC illustre l'importance de la cohérence des politiques, notamment dans le cas d'un pays fragile, où la faiblesse institutionnelle se conjugue à l'exploitation illégale des ressources, alimentant l'instabilité et l'insécurité. En particulier, alors que la Belgique reste un partenaire commercial clé de ce pays, il serait utile que la dimension économique soit davantage intégrée dans l'analyse de la coopération, en sorte que puisse être définie une stratégie globale d'appui au développement de la RDC. Une plus grande clarification des intérêts économiques est pour cela nécessaire. Elle pourrait porter en premier lieu sur la contribution des investissements privés belges au développement économique de la RDC.

La Belgique devrait en second lieu continuer à renforcer le suivi du comportement des sociétés belges ayant des intérêts en RDC et des importations en provenance de RDC, dont celles de diamant et de coltan. Il y a là un enjeu clé en terme de cohérence avec la promotion de la paix et de la sécurité dans la région, un lien étant clairement établi entre l'exploitation et le commerce illégal des ressources

et le trafic d'armes. Les efforts entrepris par la Belgique pour limiter les pratiques illégales doivent donc être poursuivis. Il convient à cet égard de souligner l'appui apporté par la Belgique aux travaux du Comité d'Investissement de l'OCDE, qui conduit actuellement une étude sur la conduite des affaires dans les zones à gouvernance faible, avec une analyse du cas de la RDC. A l'avenir, le point de contact national (PCN) belge chargé du suivi des directives de l'OCDE sur les entreprises multinationales pourrait être plus incisif dans le traitement des plaintes déposées concernant la RDC. Ceci supposerait un recours accru à l'expertise et l'instauration d'une communication plus forte avec la DGCD. Une meilleure articulation entre le secteur économique et commercial et la coopération au développement devrait également permettre de renforcer le lien entre la répression de la corruption et sa prévention. Au niveau de la gestion de l'aide, l'intensification de la lutte contre la corruption, souhaitée par le ministre, nécessitera d'introduire de nouveaux mécanismes tels que des clauses anti-corruption, qui soient conformes à la recommandation du CAD de 1996 sur les achats financés par l'aide.

Recommandations

- La Belgique est encouragée à finaliser et mettre en œuvre sa note stratégique transversale de long terme sur la cohérence entre les approches de l'aide au développement et les autres politiques sectorielles ayant un impact sur les pays en développement, y inclus les politiques commerciales, d'investissement international et de migration.
- La Belgique devrait examiner les modalités d'une structuration renforcée des mécanismes interministériels d'information et de coordination, prenant en compte les spécificités du système institutionnel et prévoyant des moyens d'arbitrage entre les niveaux fédéral et fédérés.
- La Belgique devrait tirer parti des travaux menés dans le cadre de l'OCDE pour poursuivre et amplifier ses efforts de promotion du respect du code de bonne conduite des entreprises multinationales, notamment en renforçant l'activité et les moyens du PCN.

La gestion et la mise en œuvre de l'aide

Une coopération appréciée sur le terrain

La coopération belge jouit d'une bonne réputation et entretient de bonnes relations avec ses pays partenaires. Ceci tient notamment à la continuité des relations et à la qualité du dialogue instauré, permis par des équipes compétentes et motivées. Néanmoins, le système des commissions mixtes qui régit la coopération bilatérale directe s'avère rigide et lourd et gagnerait à être ré-examiné, en vue de favoriser une relation de partenariat privilégiant l'appropriation et l'alignement et facilitant l'harmonisation avec les autres donateurs. Un tel réexamen devrait également viser à améliorer la prévisibilité de l'aide de la Belgique.

Clarifier les rôles des acteurs fédéraux et améliorer le cycle de projet

Un des principes de la réforme de la coopération bilatérale belge a été la séparation partielle de l'élaboration de la politique de coopération et de sa mise en œuvre. Elle a conduit à la création d'une part de la DGCD, qui a pour mission l'élaboration et la coordination budgétaire et statistique des programmes de coopération, et d'autre part de la CTB, société anonyme de droit public à finalité sociale qui est le partenaire exclusif de la DGCD pour ce qui concerne la mise en œuvre de l'aide bilatérale directe. De nombreux efforts ont été menés pour délimiter les rôles des deux institutions et améliorer l'efficacité et la qualité du partenariat. Ces efforts doivent être poursuivis dans deux directions : i) augmenter la capacité d'exécution de la CTB afin d'éviter un blocage dans le

déboursement d'une aide qui est appelée à augmenter ; ii) améliorer les conditions d'acheminement de l'aide. Pour cela, des clarifications devront être apportées quant à la répartition des fonctions de la DGCD et de la CTB. De même il importera de reconsidérer les modalités du cycle de projet en cherchant à repérer les dysfonctionnements et à alléger les procédures, y inclus par une simplification des modalités des contrôles financiers.

Les compétences du ministre de la Coopération en matière d'aide d'urgence et de prévention des conflits relèvent depuis 2004 du ministre des Affaires étrangères. Il importe de vérifier l'opérationnalité de la nouvelle division des tâches qui en découle, en termes de charge administrative et d'efficacité des processus de décision et de déboursement, et d'envisager le cas échéant d'autres aménagements institutionnels.

Adopter une approche plus stratégique vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de l'aide

De multiples instances participent à la mise en œuvre de l'aide bilatérale : à côté de la CTB interviennent en effet, sur la base de cofinancements publics et selon des procédures et modalités très variées, nombre d'ONG et d'associations belges, mais aussi des syndicats, des universités, des institutions scientifiques, des villes et des communes. De même, le Fonds belge de Survie, ou encore BIO, la Société belge d'investissement pour les pays en développement, qui est le principal vecteur de l'appui au secteur privé dans les pays en développement, répondent à des modalités spécifiques. En conséquence, la DGCD ne gère en direct (avec une mise en œuvre par la CTB) qu'environ un tiers du volume d'aide qui lui est confié. Cet éclatement des canaux d'acheminement de l'aide permet une grande flexibilité, qui s'est révélée utile dans le cas des États fragiles. Mais, en réduisant la marge de manœuvre de la DGCD, il favorise la dispersion et peut nuire à la cohérence des interventions de la coopération belge, et donc à son impact. Il sera donc utile d'adopter une approche plus stratégique de l'ensemble des acteurs de l'aide, par une clarification des fonctions de chacun et la recherche plus systématique de synergies. L'actuel plan de management du Directeur Général de la Coopération au développement s'y emploie.

Une approche plus stratégique est en particulier nécessaire vis-à-vis des 135 ONG agréées, qui sont le premier vecteur de la coopération indirecte et bénéficient de cofinancements à hauteur de 75 à 85 % du coût des programmes présentés. Une réforme du système de cofinancement est en cours, qui vise à améliorer l'efficacité du dispositif par une meilleure prévisibilité des financements et un allègement de la tâche administrative de suivi. Cette réforme pourrait être également l'occasion de développer une approche plus stratégique du partenariat avec les ONG, sur la base d'une vision politique du cofinancement qui reste à définir. Cette vision devra prendre en compte le caractère spécifique et la valeur ajoutée de l'action des ONG, mais également les impératifs résultant de la nécessaire recherche de convergence et de complémentarité entre les programmes cofinancés et les objectifs de la coopération belge. Cette approche plus stratégique serait également nécessaire vis-à-vis des autres partenaires de la coopération indirecte, en particulier les universités et les institutions scientifiques, afin de s'assurer qu'ils contribuent à l'atteinte des objectifs de la coopération belge avec efficacité et sans duplication. D'autres instruments de la coopération belge devraient également être ré-examinés dans le même souci de cohérence. C'est notamment le cas pour BIO: bien que la DGCD en soit le principal financeur, cette dernière ne peut, pour des raisons statutaires, influencer sur l'orientation de ses activités.

Vers une plus grande déconcentration

La responsabilité des ambassades belges en matière de coopération bilatérale directe a été accrue depuis 2000 suite à la création d'un nouveau cadre d'attachés de la coopération au développement. Toutefois, le niveau de délégation d'autorité reste limité tant sur le plan décisionnel que financier. La

coopération multilatérale et la coopération indirecte échappent également largement au contrôle des représentations de la DGCD. Une plus grande déconcentration est souhaitable dans l'optique de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle suppose la mise en place d'une concertation plus étroite entre Bruxelles et le terrain en ce qui concerne les décisions d'orientation stratégique, une délégation des décisions concernant les projets de moindre envergure, un ré-examen des procédures financières pour privilégier la mise en place de contrôles *a posteriori* et non plus *a priori*, et une plus grande délégation du suivi de la coopération indirecte et de la coopération multilatérale. Ce mouvement de déconcentration pourra bénéficier de la culture de communication et de consultation actuellement développée à la DGCD. Il devrait être accompagné d'un accès renforcé à l'expertise sectorielle ou thématique, s'appuyant sur le nouveau service transversal d'Appui à la politique.

Rationaliser la gestion des ressources humaines

La Belgique fait face au double défi du renouvellement des ressources humaines de la coopération au développement et du maintien d'une expertise interne. De nombreux postes restent non pourvus par suite du manque d'agents statutaires, et ceci en dépit d'un recours important à du personnel contractuel. Cette situation affecte le bon fonctionnement de la DGCD. La réponse à ces défis est cruciale dans un contexte où il est nécessaire d'adapter la réponse à des besoins et des modalités de partenariat en évolution, et de prévoir l'accroissement de personnel qui sera nécessaire pour gérer l'augmentation programmée du volume de l'APD. Elle passe par une plus grande rationalisation de la gestion des ressources humaines, qui souffre de la juxtaposition de sept statuts différents.

Il y aurait lieu d'une part d'examiner les moyens de stabiliser le personnel du cadre intérieur, ainsi que le personnel temporaire compétent, afin d'atteindre les effectifs requis, et d'autre part, de revoir les conditions du concours d'entrée à la carrière externe. Il serait nécessaire également d'examiner les moyens permettant d'éviter que la juxtaposition de la carrière extérieure, réservée aux nouveaux attachés de la coopération, et de la carrière intérieure, dont les membres sont en poste à Bruxelles, ne crée une fracture préjudiciable au bon fonctionnement de la coopération. Il conviendrait enfin d'examiner les modalités nécessaires au maintien d'une expertise technique interne dans les secteurs où la coopération belge dispose d'un fort avantage comparatif, en tenant compte de l'expertise disponible à la CTB. Cette réflexion devra prendre en compte la création envisagée en 2006 d'un cadre unique Affaires étrangères (diplomatie, affaires consulaires, commerce et coopération) au niveau de la carrière extérieure.

Évaluation

Le secteur du suivi-évaluation est en plein renouvellement, après une phase difficile traversée au début des années 2000. Un service d'évaluation interne a été mis en place en 2004 à la DGCD. Parallèlement, le service de l'évaluateur spécial, qui est compétent pour l'ensemble de la coopération au niveau fédéral, est également devenu opérationnel en 2004. Il est maintenant nécessaire d'accélérer le développement d'outils d'évaluation, de développer les supports adéquats pour la restitution et la capitalisation des leçons tirées des évaluations et de clarifier les rôles des différents acteurs de la coopération belge en matière d'évaluation, entre notamment la DGCD et le Service de l'Évaluation spéciale, et entre la DGCD et la CTB, afin d'éviter toute duplication. Un plan stratégique pluri-annuel pour l'évaluation pourrait ensuite être développé en vue de favoriser l'utilisation des évaluations par les acteurs de la coopération au développement. Il est également nécessaire de poursuivre la mise en place des outils adéquats pour une gestion axée sur les résultats.

Promouvoir l'efficacité de l'aide

La Belgique souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et cherche à la mettre en œuvre à travers son action dans chacun de ses pays partenaires, comme le montre l'adoption du principe de la cogestion. De même, si l'aide par projet reste la modalité dominante de la coopération belge, la Belgique a pris des mesures en vue de développer une approche plus programmatique de l'aide. Elle a ainsi démarré une phase pilote de trois ans qui prévoit que 15 à 20 % de l'aide bilatérale sera octroyée sous forme d'aide budgétaire générale. La Belgique s'investit également activement dans la promotion de la coordination et de l'harmonisation entre donateurs, et explore de nouvelles formes de coopération telles que les coopérations trilatérales.

La Belgique devrait maintenant développer une véritable stratégie dans le domaine de l'efficacité de l'aide en élaborant un plan pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il lui faut pour cela mettre en perspective l'ensemble des ajustements en termes institutionnels et de procédures rendus nécessaires pour renforcer l'efficacité de l'aide, notamment : approfondir la politique de déconcentration, renforcer l'expertise nécessaire à la mise en œuvre d'une approche plus programmatique, réviser certaines règles de financement de la coopération qui rendent difficile l'harmonisation et l'alignement, adapter la CTB et ses modalités de coopération avec la DGCD aux nouveaux instruments (aide budgétaire, coopération déléguée, programmes conjoints, etc.), et enfin revoir le processus d'élaboration des notes stratégiques et le système des commissions mixtes pour mieux assurer l'alignement sur les stratégies nationales et améliorer la prévisibilité de l'aide.

Recommandations

- La DGCD est invitée à renforcer les synergies et les complémentarités entre les différents canaux d'acheminement de l'aide, en privilégiant une approche plus stratégique des acteurs de la coopération indirecte, dans un souci d'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'aide.
- La Belgique devrait poursuivre la clarification des mandats de la DGCD et de la CTB, réviser les procédures en vue d'optimiser les capacités du système de coopération, et ré-examiner le rôle de la CTB dans la perspective des nouvelles modalités de l'aide.
- La Belgique pourrait renforcer la déconcentration par une plus grande délégation de pouvoir aux bureaux de coopération des ambassades en matière de coopération gouvernementale et en matière de suivi de la coopération indirecte, tout en renforçant l'accès à l'expertise thématique et sectorielle.
- La Belgique est encouragée à ré-examiner la gestion des ressources humaines de la DGCD dans une vision globale prenant en compte l'évolution des besoins, liée notamment à l'accroissement prévisible du budget de la coopération et au développement des nouvelles modalités de l'aide.
- La Belgique est encouragée à poursuivre les efforts entrepris pour la réactivation de la fonction d'évaluation interne à la DGCD, en veillant à la complémentarité avec la fonction de l'évaluateur spécial et celle de la CTB.
- La Belgique est invitée à développer un plan d'action pour l'efficacité de l'aide basé sur la Déclaration de Paris et décrivant les ajustements institutionnels, les aménagements de procédures et les besoins de formation pertinents dans cette perspective.

L'aide humanitaire de la Belgique

Un programme d'aide humanitaire qui pourrait être étoffé

Le programme d'aide humanitaire de la Belgique est relativement réduit, encore qu'une attention accrue soit accordée à l'action humanitaire depuis quelque temps. La Belgique a souscrit aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* et est membre de diverses instances chargées de définir la stratégie en matière d'action humanitaire. Depuis le dernier examen par les pairs en 2001, les versements nets consacrés par la Belgique aux secours d'urgence sont passés de 26.6 millions USD à 110.8 millions USD en 2003. Ce volume représente 6 % des versements bruts d'APD, soit un taux qui reste inférieur à la moyenne du CAD de 7.4 %. Par ailleurs, la progression observée est imputable à l'aide aux « réfugiés dans les pays donateurs » et ne s'est donc pas traduite par des transferts supplémentaires au service des besoins humanitaires. Le niveau des financements alloués aux interventions humanitaires est resté constant entre 2000 et 2003, aux alentours de 33.5 millions USD.

Les structures et procédures de gestion de l'aide humanitaire sont complexes. La responsabilité de cette dernière est partagée entre le ministre des Affaires étrangères et celui de la Coopération au développement. Son administration, quant à elle, relève principalement de deux directions au sein de la DGCD, à savoir la Direction des programmes spéciaux et la Direction des programmes multilatéraux et européens. Ce système de gestion à deux têtes se reflète dans la structure du budget, qui est elle aussi fragmentée et loin d'être optimale du point de vue de la souplesse et de la rapidité de réaction. La configuration actuelle est lourde d'exigences au niveau de la coordination et de l'administration, dans un système disposant de peu de personnel.

Relever les défis soulevés par l'application de bonnes pratiques en matière d'action humanitaire

Afin de confirmer son adhésion aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, la Belgique devrait envisager d'élaborer un plan national pour la mise en œuvre de ces derniers. Dans ce plan devraient être abordées les questions d'orientation de l'action, les modalités de gestion et les procédures administratives. En dépit de l'existence de l'Arrêté Royal de 1996 qui définit les modalités d'octroi des subsides et d'exécution de l'aide humanitaire, aucun document d'orientation n'expose la stratégie de la Belgique en matière d'action humanitaire. Il est par conséquent difficile de dire comment la Belgique détermine ses priorités dans ce domaine et s'assure que ses interventions respectent les principes humanitaires. Lorsqu'elle définira sa politique d'aide humanitaire, la Belgique serait en conséquence bien inspirée de se pencher sur les modalités d'exécution de son aide ainsi que sur les liens entre l'aide humanitaire et d'autres activités qui présentent avec cette dernière un rapport indirect, par exemple la prévention des conflits et l'aide aux États dits « fragiles ». Par ailleurs, les mesures de prévention en matière d'urgence, telles que la réduction des risques de catastrophe, y compris grâce à un renforcement des capacités locales, pourraient occuper une place plus importante et être mieux intégrées dans la planification de la coopération belge pour le développement, compte tenu de la priorité qu'elle donne aux pays partenaires vulnérables aux catastrophes naturelles.

Pour se faire une idée du rôle que pourrait jouer la Belgique dans le financement de l'action humanitaire internationale, il faut tenir compte des ambitieux objectifs qu'elle s'est assignée en matière d'augmentation du volume de son APD. A mesure qu'elle progresse vers la cible de 0.7 % qu'elle a fixée à son rapport APD/RNB pour 2010, la Belgique pourrait envisager d'accroître de façon substantielle l'enveloppe allouée à l'action humanitaire. Elle devrait par ailleurs simplifier et consolider son système de gestion pour ce qui est de la mise en œuvre du programme d'aide humanitaire. Afin de renforcer son approche fondée sur les besoins et de favoriser l'harmonisation et l'alignement dans les situations d'urgence complexes, elle pourrait s'interroger sur les moyens de tirer

pleinement parti, dans ses activités sur le terrain et dans l'élaboration de ses stratégies humanitaires, des plans d'action humanitaire communs des Nations unies.

Recommandations

- La Belgique devrait finaliser et mettre en œuvre dans les meilleurs délais son document d'orientation abordant tous les aspects de l'action humanitaire, qui s'appuie sur les « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* » qu'elle a entérinés.
- Dans le cadre de l'accroissement de son APD, la Belgique pourrait envisager d'augmenter les sommes qu'elle alloue à l'aide humanitaire, que ce soit en matière de prévention, d'urgence, de reconstruction ou de transition, selon les « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* » et comme le veut une approche fondée sur les besoins. Des dispositions devraient aussi être prises pour améliorer la transparence des décisions de financement et la prévisibilité à long terme des apports aux partenaires qui assurent la mise en œuvre des activités humanitaires.
- Afin de consolider et d'unifier sa démarche en matière d'aide humanitaire, la Belgique devrait envisager d'en confier la gestion à une entité unique. La coopération intra et interministérielle devrait en outre être renforcée afin d'optimiser la réponse de la Belgique aux crises humanitaires et ses décisions de financement.

RAPPORT DU SECRÉTARIAT

Chapitre 1

Cadre stratégique d'ensemble et nouvelles orientations

Contexte d'ensemble

Une dynamique de réforme

Depuis 2000, la Belgique a cherché à s'adapter au nouveau contexte international de la coopération au développement, qui a été marqué par de nouveaux engagements en matière d'objectifs, en matière de financement et en matière d'efficacité de l'aide, y inclus dans les États fragiles. Ce faisant, la Belgique a mis en œuvre un certain nombre de mesures répondant aux recommandations du précédent examen par les pairs, qui traduisent sa volonté de se conformer aux orientations et bonnes pratiques identifiées par le Comité d'aide au développement (CAD). L'inscription dans un cadre légal de l'objectif gouvernemental de 0.7 % du revenu national brut (RNB) alloué à l'aide publique au développement (APD) d'ici à 2010, le renforcement de la concentration géographique de l'aide sur les pays prioritaires, l'ajustement de la politique de coopération sur les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), l'approche plus stratégique de l'aide multilatérale et le maintien de l'effort de coopération dans les États fragiles de l'Afrique des Grands Lacs en sont des résultats positifs. La consolidation de la structure institutionnelle mise en place suite à la réforme de 1999 et à la création de la coopération technique belge (CTB) et, jusqu'à présent, le maintien au niveau fédéral de la coopération belge, sont également significatifs de la démarche de la Belgique.

De nouvelles dispositions ont par ailleurs été prises dans le sillage de l'examen, comme la création en 2001 d'une société de promotion des investissements dans les pays en développement (BIO). D'autres ont fait écho aux nouvelles recommandations du CAD, avec notamment une politique de déliement de l'aide allant au-delà de la recommandation de 2001 et plus récemment, suite aux déclarations de Rome et Paris, un fort engagement dans le domaine de l'efficacité de l'aide.

Comme l'examen le montre, des ajustements restent nécessaires pour pleinement tirer parti de la réforme de 1999, qui a entraîné un processus de changement structurel et administratif lourd à gérer. Ils permettront d'améliorer la mise en œuvre des orientations prises, qu'il s'agisse d'augmenter la prévisibilité de l'aide, d'aller vers une approche plus programmatique intégrant les nouveaux instruments de l'aide, de mieux prendre en compte les thèmes transversaux (égalité homme-femme, environnement, économie sociale et VIH/sida) et de véritablement s'inscrire dans une démarche de gestion axée sur les résultats. La Belgique devra également chercher à rationaliser l'utilisation des multiples canaux d'acheminement de l'aide et à renforcer la cohérence des politiques pour le développement. Une volonté politique existe de poursuivre dans cette voie, comme en témoignent la note de politique du ministre de la Coopération d'octobre 2004 (De Decker, 2004) et, sur un plan

opérationnel, l'actuel plan de management du Directeur général (chapitre 5). La succession de trois ministres de la Coopération depuis 2001 n'a pas entamé cette volonté, du fait d'un fort consensus en faveur de la contribution de la Belgique à l'atteinte des OMD, et plus largement de son engagement en matière d'appui au développement, qui s'est traduit par un plaidoyer actif au niveau européen lors de la présidence belge en 2001. Cette rotation rapide à la tête de l'exécutif s'est donc plutôt traduite par l'ajout ou le remodelage d'instruments de l'aide, au risque d'ajouter parfois à la complexité du paysage de la coopération au développement belge.

Un cadre global porteur lié aux importantes réformes administratives en cours

Un vaste chantier de réformes de l'administration publique fédérale été mis en place en Belgique sous la forme du Plan Copernic, qui vise à remédier aux nombreux dysfonctionnements constatés à la fin des années 1990. Ce plan touche les structures organisationnelles de l'administration, avec la transformation des ministères en services publics fédéraux (SPF), ainsi que la gestion du personnel, avec notamment l'instauration, en ce qui concerne les hauts fonctionnaires, d'un système de recrutement sur concours et l'introduction de mandats limités dans le temps et soumis à évaluation pour les Directeurs généraux. Ceux-ci doivent dorénavant présenter un plan de management dont ils sont tenus responsables. Dans ce cadre, l'ancienne Direction générale de la coopération internationale (DGCI), instituée en 2000, est devenue en janvier 2003 une des six directions générales du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (SPFAE), sous le nom de Direction générale de la coopération au développement (DGCD). Alors que le ministre des Affaires étrangères est politiquement responsable de l'orientation générale du SPFAE, la DGCD répond surtout aux priorités arrêtées par le ministre de la Coopération. Ceci peut permettre une meilleure visibilité nationale et internationale de la politique belge de coopération au développement.

Un processus de rationalisation administrative (*Business Process Re-engineering* ou BPR) a démarré au début 2004, qui cherche à améliorer le fonctionnement institutionnel de chaque SPF. C'est pour le SPFAE l'opportunité de s'adapter à un monde en évolution, notamment en identifiant les nouvelles expertises requises et en renforçant la cohérence des pôles Affaires étrangères, Sécurité/Défense et Coopération au développement. Ce processus confirme que, si la spécificité de la coopération doit être préservée, l'intégration de la DGCD au sein du SPFAE est positive et peut être un atout pour faire prévaloir le point de vue de la coopération auprès des autres départements. Ceci suppose néanmoins un effort soutenu de la DGCD dans ce sens. Le BPR a également permis d'identifier des blocages au niveau de la coopération gouvernementale, liés à la lourdeur des procédures, et de mettre sur pied un projet visant à raccourcir les délais d'approbation des projets. De même, le BPR a nourri la réforme en cours de la coopération indirecte, permettant, sur la base d'une labellisation des organisations non gouvernementales (ONG) pour le développement, d'aller vers un contrôle *ex-post* plutôt que *ex-ante*, allégeant là encore les procédures de contrôle. Ces changements favoriseront le passage à une approche programme sur une base pluri-annuelle.

Enfin, un processus de rationalisation de la gestion du personnel au sein du SPFAE est en cours. Il est notamment marqué par un projet d'uniformisation des carrières extérieures (diplomatiques, consulaires et des attachés de la coopération), qui vise à décroquer ces sections et à renforcer la polyvalence du personnel (analyse au chapitre 5).

Objectifs et principes de la coopération belge

Cadre législatif et institutionnel

La loi du 25 mai 1999 demeure la référence de la politique de coopération au développement de la Belgique. Elle définit comme objectif prioritaire de la coopération le développement humain

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, tels que définis par le CAD. Elle institue le principe d'une concentration géographique de l'aide bilatérale directe, établissant à 25 le nombre maximum de pays ou d'organisations régionales partenaires. Une concentration sectorielle est également établie, avec cinq secteurs retenus : i) les soins de santé de base y inclus la santé reproductive ; ii) l'enseignement et la formation ; iii) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; iv) l'infrastructure de base ; et v) la prévention des conflits et la consolidation de la société. S'y ajoutent trois thèmes transversaux : le rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes ; le respect de l'environnement ; et l'économie sociale. La loi établit également le principe d'une concentration de la coopération multilatérale sur une vingtaine d'organisations, et de la coopération indirecte sur des partenaires sélectionnés selon des modalités répondant à des critères établis.

De nouvelles dispositions ont été introduites ultérieurement, en particulier l'inscription dans la loi-programme du 24 décembre 2002 de l'engagement du gouvernement belge pris à Monterrey de porter l'APD de la Belgique à 0.7 % du RNB en 2010, et la réduction par arrêté royal de la liste de concentration de 25 à 18 pays ou organisations régionales. A partir de 2003, la nomination au rang de ministre, et non plus de secrétaire d'État, du membre du gouvernement en charge de la coopération au développement marque la place acquise par la coopération au développement au sein de la politique gouvernementale.

La note de politique du ministre de la Coopération au développement d'octobre 2004 confirme ces engagements, affirme le caractère central des OMD pour la politique belge de développement, et établit en outre deux priorités stratégiques pour la coopération au développement : i) la simplification et l'accélération des procédures pour une plus grande efficacité ; ii) le renforcement de la continuité et de la cohérence (y inclus la cohérence avec les politiques de migration, de commerce international et de sécurité). Ceci doit se traduire, au niveau de la coopération bilatérale directe, par la poursuite de l'effort de concentration géographique et sectorielle pour une amélioration de l'impact et de l'efficacité de l'aide, ainsi que par l'amélioration de la collaboration entre la DGCD et de la CTB, permettant de raccourcir la durée du cycle de projet et d'ouvrir la voie au développement de nouvelles modalités d'aide, comme l'aide budgétaire, l'aide sectorielle ou le financement conjoint de projets. La coopération multilatérale doit également être plus ciblée (limitation à douze organisations partenaires prioritaires) et plus stratégique, notamment à travers la recherche de l'engagement des partenaires multilatéraux dans la Région des Grands Lacs et, en ce qui concerne la coopération européenne, la promotion de la coopération avec les pays les plus pauvres, le soutien au rôle pilote joué par l'Europe en matière d'harmonisation et le plaidoyer pour la cohérence entre les politiques de coopération au développement et de commerce international. La note réaffirme l'importance de la coopération bilatérale indirecte, qui, par le cofinancement d'actions d'ONG agréées, de syndicats, de communes, d'organisations accompagnant les migrants, d'universités et d'institutions scientifiques et d'associations sans but lucratif (ASBL) spécialisées dans la formation, permet le renforcement des sociétés civiles et la promotion de la démocratie. Le ministre appuie également la recherche d'une plus grande synergie entre les coopérations bilatérale directe, bilatérale indirecte, et multilatérale.

L'équipe d'examen se félicite de ces orientations et recommande un approfondissement de l'effort mené pour développer les complémentarités entre les différents canaux d'acheminement de l'aide et la poursuite de la politique de concentration géographique et sectorielle. L'impact de l'aide de la Belgique pourrait en effet être renforcé par une plus grande rationalisation de l'ensemble complexe de ses outils (chapitre 5). La promotion de la coopération régionale dans les zones de concentration, dans une optique de cohérence entre l'engagement au plan national et l'engagement au plan régional, est une avancée positive dans ce sens. Il importera en même temps de veiller à ce que le souci de continuité ne remette pas en cause la focalisation de l'aide sur un nombre plus restreint de partenaires.

Mobilisation en faveur des OMD et appui aux États fragiles

La Belgique considère les OMD comme un fil conducteur pour sa politique de développement. Les cinq priorités sectorielles et les trois thèmes transversaux de la coopération, pour chacun desquels des notes de stratégie ont été élaborées courant 2002, concourent à leur atteinte. La part importante des pays les moins avancés (PMA) dans les pays de concentration (10 sur les 18 pays de concentration) et de l'APD qui leur est consacrée (supérieure à 50 %), ainsi que le maintien d'une coopération belge importante dans un certain nombre d'États fragiles, à travers la priorité accordée à l'Afrique Centrale, est un facteur positif de contribution à l'atteinte des OMD. Elle conduit aussi la Belgique à être acteur dans le champ de la prévention des conflits et de la consolidation de la société – qui est l'un de ses axes stratégiques – et de l'assistance humanitaire. Son engagement dans ce domaine est basé sur un arrêté royal de 1996, qui fixe le cadre et les critères d'octroi de l'aide humanitaire belge. Il s'inscrit dans le cadre des principes de bonne conduite des donateurs agréés à Stockholm (juin 2003) (annexe C). Par ailleurs, le premier rapport d'avancement de la Belgique sur le huitième OMD, « Partenariat mondial pour le développement » a été publié en janvier 2005 (DGCD, 2005a).

Néanmoins, le ministre de la Coopération relevait dans sa note de politique de 2004 la nécessité, pour renforcer l'appui de la Belgique à l'atteinte des OMD, de porter davantage d'attention à la lutte contre le VIH/sida, à la lutte contre le paludisme et contre les autres maladies liées à la pauvreté, aux droits de l'enfant, à l'égalité de genre et à l'accès à l'eau potable. Une note stratégique sur le sida a été préparée dans cette optique en 2004 (DGCD, 2004a). L'analyse de la répartition sectorielle de l'APD montre qu'il sera à l'avenir nécessaire de consacrer davantage de moyens à l'éducation de base, ainsi qu'au genre et à l'environnement (chapitre 3). Ces pôles d'attention spécifiques ne devront cependant pas conduire à une dispersion des efforts.

Coopération au développement : un soutien critique du public

Une progression du soutien public qui reste à conforter

Les données des eurobaromètres¹ sur l'opinion de la population européenne face à l'aide au développement montrent une amélioration sensible de la prise en considération des problématiques de développement par la population belge depuis la fin des années 1990. La part de la population considérant comme importante ou très importante l'aide aux pays en développement est passé de 55 % en 1998 à 71 % en 2002, puis à 86 % en 2004. Elle se rapproche ainsi de la moyenne européenne, même si celle-ci reste supérieure (91 % en 2004). De même, le pourcentage de la population estimant nécessaire d'augmenter l'aide est passé de 36 % en 1998 à 43 % en 2002. Et, en 2004, seulement 16 % de la population interrogée pensait que la part du budget public alloué à l'aide au développement était trop élevée.

Toutefois, on constate une méconnaissance des questions de développement. Ainsi, le sondage d'opinion effectué par la DGCD en 2004 (DGCD, 2004b) montre que moins du tiers de la population s'estime informé des questions de coopération. Une grande majorité des belges (83%) ne connaît pas les OMD, et seuls 3 % peuvent citer l'objectif des 0.7 % du RNB pour l'APD. De même, 60 % de la population dit ne pas connaître le niveau réel de l'APD belge et seulement 9 % la situe dans la fourchette 0-0.7 % du RNB. On constate également une forte méconnaissance des services fédéraux de coopération au développement : la DGCD n'est perçue comme un acteur de la coopération belge que par 13 % de la population (9 % pour la CTB), loin derrière les ONG, les universités et les institutions religieuses. De plus, selon l'eurobaromètre 2005, 59 % seulement de la population interrogée pense que l'aide du gouvernement est efficace. Cette faible confiance dans l'utilisation de l'argent alloué au

1. Eurobaromètres 50.1, février 1999 et 58.2, mars 2003 ; Eurobaromètre spécial 222, février 2005.

développement se retrouve dans le sondage de la DGCD, selon lequel 37 % de la population estime que cet argent est bien utilisé et 33 % que ce n'est pas le cas.

Renforcement de l'éducation au développement et du plaidoyer

La Belgique est consciente de la nécessité d'améliorer le soutien de l'opinion publique et sa connaissance des problématiques du développement. Aussi la DGCD a-t-elle mené en 2004, ainsi que le recommandait le précédent examen, un premier sondage d'opinion, lui permettant d'avoir une meilleure appréhension de la vision de l'opinion publique et, sur cette base, de préparer sa campagne de sensibilisation sur les OMD. De même, le budget global consacré à la sensibilisation au développement est en nette progression depuis 2000, atteignant 18.1 millions EUR en 2003 contre 13.3 millions EUR en 2000 (DGCD, 2004c).

Environ les deux tiers de ce montant (soit 11.9 millions EUR en 2003) sont gérés par la Direction des programmes non gouvernementaux de la DGCD et permettent le cofinancement des activités d'éducation au développement menées par une trentaine d'ONG. Le solde est géré par la Direction des programmes de sensibilisation et est affecté soit à des actions d'éducation au développement réalisées par des organisations socioculturelles, soit à la mise en œuvre des activités propres de la DGCD : site Internet, périodiques, conférences et expositions, coproduction d'émissions de télévision et organisation de campagnes. Une « semaine du commerce équitable » est ainsi mise sur pied chaque année avec un consortium d'ONG, sur un financement de la DGCD. Par ailleurs, depuis fin 2004, une « campagne de développement du millénaire » vise à mieux faire connaître les OMD à la population belge. La CTB à cet égard est un acteur important, en charge notamment de l'exécution du programme de sensibilisation « Annoncer la couleur/Kleur bekennen » et du programme de formation « Infocycles » qui cherche à renforcer la mobilisation pour la coopération au développement.

Le Parlement belge joue un rôle de plaidoyer vis-à-vis du gouvernement en faisant pression pour la mise en place d'un échéancier permettant d'assurer l'accomplissement de l'objectif des 0.7 % d'ici à 2010. Il exerce également un rôle de suivi, à travers notamment les questions parlementaires hebdomadaires au gouvernement, et participe aux orientations de la politique à travers son rôle législatif (vote de lois et de recommandations). Ainsi le Sénat a-t-il adopté une loi modifiant la loi de 1999 pour intégrer le thème transversal du droit des enfants dans les axes de la politique de coopération de la Belgique - ce projet se trouve maintenant au niveau de la Chambre des représentants. Les rapports du Sénat ont également un certain écho, tel celui sur l'Afrique des Grands Lacs (chapitre 4).

Le Fonds belge de survie, à travers la « coalition contre la faim », et les acteurs de la coopération indirecte (ONG, universités, syndicats, institutions scientifiques) jouent également un rôle important dans le domaine de l'éducation au développement. Comme indiqué ci-dessus, ils reçoivent pour cela un appui conséquent et croissant de la DGCD. Les coupoles d'ONG, 11.11.11 pour la communauté flamande et Centre national de la coopération au développement (CNCD) pour la communauté francophone, jouent un double rôle de plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour promouvoir l'atteinte de l'objectif des 0.7 %, et de mobilisation pour le développement, via des campagnes d'information et des collectes de fonds.

Un effort a été réalisé par la DGCD pour renforcer et mieux cibler la politique de sensibilisation de la coopération belge. En 2003, l'ancienne Direction de l'Information de la DGCI a été transformée en une Direction des programmes de sensibilisation, la plupart des activités de communication ayant été transférées à la nouvelle Direction Presse et Communication du SPFAE. Cet effort doit se poursuivre, en veillant à ce que soit également renforcée la dimension de la communication, même si celle-ci relève dorénavant moins directement de la DGCD. En effet, il est important de mener tant des

actions de sensibilisation, qui visent à améliorer la compréhension du développement et à favoriser un changement d'attitudes, que des actions de communication, qui visent à démontrer que l'aide apportée par la DGCD et la CTB est efficace, et ainsi à renforcer l'adhésion du public à l'atteinte de l'objectif de 0.7 %. Les efforts entrepris en 2004 en matière de communication (recrutement d'un expert en communication au niveau du SPFAE, nouveau logo, etc.) doivent donc être poursuivis, en adéquation avec le Plan de management du Directeur général de la DGCD, dont le 4^{ème} objectif est de « promouvoir un partenariat avec l'opinion publique en Belgique afin de renforcer son adhésion à la coopération au développement et afin de contribuer à l'ancrage des valeurs démocratiques de notre société ». La DGCD devra s'assurer que cette dimension est véhiculée dans la stratégie de communication de la Direction Presse et Communication du SPFAE. A cet égard, l'évaluation externe du programme « Annoncer la couleur » réalisée en 2004 pourra donner des enseignements utiles pour la formulation du nouveau plan général de communication 2006-07.

La défédéralisation en suspens

Si à ce jour, la coopération au développement reste à 95 % du ressort du niveau fédéral belge, la question de la défédéralisation du budget de la coopération internationale, c'est-à-dire de la délégation aux entités communautaires et régionales de la responsabilité totale ou partielle de la gestion de l'APD, reste d'actualité sur l'agenda politique. Le système institutionnel belge prévoit en effet la possibilité du transfert de certaines parties de la coopération internationale aux entités fédérées, selon les compétences qui leur ont été attribuées dans l'ordre interne (encadré 1). Cette question, qui avait été introduite le 15 octobre 2000 par le Conseil des ministres restreint, est reprise dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, dont l'article 6 stipule que « certaines parties de la coopération au développement seront transférées dès le 1^{er} janvier 2004 dans la mesure où elles portent sur les compétences des Régions et Communautés. Un groupe de travail spécial est constitué, ayant pour tâche, en concertation avec le secteur et au plus tard pour le 31 décembre 2002, de proposer une liste des matières relatives aux compétences des Communautés et des Régions en matière de coopération au développement ». Ce groupe de travail n'a pas abouti à des conclusions opérationnelles et une étude a montré que le principe de la défédéralisation de la coopération au développement rencontre de nombreuses réticences au sein de la communauté du développement en Belgique. Toutefois, le principe du transfert au moins partiel de la coopération au développement aux Régions et Communautés a été réaffirmé par la déclaration gouvernementale de juillet 2003, selon laquelle « la loi spéciale de juillet 2001 relative à la défédéralisation de la coopération au développement en fonction des compétences des entités fédérées sera mise en œuvre ; un mécanisme de concertation devra assurer la cohérence des politiques et actions de coopération au développement ; des parties de cette politique seront régionalisées et communautarisées, en fonction des compétences des entités fédérées. » Le ministre de la Coopération, tout en rappelant que la coopération au développement demeure une compétence fédérale, cherche à développer, en conformité avec les lois de 1999 et de 2001, les synergies entre la coopération fédérale et les coopérations communales, provinciales, régionales, communautaires et européennes, qui peuvent mener des actions dans le prolongement de leurs compétences. Il n'exclut pas d'augmenter la part des budgets alloués aux entités fédérées dans le cadre de la négociation pour l'atteinte de l'objectif budgétaire des 0.7 %. La condition en serait le maintien d'une cohérence globale. Actuellement la coopération au développement des Régions et Communautés est financée sur la base des contributions propres des gouvernements fédérés, les financements fédéraux se limitant aux subventions accordées aux ASBL spécialisées dans la formation que sont l'association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) et le *Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand* (VVOB), dans le cadre de la coopération indirecte. Les entités fédérées ont conscience de l'impératif de cohérence et mettent en avant les structures unifiées qu'elles ont mises en place en matière de coopération au développement, au niveau du gouvernement flamand d'une part, et de la Communauté Française Wallonie-Bruxelles d'autre part.

Néanmoins, les trois risques majeurs de la défédéralisation qui avaient été identifiés lors du précédent examen par le CAD restent d'actualité : i) mise en danger des efforts en cours pour réformer l'administration de l'aide et assurer une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelle ; ii) réduction de 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 ; et iii) renforcement de l'approche « belgo-belge » de la coopération indirecte au détriment des processus et des dynamiques en cours dans plusieurs pays partenaires. A l'heure où la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide met en exergue la nécessité d'aller vers plus d'harmonisation, et alors que la Belgique souhaite jouer un rôle moteur dans la définition d'une « politique européenne de coopération plus cohérente et donc plus performante » (DGCD, 2005b), il est essentiel que son dispositif institutionnel concernant la coopération au développement s'inscrive dans cette perspective d'efficacité de l'aide et lui donne les moyens de jouer pleinement son rôle au niveau international.

Encadré 1. Nature et enjeux de la défédéralisation de la coopération au développement

La délégation de la responsabilité fédérale aux entités fédérées est un processus politique, institutionnel et administratif complexe, qui a démarré en 1970 avec l'octroi de l'indépendance culturelle aux communautés française et flamande de Belgique et a vu quatre réformes successives de l'État. Selon la réforme constitutionnelle adoptée en 1994 et entrée en vigueur le 1er janvier 1995, la Belgique est devenue un État fédéral constitué de trois régions économiquement autonomes et compétentes pour les matières liées au territoire (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale) et de trois communautés linguistiques compétentes pour les matières liées à la personne (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone). 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. Chacune des entités fédérées a ses propres institutions (gouvernement et Parlement). Toutefois, les institutions de la Région flamande et de la Communauté flamande ont fusionné, et il existe un seul gouvernement et un seul Parlement flamand. Par ailleurs, le Commissariat général aux relations Internationales de la communauté française de Belgique et la Direction Générale des relations internationales de la Région Wallonne (CGRI-DGRI) gèrent en commun les relations internationales et notamment la coopération au développement de ces deux entités fédérées. Un accord de coopération entre la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale a également permis la création du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale, qui est une instance à vocation consultative et d'initiative.

Les entités fédérées exercent en matière internationale leurs compétences d'ordre interne. Ces compétences ont été élargies par la loi spéciale du 13 juillet 2001 et sont maintenant au nombre de onze, incluant l'économie, l'emploi, l'aménagement du territoire, l'environnement et les relations extérieures, et le commerce a été défédéralisé depuis le 1er septembre 2003. En tant que sujet de droit international public, les entités fédérées peuvent signer des traités internationaux et il n'existe pas de préséance entre un gouvernement (y inclus le gouvernement fédéral) et un autre. Une concertation préalable doit néanmoins être menée entre les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale. Actuellement, le gouvernement flamand et la Wallonie-Bruxelles, à travers le CGRI-DGRI, mènent des programmes de coopération directe sur la base de commissions mixtes dans deux pays côté Flamand et 14 pays côté francophone. S'y ajoutent des programmes de coopération indirecte réalisés à travers le cofinancement de projets d'ONG, d'associations spécialisées en formation (APEFE et VVOB) ou d'entités universitaires, ainsi qu'une coopération multilatérale.

La décision du Conseil des ministres restreint du 15 octobre 2000 de défédéraliser le budget de la coopération internationale laissait une marge de manœuvre concernant le partage précis des compétences entre les différents acteurs et partenaires. Les textes législatifs qui ont suivi, s'ils confirment le principe de la défédéralisation de la coopération au développement, n'en ont pas fixé les modalités opérationnelles, et, à ce jour, aucune évolution n'a été enregistrée depuis 2000.

Points à prendre en considération

- Au terme d'un important processus de réforme, il importe de consolider et de stabiliser l'architecture de la coopération au développement, en adaptant les instruments existants pour renforcer les synergies et les complémentarités et en évitant la création de nouveaux outils qui pourraient altérer la recherche de cohérence.
- La Belgique est invitée à poursuivre sa politique de sensibilisation et d'éducation au développement et à renforcer sa politique d'information en vue d'augmenter sur un plan national la visibilité de l'aide publique belge, et ainsi de renforcer l'adhésion du public aux objectifs internationaux du développement.
- A l'heure où les donateurs s'efforcent d'aller vers plus d'harmonisation et d'alignement pour une meilleure efficacité de l'aide, la Belgique est encouragée à maintenir la cohérence de sa politique de coopération. En particulier, il est important, quelles que soient les solutions institutionnelles qui seront adoptées, de maintenir toute la compétence de la coopération au développement au niveau fédéral, sans préjudice pour les entités fédérées de mener des actions de coopération dans leurs domaines de compétence propres, afin d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'aide de la Belgique.

Chapitre 2

Volume et répartition de l'aide

Un enjeu : poursuivre la hausse de l'APD conformément à l'engagement national

Après un pic en 2003, où l'APD de la Belgique avait atteint 1.85 milliards USD, en augmentation de 41 % en termes réels par rapport à 2002, l'APD belge est revenue en 2004 à un niveau de 1.46 milliard USD. Son ratio APD/RNB est passé dans le même temps de 0.43 % en 2002 à 0.60 % en 2003 avant de redescendre à 0.41 % en 2004. Cette évolution en dents de scie, qui s'explique par les opérations de remise de dette, marque néanmoins une reprise sensible du financement public de l'aide depuis 1999. En effet, les années 1990 avaient été marquées par un recul de l'APD, en terme de volume comme en terme de pourcentage du revenu national brut, et le ratio était revenu à un taux de 0.30 % en 1999 (annexe B, tableau B.1 et graphique B.1). En 2004, la Belgique se situait au neuvième rang des pays du CAD en terme de pourcentage du RNB, avec un ratio supérieur à la moyenne du CAD (0.25 %) et presque égal à l'effort moyen par pays (0.42 %).

La Belgique reste au-delà de l'engagement des États membres de l'Union européenne de consacrer 0.33 % de leur revenu national brut à l'aide publique au développement d'ici à 2006, et du nouvel engagement annoncé en mai 2005 d'atteindre le taux de 0.51 % en 2010 et de 0.7 % en 2015. La Belgique cherche en effet à se maintenir dans la perspective de l'engagement pris à Monterrey et stipulé dans la Loi-programme du 24 décembre 2002 d'augmenter les moyens destinés à la coopération au développement pour atteindre 0.7 % du RNB en 2010. Cet objectif a été confirmé dans l'Accord de Gouvernement de juillet 2003. En conformité avec le calendrier prévu dans la loi, un cadre de croissance a été élaboré, qui table sur un taux APD/RNB de 0.45 % en 2005 et prévoit une progression par étape régulière de 0.05 % chaque année.

Le respect de ce cadre va demander des efforts certains dans les années à venir, du fait du poids des opérations de remise de dette réalisées dans le cadre du Club de Paris dans le gonflement récent du volume de l'APD. En particulier en 2003, suite notamment à un accord avec la République démocratique du Congo (RDC), les opérations relatives à l'allégement de la dette se sont montées à 616 millions USD constants de 2002, soit l'équivalent de 40 % des versements bruts d'APD. Ces opérations représentaient 15 % de l'APD brute en 2002, contre 5 % en moyenne au cours des trois années précédentes. En 2004, elles devraient encore représenter environ 10 % de l'APD (soit 149 millions EUR). Ce taux devrait se maintenir à ce niveau pendant trois à quatre ans, puis diminuer sensiblement, une fois que les pays débiteurs de la Belgique qui n'ont pas encore signé des accords avec le Club de Paris (Rép. Congo, Cameroun, Côte d'Ivoire et Iraq pour l'essentiel) auront franchi les étapes du processus de désendettement.

Un enjeu pour la Belgique sera donc de maintenir son accroissement de l'APD à travers de nouveaux moyens budgétaires, ceci alors que les autorités belges se sont engagées à maintenir l'équilibre des finances publiques. Celles-ci sont donc favorables à toute initiative novatrice de financement additionnel du développement qui bénéficierait d'un assentiment général au sein de la communauté internationale. A cet égard, le Parlement belge a adopté le 19 novembre 2004 une loi

instaurant une taxe de 0.02 % sur les transactions financières internationales. Toutefois, cette loi ne pourra entrer en application que si plusieurs pays de la zone euro adoptent des mesures similaires.

La programmation de ces moyens, les modalités de leur mise en œuvre ainsi que les besoins en ressources humaines constituent autant de défis sur lesquels le CAD encourage les autorités belges à se pencher sans tarder. Les estimations prévoient en effet un quasi doublement du volume d'aide géré par la DGCD entre 2004 et 2010. Cette réflexion est d'autant plus importante que, hormis la fraction de l'aide qui pourrait découler de la nouvelle prise en compte dans l'APD d'activités dans les domaines de sécurité et de prévention des conflits, l'augmentation des volumes d'aide à venir devrait davantage se traduire par des flux d'argent frais vers les pays en développement. Ceux-ci pourraient permettre, à travers des choix budgétaires appropriés, de renforcer la mise en œuvre des orientations stratégiques de la coopération belge en faveur de la réalisation des OMD.

La coopération bilatérale

Si les Régions et Communautés, ainsi que les communes et provinces, interviennent en matière d'aide publique au développement², l'État fédéral demeure de loin le principal acteur, représentant plus de 95 % de l'APD. L'aide bilatérale de la Belgique est acheminée par les deux canaux de la coopération bilatérale directe et de la coopération bilatérale indirecte, auxquels s'ajoutent les programmes spéciaux.

La coopération bilatérale directe

La coopération bilatérale directe, ou coopération organisée d'État à État (dite également coopération gouvernementale), comprend les projets, les programmes de formation, l'assistance technique, la coopération financière et les allègements de dettes qui sont gérés au niveau fédéral ou au niveau des institutions fédérées. L'acteur clé de la coopération est la DGCD, qui gère, de façon directe ou indirecte, environ 60 % de l'APD (mais seulement 43 % en 2003 du fait du poids des opérations de réduction de la dette). L'Office national du Ducroire (OND), parce qu'il est chargé du traitement de la dette, apparaît depuis 2002 comme un acteur important de la coopération. Mais il s'agit d'un effet transitoire lié aux très importantes opérations de réduction de la dette réalisées alors, et son poids devrait revenir à un niveau de l'ordre de 10 %, contre 40 % en 2003. Le Service public fédéral Finances, qui gère les prêts d'État à État et les contributions aux organisations internationales, est également un acteur important, gérant 10 % de l'APD. Et le SPFAE (hors DGCD) gère les bonifications d'intérêt ainsi que la prévention des conflits et une partie de l'aide humanitaire (soit 5 % du budget de l'APD). S'ajoutent enfin les actions des Régions et des Communautés, des Provinces et d'un grand nombre de communes (5 % de l'APD).

La coopération bilatérale indirecte

La coopération bilatérale indirecte est constituée des programmes cofinancés par la DGCD mais préparés et exécutés par les acteurs dits indirects. Il s'agit des ONG agréées, des organisations spécialisées dans l'utilisation du savoir-faire des migrants pour un meilleur développement de leurs pays d'origine, mais également, depuis 2000, des communes et, depuis 2002, des syndicats. La DGCD finance aussi les actions de développement des universités et institutions scientifiques belges, représentées par le Conseil interuniversitaire de la communauté française – Commission universitaire

2. Il y a 589 communes, trois régions, trois communautés et 10 provinces qui ont notifié leurs apports d'aide au CAD.

pour le développement (CIUF-CUD) et le Conseil interuniversitaire flamand (VLIR)³, ainsi que celles d'ASBL spécialisées dans la formation des ressources humaines des pays en développement (APEFE et VVOB). Elle finance également des institutions scientifiques comme l'Institut de Médecine Tropicale d'Anvers, le Musée Royal de l'Afrique Centrale, ainsi que BIO, société belge d'investissement pour les pays en développement créée en 2001. La coopération indirecte, en progression régulière, est importante, puisqu'elle représentait en 2003 29 % de l'APD globale de la Belgique hors opérations de désendettement.

Les ONG constituent les acteurs de la coopération indirecte les plus importants. 135 ONG sont agréées, et 1500 actions menées par 109 ONG actives dans 75 pays ont été cofinancées en 2004, pour un montant global de 95 millions EUR (DGCD, 2005b). S'y ajoutent les montants alloués au titre de l'assistance aux réfugiés en Belgique (33 millions EUR en 2004) et de l'assistance humanitaire (9.6 millions EUR). Outre le cofinancement de programmes, la DGCD prend en charge l'envoi de personnel – la Belgique compte un millier de coopérants ONG – et subventionne également les activités d'éducation au développement menées par une trentaine d'ONG. Pour autant les ONG demeurent un acteur relativement indépendant, du fait de leur capacité de mobilisation propre. Elles ont collecté en 2002-03 un total de 360 millions EUR, dont 28 % provenait de la DGCD, 16 % de fonds de la Commission européenne et 52 % de fonds privés.

Les programmes spéciaux

Ces programmes incluent ce qui a trait à l'aide humanitaire et à la prévention des conflits, ainsi qu'au Fonds belge de survie. Ils représentent une part importante du budget, soit 20 % de l'aide gérée par la DGCD et, dans certains pays comme la RDC, jusqu'au tiers de l'APD belge.

L'aide humanitaire a représenté en moyenne 2.8 % des versements bruts d'APD entre 2000 et 2002. Son montant a fortement progressé en 2003, passant de 29 millions USD en 2002 à 90 millions USD constants de 2002 en 2003 (tableau B.2). Cette hausse s'explique pour l'essentiel par la nouvelle notification belge au CAD du poste « Réfugiés », incluant dorénavant le coût des réfugiés dans le pays donneur : la ligne sur les réfugiés en Belgique est passée à 79 millions USD en 2003 contre 200 000 à 300 000 USD auparavant. Néanmoins, avec un taux porté à 6 % des versements bruts d'APD, la Belgique reste en-deçà de la moyenne du CAD qui est de 7.4 % en 2003. Cette aide aux réfugiés en Belgique, qui représente le 1^{er} poste en terme de budget, est effectuée par le biais de la coopération indirecte, c'est-à-dire par l'octroi de subventions aux organisations s'occupant de l'accueil des réfugiés. Au niveau gouvernemental, l'aide d'urgence est traitée à travers deux lignes budgétaires : i) la ligne Prévention, urgence et réhabilitation à court terme, dotée d'un montant de 22 millions EUR par an, initialement gérée par la DGCD, puis transférée à partir de 2004 à d'autres directions générales du SFF Affaires étrangères ; ii) la ligne Aide alimentaire, dotée d'un budget de 13 millions EUR : en application de la Convention internationale de l'aide alimentaire de 1999, la Belgique verse une contribution annuelle d'un minimum de 30 000 tonnes d'équivalent céréales, sous forme d'aide déliée excluant les organismes génétiquement modifiés (OGM) et cherchant à privilégier les achats locaux et régionaux. L'aide alimentaire est utilisée pour les situations d'urgence, mais également pour des opérations de réhabilitation (remise en état des systèmes agricoles...) et des projets de développement (cantines scolaires). Plus de 90 % de l'aide alimentaire et 56 % du budget gouvernemental d'aide d'urgence et de réhabilitation ont été alloués à l'Afrique en 2003. Par ailleurs une nouvelle ligne budgétaire « Interventions structurelles et consolidation de la société » a été créée pour financer les

3. Conseil interuniversitaire de communauté française – Commission universitaire pour le développement, et Vlaamse Interuniversitaire Raad.

transitions après les crises. Enfin, 15 millions EUR sont alloués à la **prévention des conflits** et à la diplomatie préventive.

Initiative du Parlement belge, le **Fonds belge de survie** est doté de moyens financiers prélevés sur les bénéfices de la Loterie nationale. Une dotation de 250 millions EUR, s'ajoutant aux 49 millions EUR de reliquat d'une première dotation effectuée en 1983, a été faite selon les termes de la loi sur la coopération de 1999. La DGCD gère ce fonds, qui est destiné à financer en Afrique des programmes visant l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans des pays confrontés de manière chronique à un déficit alimentaire. Les projets identifiés sont exécutés dans le cadre de partenariats avec quatre organisations multilatérales, 15 ONG belges, ainsi qu'avec la CTB. Un montant de 15 millions EUR a été dépensé dans ce cadre en 2003 (20 millions EUR en 2004).

Une concentration géographique appropriée

La Loi sur la coopération internationale de 1999 a fixé le nombre de pays partenaires de la coopération bilatérale directe à 25 pays maximum, nombre qui a ensuite été réduit à 18 par Arrêté Royal. La sélection des 18 pays partenaires a eu lieu fin 2003. Elle s'est faite sur la base des critères fixés par la Loi et en tenant compte des principes suivants : i) priorité absolue à l'Afrique Centrale tel que stipulé dans l'accord de gouvernement ; ii) évaluation de la coopération sur les cinq dernières années ; iii) part de la Belgique dans les interventions d'aide dans le pays ; iv) qualité des projets existant dans chaque pays ; et v) qualité du dialogue politique avec chaque pays. L'établissement d'une telle liste a été difficile et des contestations se sont élevées concernant certains pays non retenus. Toutefois, pour ces pays, des garanties permettent d'assurer l'achèvement des projets, avec en particulier la garantie de leur exécution correcte dans les délais imposés par les engagements belges et de leur transfert aux partenaires locaux.

La liste des 18 pays partenaires, parmi lesquels figurent dix PMA, est la suivante : Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Bolivie, Burundi, RDC, Équateur, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Ouganda, Pérou, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Viêt Nam, zones sous administration palestinienne. Cette concentration est appropriée et permet d'améliorer l'impact de l'aide apportée par la Belgique. Les statistiques du CAD illustrent cet effort de concentration : les cinq pays principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale recevaient 64 % du total de l'aide bilatérale en moyenne en 2002-03, contre 34 % en 1997-98⁴. Par ailleurs, plus de la moitié de l'aide de la Belgique est ciblée sur les PMA (un pourcentage s'élevant même à 83 % en 2003 compte tenu de l'impact de l'allègement de la dette de la RDC), et l'Afrique Centrale est la première zone bénéficiaire, conformément à l'accord de lui accorder la priorité absolue : les cinq pays d'Afrique Centrale partenaires de la Belgique totalisaient plus de 60 % de l'aide versée par la Belgique en moyenne sur 2002-03.

Il est important de maintenir cette concentration et d'en renforcer la mise en oeuvre, comme cela a été souligné dans le chapitre 1. D'une part, les pays anciennement partenaires, ainsi que certains autres (Cameroun, Serbie & Monténégro et Kenya en 2003) continuent de percevoir de l'aide - notamment pour l'achèvement des programmes en cours. Même si le total des montants qui leur sont alloués par la DGCD au titre de la coopération gouvernementale décline et ne représentait en 2003 que 4 % de l'aide bilatérale directe, les frais de représentation et de suivi de ces petits programmes représentent un coût financier additionnel. D'autre part, de nouvelles coopérations s'instaurent (région du Mékong) ou sont envisagées avec des organisations régionales, qui pourraient amoindrir l'impact

4. En moyenne 2002-03, les 10 principaux partenaires de la Belgique ont reçu 41.1 % du total de l'APD versée par ce pays, alors que le taux moyen correspondant était de 21.4 % pour l'ensemble des pays membres du CAD (OCDE/CAD, 2005).

de la concentration. Enfin et surtout, il faut noter que le ciblage sur les 18 pays ne concerne que l'aide bilatérale directe, mais ne s'applique bien sûr pas aux programmes spéciaux (dont l'assistance humanitaire) mais pas non plus à l'aide indirecte, aux prêts d'État gérés par le SPF Finances, aux crédits commerciaux garantis gérés par l'OND, aux participations de BIO, et encore aux projets mis en œuvre par les Régions, Communautés et collectivités territoriales. C'est pourquoi les statistiques du CAD recensent un total de 106 pays bénéficiaires de l'APD de la Belgique. Il y a lieu de voir dans quelle mesure l'aide indirecte, compte tenu de son importance, peut être davantage associée à la recherche d'un plus grand ciblage géographique (chapitre 5).

Une concentration sectorielle à renforcer

La Loi a défini cinq secteurs prioritaires, afin de répondre de manière plus efficace aux besoins des pays aidés et de permettre une intervention au niveau de l'ensemble d'un secteur permettant un impact plus important. L'objectif est en effet également de concentrer l'aide dans chaque pays sur un nombre réduit de secteurs, dans lesquels la coopération au développement belge peut jouer un rôle décisif. Ceci s'avère une stratégie efficace, comme le montre le cas du Maroc, où, en dépit d'une aide modeste en volume, la forte concentration sur un secteur clé (eau et assainissement) permet à la Belgique d'y développer un avantage comparatif et d'avoir un réel impact (annexe E).

Toutefois, cette concentration n'est que partiellement mise en œuvre. En 2004, 62 % de la coopération bilatérale directe était assignée à l'un des secteurs de la loi (DGCD, 2005b). Par ailleurs, cette concentration ne concerne pas l'aide indirecte. On constate ainsi que, bien qu'ils soient parmi les cinq secteurs de concentration, le secteur infrastructures de base (incluant la gestion des ressources en eau et l'assainissement et les autres infrastructures et service sociaux) et le secteur de l'agriculture restent faiblement dotés (4 % de l'aide bilatérale en 2002-03 pour chacun d'eux). Ceci est également le cas pour le sous-secteur des soins de santé de base (3 %), qui ne représente que la moitié des fonds affectés à la santé, en dépit de la concentration annoncée sur ce sous-secteur. Plus généralement, en dépit des fonds alloués à la lutte contre le VIH/sida, l'APD affectée au secteur de la santé est en diminution, passant de 12 % de l'APD en 1997-98 à 6 % en 2002-03. L'éducation (9 %) ainsi que l'appui à la gouvernance et le renforcement de la société civile (7 %) sont les secteurs les plus importants (tableau B.5).

D'une manière globale, la progression de l'aide allouée aux services sociaux de base doit être poursuivie. En effet, l'analyse de la répartition de l'APD au sein du secteur de l'éducation renforce le constat fait dans le secteur de la santé : même si elle progresse, l'éducation de base est largement délaissée, puisqu'elle ne reçoit que 7 % de l'aide allouée à l'éducation. L'engagement en faveur des OMD devrait pourtant conduire à privilégier davantage l'éducation de base, qui correspond aux objectifs 2 et 3. En réalité, cette répartition résulte non pas d'un choix stratégique de la coopération belge, mais de son dispositif de coopération. En effet, l'essentiel de l'appui belge au secteur de l'éducation se fait au niveau de la coopération indirecte, et dépend donc d'acteurs dotés d'une autonomie de gestion (notamment les universités via le CUD et le VLIR), qui consacrent leur aide davantage à l'enseignement secondaire, technique et universitaire. Ce mécanisme, dans ce cas, conduit à privilégier l'offre offerte par les universités et instituts scientifiques belges plutôt que la demande émanant des pays ou résultant d'une analyse de situation.

Le poids du traitement de la dette

En 1991, la Belgique avait mis en place un programme de conversion de dette, doté d'un montant moyen de 13.6 millions EUR par an et géré par la Coopération au développement. Ce programme permettait d'intervenir partiellement dans des annulations de crédits commerciaux garantis par l'OND, l'agence belge de crédit à l'exportation, et de lui racheter des créances pour les convertir en projets

d'aide. Ce dispositif, qui s'ajoutait aux opérations d'annulation de dette réalisées dans le cadre du Club de Paris, a été maintenu tant que les opérations d'allégement de dette étaient relativement faibles. Toutefois, suite à la décision du Conseil des ministres de mai 2001 de participer à l'initiative pays pauvres très endettés (PPTE), ces montants ont fortement progressé, avec l'annulation de très importants stocks de créances du Ducroire en 2002 (168 millions EUR) et plus encore en 2003 (665 millions EUR), le montant restant au niveau élevé de 149 millions EUR en 2004. Le gouvernement belge a de plus décidé en 2005 l'annulation complète de la dette commerciale de tous les pays atteignant le point d'achèvement dans le cadre de l'initiative PPTE. Aussi, depuis 2003, la ligne budgétaire gérée par la DGCD pour la conversion de dettes sert exclusivement à prendre en charge une partie des annulations consenties sur la dette de la RDC. La Belgique contribue par ailleurs à la réduction de la dette multilatérale via le PPTE *trust fund*. Parallèlement, la part de l'aide octroyée sous forme de prêts est passée de 2 % en 1999 à moins de 1 % en 2003.

La coopération multilatérale : renforcer l'approche stratégique

Les financements alloués par la Belgique via le canal multilatéral ont été en léger recul entre 2001 et 2003, et en progression en 2004. Ils représentent toujours une part importante de l'APD de la Belgique, soit 30 % de l'APD nette en 2003 et plus de 40 % hors effet de la dette, ceci en incluant les financements affectés (financements multi-bilatéraux et aide d'urgence). Les statistiques du CAD ne prennent pas en compte ces financements affectés, qui représentent 7 % de l'APD nette de la Belgique. Ceci, ainsi que le poids exceptionnel de réduction de la dette en 2003 et le report en 2004 de la contribution à l'IDA (74 millions EUR) explique que la part de l'aide multilatérale indiquée dans le tableau B.2 ne soit que de 20% en 2003. La contribution au Fonds européen de développement (FED), qui se monte à 87 millions EUR en 2004, représente le tiers du montant des contributions de la DGCD aux organisations multilatérales (hors programmes spéciaux). Ceci explique la progression de la part des contributions obligatoires, qui passe de 56 % de l'aide multilatérale régulière octroyée par la DGCD en 2001 à 63 % en 2003 et à 70 % en 2004 (tableau 1).

Tableau 1. Évolution de l'aide multilatérale (en millions EUR)

	2001	2002	2003	2004
DGCD : Aide régulière (D4)	177	235	202	314
Contributions obligatoires	99 (56%)	150 (64%)	128 (63%)	220 (70%)
Contributions générales	32 (18%)	33 (14%)	26 (13%)	41 (13%)
Contributions affectées	46 (26%)	52 (22%)	48 (24%)	53 (17%)
DGCD : Aide d'urgence (D2)	30	28	41	31
Finances (MDBs et UE hors FED)	247	169	170	..
Autres	81	70	65	..
Total	535	502	478	..

Source : DGCD, 2004d.

Une politique de concentration a été poursuivie dans le sillage de la Loi de 1999, qui stipulait que la coopération avec les organisations multilatérales devait être limitée à une vingtaine de partenaires, ceci en vue d'apporter une contribution plus significative à un nombre restreint d'institutions. L'Arrêté Royal du 2 avril 2003 a fixé une liste de 23 organisations, et 12 organisations ont été reconnues comme prioritaires⁵. Toutefois, en raison notamment de la complexité de l'architecture de l'aide liée à

5. Banque mondiale, PNUD, FNUAP, UNICEF, OMS, UNAIDS, Fonds global, OCHA, CICR, FAO, GCRAI et PNUE.

l'introduction de nouveaux partenaires, tels que les fonds globaux, cette concentration n'est pas strictement appliquée.

Parallèlement, la Belgique cherche à mettre en place une approche plus stratégique, qui lui permette de promouvoir un « multilatéralisme actif ». Une note de stratégie multilatérale a été présentée au Parlement en 2001 dans cette optique. Ultérieurement, des notes stratégiques institutionnelles ont été préparées concernant plusieurs organisations partenaires des Nations unies. Elles permettent de préciser l'approche de la Belgique vis-à-vis de celles-ci et visent à augmenter la qualité de la coopération, qui s'exerce sur la base d'une programmation pluriannuelle de quatre ans. Ces notes servent également de support aux consultations tenues à échéances régulières avec les partenaires multilatéraux. Les orientations promues par la Belgique sont les suivantes : i) éviter la dispersion des organisations internationales en de nombreux petits fonds et programmes, en encourageant la consolidation entre organisations et la mise en œuvre de programmes conjoints ; ii) encourager de nouvelles réformes dans les organisations des Nations unies pour améliorer l'efficacité de leur action ; et iii) améliorer la collaboration entre le système des Nations unies et la Banque mondiale. La Belgique cherche également à diminuer le nombre d'interventions réalisées avec chaque organisation pour en augmenter l'impact et faciliter la gestion de l'aide. Elle cherche enfin à encourager les organisations à intervenir dans ses pays partenaires, notamment en Afrique centrale. Ainsi, sur les 12 millions EUR que constitue l'enveloppe de la Belgique pour l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pour les années 2004-07, 6.7 millions EUR sont destinés à la RDC. Cette approche lui permet d'utiliser et renforcer les actions menées dans le cadre bilatéral (annexe D). A l'avenir, la mise en place d'un suivi qualitatif, en lien avec le service d'évaluation interne et le service de l'évaluateur spécial et en connexion avec les systèmes mis en place par d'autres donateurs, serait utile pour appuyer les choix d'allocation des ressources aux organisations multilatérales dans une perspective de maximisation de la qualité des interventions. Une plus grande implication des représentations de la DGCD sur le terrain dans le suivi des projets financés par la Belgique, supposant un meilleur accès à l'information, serait également appropriée (chapitre 5).

En ce qui concerne le suivi de la coopération européenne, trois priorités sont mises en avant : i) garantir une attention suffisante aux pays en voie de développement les plus pauvres et surtout à l'Afrique - ce qui a contribué à l'augmentation sensible de l'enveloppe du FED allouée à la RDC ; ii) soutenir le rôle de premier plan de l'Europe dans la mise en œuvre de l'agenda en matière d'harmonisation et de simplification des procédures financières et de programmation ; et iii) porter davantage d'attention à la cohérence entre la coopération au développement et la politique en matière de commerce international.

L'APD octroyée par les entités fédérées

L'APD octroyée par la Région et la Communauté flamande s'est élevée à 29 millions EUR en 2004, dont 37 % ont concerné le secteur de l'éducation et de la formation. De même qu'au niveau fédéral, il existe un canal direct, un canal indirect, et un canal multilatéral d'acheminement de l'aide. Mais seulement 5 % de l'aide est allouée via le canal multilatéral. L'aide directe (10.5 millions EUR, soit 36 % de l'aide) a été concentrée sur trois provinces d'Afrique du Sud ainsi que sur le Mozambique, et ciblée sur quatre secteurs : éducation ; santé (dont VIH/sida) ; eau et assainissement ; et agriculture et sécurité alimentaire.

L'APD octroyée par la Wallonie-Bruxelles (regroupant la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale) s'est élevée à 20 millions EUR en 2004. L'aide directe de la Wallonie-Bruxelles s'est montée à 8 millions EUR, au bénéfice de 14 pays partenaires, et selon 11 priorités sectorielles

(dont l'enseignement et la formation, l'environnement, l'énergie, la santé, le développement économique, et l'agriculture et le développement rural) et cinq priorités transversales. L'aide indirecte s'est élevée à 4 millions EUR, et l'aide multilatérale à 8 millions EUR.

Points à prendre en considération

- La Belgique est encouragée à respecter l'échéancier qu'elle a établi et à affecter les moyens budgétaires correspondant à la programmation des ressources nécessaires pour atteindre l'objectif des 0.7 % d'ici 2010, en tenant compte de la composition actuelle de son APD et des prévisions concernant les remises de dette. Elle pourrait également réfléchir aux moyens d'améliorer la prévisibilité de l'aide, à travers la mise en place d'un processus de programmation pluriannuel.
- Afin de maximiser l'impact de sa coopération, la Belgique est invitée à consolider l'effort positif de concentration géographique ainsi qu'à préserver la continuité des relations de coopération en maintenant inchangée la liste des 18 pays et organisations régionales de concentration.
- La Belgique est invitée à renforcer la part des financements destinés à appuyer la mise en œuvre des stratégies sectorielles des pays en développement, afin d'augmenter sa contribution à l'atteinte des OMD.
- La Belgique est encouragée à poursuivre la mise en place d'une approche plus stratégique de la coopération multilatérale en valorisant davantage les enseignements de son expérience de coopération bilatérale au sein des instances de décision des organisations multilatérales.

Chapitre 3

Priorités sectorielles et thématiques

La loi de 1999 sur la coopération au développement établit cinq secteurs de concentration : i) les soins de santé de base y inclus la santé reproductive ; ii) l'enseignement et la formation ; iii) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; iv) l'infrastructure de base ; et v) la prévention des conflits et la consolidation de la société. S'y ajoutent trois thèmes transversaux : le rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes ; le respect de l'environnement ; et l'économie sociale. Des notes stratégiques ont été établies en 2002-03 pour chacun de ces secteurs et thèmes, qui ont été transmises pour information au Parlement et soumises pour avis à la Commission fédérale du développement durable et à la Commission Femmes et développement (DGCD, 2002a-g et 2003).

La question des États fragiles, qui est liée à la prévention des conflits et à la consolidation de la société, l'analyse de la prise en compte des thèmes transversaux et le cas particulier de l'appui au développement du secteur privé sont présentés ici en raison, d'une part, de leur pertinence eu égard à l'agenda international, et, d'autre part, des enseignements qui peuvent être tirés de l'approche spécifique développée par la Belgique.

L'investissement dans les États fragiles

La prévention des conflits et la consolidation de la société - qui inclut la promotion d'une culture des droits de l'homme - est l'un des cinq secteurs de concentration de l'aide de la Belgique. Le préalable de la paix pour construire le développement, et très concrètement le grand nombre d'États fragiles qui ne disposent pas des capacités institutionnelles suffisantes pour définir et mettre en œuvre des politiques de développement adaptées constituent un défi particulier que la Belgique veut contribuer à relever, dans le cadre de son appui à l'atteinte des OMD. Aussi la Belgique, fortement engagée auprès de plusieurs États fragiles d'Afrique centrale, a-t-elle fait le choix d'y maintenir un effort important de coopération, en dépit d'un environnement difficile.

Principes et modalités d'intervention

L'intervention dans ces États est particulièrement complexe car elle doit intégrer des aspects de prévention des conflits et de construction de la paix, de gouvernance et de renforcement institutionnel, et enfin d'assistance humanitaire. Une note de stratégie "Consolidation de la paix" a été élaborée en juillet 2002 par la DGCD, qui s'inspire du travail réalisé au sein du réseau « Conflits, paix et développement » du CAD et de ses lignes directrices *Prévenir les conflits violents*. En terme de choix stratégiques, la note cible les secteurs d'intervention suivants : l'appui au renforcement des institutions parlementaires et de la culture démocratique ; la réconciliation et la justice de transition ; les opérations de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants ; l'assistance aux enfants dans les pays en conflit ; la lutte contre les mines antipersonnel ; et la lutte contre la dissémination des armes légères. La dimension des droits de l'homme y est appréhendée d'une manière transversale, avec pour références les principes internationaux énoncés dans la Charte des Nations unies et développés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et la

Déclaration de Vienne (1993) ainsi que les dispositions des conventions internationales et régionales relatives aux droits de l'homme.

Depuis 2003, le service « Consolidation de la société », situé au sein de la Direction des programmes spéciaux de la DGCD, est responsable de la conception et de la gestion des programmes dans le domaine de la prévention des conflits et de la consolidation de la société. Il gère deux allocations de base : i) « Prévention des conflits, consolidation de la paix et droits de l'homme », qui a été créée parce que les allocations budgétaires existantes ne permettaient pas une mise en oeuvre suffisamment souple et flexible dans les situations conflictuelles ou instables, et qui est placée depuis 2004 sous la responsabilité du ministre des Affaires étrangères ; et ii) « coopération avec les ONG locales », qui permet une coopération directe avec ces organisations. Sept pays en situation de conflit ou de post-conflit avaient été initialement retenus, puis la liste a été élargie. S'ajoute un article budgétaire pour la « Diplomatie préventive », également sous la responsabilité du ministre des Affaires étrangères et appartenant à la même ligne budgétaire, mais qui répond à des procédures différentes : les demandes passent en Conseil des ministres et les allocations sont pour un an maximum. Des fonds peuvent être débloqués sur ces deux lignes en-dehors d'une demande préalable du gouvernement du pays partenaire. Une telle souplesse est particulièrement appropriée dans le cas d'États fragiles. La ligne « Diplomatie préventive » a par exemple permis de financer l'appui à la rédaction de la constitution en RDC. Inversement, l'appui au processus de transition en RDC a été fait sur la ligne « Prévention des conflits » car le soutien s'étalait sur plus d'un an. Toutefois, l'objet de la ligne « Diplomatie préventive » gagnerait à être précisé en termes de visée stratégique et de typologie des actions couvertes, afin de garantir sa cohérence avec les autres lignes budgétaires. A cet égard, il conviendrait d'examiner dans quelle mesure l'approche de la planification et de la programmation basée sur les droits de l'homme, qui est préconisée dans la Note stratégique, est effectivement mise en oeuvre. L'articulation entre les directions générales (dont notamment la DGCD) au sein du SPF Affaires étrangères en matière de prévention des conflits devrait également être clarifiée. Plus largement, l'évaluation de l'impact des activités financées sur ces lignes budgétaires (qui est programmée en 2005 pour ce qui concerne le financement direct) et l'évaluation de la cohérence entre les interventions de diplomatie préventive et les actions de coopération au développement (envisagée par le Service de l'Évaluation spéciale) serait particulièrement utile dans la perspective de l'actualisation de la Note stratégique.

Mise en œuvre de la coopération : la Belgique et l'Afrique des Grands Lacs

Les modalités de l'aide dans les États fragiles doivent s'adapter à chaque contexte spécifique, tout en recherchant plus encore qu'ailleurs l'efficacité. En mars 2005, lors de la réunion à haut niveau du CAD, le ministre belge de la Coopération a annoncé la volonté de son pays d'être chef de file en RDC pour l'exercice pilote de mise en œuvre des principes pour une bonne pratique de l'engagement international dans les États fragiles. Cet engagement devrait permettre de tirer les leçons de l'approche de la Belgique dans la région de l'Afrique Centrale, dont les caractéristiques présentées ci-dessous montrent une large convergence avec les principes d'engagement dans les États fragiles. La Belgique a une responsabilité particulière vis-à-vis de cette région d'Afrique, du fait de ses liens historiques, mais aussi des multiples échanges qui existent, aux plans politique, économique, ou de la circulation des personnes (dont un nombre élevé de demandeurs d'asile). Aussi l'Afrique des Grands Lacs est-elle au cœur des préoccupations de la Belgique, et y tient-elle un rôle diplomatique de premier plan. A travers cette action diplomatique et sa politique de coopération, elle cherche à appuyer la stabilisation de la région, la consolidation de la paix et la lutte contre la pauvreté, en maximisant la complémentarité de ses outils.

La Belgique cherche à développer et à mettre en œuvre une **approche stratégique régionale**, comme en témoignent l'élaboration dès 2001 d'un Plan d'action pour l'Afrique Centrale (DGCD,

2001) et la création d'un poste d'expert Afrique Centrale pour la coordination des interventions. Elle base son engagement sur une **analyse** des processus en cours, avec pour cadre de référence les accords de paix, et le situe dans une **perspective de long terme**. Le volume de son aide bilatérale aux pays concernés est en hausse sensible depuis la signature des accords de paix.

La Belgique agit simultanément dans des **secteurs complémentaires et essentiels**, en particulier le renforcement institutionnel de l'État, la prévention des conflits et la sécurisation des territoires, la réconciliation et les droits de l'homme, la redynamisation économique et le développement communautaire, incluant la revalorisation des secteurs sociaux, et l'humanitaire et la réhabilitation (annexe C sur l'assistance humanitaire). Elle combine son action de terrain à un dialogue diplomatique bilatéral de haut niveau constamment entretenu. En RDC, elle est également membre du Comité international d'appui à la transition (CIAT).

La Belgique tire parti de la **flexibilité** et de la **complémentarité** que lui donnent ses différents canaux d'acheminement de l'aide (aide bilatérale directe et indirecte, aide multilatérale) pour agir directement auprès des populations ou bien au niveau des institutions nationales. Cela lui a permis de poursuivre son assistance tout au long des années 1990, et de développer simultanément des approches différentes dans un même pays, en fonction des situations. Ainsi, en RDC, le projet santé du Bas Congo est totalement intégré aux structures nationales et renforce la stratégie nationale des soins de santé primaire, alors que dans le Sud-Kivu, la structure hospitalière gérée par l'ONG Louvain Développement en partenariat avec l'archidiocèse de Bukavu vise le maintien de services de santé dans le cadre d'une situation de crise humanitaire et de l'absence de prise en charge des soins de santé par l'État.

La Belgique cherche à jouer un rôle de **catalyseur** vis-à-vis des autres donateurs et à agir en **complémentarité avec ceux-ci**, souvent par le biais d'institutions multilatérales. Ainsi, elle s'inscrit depuis décembre 2001 comme bailleur dans le Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion multilatéral (PDRM), qui couvre les sept pays affectés par les crises de la région d'Afrique Centrale et dont le fonds fiduciaire est géré par la Banque mondiale. Elle apporte également un appui important au programme de démobilisation des groupements armés (10 millions EUR et une équipe de deux experts qui appuie les programmes de Réforme du secteur de la sécurité [SSR] en RDC et au Burundi) et au programme d'urgence au profit des populations congolaises (4 millions EUR) pilotés par les Nations unies. La Belgique cherche également à développer les synergies avec les autres bailleurs, comme l'illustre en RDC le partage des activités d'appui à la réforme de la fonction publique ou sa position de chef de file, partagée avec les États-Unis, pour l'élaboration du processus pilote d'appel consolidé (CAP, 2005).

La Belgique cherche à développer une approche intégrée et une **coordination étroite entre la diplomatie et la coopération, ainsi qu'avec la défense**. Celle-ci est indispensable dans le cas des programmes DDR/SSR, et des équipes conjointes Coopération/Défense travaillent sur ce secteur en RDC et au Burundi (encadré 2). Une réunion hebdomadaire des Cabinets des ministres concernés veille à la coordination interne entre les approches, à laquelle s'ajoute une rencontre mensuelle avec le SPF Défense. La Belgique pourrait institutionnaliser ce mécanisme interministériel apte à assurer la cohérence des interventions et y inclure plus systématiquement la dimension des échanges économiques. Dans les représentations sur le terrain, une réunion régulière des différents départements représentés a également été instituée. Elle pourrait devenir une véritable instance de coordination stratégique, sur la base d'une vision stratégique renforcée de l'ensemble de l'intervention de la Belgique dans l'Afrique des Grands Lacs.

Encadré 2. Coordination entre Défense et Coopération : l'appui au programme SSR/DDR en RDC

La Belgique est largement impliquée dans le processus SSR/DDR en RDC. Après avoir appuyé par une équipe mixte Défense-Coopération la conception du programme DDR, la Belgique a été la première à former à Kisangani une brigade brassée, maintenant basée en Ituri. Un deuxième centre de brassage a été ouvert en début 2005 à Kamina, en partenariat avec l'Afrique du Sud. La Belgique a également formé en Belgique 250 formateurs congolais, et elle supervise la formation d'une nouvelle tranche de 300 formateurs congolais par ces derniers. Elle appuie enfin la remise sur pied du système de gestion du personnel de l'armée, comme la paie et les moyens logistiques.

La section militaire de l'ambassade de Kinshasa a mis en place en 2003 une cellule de suivi du programme de partenariat militaire (PPM), chargée du suivi du processus d'intégration de l'armée congolaise pour lequel la coopération belge apporte un appui significatif. Un mécanisme de concertation entre la section militaire et le bureau de coopération de l'ambassade sur ces deux programmes a été mis en place à cet effet, et des missions conjointes d'experts de la coopération et de la défense sont organisées depuis février 2004. Ceci est essentiel, car la réforme du système de sécurité, incluant le brassage des différents groupes armés pour la formation d'une armée nationale, qui relève du domaine de la Défense, et le processus de Désarmement/Démobilisation/Réintégration, qui est appuyé par le bureau de coopération, doivent être menés de façon simultanée. Cette concertation est élargie à la section politique de l'Ambassade, qui participe à la sous-commission de la Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo (MONUC) sur le SSR.

Néanmoins, plusieurs problèmes, qui dépassent le cadre de la coopération de la Belgique, affectent le déroulement concomitant du double processus SSR/DDR. Ainsi, si le financement est assuré via le fonds fiduciaire multi-pays pour le volet DDR, les fonds réunis pour le volet SSR restent insuffisants. Par ailleurs, relevant d'une aide bilatérale d'État à État, les fonds alloués pour le SSR sont fractionnés et vont conduire à une armée équipée de manière disparate (matériel de transport, de communication, armement), avec donc une chaîne d'appui logistique très difficile à gérer. Enfin, la structure institutionnelle mise en place par le gouvernement crée de nombreux blocages.

La Belgique est activement impliquée dans la **coordination** entre donneurs ainsi que dans la recherche d'harmonisation des pratiques et d'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de développement. Une telle stratégie apparaît plus facile à mettre en place au Rwanda, qui dispose d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) - dans le cadre duquel s'inscrit le programme bilatéral belge - et où le gouvernement est en mesure d'organiser la coordination. Une aide sectorielle y est possible, et la Belgique est chef de file parmi les donneurs pour le secteur de la santé (chapitre 6).

A l'avenir, la Belgique gagnera à renforcer son approche stratégique, en accentuant la recherche de cohérence entre les différentes composantes diplomatiques, militaires et économiques de son intervention et en inscrivant davantage sa réponse dans une vision sous-régionale. L'actualisation prévue du Plan d'action pour l'Afrique Centrale pourra en offrir l'opportunité. L'instauration d'une plus grande déconcentration et de mécanismes de concertation au niveau de la sous-région pourrait également permettre d'améliorer l'efficacité de son aide. En ce qui concerne le dialogue politique, la Belgique pourrait renforcer son avantage comparatif en relayant à travers son action diplomatique à haut niveau les efforts de la communauté internationale en vue d'une pression diplomatique adéquate pour imposer le respect des accords de paix.

Thèmes transversaux Genre et Environnement : portée et limites de leur prise en compte

Trois thèmes transversaux sont inscrits dans la loi de 1999 : respect de l'environnement, rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes, et économie sociale. Le VIH/sida a été ajouté ultérieurement comme thème transversal, dans le cadre de la mobilisation pour les OMD. Une note stratégique sur la lutte contre le VIH/sida a été publiée en octobre 2004, un ambassadeur sida a été nommé et une plate-forme nationale contre le sida créée. Toutefois, cette approche est trop

récente pour se traduire dans les programmes de coopération, et le VIH/sida reste encore largement traité à travers le seul volet Santé. On se réfèrera donc ici uniquement aux thèmes Environnement et Genre, le thème transversal Économie sociale étant traité sous le paragraphe « Appui au secteur privé de ce chapitre ».

Objectifs et principes

La Belgique considère que la lutte contre la pauvreté et la préservation de l'environnement sont des objectifs qui se recoupent et doivent donc être des composantes essentielles de toute stratégie de **développement durable** (DGCD, 2002f). Deux objectifs spécifiques sont définis, qui sont d'une part l'intégration du respect de l'environnement à tous les niveaux de la coopération internationale belge et, d'autre part, l'aide à la mise en place dans les pays partenaires des conditions nécessaires à la protection et à la gestion durable de l'environnement. A un niveau stratégique figurent six aspects prioritaires, qui font l'objet de conventions internationales ou sont au centre des débats concernant les problèmes environnementaux : i) la gestion durable de l'eau ; ii) la lutte contre la désertification et la dégradation des terres ; iii) la protection et la gestion durable des forêts ; iv) la protection et la gestion durable de la biodiversité ; v) l'amélioration de la gestion écologique des zones urbaines et périurbaines ; et vi) la lutte contre le changement climatique et pour la réduction de ses effets.

La stratégie globale de la Belgique en faveur de **l'égalité entre les hommes et les femmes**, définie dans la note stratégique de 2002 (DGCD, 2002g), comporte trois axes : i) un appui aux efforts des pays partenaires dans le domaine de l'intégration du genre, en particulier par le renforcement des capacités des institutions nationales, le renforcement de la société civile et le soutien à des organisations de base, notamment à des groupes de femmes ; ii) un appui aux efforts des organisations internationales et acteurs de la coopération non gouvernementale dans le domaine de l'intégration du genre ; et iii) un renforcement des capacités institutionnelles de la DGCD. L'appui de la Belgique est ciblé sur trois domaines : la santé et les droits reproductifs et sexuels, y compris la lutte contre le VIH/sida ; l'élimination des disparités de genre dans l'éducation de base ; et la participation des femmes dans la construction de la paix et la sécurité, y compris la lutte contre les violences sexuelles. La non discrimination et la promotion des droits des femmes comme facteur de développement sont nettement mises en exergue dans la note politique du ministre de 2004 (De Decker, 2004).

Méthodologie et moyens pour la mise en œuvre de l'approche transversale

Au plan institutionnel, le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) et la Commission Femmes et développement ont un rôle de conseil et sont chargés de la sensibilisation de l'opinion publique. Par ailleurs, au niveau de la DGCD, des experts thématiques travaillent au sein du service d'appui à la politique, placé au niveau de la Direction générale. Toutefois, les effectifs sont réduits, et actuellement la cellule Genre ne compte qu'un expert, ce qui est également le cas dans le domaine de l'environnement. Au niveau de la CTB, la division Expertise sectorielle et thématique a également mission de veiller à la prise en compte des thèmes transversaux au niveau de la formulation et de l'exécution des projets et programmes.

La DGCD a mis en place des outils pour assurer l'intégration transversale des thèmes genre et environnement au niveau de la coopération gouvernementale, selon les critères de pertinence du CAD. Ainsi, concernant l'environnement, une évaluation préliminaire des risques est effectuée lors de l'identification des projets. La DGCD a défini quatre niveaux de risques, justifiant l'acceptation, la nécessité d'approfondissement de l'étude ou le rejet du projet. Dans le cas de risques importants pour l'environnement, des évaluations d'impact spécifiques sont mises en place, qui permettent d'élaborer un plan de gestion environnemental établissant les mesures correctrices ainsi que les besoins de suivi. Un comité d'avis, associant les experts géographiques et thématiques, se réunit à Bruxelles pour

évaluer les dossiers techniques et financiers des programmes au regard des critères de pertinence, dont le genre et l'environnement.

Au niveau de la coopération multilatérale, les organisations internationales spécialisées dans les domaines de l'environnement et de l'égalité homme-femme (notamment PNUE et UNIFEM) figurent au titre des partenaires de la coopération belge, et la Belgique veille à soutenir financièrement des programmes menés dans ces domaines. La prise en compte des dimensions transversales est plus difficile à assurer de manière systématique dans le cadre de la coopération indirecte, même si la DGCD incite ses partenaires à élaborer des procédures permettant de développer une analyse systématique du risque et de la pertinence pour l'environnement et pour le genre dans leurs programmes.

Des résultats mitigés

Il est difficile d'évaluer la part et l'impact de la prise en compte des thèmes du genre et de l'environnement, du fait de leur caractère transversal. En effet, les actions de la coopération belge dans ces domaines ne sont pas toujours mesurables dans les lignes budgétaires, étant inclus dans les programmes et projets, sans en être toujours l'objectif premier. Selon la Belgique, les activités strictement affectées au thème égalité homme-femme se monteraient à 1.8 millions EUR en 2003, soit 0.19 % du total de l'aide hors annulation de la dette, en progression par rapport à 2001 (0.15 %) mais en recul par rapport à 2002 (0.26 %). Le marqueur « égalité homme-femme » utilisé dans la notification de la Belgique au CAD (à l'exception des données transmises par les entités fédérées) donne des résultats un peu plus favorables : plus de 10 % de l'aide au secteur population/santé et fertilité vise l'égalité homme-femme, ce qui est le cas pour 5 à 10 % de l'aide à l'éducation de base et pour moins de 5 % de l'aide concernant la santé de base et l'eau et l'assainissement (OCDE/CRS, 2005).

Des évaluations d'impact seraient utiles pour juger de l'action et de la portée de la politique de la Belgique en ces domaines, ainsi que le conseille le CFDD dans son avis sur la note stratégique sur l'environnement de décembre 2002. Mais il est clair que beaucoup reste à faire pour permettre la pleine mise en œuvre des stratégies transversales à travers les projets et programmes. Ainsi, en RDC, si celles-ci figurent dans la note stratégique de pays, et si certains projets fixent effectivement des objectifs dans le domaine du genre, les moyens d'accompagnement sont insuffisants pour réellement prendre en compte les thèmes transversaux au niveau opérationnel. La même observation d'une faible prise en considération du genre et de l'environnement au niveau des projets et programmes a été faite au Maroc (encadré 3).

Encadré 3. La prise en compte de l'égalité homme-femme et de l'environnement au Maroc

L'équipe d'examen a constaté que les thèmes transversaux définis dans la loi belge de coopération font l'objet de projets spécifiques, mais ne sont pas appréhendés de manière systématique dans chacun des programmes. Un thème transversal particulièrement pertinent au Maroc est celui de l'égalité homme-femme, puisque c'est dans ce domaine que les défis sont les plus importants pour atteindre les OMD. La Belgique a donc développé un certain nombre de projets pour appuyer la réponse marocaine à ce défi. Toutefois, le thème du genre n'est pas systématiquement intégré dans les autres projets de la coopération belge. Ainsi, l'impact sur les femmes des projets d'adduction d'eau potable dans les zones rurales reculées n'a pas été pleinement apprécié, dans ses aspects positifs comme éventuellement dans ses aspects négatifs. Les raisons et les implications de la faible participation des femmes dans les associations créées pour gérer les réseaux pourraient en particulier être analysées. Des améliorations sont en cours, avec une attention plus grande à l'objectif d'égalité homme-femme au niveau de la formulation et du suivi des nouveaux projets, et la mise en place d'une discrimination positive pour l'octroi des bourses et des stages. Toutefois, une intégration plus systématique de l'approche genre, passant par une analyse de situation sensible au genre ainsi que par la conduite d'évaluations d'impact, serait souhaitable. L'environnement est un second thème transversal important compte tenu des enjeux concernant l'accès à l'eau au Maroc. La Belgique soutient certains projets directement liés à l'environnement, mais surtout de nombreux projets dans le domaine des infrastructures hydrauliques. Or, la dimension transversale de l'environnement y reste trop peu prise en considération.

Perspectives pour une meilleure intégration des thèmes transversaux

Une meilleure intégration des thèmes transversaux suppose un ajustement à la fois au niveau de la capitale et du terrain. A Bruxelles, il conviendrait de renforcer les équipes thématiques. Actuellement, du fait de leur nombre limité, les experts de la DGCD ne sont pas en mesure de participer à l'accompagnement des pays partenaires pour l'identification des programmes. L'essentiel de leur travail se fait donc au niveau du siège, avec un risque de déconnexion vis-à-vis des réalités du terrain et donc de décalage avec la perception des équipes sur place concernant la meilleure façon d'appréhender ces thèmes. Ceci alourdit également le processus d'approbation des projets. Par ailleurs, un soutien méthodologique plus important du siège serait nécessaire auprès des bureaux de terrain, sous la forme de mise à disposition d'expertise pour le développement d'outils appropriés ou de mise à disposition de financements supplémentaires pour acquérir cette expertise, compte tenu des contraintes actuelles au niveau des ressources humaines spécialisées de la DGCD. La possibilité de recourir à des missions d'expertise sur des thématiques données devrait également être prévue dans les budgets des programmes lors de leur formulation. Ceux-ci devraient également prévoir des mesures d'accompagnement, telles que des formations en genre, qui s'avèrent nécessaires lors de la mise en œuvre. Enfin, la formation dispensée aux assistants techniques de la CTB, avant leur départ en mission, devrait inclure une formation systématique sur ces thèmes - seule une mise en contact avec les experts genre et environnement est actuellement prévue.

Appui au secteur privé

Des principes à clarifier : appui au secteur privé et économie sociale

La Belgique a affirmé son intérêt pour l'appui au développement du secteur privé en créant fin 2001 la Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO). Par la suite, dans le sillage des conférences de Monterrey et Johannesburg, la prise de conscience du rôle du secteur privé comme facteur clé de la lutte contre la pauvreté l'a conduit à chercher à renforcer son action dans ce domaine. Une note présentée par le ministre de la Coopération, intitulée « Entreprendre pour le développement et contre la pauvreté » (Verwilghen, 2004), a ainsi été approuvée en Conseil des ministres le 19 mars 2004. Y sont énoncés les principes de base de son engagement, qui correspondent aux critères fondamentaux de la coopération belge : pertinence pour le développement, transparence, déliement de l'aide, complémentarité avec le marché, durabilité, et complémentarité et synergie entre les acteurs et avec les différents canaux de la coopération belge. La note prévoit l'augmentation du rôle et des moyens de BIO ainsi que la promotion de la participation des entreprises belges à ce processus de développement. Quatre pistes d'action sont proposées : i) appui à la création d'un environnement propice au développement du secteur privé dans les pays en développement ; ii) sensibilisation des entreprises belges au développement du Sud ; iii) promotion de la responsabilité sociale des entreprises ; et iv) facilitation des investissements dans les pays du Sud.

Toutefois, la Loi de 1999 ne définit pas le secteur privé comme l'un des secteurs de concentration de l'aide de la Belgique, mais retient « l'économie sociale » comme l'un des trois thèmes transversaux de son action. La note stratégique sur l'économie sociale, élaborée en 2003, définit comme « économie sociale » les activités d'initiative collective de production de biens et de services par des sociétés coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : i) finalité de service plutôt que de profit ; ii) autonomie de gestion ; iii) processus décisionnels démocratiques ; et iv) primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. L'appui à l'économie sociale passe par le renforcement des capacités de la société civile et l'accent est mis sur les aspects de formation et d'encadrement des initiatives locales. L'appui peut se situer au niveau des organisations de base, mais également aux niveaux des partenaires intermédiaires et des institutions nationales, régionales et décentralisées. Dans ce cadre, la Belgique a démarré des

actions ciblées sur la micro-finance, la micro-assurance dans le domaine de la santé, et l'appui aux organisations de producteurs dans le cadre du commerce équitable.

Il serait utile de préciser quelle est l'articulation entre l'approche « économie sociale » et l'appui au secteur privé et de définir une approche stratégique couvrant le soutien au développement économique dans son ensemble.

Les acteurs et les outils de l'appui au développement du secteur privé

La BIO, dernier né des outils de la coopération belge, est le principal instrument de l'appui au secteur privé dans les pays en développement. Créé par la loi du 3 novembre 2001 sous forme de société anonyme associant la DGCD et la Société belge d'investissement international s.a. (SBI), BIO a pour objectif de contribuer au développement du secteur privé dans les pays en développement via le financement à long terme aux conditions du marché de micro, petites et moyennes entreprises locales. Un premier Fonds de développement a donc été constitué dans ce but. Ultérieurement, suite à la note de 2004 « Entreprendre pour le développement et contre la pauvreté », deux instruments nouveaux, gérés par BIO et financés par la DGCD, ont été mis en place : un Fonds de soutien au développement du secteur privé, et une Facilité monnaie locale, permettant de pallier aux risques de change (encadré 4). Un Fonds d'expertise pour le financement d'assistance technique (formation, études de faisabilité) est également prévu, qui doit être approuvé par le Ministre de la coopération en 2005. Ces différents fonds permettront de couvrir tout le cycle d'investissement d'une société privée.

Encadré 4. Les outils de BIO : principales caractéristiques

Outre une Facilité monnaie locale, dotée de 9 millions EUR, BIO dispose actuellement de deux outils :

i) Le **Fonds de développement**, doté de 96 millions EUR, qui est destiné aux institutions financières intermédiaires (à hauteur de 70 % minimum) ainsi qu'aux PME. Il concerne trois catégories de pays (PMA/PFR/PRITI), mais un minimum de 35 % doit être alloué aux PMA et un accent doit être mis sur les pays partenaires de la coopération Belge. Les instruments utilisés sont le capital risque (42 % des investissements en 2003) et les prêts (58 %). Le portefeuille se divise entre les investissements pour la microfinance (45 % des fonds alloués en 2003) et les investissements pour les PME, via des participations dans des fonds d'investissement (55 %). Au total, les fonds alloués se sont montés en 2003 à 64.6 millions EUR, dont 33 % en Afrique (contre 4 % en 2002), 25 % en Amérique Latine et 24 % en Asie.

ii) Le **Fonds de soutien**, mis en place en décembre 2004 et opérationnel depuis avril 2005. Doté de 24 millions EUR, il vise à financer des investissements directs dans les pays en développement (PMA/PFR/PRITI). Les deux tiers des fonds doivent être investis dans les pays prioritaires de la coopération belge. Les prêts sont octroyés en euros pour un minimum de 45 000 EUR et un maximum de 700 000 EUR, pour une durée de trois à douze ans, et avec une période de grâce de trois ans maximum.

D'autres acteurs de la coopération belge interviennent dans le champ de l'appui au secteur privé. La CTB, comme agence de mise en œuvre de la coopération directe, soutient le secteur de l'économie sociale, notamment à travers l'appui à des projets de micro-crédit. Le Fonds belge de survie et des ONG spécialisées appuient également de tels projets. Par ailleurs, une campagne sur le commerce équitable est financée chaque année par la DGCD, et un Fonds pour le commerce équitable devrait être lancé en 2005. Enfin, une nouvelle allocation de base « Entreprendre pour le développement » a été créée au sein de la DGCD, qui vise à sensibiliser les entreprises, conformément à ce que spécifie l'un des axes de la note « Entreprendre contre la pauvreté ». Dans ce cadre sont réalisés des échanges de personnel d'entreprises du Nord et du Sud, une foire annuelle « entreprendre dans les pays du Sud », et l'élaboration d'un Vademecum sur l'établissement et le développement d'activités dans les pays du Sud.

Parmi les critères de la coopération belge figure la complémentarité entre les instruments de l'aide. La note de 2004 y fait référence, de même que la loi créant BIO, qui précise que BIO doit lorsque nécessaire faire appel aux services de la CTB. Cependant, les échanges entre ces deux acteurs sont limités à des contacts ponctuels dans les pays partenaires. De tels contacts ont permis la prise de relais par BIO d'un projet initié par la CTB, un exemple qui montre la continuité des actions menées par ces deux acteurs, et le gain qui pourrait être tiré d'une meilleure coordination de leurs activités. Or à l'heure actuelle, le seul lieu qui rassemble les acteurs de la coopération belge impliqués dans l'appui au secteur privé est une plateforme pour le micro-crédit, qui regroupe la DGCD, la CTB, BIO et plusieurs ONG spécialisées. Il serait nécessaire d'aller au-delà en instaurant une instance de coordination pour élargir les thèmes de la concertation, renforcer la coordination et, et sur le terrain, permettre une plus grande cohérence des actions menées. Ceci est néanmoins rendu difficile par l'actuel statut de BIO.

En effet, bien que la DGCD soit le principal financeur de BIO⁶, elle n'est pas en mesure d'influer sur l'orientation des activités de BIO, qui a été créé sous forme de société anonyme (50 % du capital étant détenu par la DGCD et 50 % par la SBI). Le Conseil d'administration de BIO décide des projets d'investissement, qui n'ont pas à s'inscrire systématiquement dans le cadre fixé pour la coopération gouvernementale, notamment en ce qui concerne la concentration géographique. Sur les 20 pays dans lesquels BIO intervient, seuls neuf sont des pays de concentration⁷. Dans les pays partenaires, un avis des représentants de la DGCD peut certes être demandé avant des interventions de BIO, et BIO est parfois invité à participer aux commissions mixtes à l'initiative de la DGCD, mais son action est considérée comme de l'aide indirecte, et n'est donc pas incluse dans les programmes indicatifs de coopération (PIC). L'avis des attachés de la coopération est seulement requis dans le cadre du Fonds de soutien. Le souhait et la nécessité de rechercher la complémentarité entre les différents canaux de l'aide, de développer des synergies entre les interventions, et de renforcer la concentration géographique de l'aide devrait conduire la Belgique à réexaminer les dispositions statutaires de BIO, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle au sein des instruments de la coopération belge, en s'inscrivant dans la stratégie définie pour la coopération gouvernementale.

Perspectives

L'engagement dans l'appui au secteur privé est encore récent et l'action menée reste modeste. L'envergure de BIO, qui disposait de 134 millions EUR au 31 décembre 2004, demeure limitée par rapport aux organisations similaires dans d'autres pays européens ; et l'appui au secteur privé ne compte que pour 5 % dans le total de l'APD bilatérale de la Belgique. Cet appui est principalement concentré sur les banques et les services financiers, et ne porte pas sur les infrastructures.

La stratégie de la Belgique concernant l'économie sociale et l'appui au développement du secteur privé devrait être précisée, afin d'une part de clarifier les liens entre ces deux volets, et d'autre part, de préciser, sur la base d'objectifs et d'outils cohérents, la place et le rôle de chacun des organismes impliqués, ainsi que les secteurs appuyés. Cette démarche de clarification pourrait s'appuyer sur les orientations proposées par l'OCDE, qui insistent sur le rôle central du secteur privé comme moteur du développement et recommandent d'adopter une approche transversale visant la mise en place d'un

6. Les divers fonds gérés par BIO sont financés par la DGCD (soit 39 millions EUR affectés en 2003).

7. Le précédent examen du CAD recommandait que BIO donne la priorité aux PMA. A cet égard, on peut regretter que la proportion de 35 % de fonds alloués aux PMA n'ait pas été reprise lors de la création du fonds de soutien. Actuellement, sept pays sur les vingt figurant dans le portefeuille de BIO sont des PMA.

cadre favorable à la croissance et à la lutte contre la pauvreté (OCDE/CAD, 2004a), ce qui correspond aux orientations de la coopération belge.

Jusqu'à présent BIO s'est essentiellement appuyé sur des structures intermédiaires telles que des institutions financières et des fonds d'investissement. Sans représentation sur le terrain, BIO travaille avec les institutions financières locales, son objectif opérationnel étant de mettre en place une gestion décentralisée s'appuyant sur un réseau de partenaires locaux. Dans cette démarche, la collaboration engagée par BIO avec ses partenaires européens devra être poursuivie et développée, pour compenser ses limites actuelles en terme de capacités et d'instruments.

Parallèlement à la démarche de l'appui au secteur privé dans les pays en développement, il est nécessaire de s'assurer que les politiques concernant les échanges commerciaux et l'investissement privé belge dans ces pays ne contredisent pas les efforts entrepris. La note de 2004 « Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement » abordait cette dimension de cohérence des politiques, mais celle-ci pourrait être encore approfondie à l'occasion du travail de réactualisation de cette note, qui tiendra notamment compte des conclusions du séminaire organisé par la DGCD en juin 2005 « Entreprendre en Afrique centrale ». Plus largement, la coordination avec les autres politiques menées au niveau fédéral et des entités fédérées est en jeu et sera examinée dans le chapitre 4.

Points à prendre en considération

- La Belgique est invitée à partager avec les pays membres du CAD les leçons tirées de son expérience de coopération dans les États fragiles de l'Afrique des Grands Lacs, en s'appuyant sur une évaluation de l'ensemble des interventions de la Belgique faites en RDC en appui à la transition.
- Il conviendrait de veiller à ce que les politiques transversales, en particulier celle sur l'égalité homme-femme, qui fait l'objet d'une attention particulière de la Belgique, soient davantage reflétées dans les programmes, ce qui suppose une réflexion nouvelle appuyée par des directives adéquates, des capacités techniques appropriées, des mécanismes de mise en œuvre cohérents et des outils de suivi pertinents.
- La Belgique pourrait tirer parti de la révision de la note « Entreprendre contre la pauvreté et pour le développement » pour clarifier sa stratégie globale d'appui au secteur privé et en renforcer la cohérence, en définissant les objectifs, les acteurs, les secteurs et les outils de cet appui, ainsi que les liens entre les acteurs. Une révision des statuts de BIO pourrait être envisagée à cet égard.

Chapitre 4

Cohérence des politiques

Les pays membres de l'OCDE sont conscients que pour faire reculer durablement la pauvreté dans les pays en développement et atteindre les OMD, il faut mettre en œuvre des politiques cohérentes et complémentaires dans les domaines économique, social et environnemental. Lorsqu'ils se sont mis d'accord en 2002 sur le « Programme d'action commun au service du développement », les membres de l'OCDE ont souligné l'importance pour les pays industrialisés de prêter une attention accrue aux répercussions de leurs politiques sur les pays en développement. Cette démarche fait suite à d'autres engagements au sein du CAD (OCDE/CAD, 1996 et OCDE/CAD, 2001a) de faire de la cohérence des politiques au service du développement le dénominateur commun des politiques gouvernementales et de se donner les moyens d'œuvrer à la réalisation de cette ambition au sein des administrations nationales et des enceintes internationales. En ce qui concerne les pays membres de l'Union européenne, le principe de cohérence des politiques est inscrit dans l'article 130V du Traité de Maastricht signé en 1992 (qui est devenu l'article 178 du Traité d'Amsterdam signé en 1997).

Opportunités et défis pour la Belgique en matière de cohérence des politiques

Un engagement politique renouvelé

L'appui de la Belgique aux OMD, et en particulier à l'objectif 8, qui suppose l'adaptation des politiques nationales dans les matières pertinentes pour le développement, a contribué à relancer l'attention du gouvernement sur ce sujet. La note de politique générale du ministre de la Coopération d'octobre 2004 (De Decker, 2004) souligne la nécessité de la prise en compte de dimensions telles que le commerce international, les migrations et la sécurité dans la stratégie de coopération au développement. En matière commerciale, le ministre souligne ainsi qu'il conviendrait d'éviter d'entraver le développement par des subsides à l'exportation ou d'autres mesures protectionnistes. Aussi la Belgique se félicite-t-elle de ce que l'accord de Doha ouvrira la voie à l'élimination des subventions à l'exportation des produits agricoles. De même, la Belgique plaide pour une politique étrangère de l'Union européenne plus engagée dans le soutien aux efforts de paix - en accord avec l'ONU - la paix et la sécurité étant des préalables indispensables au développement humain durable. La Belgique cherche également, à travers la mise en œuvre de son « Plan fédéral sur le développement durable 2000-04 » et la préparation de l'édition suivante, à assurer la prise en compte des engagements internationaux dans ce domaine (Agenda 21, protocole de Kyoto).

L'engagement pour une plus grande coordination en matière internationale est repris dans la déclaration de politique générale du ministre des Affaires étrangères. Une fonction importante du SPFAE est de contribuer à la coordination entre les départements ministériels (y inclus les Communautés et les Régions) pour ce qui concerne le domaine multilatéral et la mondialisation. La DGCD a plus spécifiquement la responsabilité de la recherche de cohérence des politiques pour le développement. Celle-ci constitue le deuxième axe stratégique du Plan de management de la Direction, avec deux objectifs visés : i) contribuer à la cohérence des politiques européennes au service de la lutte contre la pauvreté ; et ii) augmenter la cohérence des politiques menées par tous les SPF et par les entités fédérées qui ont une influence sur la lutte contre la pauvreté.

Toutefois, si la Belgique s'implique activement dans les réseaux mis en place aux niveaux de l'OCDE et de l'Union européenne sur la cohérence des politiques pour le développement, elle pourrait sur un plan interne renforcer son approche. Ceci nécessite en premier lieu la conduite plus systématique d'une réflexion stratégique à long terme, qui intègre la nature et les implications de la cohérence des politiques sur un domaine spécifique. L'exemple de la Note sur les Grands Lacs est à cet égard intéressant. L'amélioration de la cohérence requiert également une structuration renforcée des mécanismes interministériels de concertation - et le cas échéant d'arbitrage - ainsi que la mise à disposition de ressources humaines spécialisées. Ces évolutions sont d'autant plus nécessaires que la défédéralisation de compétences dans des domaines clés tels que le commerce extérieur, l'agriculture ou l'environnement, complique la recherche de cette cohérence.

Un exemple positif : le déliement de l'aide publique

En 2003, 99.1 % de l'aide octroyée par la Belgique aux PMA était déliée. La Belgique soutient le principe du déliement de l'aide et a été au-delà des recommandations du CAD, son aide alimentaire, allouée via le programme alimentaire mondial (PAM), étant également déliée et visant à favoriser les échanges triangulaires.

La Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide a également conduit à une adaptation de la politique belge des prêts d'État et de bonification d'intérêt. En premier lieu, le Conseil des ministres a modifié en mars 2002 la politique concernant les prêts d'État à l'État, en stipulant qu'au-delà de 700 000 DTS, les prêts aux PMA seront octroyés sous forme d'aide déliée. Ainsi le Burkina Faso a-t-il bénéficié d'un prêt de 2.3 millions EUR pour une adduction d'eau, réalisée par une entreprise burkinabé. Il faut toutefois noter une diminution du nombre de demandes de prêts d'État à l'État. Ces prêts, qui servaient un double objectif de soutien aux exportations belges et d'appui au développement étaient auparavant le plus souvent introduits par les entreprises. Aujourd'hui, les États connaissent peu ce mécanisme, d'autant que le SPF Finance fait peu d'effort de promotion de cette ligne de crédit auprès des PED. Par ailleurs, la politique d'attribution de ces prêts est devenue plus stricte, avec des mesures prises pour assurer que les projets financés par les prêts sont pertinents pour le développement et un contrôle des prix en absence de preuve de concurrence. En second lieu, la Belgique a cessé d'octroyer des bonifications d'intérêt aux PMA. En réalité, ces pays correspondant à des risques très élevés pour l'OND, aucun PMA, hormis le Bangladesh, n'en avait reçu.

Une piste pour poursuivre l'approfondissement du déliement pourrait être d'examiner dans quelle mesure il pourrait être étendu à la coopération technique, tant en ce qui concerne la coopération gouvernementale - dont la CTB est le partenaire exclusif - que la coopération indirecte, où les entités belges (ONGs, universités, associations, communes ...) occupent une place prépondérante. Il pourrait être utile pour cela d'analyser l'impact que pourrait avoir un plus grand recours aux acteurs locaux.

Un enjeu : le contrôle de l'exploitation et du commerce illicite des ressources de la RDC

Même si le poids économique de la Belgique en RDC a considérablement diminué suite au retrait de grands entrepreneurs belges à partir des années 1970, la Belgique reste un partenaire commercial clé de la RDC et de grandes firmes belges possèdent des filiales ou des participations dans des sociétés congolaises. Dans une perspective de recherche de cohérence des politiques, il serait utile que les intérêts économiques de la Belgique soient davantage clarifiés et intégrés dans l'approche globale de l'aide au développement de la RDC. La faiblesse du gouvernement congolais comme l'ampleur de l'exploitation illégale des ressources et ses implications rendent cet effort d'autant plus nécessaire.

Cette clarification pourrait porter en premier lieu sur le lien entre les investissements privés belges et le développement économique de la RDC. La Belgique cherche en effet à promouvoir

l'investissement étranger comme facteur du développement de la RDC, à travers notamment l'organisation de visites d'entreprises belges pour les inciter à investir en RDC et la tenue d'une conférence à Bruxelles sur l'investissement en Afrique Centrale. Il serait donc utile qu'elle explicite davantage la contribution de ces investissements au développement et à la lutte contre la pauvreté, et que cette dimension économique soit intégrée dans la stratégie belge d'appui au développement de la RDC.

Par ailleurs, dans la même perspective de cohérence, la Belgique devrait continuer à renforcer son contrôle sur le comportement des sociétés belges ayant des intérêts en RDC et sur les importations en provenance de RDC, qui sont stratégiques puisque la Belgique est, notamment du fait du diamant et du coltan, le premier client du Congo. D'une part, l'impact négatif sur l'environnement et les mauvaises conditions d'exploitation des ressources (bois et coltan notamment) posent des questions de cohérence avec la promotion du développement durable et le respect des droits de l'homme. Surtout, un lien est clairement établi entre l'exploitation et le commerce illégal des ressources et le trafic d'armes, et donc avec la poursuite des conflits en RDC. Des efforts sont certes menés par la Belgique pour limiter les pratiques illégales, qu'il s'agisse, en RDC, de la participation à l'action commune des bailleurs pour identifier les acteurs de la filière bois, vérifier leur comportement et appuyer l'élaboration d'un Code forestier, ou, en Belgique, de la mise en place du processus de Kimberley, qui permet une meilleure traçabilité des diamants et, en conséquence, une réduction du commerce illégal et une augmentation des ressources du gouvernement. Par ailleurs, à la suite du premier rapport des experts des Nations unies sur l'exploitation et le commerce illégal des ressources en RDC publié en 2001 (NU, 2001), dans lequel 13 entreprises belges - dont cinq négociants de coltan - avaient été citées, le Sénat a établi une Commission d'enquête, qui a rendu son rapport en février 2003 (Sénat, 2003).

Cependant, outre le fait que les investigations auraient gagné à être plus approfondies, les recommandations de la Commission n'ont guère fait l'objet d'un suivi attentif. C'est notamment le cas pour celles relatives à la filière coltan, dont l'exploitation illégale a joué un rôle clé dans le financement de la guérilla rwandaise, et pour laquelle la Belgique garde une position dominante comme plaque commerciale et de transit. Des poursuites judiciaires sont d'ailleurs en cours contre plusieurs sociétés pour des faits liés au trafic de coltan et de diamant en RDC.

Par ailleurs, le Rapport final du Groupe d'experts des Nations unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la RDC (NU, 2003), publié en octobre 2003, a conduit au dépôt de sept plaintes concernant des entreprises belges auprès du point de contact national (PCN) belge chargé du suivi des directives de l'OCDE sur les entreprises multinationales (encadré 5). Toutefois, en 2004, le seul dossier traité par le PCN a abouti à un communiqué de presse signalant qu'il ne pouvait se prononcer sur la question, « trop peu de données étant disponibles et fiables dans le Rapport »⁸. Ainsi, le rôle plus incisif que le PCN pourrait avoir se trouve limité par l'absence d'informations fiables – d'autant que le panel des experts des Nations unies est aujourd'hui dissout – et par les limites de son mandat, qui n'inclut pas l'investigation. Cinq autres dossiers sont en attente, étant relatifs à des entreprises contre lesquelles une procédure judiciaire est en cours. Le PCN a en effet décidé en 2004, face à de tels cas, d'attendre la fin de la procédure judiciaire avant d'entamer une enquête. En novembre 2004, 15 ONG belges ont également entamé une procédure auprès du PCN à l'encontre de quatre entreprises belges pour non-respect des lignes directrices de l'OCDE à propos de

8 . Source : OCDE, *Rapport annuel sur les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales : Édition 2005: La responsabilité des entreprises dans le monde en voie de développement* (à venir).

leurs activités au Congo⁹. Une procédure judiciaire étant en cours pour deux d'entre elles, le PCN étudiera en 2005 les dossiers des deux autres entreprises citées.

Plus largement, suite au Rapport final d'octobre 2003, qui accusait certaines entreprises de pays de l'OCDE ayant des activités en RDC de ne pas avoir suivi les principes de l'OCDE concernant les entreprises multinationales, le Comité d'Investissement de l'OCDE a mis en place un mécanisme de suivi des questions soulevées. Ce comité mène actuellement, avec le soutien financier de la Belgique, un travail sur la conduite des affaires dans les zones à gouvernance faible, avec une étude de cas en RDC (OCDE/DAF/INV, 2004). Ce travail débouchera sur un outil de gestion des risques pour les investisseurs dans les pays fragiles, en référence aux instruments d'intégrité de l'OCDE, qui incluent les principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, les recommandations sur les normes comptables, la vérification externe et le contrôle interne des sociétés, et les principes directeurs sur la gestion des conflits d'intérêts et la lutte contre la corruption.

Encadré 5. Respect des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : nature et fonctions du PCN belge

Les nouveaux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales formulés en 2000, qui élargissaient le champ couvert à tous les pays et non seulement aux pays de l'OCDE, ont conduit à une revitalisation de la fonction des points de contact nationaux (PCN). Ceux-ci ont pour mission d'assurer la promotion de ces principes directeurs et d'encourager les entreprises multinationales à les respecter. Ce travail doit s'effectuer dans un esprit de coopération constructive avec les parties concernées – entreprises, syndicats et organisations non gouvernementales. Le PCN en rend compte à travers un rapport annuel au Comité d'investissement de l'OCDE.

Le PCN belge, placé sous la tutelle du Service public fédéral économie, PME, classes moyennes et énergie est composé de manière tripartite, et comprend des représentants d'organisations patronales, des représentants d'organisations syndicales, et des délégués du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux (Bruxelles, Flandre et Wallonie). Les Départements fédéraux de la Justice, de l'Emploi, des Affaires étrangères et de l'Environnement y sont représentés. Le PCN se réunit au minimum deux fois par an. En réalité, compte tenu des procédures d'examen des plaintes qui sont déposées, il se réunit sept à huit fois chaque année.

La participation d'organisations patronales et syndicales facilite la diffusion des principes directeurs auprès des entreprises, qui a été un des volets de l'action menée par le PCN en 2003 et 2004 (présentation aux entreprises, concertation avec des partenaires nationaux tels que l'OND, articles de presse, etc.). Toutefois, le PCN a des moyens humains et matériel limités (un Président et une personne en charge du Secrétariat, absence de budget propre) et le traitement des cas présentés relatifs à la RDC a absorbé l'essentiel de son activité en 2004. Toute institution peut en effet déposer une plainte pour non respect des principes directeurs de l'OCDE. Ainsi, les Nations unies d'une part et des ONG d'autre part ont déposé des plaintes contre des entreprises belges pour leurs activités en RDC. Dans ce cas, une procédure, dite de circonstances spécifiques, est engagée par le PCN : Le secrétariat du PCN examine la plainte, demande éventuellement des informations complémentaires et transmet le dossier établi aux membres du PCN. Une confrontation entre le plaignant et l'entreprise en cause est organisée, puis le PCN se réunit pour statuer sur le cas. Une deuxième confrontation peut être organisée si nécessaire. Les conclusions du PCN, à l'image des principes directeurs, n'ont pas de caractère contraignant. Toutefois, la perspective d'un communiqué de presse en cas de soupçon de violations graves, a un rôle dissuasif.

S'il existe dans ce cadre un investissement réel de la Belgique pour promouvoir le bon comportement des entreprises en RDC, l'action du PCN pourrait être renforcée par : i) l'établissement d'un lien plus explicite avec les organismes de promotion des investissements, de crédits à

9 . Dans un contexte où les investigations du PCN à l'encontre de ces sociétés sont toujours en cours, la nomination en janvier 2005 de cadres de la direction de deux de ces entreprises au titre de conseillers pour le Commerce extérieur a été mal ressentie par les organisations ayant déposé ces plaintes.

l'exportation et de garantie des investissements, en vue de la promotion de l'application des principes directeurs ; ii) le recours plus systématique à l'expertise dans le traitement des cas, notamment lorsque les informations disponibles s'avèrent insuffisantes ; et iii) une communication plus forte avec la DGCD, qui n'est pas représentée au PCN - les Affaires étrangères y étant représentées par des services chargés du Commerce extérieur.

Renforcer la lutte contre la corruption

Dans une perspective de cohérence des politiques, il serait également utile de renforcer le lien entre la répression de la corruption – en application de la Convention de l'OCDE contre la corruption - qui concerne davantage le secteur économique et commercial, et la prévention de la corruption, qui relève davantage de la Coopération. Les pratiques telles que le versement de « motivations » ou de « primes de performance » appliquées par la Belgique - comme par la plupart des autres bailleurs - en RDC devraient ainsi être analysées en référence à cette préoccupation (annexe D). D'une manière générale, la Belgique applique les règles de prévention de la corruption et les principes de bonne conduite en ce qui concerne les bonifications d'intérêt, les prêts d'État à État, ainsi que la couverture des risques - l'entreprise devant signer une déclaration qui annule la couverture du Ducroire en cas de corruption. Par ailleurs, l'OND refuse d'assurer la couverture des risques quand le risque politique est élevé, comme c'est le cas en RDC. Par contre, au niveau de la gestion de l'aide, les mécanismes visant à prévenir la corruption pourraient être améliorés. Ainsi, la CTB n'utilise pas de clause anti-corruption ou d'instruments équivalents dans appels d'offre et contrats de passation de marchés relatifs aux projets qu'elle met en œuvre, n'appliquant donc pas la recommandation du CAD de 1996 sur les achats financés par l'aide, selon laquelle une clause anti-corruption doit être insérée dans tout contrat d'appel d'offre financé par l'aide au développement. Dans ce contexte, le souci exprimé par le ministre de la Coopération dans sa note de politique de 2004 de renforcer la lutte contre la corruption est bienvenu. Il se traduit d'ores et déjà par l'appui à la mise en place d'un programme spécifique de la Banque mondiale. Des moyens sont par ailleurs envisagés pour une meilleure prévention de la corruption au niveau de l'aide bilatérale. Ils devront prendre en compte la recommandation du CAD et s'inscrire dans le dispositif de gestion du cycle de projet sans en alourdir les procédures (chapitre 6).

Le renforcement de la cohérence des politiques au sein du dispositif institutionnel belge

Maintenir la cohérence dans un système institutionnel pour partie défédéralisé

La cohérence doit concerner l'ensemble des politiques susceptibles d'affecter le développement, qu'elles soient menées par les différents départements fédéraux ou fédérés. Comme l'encadré 6 ci-après l'illustre dans le cas du commerce des armes, l'absence de hiérarchie entre les niveaux fédéral et fédérés pose des difficultés pour la résolution de conflits d'intérêts, et montre la nécessité d'établir un mécanisme d'arbitrage spécifique. Dans d'autres domaines moins sensibles, comme la santé, de compétence communautaire, la recherche de positions communes se traduit surtout par un allongement du processus de préparation des notes stratégiques, du fait de la nécessaire consultation des différents niveaux de pouvoir. Le processus en cours d'élaboration de la note sur le VIH/sida, devant déboucher sur un plan d'action fédéral, l'illustre.

Renforcer les mécanismes de coordination au sein du SPFAE et entre départements ministériels

Enjeux de l'intégration de la coopération dans les Affaires étrangères

La Direction générale de la coopération au développement (DGCD), nouveau nom depuis 2003 de la Direction générale de la coopération internationale (DGCI), a succédé à l'ancienne Administration générale de la coopération au développement (AGCD) et est intégrée au SPFAE. Cette

intégration permet de renforcer la cohérence des pôles Affaires étrangères et Coopération au développement et peut permettre de faire prévaloir le point de vue de la coopération, sous réserve d'une attitude proactive de la DGCD. Celle-ci a la responsabilité de rechercher la cohérence des politiques pour le développement. La DGCD participe de fait à plusieurs comités du SPFAE, et un groupe de travail a été mis sur pied avec le concours des diverses Directions générales concernées du SPFAE afin de préparer une note pour le Comité de Direction et le Conseil des Ministres sur la cohérence des politiques.

Cette intégration entre Coopération et Affaires étrangères devrait à l'avenir être renforcée par la mise en place d'une carrière extérieure uniforme pour les fonctionnaires des Affaires étrangères (diplomatie, affaires consulaires et coopération). Jusqu'à présent, si la gestion des ressources humaines de la coopération a été transférée en 2004 au niveau du SPFAE, le cloisonnement des trois carrières extérieures demeure. Une nouvelle carrière statutaire extérieure pour les attachés de la coopération est en cours de mise en place, mais elle reste spécifique à la Coopération et seuls quelques diplomates travaillent actuellement au sein de la DGCD. Dans le souci d'améliorer la gestion des ressources humaines, mais également de favoriser l'harmonisation et la cohérence au sein des Affaires étrangères, il est prévu d'uniformiser ces trois carrières par la création d'un nouveau concours diplomatique commun, permettant de recruter du personnel polyvalent, apte à passer d'une fonction à l'autre dans les postes à l'étranger. Dans un tel cadre, il sera important d'une part de veiller à maintenir la spécificité et la complémentarité de l'approche de la coopération au développement, et d'autre part de ne pas minorer l'importance de l'expertise dans ce domaine, qui est requise pour permettre à la Belgique de s'ajuster à l'agenda international concernant l'efficacité de l'aide. En particulier, des conseillers sectoriels resteront nécessaires dans les postes les plus importants, dans la perspective du passage à une approche plus sectorielle.

Encadré 6. Dénéfédéralisation et cohérence des politiques : le cas du commerce des armes

L'exportation d'armement est régionalisée depuis le 1^{er} septembre 2003. Cette décision avait été contestée comme contraire à la politique fédérale en matière de prévention des conflits. Pourtant, la loi n'a pas prévu de mécanismes contraignants entre les niveaux fédéraux et fédérés permettant de garantir la cohérence entre les décisions régionales d'octroi de licence et la politique extérieure belge. Ainsi, le gouvernement fédéral ne peut annuler des licences d'exportation qui contreviendraient aux intérêts extérieurs de la Belgique, ou à la volonté politique de lutter contre la prolifération des armes légères et de petit calibre. Une clause de la loi de 1991 sur les armes stipule certes que la vente d'armes ne peut contrevenir aux intérêts extérieurs ou aux objectifs internationaux de la Belgique (art. 4), et qu'une procédure de règlement de conflits d'intérêt auprès de la Cour d'arbitrage peut dans ce cas être mise en place. Toutefois, le transfert de la compétence aux Régions a entraîné la disparition de la sanction fédérale - ceci même si l'article reste en vigueur, les Régions n'ayant pas promulgué de décrets en cette matière.

Au cours de l'année 2005, un cas d'octroi de licence d'exportation vers la Tanzanie a suscité un débat réel. Ainsi le ministre fédéral des Affaires étrangères s'est-il publiquement opposé à la décision prise début 2005 par la ministre Wallonne chargée des licences d'exportation d'accorder une licence d'exportation à l'entreprise liégeoise New Lachaussée (compagnie détenue par le Groupe Forrest) pour la construction d'une ligne de fabrications de munitions pour des fusils d'assaut en Tanzanie. Celle-ci avait été refusée l'année précédente par le ministre-Président Wallon, pour des motifs liés à la stabilité régionale, aux risques de détournement et/ou de réexportation, et à la compatibilité avec la capacité technique de la Tanzanie et avec les objectifs internationaux de la Belgique. Le ministre fédéral des Affaires étrangères, opposé à cet accord pour des raisons de cohérence avec la politique extérieure de la Belgique, mais ne pouvant remettre en question le principe de la régionalisation du commerce des armes, ne pouvait que s'informer dans le cadre d'un dossier susceptible de mettre en danger la politique extérieure de la Belgique au Congo. Toutefois, l'autorité Wallonne a décidé en mars 2005 de suspendre la licence pour trois mois et d'envoyer dans ce laps de temps une mission pour évaluer les aspects économiques et humanitaires de l'octroi de la licence d'armes. Suite à cette mission, le gouvernement Wallon a décidé, le 26 juin 2005, de retirer la licence.

Une plus grande transparence – qui est d'ailleurs requise par la loi – permettant d'assurer que des pratiques restrictives sont mises en place devrait être appliquée sur ce dossier sensible. De même, il serait nécessaire de parvenir à la signature d'un protocole entre le niveau fédéral et les régions, permettant de garantir une cohérence des octrois de licence d'armement avec la politique extérieure de la Belgique, comme cela est actuellement recherché.

Coordination entre départements ministériels

Au niveau ministériel, un Comité interministériel de politique extérieure (CIPE) veille à la cohérence des interventions des ministres s'occupant de politique étrangère au niveau fédéral et des entités fédérées. Toutefois, le rôle du CIPE doit être réactivé et la participation de toutes les entités doit être mieux assurée. Des rencontres existent également à un niveau informel. Mais les Régions et Communautés semblent impliquées à des niveaux très disparates dans l'élaboration des documents stratégiques, la préparation de la note sur le VIH/sida faisant figure d'exception à cet égard.

Plus active est la coordination interdépartementale Coormulti, qui a été mise en place en 2003 en vue d'améliorer la cohérence des positions belges au sein des organisations multilatérales, par la recherche d'une position commune avant les négociations internationales. Son importance stratégique s'accroît avec l'augmentation des compétences des Communautés et des Régions, qui se traduit par le fait que plusieurs niveaux de pouvoirs belges sont représentés dans des institutions telles que la CNUCED, l'OMS ou l'UNESCO. Placée au niveau de la Direction générale des affaires multilatérales et de la mondialisation (DGM) du SPFAE, Coormulti rassemble toutes les parties prenantes, y compris les entités fédérées et les acteurs non gouvernementaux, et couvre tous les domaines, à l'exception de la sécurité, de la défense et des affaires européennes. Des sujets tels que le développement durable donnent lieu à une rencontre mensuelle. En fonction des points considérés, les ambassades et postes multilatéraux peuvent être contactés pour avis préalable avant une réunion du Coormulti.

En ce qui concerne l'Union européenne, l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne de 1994 accorde un rôle central à la direction chargée des Affaires européennes (DGE) du SPFAE dans l'organisation des réunions de coordination tant générales qu'*ad hoc*, en vue de déterminer la position belge. Le rapport de la coordination DGE constitue la position belge qui est exprimée au conseil, ainsi qu'au niveau de ses comités et organes préparatoires. En 2004, la DGE a organisé plusieurs coordinations *ad hoc*, sur des sujets tels que la budgétisation du FED ou les nouveaux instruments pour le développement. La détermination de la position belge vis-à-vis de la politique européenne en matière de subventions agricoles fait l'objet de ces coordinations internes. La DGE a cherché à renforcer le dialogue avec la société civile à travers l'instauration d'un forum de discussion sur des thèmes d'actualité (OGM, commerce international, Grands Lacs). La DGCD est associée aux travaux de la DGE traitant des aspects liés à l'assistance technique dans le domaine du commerce et à la préparation des réunions de politique commerciale de l'Union européenne.

Un dispositif spécifique a été mis en place pour assurer une bonne coordination des interventions dans les pays de l'Afrique des Grands Lacs, vis-à-vis desquels la Belgique a une responsabilité spécifique. Un poste d'Expert Afrique Centrale a été créé pour assurer cette coordination. Une réunion hebdomadaire de coordination de la politique dans cette région est organisée sous la présidence de la Direction des affaires bilatérales (DGB) du SPFAE, avec la participation des représentants du Premier Ministre, des Affaires étrangères, de la Coopération au développement, des Finances et, lorsque nécessaire, de l'Intérieur et du Commerce. Une fois par mois, une rencontre associe la Défense, les Affaires étrangères et la Coopération au développement. Ces instances permettent de résoudre les divergences qui peuvent apparaître et ont favorisé la mise en place d'instruments communs, tels que les équipes conjointes travaillent sur les aspects DDR/SSR. Comme on l'a vu néanmoins, les aspects économiques et commerciaux sont moins largement intégrés dans cette approche inter-sectorielle.

Pour d'autres sujets d'une importance particulière pour les pays fragiles (négociations multilatérales pour le commerce international, commerce du diamant, lutte contre les mines anti-personnels et la prolifération des armes légères, politique d'asile...) des arrangements fonctionnels spécifiques assurent que le point de vue de la coopération puisse être pris en compte. De même, une concertation est instaurée avec les Finances sur la problématique de la dette, et avec la Défense pour ce qui concerne les questions de sécurité et la participation de la Belgique à des opérations internationales de maintien de la paix. En ce qui concerne la coordination avec le SPF Finances, qui représente la Belgique dans les Institutions Financières Internationales (IFIs), une coordination mensuelle SPF Finance/SPFAE a été mise en place. Depuis 2002, la DGCD intègre la délégation belge aux réunions de la Banque mondiale (BM), et des rencontres sont organisées entre le représentant de la Coopération et celui du SPF Finance pour coordonner les points de vue avant les réunions internationales. Depuis 2004, le ministre de la Coopération accompagne son collègue des Finances au Conseil d'administration de la BM. De même, en matière environnementale, la DGCD participe aux activités de la Commission interdépartementale du développement durable et aux commissions d'experts pertinentes du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement, en vue de favoriser la cohérence entre les approches.

A l'exception de ces deux instances de coordination en matière de développement durable et d'environnement, les mécanismes de concertation ne sont pas formalisés sur un plan institutionnel, et la plupart des réunions sont convoquées d'une manière *ad hoc*. Il serait nécessaire de mettre en place un cadre plus formel et systématique d'échange, qui permettrait d'aller au-delà du partage d'information ou d'une coordination stratégique ponctuelle, pour mettre en place une approche stratégique commune incluant la recherche de synergies entre les différentes dimensions des relations de la Belgique avec les pays en développement.

Mobiliser l'expertise

La recherche d'une approche plus stratégique nécessite de renforcer les capacités d'analyse au niveau du SPFAE et plus particulièrement de la DGCD. Le travail qui a pu être développé suite au recrutement d'un expert pour l'Afrique Centrale montre tout le parti qui peut être tiré d'un investissement supplémentaire en ressources humaines. Le service d'Appui à la politique de la DGCD devrait être en mesure de jouer un rôle clé pour le développement d'analyses stratégiques, dont l'élaboration implique l'ensemble des acteurs, y inclus les attachés de la coopération dans les postes sur les sujets pertinents.

Points à prendre en considération

- La Belgique est encouragée à finaliser et mettre en œuvre sa note stratégique transversale de long terme sur la cohérence entre les approches de l'aide au développement et les autres politiques sectorielles ayant un impact sur les pays en développement, y inclus les politiques commerciales, d'investissement international et de migration.
- La Belgique devrait examiner les modalités d'une structuration renforcée des mécanismes interministériels d'information et de coordination, prenant en compte les spécificités du système institutionnel, tout en prévoyant des moyens d'arbitrage entre les niveaux fédéral et fédérés aptes à résoudre les conflits d'intérêt.
- La Belgique devrait tirer parti des travaux menés dans le cadre de l'OCDE pour poursuivre et amplifier ses efforts de promotion du respect du code de bonne conduite des entreprises multinationales, notamment en renforçant l'activité et les moyens du PCN.

- La Belgique est invitée à renforcer la cohérence de son action en matière de répression et de prévention de la corruption. A cet égard, elle devrait chercher à se conformer à la recommandation du CAD de 1996 sur les achats financés par l'aide en incluant une clause anti-corruption dans les appels d'offre et contrats de passation de marchés relatifs aux projets qu'elle met en œuvre.

Chapitre 5

Organisation, ressources humaines et système de gestion

Dispositif général de l'aide fédérale : gérer une multiplicité d'acteurs

La DGCD, qui fait partie du SPFAE, est le principal acteur fédéral. Elle a pour mission l'élaboration et la coordination budgétaire et statistique des programmes de coopération. D'autres instances interviennent également dans la définition de la politique de coopération, notamment d'autres directions du SPFAE et le SPF Finance. Les acteurs sont surtout nombreux en ce qui concerne la mise en œuvre de l'APD. Car si la CTB, agence chargée de la mise en œuvre des programmes de la coopération bilatérale directe belge, est le partenaire exclusif de la DGCD dans ce domaine, de multiples instances interviennent pour la mise en œuvre de la coopération indirecte : ONG, syndicats, universités et institutions scientifiques, villes et communes. Ces instances sont en nombre croissant, suite à l'intégration des communes comme acteurs de la coopération indirecte en 2000, puis l'intégration des organisations syndicales en 2002, ou encore la création en 2001 de BIO ainsi que d'Africalia en 2003 pour l'appui au secteur culturel. S'ajoute également l'action menée par les entités fédérées d'une manière autonome.

Ce qui est une richesse en terme de flexibilité et de diversité d'approches possibles, notamment dans le cas de pays fragiles, peut devenir un obstacle lorsque la cohérence de l'action d'ensemble est mise en cause (annexe D, le cas de la RDC). Aussi est-il nécessaire dans un tel système de clarifier les fonctions de chacun, de développer les complémentarités, de renforcer les synergies, et de les adapter aux exigences de l'efficacité de l'aide. Le plan de management du Directeur Général de la Coopération au développement, qui a été approuvé en juillet 2003 par le Président du Comité de Direction du SPFAE, a pris la mesure de cette exigence et deux de ses cinq objectifs stratégiques sont : i) contribuer à la complémentarité et à la coordination des actions de coopération au développement en participant de manière active à l'intégration correcte de la DGCD au sein du SPF ; et ii) créer une administration compétente et multidisciplinaire. Des améliorations doivent encore être apportées pour cela, au niveau interne de la DGCD comme au niveau de ses relations avec la CTB et avec les acteurs de la coopération indirecte. De même, comme on l'a vu, le statut retenu pour BIO ne facilite pas la recherche de cohérence entre les activités d'aide au développement de la Belgique.

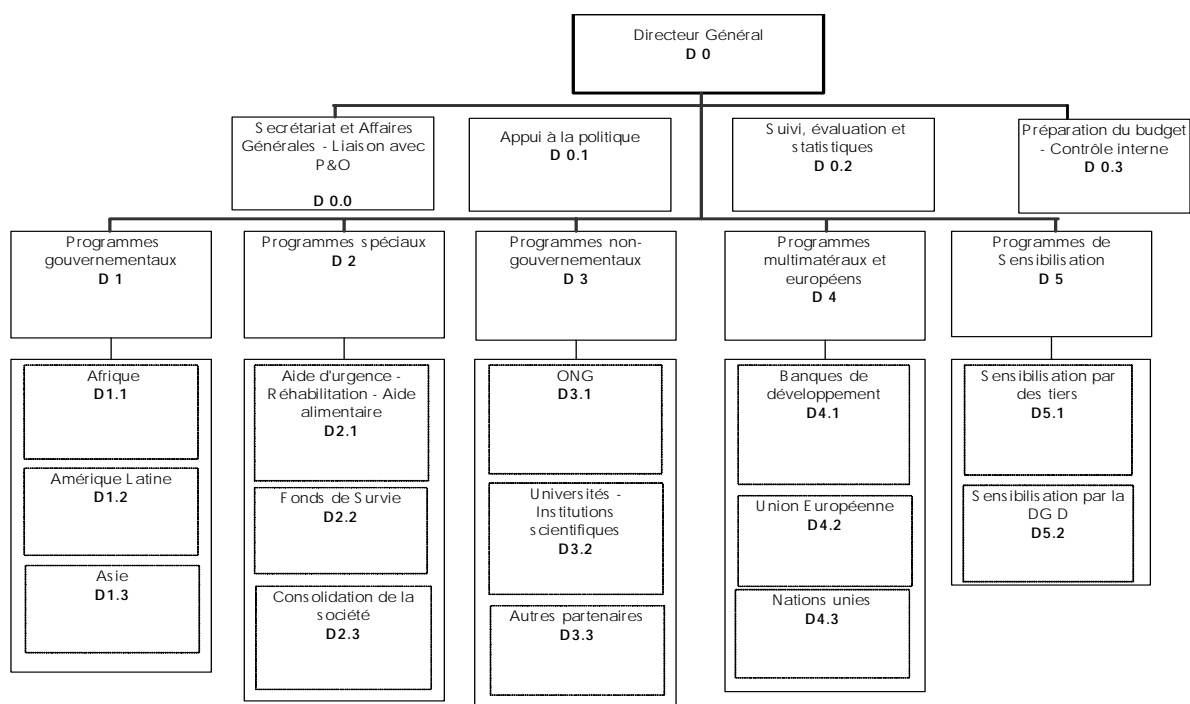
Organigramme de la coopération bilatérale : vers une plus grande rationalisation

L'organigramme de la DGCD a été modifié en 2003 dans le cadre de la réforme de l'Administration. La DGCD est organisée en cinq Directions opérationnelles (Programmes gouvernementaux, Programmes spéciaux, Programmes non gouvernementaux ; Programmes multilatéraux et européens ; et Programmes de sensibilisation) et quatre services transversaux (Secrétariat et Affaires générales ; Appui à la politique ; Suivi, Évaluation et Statistiques ; et Budget et Contrôle interne) directement rattachés au Directeur Général. Le service d'Appui à la politique est donc maintenant un service transversal directement rattaché à la Direction générale, alors qu'il était auparavant situé comme une Direction verticale additionnelle (ancienne Direction Stratégie). Il en est de même pour les services de Programmation budgétaire et de Suivi statistique – incluant dorénavant un service d'évaluation interne - qui appartenait auparavant à la

Direction Coordination. Cette Direction, devenue la Direction des Programmes gouvernementaux, est composée de services géographiques.

Le nouveau service d'Appui à la politique suit les grandes thématiques du développement et se situe en appui à la Direction générale et aux directions opérationnelles par la mise à disposition d'expertise macroéconomique et thématique. Il a ainsi élaboré les notes stratégiques sur les cinq secteurs et les trois thèmes transversaux de la coopération belge et assure le suivi de leur mise en oeuvre. Les experts thématiques du Service participent notamment aux comités de lecture des projets organisés par la Direction des Programmes gouvernementaux. Toutefois, le mandat de ce service, qui ne se situe pas dans une position hiérarchique vis-à-vis des autres directions ou des représentations dans les pays, conduit à un positionnement parfois difficile, comme lorsqu'il y a désaccord entre l'avis du Comité de lecture siégeant à Bruxelles et les attachés de la coopération dans les postes. L'articulation avec le terrain est d'autant plus difficile que, du fait de leur faible nombre (une dizaine de personnes), les experts ne se déplacent que rarement dans les pays partenaires. Il sera donc nécessaire de réexaminer les missions et les modalités d'intervention du service d'Appui à la politique, en tenant compte des implications d'une plus grande déconcentration, qui va rendre d'autant plus nécessaire l'accès des représentations à une expertise technique. Il faudra pour cela tenir compte de l'apport de la CTB, qui dispose elle aussi d'experts thématiques, et avec laquelle il est essentiel, compte tenu des moyens limités, d'assurer la complémentarité. Conserver un fort ciblage géographique et sectoriel est d'autant plus important pour pouvoir concentrer l'effort en matière d'expertise et maximiser ses bénéfices.

Organigramme 1. DGCD

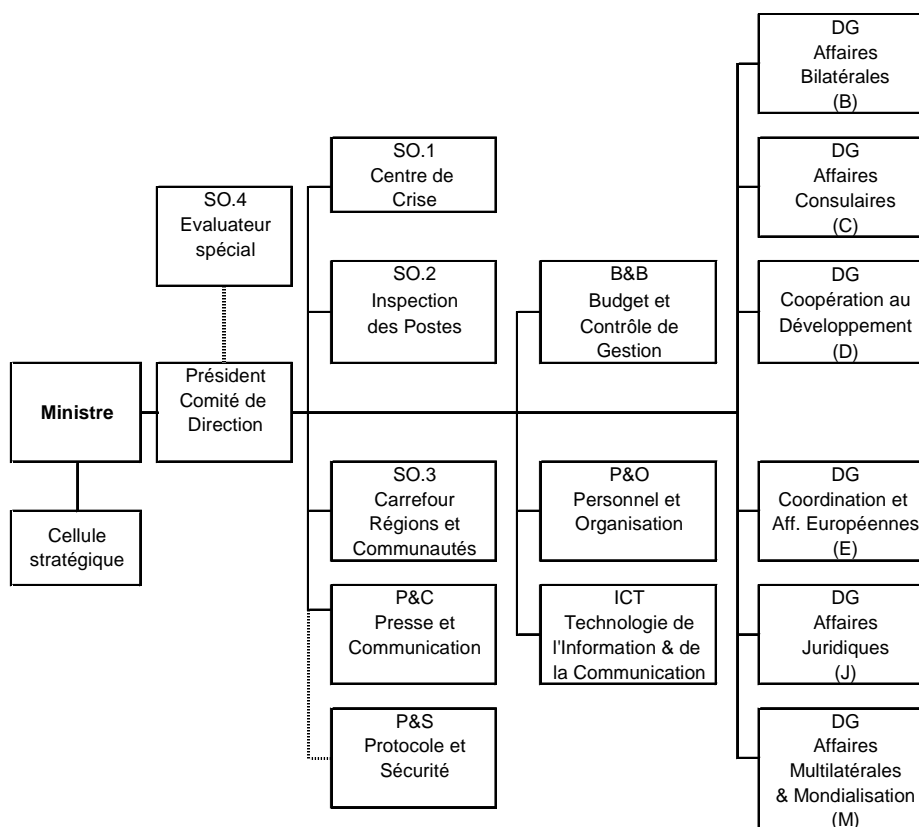


Source : DGCD, 2005b.

Parallèlement, la gestion du personnel de la DGCD a été intégrée au niveau du SPFAE et les frais de personnel et de fonctionnement ont été intégrés au budget global des Affaires étrangères. Par ailleurs, le gouvernement a mis en place un budget intégré « Coopération au développement ». Il a transféré pour cela certaines lignes qui étaient auparavant inscrites aux budgets d'autres départements,

comme par exemple les montants obligatoires versés à des institutions internationales, auparavant inscrites au niveau du SPF Finances. Toutefois le budget du SPFAE comprend une section distincte pour les crédits opérationnels de la coopération, conformément à ce que le CAD avait recommandé.

Organigramme 2. SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement



Source : DGCD, 2005b.

En plus des services généraux, le ministre des Affaires étrangères a en 2004 repris diverses compétences qui relevaient du ministre de la Coopération. C'est le cas pour l'aide d'urgence et pour la prévention des conflits, dont les instruments restent toutefois gérés par la DGCD (par les services D2.1 et D2.3 respectivement). Ces services travaillent donc pour les deux ministres, et depuis janvier 2005, les projets concernant l'aide d'urgence doivent avoir leurs deux signatures lorsqu'ils concernent des pays partenaires. Ces services doivent également travailler en lien étroit avec la Direction D4 de la DGCD en charge des relations avec les institutions multilatérales et avec le service D3.1. gérant les relations avec les ONG, mais aussi avec la Direction générale des affaires multilatérales et mondialisation (M) ainsi qu'avec la Direction générale des affaires consulaires (C) du SPFAE. Par ailleurs, un mécanisme national de réaction rapide pour les situations d'urgence humanitaire a été mis en place en 2000, sous le nom de B-Fast. Celui-ci est piloté par le Comité de Direction du SPFAE qui fait intervenir à ses côtés plusieurs autres services publics fédéraux tels que la Santé, la Défense, l'Intérieur et la Coopération. Doté de son propre budget, B-Fast a pour mission d'organiser et coordonner les premières interventions. Il rend compte de son action au Conseil des ministres. Cette organisation, censée assurer la bonne transition entre les activités d'appui à l'urgence et celles soutenant l'effort de développement, se révèle peu efficiente. Elle crée des difficultés de collaboration entre les administrations, alourdit la charge administrative et ralentit les processus de décision et de déboursement (annexe C sur l'assistance humanitaire).

Par ailleurs, la Direction générale des affaires bilatérales du SPFAE gère les aides financières aux exportations prises en compte dans l'APD, qu'il s'agisse de bonification des taux d'intérêts, ou des prêts d'État à l'État. Un comité FINEXPO, présidé par la DG.B, coprésidé par le SPF Finances, et auquel participe la DGCD, examine et rend un avis sur chacune des demandes déposées. Enfin, comme indiqué précédemment, le SPF Finances, à travers son Service des relations européennes et internationales, intervient dans les opérations d'allègement de dette et en matière de coopération multilatérale.

Une nécessaire déconcentration

A l'issue de la réforme de 2000, la responsabilité des ambassades belges en matière de coopération bilatérale directe a été accrue, le nouveau cadre d'attachés de la coopération au développement dans les pays partenaires ayant une mission de plus en plus centrale dans la définition et le suivi des programmes de coopération. Toutefois, le niveau de délégation d'autorité est très limité tant sur le plan décisionnel que financier. D'une part, l'autonomie de gestion financière est limitée par le fait qu'un visa préalable de l'Inspection des Finances est nécessaire pour toute dépense supérieure à 67 000 EUR. En conséquence, tous les dossiers doivent passer par Bruxelles pour y être approuvés par l'inspecteur des Finances détaché à la DGCD. Ceci constitue un frein aux prises de décision sur le terrain, et entraîne par ailleurs des retards dans l'exécution des programmes. Des mesures de contrôle *a posteriori* pourraient permettre d'alléger cette contrainte et d'augmenter l'autonomie financière des représentations (chapitre 6). D'autre part, les décisions d'orientation stratégique, mais également celles plus modestes relatives aux projets, restent prises à Bruxelles. Ainsi les Comités de lecture des projets de la DGCD statuent à Bruxelles sur l'adoption des projets identifiés par les pays partenaires avec l'aide des ambassades et de leurs attachés de coopération. Actuellement, ces Comités de lecture entraînent des délais parfois importants, qui retardent la mise en œuvre des projets. A l'avenir, le processus très précis d'identification et de formulation devrait rendre l'étape de validation par le siège de certains projets moins cruciale, et une déconcentration de cette fonction pour les projets de moindre envergure pourrait être envisagée. Il paraît également nécessaire de mettre en place des consultations préalables plus intenses avec les représentations avant la prise de décisions stratégiques. A cet égard, la culture de communication et d'évaluation actuellement développée au siège, qui se traduit par de multiples consultations du terrain sur les mécanismes de l'aide (micro-interventions, Fonds d'études, etc.) contribue à la responsabilisation des postes au niveau local et est à encourager.

La coopération multilatérale échappe également largement au contrôle des ambassades et de leurs attachés de coopération, les projets étant négociés et suivis directement entre sièges. Ainsi en RDC, le rapport de suivi d'un projet de la FAO financé par la Belgique est transmis par le Bureau de la FAO de Kinshasa au siège à Rome, qui le transmet à Bruxelles, qui éventuellement le partage avec sa représentation de Kinshasa. Les ambassades n'ont pas non plus de prise sur la coopération indirecte, les programmes étant sélectionnés et suivis de Bruxelles et les informations n'étant pas systématiquement relayées aux attachés de la coopération en poste dans les pays (compte tenu notamment de l'organisation du suivi par ONG et non par pays). Ainsi, le Bureau de coopération de l'ambassade de Belgique à Kinshasa ne dispose pas d'une information précise et complète sur l'ensemble des ONGs présentes en RDC. Une volonté d'un plus grand suivi par les postes de la coopération indirecte est cependant exprimée tant au niveau du siège de la DGCD que dans les postes, comme l'illustrent les efforts en cours à Kinshasa (annexe D).

Une plus grande déconcentration est souhaitable, notamment dans l'optique de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Elle permettrait de renforcer la position de la représentation de la Belgique dans le dialogue avec les autorités nationales et avec les partenaires au développement. Même si les attachés de la coopération ont les compétences requises pour prendre en charge une plus grande délégation de pouvoir, la déconcentration devrait s'accompagner d'un accès

renforcé à l'expertise sectorielle ou thématique et d'une formation continue du personnel sur le terrain, permettant d'améliorer la capacité de dialogue politique, d'analyse et de programmation. Un appui plus soutenu de la part du siège serait utile, à travers notamment l'envoi d'experts DGCD ou hors DGCD pour des missions de court terme, notamment lors de la phase de préparation des programmes.

Il serait également utile de développer les mécanismes de concertation régionale au niveau des représentations des pays d'une sous-région. Actuellement, une table ronde géographique est organisée chaque année à Bruxelles, à laquelle participent les attachés, les diplomates et les ONG. Cette table ronde est importante pour partager l'information et promouvoir la cohérence au niveau régional. Mais, hormis cette rencontre annuelle, chaque ambassade ne traite qu'avec Bruxelles. Compte tenu du caractère essentiel de l'approche régionale, notamment dans l'Afrique des Grands Lacs, une concertation horizontale pourrait être appréciable. L'organisation de conférences régionales délocalisées, comme il y en a eu dans un passé récent, devrait être envisagée à cet égard.

Relations DGCD/CTB : des clarifications nécessaires pour confirmer les acquis de la réforme

Créée en 1998 sous forme de société anonyme de droit public à finalité sociale, la CTB est l'agence de mise en oeuvre de la coopération bilatérale directe de la Belgique (encadré 7). Il s'agit d'une institution récente, mise en place dans le cadre de la réforme de la coopération bilatérale belge qui a modifié l'ensemble du dispositif de mise en oeuvre de l'aide gouvernementale. Un des principes de cette réforme fut en effet de séparer, d'une part, la préparation et la mise en oeuvre de la politique et des stratégies de coopération et, d'autre part, l'exécution des interventions bilatérales directes qui en découlent. Elle a entraîné la création de la CTB et le remplacement de l'AGCD par la DGCI, puis par la DGCD. De nouvelles institutions fédérales ont donc été mises en place, ce qui ne s'est pas fait sans difficulté, notamment à la CTB, qui a vu se succéder quatre directeurs généraux en cinq ans. La réforme a également conduit la nouvelle DGCI, devenue DGCD en 2003, à réajuster son rôle. Une équipe stable et complète est maintenant en place à la CTB, et la réforme a permis des avancées dans certains domaines, notamment en matière d'efficacité, de partenariat et de souplesse de mise en oeuvre.

Cependant, cinq ans après la mise en place du dispositif, et en dépit de la conclusion en octobre 2002 d'un deuxième contrat de gestion entre la CTB et l'État belge, des tensions demeurent entre la DGCD et la CTB. Elles sont notamment alimentées d'une part par des confusions au niveau de la délimitation de leurs mandats respectifs et, d'autre part, par les délais de mise en oeuvre des projets, qui, s'ils ont diminué, restent trop élevés, alimentant les craintes de la DGCD quant à la capacité de la CTB d'honorer son contrat de gestion et de faire plus que compenser l'augmentation des coûts liés à cette nouvelle structure (14 % des volumes d'aide). La CTB regrette quant à elle la lourdeur et les contraintes qui lui sont imposées dans la préparation et la mise en oeuvre des projets. Des clarifications sont donc nécessaires quant à la répartition des tâches et des responsabilités des acteurs de la coopération bilatérale dans la mise en oeuvre de l'aide (encadré 8). De même il importe de reconsidérer les modalités du cycle de projet en cherchant à repérer les dysfonctionnements et à alléger les procédures, y inclus par une révision des modalités des contrôles financiers. Enfin une réflexion devra être menée sur l'adaptation du rôle de la CTB dans le cadre des nouvelles modalités de l'aide. Cette réflexion devra s'inscrire dans le cadre de la préparation du nouveau contrat de gestion prévu en 2007 (chapitre 6).

Encadré 7. La Coopération technique belge (CTB)

L'État belge, via la DGCD, représente le principal commanditaire de la CTB sur le plan de l'exécution des projets de coopération. L'art 5 de la loi créant la CTB précise que la CTB est le partenaire exclusif de la DGCD concernant la mise en œuvre de l'aide bilatérale directe. Ces tâches de service public comprennent notamment : i) l'exécution des projets et programmes bilatéraux directs ; ii) l'exécution des projets et programmes en matière de coopération financière et d'allégement de la dette des pays partenaires ; iii) l'exécution d'actions en vue de soutenir le secteur privé des pays partenaires ; iv) la gestion des bourses d'études et de stage octroyées aux étudiants boursiers étrangers ; v) la formulation de propositions et la constitution de dossiers techniques des projets et programmes sus-visés ; et vi) l'apport d'une aide d'urgence et d'une aide à la réhabilitation à court terme ainsi que d'une aide alimentaire. Par ailleurs, la CTB peut également mettre en œuvre des projets pour le compte de tiers, notamment des bailleurs de fonds internationaux, tels que l'Union Européenne (UE) et la BM (art. 7). Un tel cas existe en RDC, qui permet à la Belgique de renforcer l'impact de la coopération belge en recourant à la BM pour financer l'extension d'un programme de santé. Plus rarement, la CTB peut répondre à des appels d'offre sur des maîtrises d'ouvrage déléguées.

En 2003, la CTB a géré 259 prestations de coopération dans 37 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine. Le chiffre d'affaires était de plus de 91 millions EUR, réparti entre l'Amérique Latine (9 %), l'Asie (14 %), l'Afrique du Nord et de l'Ouest & territoires palestiniens (37 %) et l'Afrique Centrale, orientale et australe (40 %). Parallèlement, la CTB gère les dossiers de bourses d'études et de stages attribués par la DGCD (1 000 par an), les Cycles d'information de la Coopération belge (900 inscrits chaque année), ainsi que deux programmes de sensibilisation pour les jeunes : Annoncer la Couleur et Kleur Bekennen.

La CTB dispose d'une représentation dans 26 pays, et une réflexion est en cours pour adapter l'organisation au ciblage sur les 18 pays de concentration de la Belgique. Son personnel est constitué de 100 personnes à Bruxelles et de 159 expatriés dans les pays partenaires (dont 126 assistants techniques), auxquels s'ajoutent 100 personnes recrutées localement dans les représentations et 2000 dans les projets. La CTB est financée par prélèvement d'un montant représentant 14 % du montant des projets qu'elle met en œuvre. Celui-ci sert à financer les frais de représentation et de structure à Bruxelles et sur le terrain, ainsi que les bourses et les microprojets.

Source : CTB (2004 a,b) et (2005).

Il importe de lever les sources de tension liées aux aspects financiers. Celles-ci ont pour une part résulté des retards dans la présentation des comptes de la CTB. Ces problèmes sont pour partie en voie de résolution, avec les nouvelles modalités du second contrat de gestion et la mise en place d'un processus d'optimisation de la comptabilité au niveau de la CTB. En effet, depuis le second contrat de gestion, la DGCD verse à la CTB des avances réparties en quatre tranches trimestrielles - et non plus en tranches mensuelles - sur la base de la présentation des comptes trimestriels. Ceci a permis d'éviter les retards dans l'exécution des projets liés à la non justification en temps utile des dépenses par la CTB. Des mesures structurelles (FIT) sont par ailleurs prises au niveau de la CTB pour optimiser le processus de comptabilité et améliorer la qualité des données nécessaires pour la programmation et la gestion financières. Une révision des modalités de financement de la CTB ainsi que des procédures de contrôle des dépenses par la DGCD devra néanmoins être envisagée dans le cadre du troisième contrat de gestion. Mais il reste par ailleurs nécessaire d'améliorer le taux d'exécution de la CTB. En effet, le plafond d'engagement prévu pour l'aide bilatérale directe est de 175 millions EUR par année, et le budget annuel alloué à la CTB est de 120 millions EUR. Or celle-ci, qui a le monopole de la mise en œuvre de l'aide gouvernementale, n'est en mesure d'en dépenser que 90 à 100 millions EUR. Il existe donc un risque de perte de crédits pour la coopération gouvernementale, les crédits non dépensés étant en effet annulés. Il est donc essentiel, dans le contexte de la mobilisation pour les 0.7 %, de parvenir à augmenter le taux d'exécution de la CTB.

Encadré 8. Cycle de projet : processus et répartition des rôles entre DGCD et CTB

Le deuxième contrat de gestion de la CTB définit la répartition des rôles entre la DGCD et la CTB dans le déroulement d'un programme de coopération dans un pays partenaire.

Identification : Le pays partenaire est responsable de l'identification des programmes avec l'aide de la DGCD. La CTB gère le fonds d'étude mis à la disposition du pays partenaire dans ce cadre, mais n'a qu'un rôle d'observateur dans ce processus. Le dossier d'identification comprend une présentation du projet et les termes de référence pour sa formulation. Lorsque le dossier est approuvé par le ministre belge de la Coopération, une convention spécifique est signée avec le pays partenaire, qui fixe le montant maximum de l'intervention belge et les droits des deux parties. Le dossier est alors transmis à la CTB pour formulation et mise en œuvre ultérieure.

Formulation : La CTB est responsable de la formulation du programme, en lien avec le pays partenaire. Elle se fait avec l'appui de consultants externes, recrutés sur la base d'un appel d'offre correspondant aux termes de référence retenus dans le dossier d'identification. La DGCD peut être associée au travail de formulation. Le dossier technique et financier préparé lors de la formulation est annexé à la convention spécifique signée avec l'État partenaire.

Mise en œuvre et suivi : La mise en œuvre du programme démarre après la signature d'une convention de mise en œuvre entre l'État belge et la CTB. Le pays partenaire est souvent le maître d'œuvre, la CTB apportant un appui technique et étant responsable de la gestion financière. Une Structure mixte de concertation locale (SMCL) associe le partenaire national, l'ambassade et la CTB et tient des réunions régulières de suivi, permettant d'adapter le projet aux évolutions constatées. Une évaluation interne des projets mis en œuvre par la CTB a lieu à mi-parcours.

Évaluation : Une évaluation externe est normalement réalisée en fin de projet. Toutefois, le système d'évaluation reste au stade de la mise en place et une certaine confusion demeure sur les compétences respectives de la DGCD et de la CTB à cet égard.

Une évaluation de la réforme de la coopération bilatérale directe est prévue par l'Évaluateur spécial en 2005. Elle devrait éclairer les mécanismes de coordination interne entre le niveau de décision et le niveau de mise en œuvre et sera un support utile pour des suggestions d'amélioration des structures et instruments existants et les faire progresser vers une culture orientée sur les résultats.

Relations DGCD/Acteurs de la coopération indirecte : une réforme en cours

Cent trente cinq ASBL belges bénéficient de l'agrément en qualité d'ONG de développement, qui ouvre le droit à bénéficier de financements de la coopération belge, par l'introduction d'un programme quinquennal. Ainsi, neuf nouveaux programmes ont été présentés en 2004, parmi lesquels quatre ont été approuvés. Le cofinancement couvre 75 à 85 % du coût des programmes présentés, les autres financements provenant de collectes de fonds ou d'un maximum de 10 % d'autres fonds publics (communes, provinces, régions, communautés). La DGCD a déboursé 95 millions EUR en 2004 dans ce cadre.

D'une approche projet, la coopération indirecte de la Belgique est passée progressivement à partir de 1991 à une approche programme, prenant la forme d'un cofinancement des ONG par l'État belge au moyen d'une approbation de principe de plans quinquennaux introduits par les ONG et conditionnés par l'introduction de plans d'action annuels. La mise en œuvre de ce nouveau mode de cofinancement a été accompagnée par la mise sur pied de fédérations de coordination des ONG (ACODEV du côté francophone et COPROGRAM du côté flamand) qui jouent un rôle d'interface entre la DGCD et les ONG agréées, via une commission technique bimestrielle. Ce mode de financement par programme a montré ses limites dans la mesure où l'approbation du programme n'est qu'indicative et n'engage l'État qu'à devoir apprécier les plans d'action qui lui seront présentés à la suite de cette approbation. Ces plans d'action sont approuvés annuellement en fonction d'une

appréciation qualitative, mais aussi des disponibilités budgétaires. Or les contraintes budgétaires se sont accrues et en 2004, les plans d'action présentés par les ONG représentaient un volume global de 135 millions EUR alors que le budget disponible n'était que de 95 millions EUR, ce qui a nécessité la révision d'une partie de ces plans. A cette absence de prévisibilité budgétaire s'ajoute la lourdeur du travail administratif requis pour l'examen des plans annuels.

Par ailleurs, l'évaluation externe des modalités de financement des ONG réalisée en 2004 a également montré l'absence de vision politique du cofinancement. Ceci résulte du consensus existant en Belgique sur le caractère spécifique et la valeur ajoutée de l'action des ONG, qui ne sont pas des sous-traitants des pouvoirs publics, mais d'abord une émanation de la société civile. Dans cette logique, aucune conditionnalité géographique ou sectorielle n'existe concernant les plans quinquennaux des ONG.

Une réforme est actuellement en cours d'élaboration, qui vise à améliorer l'efficacité du dispositif de cofinancement sans remettre en cause l'approche programme, et à développer une approche plus stratégique du partenariat avec les ONG. Elle prévoit la mise en place de programmes approuvés pour trois ans et ne nécessitant donc plus la présentation de plans annuels. La réduction de cinq à trois ans de la durée des programmes s'explique par des raisons budgétaires - les crédits d'engagement étant bloqués sur la période des trois ans. Par ailleurs, compte tenu du fait que l'État sera amené à s'engager sur des montants plus élevés puisque couvrant une période de trois ans (le plafond est de 6 millions EUR par an), la réforme prévoit la mise en place d'un nouvel agrément programme pour les ONG. Un nouveau guichet sera créé pour les ONG qui ne pourront avoir cet agrément. Les ONG ayant l'agrément programme devraient garder la grande autonomie dont elles bénéficient dans l'identification et la conduite de leurs projets. Inversement, afin d'éviter la dispersion, les ONG les plus petites (qui sont souvent les plus dépendantes des fonds gouvernementaux) devront inscrire leur action cofinancée dans un nombre limité de pays et seront suivies directement par les attachés de la coopération au sein des ambassades.

Les ONG revendiquent leur indépendance et leur souhait de conserver le droit à l'initiative. En particulier, elles ne sont pas prêtes à quitter certains pays, comme le Burkina Faso, où un partenariat de long terme a été établi. Toutefois, l'indépendance des ONG tient pour une part à la mobilisation des fonds privés et aux autres sources de financement qu'elles collectent. Cette indépendance est réelle puisque la part des fonds fédéraux dans le budget global des ONG est inférieure à 30 %. Celles-ci ont donc une certaine latitude pour agir de leur propre initiative sur la base de leurs fonds propres. Par contre, concernant les programmes financés à plus de 75 % par des fonds fédéraux, il y aurait une certaine logique à ce qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une approche stratégique cohérente de la Belgique en matière d'aide au développement. Aussi, on peut se demander si une pondération différenciée des cofinancements triennaux pourrait être envisagée pour favoriser les pays et les secteurs de concentration, en sorte de réduire la dispersion de l'aide de la Belgique et de favoriser un meilleur impact. Compte tenu de leurs sources de financements propres, les ONG garderaient la liberté de conduire des programmes dans les pays et secteurs de leur choix, avec seulement une moindre part cofinancée lorsqu'il s'agit de programmes situés hors des pays et secteurs de concentration. Inversement, elles pourraient être plus largement associées à l'élaboration des notes stratégiques dans les pays partenaires et consultées dans le cadre d'instances de réflexion sur les orientations stratégiques de la coopération. Plus largement, la réforme en cours de discussion offre une bonne opportunité pour redéfinir les bases et les modalités du partenariat État-ONG, dans ses différentes dimensions d'appui aux partenaires du Sud, du renforcement des capacités des ONG, et d'éducation au développement en Belgique.

L'identification de points focaux géographiques et l'établissement d'une base de données au niveau de la coopération indirecte devraient faciliter cette plus grande synergie entre coopération gouvernementale et coopération bilatérale indirecte dans les pays partenaires. En effet, le suivi des

ONG n'étant pas organisé sur une base géographique au niveau de Bruxelles, les représentations sur le terrain ne savent jusqu'à présent pas précisément quelles ONG belges sont présentes dans le pays ni dans quels secteurs et régions elles agissent.

La coopération indirecte via les autres partenaires, dont les principaux sont les universités et institutions scientifiques, ainsi que l'APEFE et le VVOB, donne lieu à des modalités et procédures différenciées, selon qu'il s'agisse, par exemple, de la coopération institutionnelle d'appui aux universités du Sud, d'initiatives propres des universités belges, du financement de cours et voyages d'études, des bourses, ou bien des projets de coopération présentés par les organisations syndicales belges ou par des institutions organisant des stages internationaux ou s'occupant de migrants. L'enjeu est ici également de promouvoir une approche stratégique dans ce type de coopération, afin qu'elle contribue dans son ensemble à l'atteinte des objectifs de la coopération belge. Ainsi, comme relevé au chapitre 2, la part élevée des financements octroyés aux universités et instituts scientifiques (40 millions EUR en 2004) conduit à un ciblage de l'appui sur l'éducation supérieure au détriment de l'éducation de base. De même, le double système des bourses, octroyées par la coopération gouvernementale et par la coopération indirecte, devrait faire l'objet d'une analyse, afin de vérifier qu'il n'y a pas double-emploi, de s'assurer de l'efficacité d'un tel double système et d'évaluer son impact sur le développement des pays partenaires.

Gestion des ressources humaines : le défi du recrutement

La gestion des ressources humaines est maintenant intégrée au sein du SPFAE et la DGCD n'a donc plus son propre service du personnel. Elle n'en fait pas moins face à des défis spécifiques, dont le premier est la coexistence de sept statuts différents, ce qui complexifie la gestion de ses ressources humaines¹⁰. Il y a d'une part les agents de la carrière extérieure, constitué d'un cadre de 82 attachés de la coopération au développement mis en place suite à la réforme de 2000, et ceux de la carrière intérieure, qui sont au nombre d'environ 190. Alors que les attachés sont pour l'essentiel placés dans les postes diplomatiques dans les pays partenaires ou auprès des organisations internationales (58 des 82 postes sont des affectations à l'étranger), les agents de la carrière intérieure sont en poste à Bruxelles. Ces deux carrières sont relativement étanches, l'accès à la carrière extérieure supposant la réussite d'un concours réputé difficile. Ceci conduit à une situation où la plus grande partie du personnel de la coopération, y compris au niveau de l'encadrement, n'a pas d'opportunité de travailler dans les postes à l'étranger, ce qui risque d'engendrer une fracture au sein du personnel entre ceux qui ont l'expérience du terrain et ceux qui ne l'ont pas, et par suite, des différences d'appréciation dans l'analyse des situations.

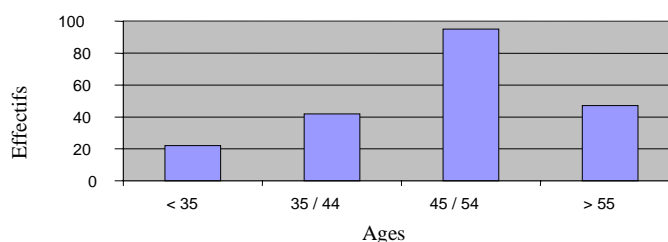
Par ailleurs, en raison notamment des conditions du concours d'entrée, seulement 67 % de l'effectif prévu des attachés de la coopération (soit un nombre de 55) étaient en poste ou en voie d'intégration au début 2005 ; cette procédure d'intégration commençant par un stage de deux années. De nombreux postes sont donc pourvus par des vacataires exerçant les fonctions d'attachés-assistants. Ce qui est vrai pour la carrière extérieure l'est également pour la carrière intérieure. En mars 2003, parmi les 189 agents de la DGCD en poste à Bruxelles, 78 (soit 41 %) étaient contractuels. Le manque d'agents statutaires se traduit donc par le recours à du personnel temporaire, sous forme de chargés de mission, d'experts à qualification spéciale ou de contractuels de remplacement, ce qui explique la diversité des statuts signalés ci-dessus. Il en résulte que certains postes clés, tels celui de l'expert Afrique Centrale, sont occupés par des contractuels en contrat à durée déterminée. De plus, certains postes restent non pourvus : en mars 2003, 61 % seulement de la force de travail initialement prévue était en place. En conséquence, la DGCD peine par exemple à répondre à l'évolution des besoins en

10. La CTB recrute et gère son propre personnel de façon autonome.

matière d'expertise dans ses pays partenaires. Ainsi, il n'y a plus actuellement d'experts sur la prévention des conflits, ni sur le développement durable et l'agriculture, deux secteurs clés pour la coopération de la Belgique. Inversement, des personnes parfois qualifiées et pouvant avoir une longue expérience de la coopération belge se sont trouvées évincées suite à leur échec au concours de la carrière extérieure, ou ont été rebutées par la précarité des autres statuts proposés, ce qui entraîne une perte de compétence, notamment technique, au niveau du système de coopération. Ainsi, 20 % seulement des candidats qui remplissaient les critères requis pour se présenter au premier concours de recrutement d'attachés organisant en 2000 le transfert des coopérants vers cette nouvelle carrière (avoir réussi antérieurement le concours d'accès à l'ancien cadre de longue durée de la coopération) ont été admis définitivement dans cette carrière. Ceci pose la question des critères de sélection du concours des attachés et de l'opportunité de prévoir des aménagements au processus de recrutement. A cet égard, il conviendrait d'envisager la possibilité de compenser un échec sur l'épreuve linguistique par l'obligation d'une formation continue dans cette matière.

Le problème de recrutement est d'autant plus aigu que le personnel de la DGCD est vieillissant (plus de 50 % du personnel a plus de 50 ans), contribuant à la pression au renouvellement des cadres. Il faudra également prendre en compte l'accroissement de personnel nécessaire pour gérer l'augmentation du volume de l'APD programmée dans le cadre de l'objectif des 0.7 % du RNB. Dès à présent, l'instabilité et le manque de personnel nuisent au bon fonctionnement de la DGCD et sont pointés par plusieurs acteurs de la coopération indirecte comme constituant un frein à la bonne collaboration (graphique 1).

Graphique 1. Pyramide des âges des effectifs de la DGCD au 01/01/03



Source : DGCD.

Parallèlement, l'orientation donnée a été de diminuer le nombre de spécialistes et de ne pas considérer de spécialisation sectorielle des attachés (sauf en RDC) pour avoir, y compris au niveau des attachés de la coopération, des fonctionnaires « généralistes ». En 2003, il n'y avait déjà plus que cinq emplois de niveau A inscrits à l'ancien cadre correspondant à des fonctions techniques (médecins, ingénieurs), ce qui veut dire une quasi disparition au niveau interne de la capacité d'apprécier la composante technique des interventions de la coopération. Le choix a été fait d'engager des experts à qualification spéciale sous contrat, mais ceci pose le triple problème de la difficulté de recruter ces experts externes, de la rotation rapide de ce type de personnel et enfin de la perte de mémoire institutionnelle. La création envisagée en 2006 d'une carrière extérieure uniforme au sein du SPFAE (diplomatie, affaires consulaires, commerce et coopération) devrait renforcer cette évolution au niveau de la carrière extérieure, et pose la question des modalités à définir pour maintenir une expertise dans les secteurs où la coopération belge dispose d'un fort avantage comparatif, comme la santé publique, ou dans les domaines émergents où elle est impliquée, comme le DDR.

Un Arrêté Royal portant création d'un service civil volontaire est à l'étude. La prudence s'impose compte tenu du coût d'une telle institution pour une coopération de taille modeste, de l'actuelle

multiplicité des acteurs de la coopération belge et des opportunités qui existe au niveau de la Commission européenne.

Suivi-évaluation et gestion axée sur les résultats : des efforts à poursuivre

Le secteur clé de l'évaluation a été mis à mal entre 2000 et 2004, du fait de la suppression du service de l'évaluation interne à la DGCI, consécutive à la création d'un poste d'évaluateur spécial rattaché au secrétariat général du SPFAE, qui de plus n'a pas été réellement fonctionnel avant 2004 (encadré 9). Ce secteur a donc accumulé un retard et une diminution de capacité, tant dans la pratique du suivi-évaluation que dans la capitalisation des leçons tirées et leur utilisation pour informer les stratégies d'appui au développement. C'est seulement en 2004 qu'une nouvelle impulsion a été donnée, avec la mise en place d'un service d'évaluation interne à la DGCD, sur la base des recommandations du précédent examen, et l'élaboration d'une note stratégique sur l'évaluation assortie d'un plan pluriannuel pour l'évaluation 2005-07. Le service « Suivi, évaluation et statistiques » dépend directement du Directeur général. Doté d'une équipe de six personnes, il a démarré un important travail de mise en place d'une culture d'évaluation au sein de la DGCD. Il ne réalise pas directement d'évaluation de projets ou de programmes, mais fournit un appui méthodologique et un contrôle de qualité. Ce service réalisera par ailleurs des évaluations sur des thématiques particulières, dans lesquelles seront impliqués tous les intervenants de la coopération belge. Trois sont prévues d'ici à janvier 2006 : les soins de santé primaires ; le dispositif du 1 % alloué aux ONG pour l'évaluation ; et la déconcentration et la gouvernance locale.

Encadré 9. Le service de l'Évaluation spéciale

Un premier Arrêté Royal portant nomination de l'évaluateur spécial avait été publié le 4 mai 1999. Toutefois, cet Arrêté a dû être cassé, ce qui a entraîné la cessation de l'activité d'évaluation externe. Un second Arrêté Royal portant création d'un service d'Évaluation spéciale de la coopération internationale a été publié le 17 février 2003 et un nouvel évaluateur spécial a été nommé en mai 2003. Le service est devenu opérationnel à partir d'avril 2004. L'Arrêté se réfère spécifiquement aux recommandations du précédent examen et aux principes du CAD en matière d'évaluation. Ce service a pour fonction de réaliser des évaluations portant sur les choix politiques et stratégiques de la coopération belge, son champ de compétence couvrant l'ensemble de la coopération au développement au niveau fédéral, y compris par exemple le SPF Finances, Ducroire, les ONG, les universités, la CTB ou BIO, mais à l'exclusion des Communautés et des Régions. L'évaluateur spécial est rattaché au Président du Comité de direction du SPFAE et fait rapport au Parlement. Ce service est faiblement doté en personnel (cinq personnes) et a donc largement recours à des services de consultation.

Jusqu'à présent, le service a mené une étude quantitative de la coopération au développement de la Belgique, une étude de cas de mise en œuvre de la ligne budgétaire Prévention des conflits et une évaluation de la coopération belge directe et indirecte avec la Bolivie sur la période 1992-2004. Il participe par ailleurs à plusieurs exercices d'évaluations conjointes et par les pairs avec d'autres bailleurs de fonds. Il a dressé un programme de travail très ambitieux pour 2005-07, comprenant des évaluations portant sur la réforme de la coopération gouvernementale, l'aide d'urgence, l'action de la coopération belge au Rwanda, le soutien au développement du secteur privé (BIO), les annulations de dettes, la bonne gouvernance, la coopération indirecte, et la contribution de la Belgique aux OMD.

Il est maintenant nécessaire d'accélérer le développement d'outils, tel qu'un guide d'évaluation, et de développer les supports adéquats pour la restitution et la capitalisation des leçons tirées des évaluations. A cet égard, les trois domaines d'action concernant le suivi-évaluation prévus dans le cadre du processus en cours de rationalisation administrative (BPR) sont pertinents : i) développer une base de données, visant à produire les statistiques et à constituer un outil de suivi des projets/programmes ; ii) développer des instruments pour le suivi ; et iii) développer des outils pour l'évaluation.

Il est par ailleurs nécessaire de clarifier les rôles des différents acteurs de la coopération belge en matière d'évaluation, entre notamment la DGCD et le Service de l'évaluation spéciale, et entre la DGCD et la CTB. Le Service de l'évaluation spéciale est compétent pour l'ensemble de la coopération au niveau fédéral et se charge de l'évaluation stratégique de tous les aspects de la coopération fédérale qui ne relèvent pas de la DGCD. Le service interne de la DGCD couvre l'évaluation des politiques et de l'action de la DGCD uniquement. Toutefois, les tâches des deux services et leurs relations fonctionnelles devraient être clarifiées, notamment en ce qui concerne : i) la conduite des évaluations thématiques, réalisées par l'un et l'autre service ; ii) le suivi de la contribution de la Belgique à l'atteinte des OMD (réalisée pour le moment par le service interne, mais une évaluation externe étant prévue en 2007) ; iii) la représentation auprès des instances extérieures, telles que la Commission européenne, où les deux services sont actuellement représentés. Il sera également nécessaire de préciser les modalités d'évaluation des acteurs de la coopération indirecte, en tirant parti de l'évaluation prévue par le Service Suivi, évaluation et statistiques de la DGCD du dispositif du 1 %, selon lequel 1 % du budget d'un projet est mis à disposition des ONG pour l'évaluation. Par ailleurs, le partage des rôles DGCD/CTB sur l'évaluation reste à clarifier. La CTB mène également des évaluations dans le cadre du suivi des projets. A terme, les évaluations finales devraient revenir à la DGCD. Cette clarification des rôles des différents acteurs devrait s'accompagner de l'élaboration d'un plan de dissémination de l'information, prévoyant un échange systématique des résultats des évaluations, leur capitalisation, puis leur mise à disposition de l'ensemble des acteurs via des supports adéquats.

Un système de gestion axée sur les résultats n'est pas encore en place au niveau de la DGCD. Le développement d'un tel système constitue l'un des objectifs opérationnels du Plan de management du Directeur général. La note politique du ministre de la Coopération introduit également la nécessité d'évaluer et de contrôler les résultats des différents outils de la coopération. Cette volonté de promouvoir une culture axée sur l'évaluation et les résultats doit être encouragée. Il sera important qu'elle se traduise par la mise en place des outils de gestion adéquats.

Organisation des entités fédérées

Pour ce qui concerne la Communauté française de Belgique et la Région Wallonne, le pouvoir exécutif, sous le contrôle du Parlement a charge de définir les orientations et d'élaborer la stratégie de coopération au développement. Les acteurs clés sont, concernant le domaine public, l'Espace International Wallonie-Bruxelles qui, depuis 1998, rassemble sous une direction unique les relations internationales, le commerce extérieur et la coopération au développement de la Communauté française Wallonie-Bruxelles et de la Région Wallonne. Il inclut le Commissariat général aux relations internationales de la communauté française de Belgique et la Division des relations internationales de la Région Wallonne (CGRI-DRI), l'Agence Wallonne à l'exportation et l'APEFE. Un certain nombre d'administrations paracommunautaires et pararégionales contribuent également à l'effort de solidarité internationale. L'APEFE, financée à 85 % par l'État fédéral (soit 8 millions EUR versés par la DGCD en 2003) et à 15 % par les entités fédérées, se présente comme un centre d'expertise et de mise en œuvre pour le CGRI-DRI et représente une part importante de la coopération wallonne - dont le budget total s'élevait à 20 millions EUR en 2003. L'administration est structurée en services correspondant aux trois niveaux d'intervention de Wallonie-Bruxelles : le niveau bilatéral direct (8 millions EUR alloués en 2003), le niveau bilatéral indirect (4 millions EUR), mis en œuvre via des ONG francophones, des entités universitaires, des associations citoyennes, des pouvoirs locaux, des partenaires sociaux et des associations de migrants, et le niveau multilatéral (8 millions EUR), en partenariat avec l'Agence de la francophonie et sept institutions internationales. Sur le terrain, Wallonie-Bruxelles dispose de sept représentations, dans lesquelles un coordinateur APEFE est également présent. Un coordinateur APEFE est présent dans les sept autres pays où il n'y a pas de représentation.

Au niveau flamand, la coopération est incluse dans le portefeuille du ministre des Affaires administratives, des Affaires étrangères, des Médias et du tourisme, et une unité de Coopération au développement est intégrée au sein de l'administration des Affaires étrangères. La création d'un ministère des Affaires étrangères et de la coopération internationale est prévue. D'autres ministères interviennent en matière d'aide publique au développement, notamment pour ce qui concerne l'aide d'urgence, la coopération multilatérale, et le secteur de l'éducation (bourses d'études, etc.). La Flandre a une représentation en Afrique du Sud, qui couvre également le Mozambique, la Namibie, le Botswana, le Lesotho et le Swaziland. De même que l'APEFE pour la Wallonie-Bruxelles, le VVOB, financé par la DGCD - à hauteur de 8 millions EUR par an - ainsi que par les entités fédérées, apporte un appui technique à la coopération flamande. En particulier, le VVOB effectue le suivi des programmes financés par le gouvernement flamand. L'APD flamande s'est élevée à 29 millions EUR en 2004 et s'effectue à travers le canal direct, auprès de l'Afrique du Sud et du Mozambique, ainsi qu'à travers le canal indirect.

Points à prendre en considération

- La Belgique est invitée à ré-examiner les missions et les modalités d'intervention du service d'Appui à la politique, et à ré-évaluer ses besoins en ressources humaines et son articulation avec l'expertise disponible à la CTB, dans la perspective de la déconcentration et du développement des nouvelles modalités de l'aide, notamment des approches sectorielles et budgétaires.
- La Belgique devrait ré-étudier la répartition des mandats de la DGCD au sein du SPFAE concernant la stratégie et le suivi de l'aide d'urgence et de la prévention des conflits et examiner la possibilité d'une consolidation de ces mandats au niveau de la DGCD, en vue d'optimiser sa réponse.
- La Belgique pourrait renforcer la déconcentration par une plus grande délégation de pouvoir aux ambassades et représentations locales de la CTB dans les pays partenaires en ce qui concerne la coopération gouvernementale, par un plus grand partage de l'information en ce qui concerne la coopération indirecte, et par la réactivation des mécanismes de concertation au niveau régional. Elle devrait également tirer parti de la réflexion menée dans le cadre du BPR pour explorer les possibilités d'alléger les procédures de contrôle financier, afin de permettre cette plus grande délégation des pouvoirs et de diminuer le délai précédant la mise en œuvre des projets.
- La Belgique devrait saisir l'opportunité du renouvellement du contrat de gestion de la CTB pour clarifier les mandats de celle-ci et de la DGCD et réviser les procédures en vue d'optimiser les capacités du système de coopération. Les leçons tirées de l'évaluation de la réforme de la coopération gouvernementale devront être prises en compte pour cela.
- La DGCD est invitée à renforcer les synergies et les complémentarités entre les différents canaux d'acheminement de l'aide, en privilégiant une approche plus stratégique des acteurs de la coopération indirecte, dans un souci d'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'aide.
- La Belgique est encouragée à ré-examiner la gestion des ressources humaines dans une vision globale prenant en compte d'une part l'évolution des besoins – compte tenu notamment de l'accroissement prévisible du budget de la coopération et de la nécessité de maintenir une capacité d'expertise interne. Des modalités permettant d'assouplir les rigidités freinant le recrutement ou le passage d'une carrière à l'autre devront être définies et mises en place.

- La Belgique est invitée à poursuivre les efforts entrepris pour la réactivation de la fonction d'évaluation interne à la DGCD par le développement des outils et supports pertinents pour la conduite des évaluations, leur capitalisation et leur diffusion, veiller à assurer la complémentarité des activités d'évaluation de la DGCD avec la fonction de l'Évaluateur spécial et celle de la CTB, et poursuivre la mise en place des outils adéquats pour une gestion axée sur les résultats.

Chapitre 6

La coopération belge sur le terrain

Les modalités de partenariat et la perspective de l'appropriation et de l'alignement

Les relations de coopération entre la Belgique et ses pays partenaires sont régies par des commissions mixtes, qui se tiennent normalement tous les trois ans¹¹. Un PIC, qui a été préparé sur la base d'une note stratégique préparée par les attachés de la coopération et la DGCD, est adopté lors de ces commissions mixtes. A l'issue de chaque commission mixte, une enveloppe financière est déterminée sur la base de laquelle seront préparés les programmes de coopération, qui donneront lieu à la signature de conventions spécifiques de coopération. Or, ce mécanisme institutionnel s'avère difficile à gérer et peu adapté à une relation de partenariat privilégiant l'appropriation et l'alignement.

En ce qui concerne les notes stratégiques, elles doivent être, en vertu de la Loi de 1999, élaborées pour chaque pays partenaire de la coopération bilatérale directe. Préparées sur la base d'une large concertation, elles visent à permettre une meilleure définition des priorités, une meilleure cohérence interne, une plus grande efficacité et une planification à plus long terme. Elles doivent être évaluées et actualisées tous les quatre ans, et sont soumises à la Chambre des Représentants et au Sénat. Or, d'une part, sur un plan interne, ce système s'avère peu satisfaisant. Ainsi, en avril 2005, cinq des 18 notes de pays n'avaient pas encore été finalisées. Par ailleurs, le Parlement manque en réalité des capacités nécessaires pour analyser et exercer un suivi effectif de celles-ci. Enfin, les notes stratégiques de pays gagneraient à être plus globales en intégrant les différentes dimensions des relations de la Belgique avec chaque pays partenaire (diplomatie, commerce, économie, défense, migrations, etc.). Elles permettraient alors de resituer la coopération dans l'ensemble des composantes de l'intervention de la Belgique dans un pays, constituant un outil de cohérence des politiques pour le développement. D'autre part, sur un plan externe, les notes stratégiques, qui sont la base sur laquelle sont construits les PIC, ne favorisent pas dans leur modalité actuelle les objectifs d'appropriation et d'alignement. En effet, telles que conçues initialement, elles conduisent à une focalisation sur les cinq thèmes de concentration de la coopération belge, sans tenir suffisamment compte des priorités nationales, ni de la nécessité de renforcer la capacité du partenaire à établir et à réaliser ses propres stratégies de lutte contre la pauvreté. La Belgique tente certes de s'adapter, comme c'est le cas en RDC où elle attend la publication du DSRP pour finaliser sa note stratégique. L'utilité de la note dans sa forme actuelle pourrait également être réexaminée dans le cadre de l'harmonisation, chaque partenaire tendant à faire un exercice similaire. En particulier, il conviendrait de mieux prendre en compte le travail d'analyse réalisé dans le cadre de l'Union européenne lors de la préparation de la stratégie de coopération et du plan indicatif national, qui rend pour une partie redondant l'exercice de préparation des notes stratégiques par chaque pays membre.

Il faut relever par ailleurs que le mécanisme actuel de commission mixte ne permet pas une réelle prévisibilité de l'aide. En effet, ces commissions, qui ont normalement lieu tous les trois ans, font l'objet de fréquents reports, du fait de l'importante mobilisation en ressources humaines qu'elles

11. Dans certains pays en crise comme la RDC, la reprise de la coopération a précédé la tenue d'une commission mixte.

nécessitent. Ainsi, au Maroc, le PIC en cours, prévu pour couvrir la période 2001-03, s'est vu de fait étendu à 2004 et 2005, la prochaine commission mixte étant prévue pour l'automne 2005. De tels reports affaiblissent la relation de partenariat en ne permettant pas une réelle prévisibilité de l'aide ; ils en retardent la mise en œuvre, et peuvent conduire à travailler pour partie en-dehors du cadre de coopération constitué par le PIC, comme c'est le cas au Maroc (annexe E). Plus largement, la tenue des commissions mixtes correspond à une approche par projet et privilégiant la relation bilatérale, à l'encontre des nouvelles perspectives privilégiant l'approche multi-donneurs dans le cadre d'appuis sectoriels. Aussi, il conviendrait de réexaminer ce système qui s'avère difficile à gérer, source de rigidité préjudiciable à l'efficacité de l'aide, et peu adapté aux nouvelles exigences d'appropriation nationale et d'alignement sur les stratégies nationales de développement. Ce réexamen pourrait se faire à la lumière du premier objectif du plan de management du Directeur général de la DGCD, qui est d'augmenter l'efficacité de l'APD dans une approche de partenariat, d'appropriation et de durabilité.

Les visites sur le terrain ont permis de constater que la Belgique était perçue comme un partenaire fiable dans les deux pays visités, en raison notamment de relations bilatérales inscrites dans la durée et de son expertise dans des secteurs tels que la santé. Compte tenu de cette relation de confiance, elle pourrait développer une approche plus stratégique et cohérente de son dialogue politique avec les autorités nationales. Cela renforcerait sa capacité d'aborder, au-delà des questions techniques, des thèmes sensibles tels que la corruption, en appui à la promotion des pratiques d'alignement et en coordination étroite avec les autres donateurs.

Améliorer le cycle du projet

La mise en place de la CTB a permis une plus grande efficacité, qui se traduit par une diminution du délai précédant la mise en œuvre des projets, qui est passée de plus de deux ans à 12-18 mois. Par ailleurs, la nouvelle organisation de l'aide a permis un renforcement du partenariat, à travers la mise en place dans tous les pays partenaires d'un Comité de Partenaires, relayé au niveau de chaque projet par une structure mixte de concertation locale (SMCL). Ces structures ont permis de renforcer le dialogue avec les partenaires locaux et favorisent, pour ce qui est du suivi des projets, les décisions à l'échelon local. Une plus grande souplesse est également rendue possible, en terme de recrutement de personnel notamment, et des procédures d'achat moins lourdes et plus rapides peuvent être mises en œuvre, du moins lorsque les montants financiers sont faibles. Néanmoins, la mise en œuvre des projets pourrait être améliorée, d'une part par une meilleure délimitation des rôles respectifs de la DGCD et de la CTB, et d'autre part par une simplification des procédures et contrôles financiers.

Délimitation des mandats de la DGCD et de la CTB

L'équipe d'examen a noté lors de ses missions de terrain au Maroc et en RDC qu'une bonne collaboration opérationnelle existe entre la DGCD et la CTB et que leurs rôles respectifs sont bien perçus par les partenaires au développement. Toutefois, des confusions demeurent aux différentes étapes du cycle de projet et les attributions respectives de ces deux acteurs gagneraient à être clarifiées. Ceci est notamment important pour ce qui concerne les étapes de l'identification et de la formulation, dont l'articulation devrait être revue. En effet la phase d'identification, réalisée par les pays partenaires avec l'appui des attachés de la coopération et de la DGCD, a tendance à couvrir une partie du champ réservé à la formulation, qui est sous la responsabilité de la CTB. Or celle-ci souhaite garder une marge de manœuvre quant à la définition des moyens de mise en œuvre des programmes qu'elle a mission d'exécuter. Par ailleurs la responsabilité de l'évaluation reste à préciser. Si la revue à mi-parcours est de la responsabilité de la CTB, l'évaluation finale devrait être réalisée par la DGCD, une vision qui ne paraît pas encore clairement partagée par tous les acteurs.

Au Maroc, il apparaît également que des confusions demeurent au niveau des SMCL chargées du suivi des projets, où la DGCD est perçue par le partenaire national comme l'interlocuteur clé - au détriment de la CTB - alors qu'elle n'y a qu'un rôle secondaire. Inversement, même si la DGCD doit garder le monopole du dialogue politique, il conviendrait que la CTB puisse participer sur un plan technique aux groupes thématiques couvrant les secteurs où elle est impliquée, ceci afin de lui permettre d'agir avec une meilleure connaissance des actions menées et d'enrichir les travaux par une vision du terrain. Il apparaît aussi que l'échange d'information entre la DGCD et la CTB pourrait être davantage systématisé. Enfin, le fait que les projets financés dans le cadre de la ligne budgétaire Financement direct de la société civile soient exécutés par la DGCD apparaît peu pertinent. En effet, ce type de financement demande une importante charge de travail et des moyens logistiques spécifiques, que ce soit pour l'identification ou le suivi des projets. Or la DGCD n'est pas équipée pour cela, contrairement à la CTB. Les ONG pourraient également être bien placées pour exécuter ce type de projets, compte tenu de leur connaissance des organisations de la société civile.

Alléger les procédures et le poids des contrôles financiers

Les procédures régissant le cycle de projet sont lourdes et rigides. Il faut ainsi suivre 14 étapes pour passer de la formulation à la mise en œuvre d'un projet. Or ces étapes sont fortement consommatrices de temps car l'accord de différentes instances est à chaque fois requis (chapitre 5, sur la déconcentration). En conséquence, 18 mois restent en moyenne nécessaire pour pouvoir démarrer un projet. En particulier, la signature de la convention spécifique après la phase d'identification n'a pas réduit la durée de la préparation des projets. Une analyse du processus devrait être entamée au niveau de la DGCD, en concertation avec la CTB et les organes de contrôle (Inspection des Finances et Cour des Comptes), pour tenter de l'alléger, tout en restant en conformité avec les procédures gouvernementales.

Parmi les explications figurent la lourdeur des contrôles financiers. Il existe en effet une obligation légale du système de contrôle interne dans l'administration, qui est exercé par l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes, et comporte un contrôle *ex ante*, un contrôle de l'exécution et un contrôle *a posteriori*. Or l'application de cette réglementation nationale devient particulièrement complexe dans le cas de la coopération au développement, qui travaille en lien avec des gouvernements étrangers et avec un niveau élevé de risque. Ainsi, l'accord de l'Inspecteur des Finances est requis à l'issue de l'identification d'un programme et avant la signature de la convention spécifique, mais également une nouvelle fois dans le cadre de l'approbation du dossier technique et financier issu de la phase de formulation du programme. Ces contrôles successifs ajoutent des délais supplémentaires et il convient de vérifier leur valeur ajoutée. De plus, l'Inspecteur des Finances a mission d'examiner la légalité et d'apprécier l'opportunité de toute dépense supérieure à 67 000 EUR. Or le traitement de ces dossiers est long, une seule personne étant déléguée par l'Inspection des Finances à la DGCD. Par ailleurs, ces dépenses supérieures à 67 000 EUR doivent nécessairement faire l'objet d'un appel d'offre. Or la loi belge de passation des marchés n'est pas adaptée aux PED et se traduit par une procédure longue et lourde. Augmenter le seuil des dépenses nécessitant ce visa préalable et la procédure d'appel d'offre pourrait permettre plus de flexibilité et de rapidité d'exécution au niveau du terrain. Plus largement, il conviendrait de réfléchir sur les modalités et les implications pour la coopération au développement de l'adoption d'un contrôle à posteriori par l'Inspection des Finances et la Cour des Comptes, au moins pour certaines catégories de dépenses. Cela nécessiterait de renforcer le pôle comptabilité/gestion pour améliorer le suivi des dépenses des représentations.

L'impact de la cogestion

Le principe du travail en cogestion a été adopté par la coopération belge dans tous les pays - à l'exception des zones sous administration palestinienne et de la RDC - dans l'optique de promouvoir l'alignement et l'appropriation par le pays partenaire. Il s'agit d'un choix positif eu égard aux engagements en matière d'efficacité de l'aide, et qui est à encourager. Il reste que cette modalité crée parfois des contraintes qui freinent la mise en œuvre des projets, comme l'illustre le cas du Maroc. L'aide bilatérale directe belge passe dans ce pays presque entièrement par les canaux gouvernementaux, et est inscrite à hauteur de 73 % dans le budget marocain. Plus de 90 % des projets de coopération directe adoptent les procédures de passation de marchés marocaines et délèguent la maîtrise d'ouvrage au partenaire national. Dans les faits, les procédures marocaines se révèlent peu adaptées, et la Belgique est le seul partenaire bilatéral à travailler sous cette modalité de cogestion. Ainsi, par exemple, la procédure d'inscription budgétaire freine considérablement les possibilités de décaissement. Dans un tel cas, les blocages constatés devraient donner lieu à négociation, dans le cadre du dialogue avec les autorités nationales, en sorte que des aménagements, ne contrevenant pas au principe de la cogestion, puissent être apportés en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide.

Efficacité de l'aide

La Belgique souscrit pleinement à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et cherche à la mettre en œuvre à travers son action dans chacun de ses pays partenaires, comme le montre l'adoption du principe de la cogestion. Elle le fait aussi par la promotion de la coordination et de l'harmonisation entre donateurs, et souhaite également développer une approche plus programmatique de l'aide.

La coopération belge et les nouvelles modalités de l'aide

L'aide par projet reste la modalité dominante de la coopération belge. Ainsi, en 2003, 76 conventions spécifiques totalisant un montant de 175 millions EUR ont été conclues pour la coopération sous forme de projets et d'appui à des programmes (y compris les appuis institutionnels). La coopération sous forme d'aide budgétaire, d'aide à la balance des paiements ou d'apport à des fonds collectifs avec d'autres bailleurs de fonds a représenté quant à elle un montant de 21 millions EUR (Bolivie, Burundi, Mozambique Niger, Tanzanie). Toutefois, ainsi que l'équipe d'examen a pu le constater en RDC et au Maroc (encadré 10), la Belgique souhaite s'orienter vers une approche plus programmatique et rattraper le retard pris ces dernières années dans le domaine des nouvelles modalités de l'aide.

Cette ré-orientation suppose d'une part l'élaboration de nouvelles directives en matière d'aide budgétaire et sectorielle. Un groupe de travail CTB-DGCD a été constitué pour proposer des directives et procédures concernant l'utilisation de l'aide budgétaire, qu'il s'agisse d'aide budgétaire générale, d'aide budgétaire sectorielle ou de *basket funding*. Les directives ont trait : i) aux conditions qui doivent être remplies pour que la Belgique puisse accorder une aide budgétaire (système de finances publiques et bonne gouvernance, situation macro-économique, accords conclus entre les donateurs et mécanismes régissant un dialogue politique avec le pays bénéficiaire, qualité du CSLP) ; ii) aux modalités de coopération entre la CTB et la DGCD ; iii) aux analyses et rapports devant être rédigés dans le cadre de l'aide budgétaire. Une concertation est nécessaire à cet égard avec le SPF Budget, l'accord de celui-ci étant requis pour toute aide budgétaire ; une coordination mensuelle est par ailleurs déjà en place avec le SPF Finances.

En mars 2005, une première note sur les critères d'octroi budgétaire a été approuvée. Une phase pilote de trois ans a démarré, qui prévoit qu'une part significative de l'appui de la Belgique (15 à 20 % de l'aide bilatérale) sera octroyée sous forme d'aide budgétaire générale. Le Mozambique fait à cet

égard figure de pays test pour la Belgique. En effet, depuis 2003, elle participe au groupe des donateurs conjointement impliqués dans l'aide budgétaire au gouvernement du Mozambique et elle a, en 2004 et en 2005, contribué à cette aide budgétaire générale à hauteur de 5 millions EUR au total. Elle contribue parallèlement avec d'autres donateurs à l'amélioration du système national de gestion des finances publiques. La DGCD et la CTB ont conclu dans ce cadre une convention stipulant que la CTB met un économiste à disposition dans l'optique d'assurer le suivi de l'aide budgétaire générale et du système de gestion des finances publiques. Cet économiste travaille en collaboration avec les attachés.

Encadré 10. Maroc : vers une approche plus programmatique et un renforcement de l'appui institutionnel

La mise en œuvre du programme de la coopération belge au Maroc s'effectue à travers des projets. Le contexte du Maroc, qui ne dispose pas de PRSP ni de plan de développement national opérationnel doté d'indicateurs de résultats, contribue à expliquer cette option, et il faut noter que tous les donateurs y privilégient cette approche projet. Toutefois, la Belgique pourrait adopter une approche plus stratégique en renforçant sa concentration financière par une diminution du nombre de ses projets (15 actuellement dans le cadre du PIC et trois hors enveloppe, auxquels s'ajoutent quatre actuellement en préparation). Ceci pourrait être particulièrement le cas dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, où elle opère actuellement à travers sept projets différents. Ceci pourrait ouvrir la voie à une approche plus programmatique dans ce secteur de concentration. Souhaitée par la Belgique, elle pourrait tirer parti de l'étroite concertation existant avec les autres donateurs actifs dans ce secteur ainsi que du bilan diagnostic qui a été établi sur la base des travaux du groupe thématique Eau. Le prochain PIC pourrait ainsi être l'occasion de développer une approche programme dans ce secteur, alignée sur la politique sectorielle marocaine de l'eau potable, - alors que le pays passe d'une politique de l'offre à une politique de la demande -, coordonnée avec les autres donateurs et tirant parti des modalités dons et prêts de leurs différentes formes d'aide (les financements sous forme de subvention permettant de financer l'ingénierie sociale).

L'attention portée au renforcement institutionnel à travers l'appui à l'Office national de l'eau potable ou via le renforcement des associations d'usagers de l'eau (PAGER...) devrait de plus en plus devenir une priorité. Le Fonds d'études et d'expertise, qui permet la mise à disposition d'expertise technique, peut être un outil utile pour cela. Le rôle de l'assistance technique, qui a nettement diminué en nombre (cinq expatriés en 2004 pour les 20 projets en cours de la CTB) doit être analysé en relation avec le partenaire national et en tenant compte des capacités institutionnelles présentes sur le terrain, ceci afin de permettre une bonne exécution des projets tout en évitant le risque de substitution et en privilégiant le renforcement des capacités.

D'autre part, dans le cadre des nouvelles modalités de l'aide et de la perspective d'harmonisation entre les donateurs, il sera utile de reconsidérer le rôle de la CTB, qui est le partenaire exclusif de la DGCD pour la coopération gouvernementale. La Belgique doit en effet s'assurer qu'elle dispose des mécanismes requis pour mettre en place une coopération déléguée ou pour participer à un programme conjoint. Elle devrait approfondir ces pistes de travail, en tirant parti des expériences déjà menées, telles que le programme *Defensor del Pueblo* cofinancé par huit agences de coopération internationale en Bolivie.

Enfin, il sera également nécessaire, comme cela a été évoqué ci-dessus, de réviser certaines règles de financement de la coopération qui rendent difficile l'harmonisation et l'alignement, et de renforcer les capacités de la DGCD et de la CTB en matière d'expertise.

Harmonisation et coordination entre donateurs : un engagement actif sur le terrain

En RDC et au Maroc, la Belgique s'implique effectivement de manière active dans les dossiers de coordination et d'harmonisation entre bailleurs (encadré 11). En RDC, elle cherche à agir en complémentarité avec les autres donateurs, comme l'illustre le travail mené sur le secteur clé de la réforme de la fonction publique, et en jouant un rôle de catalyseur, d'autant plus important qu'il y a

Encadré 11. Harmonisation et alignement au Maroc

Au Maroc, la Belgique cherche à promouvoir activement l'harmonisation et la coordination entre donateurs, bilatéraux et multilatéraux, en s'appuyant notamment sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Avec l'Allemagne, elle a mené un plaidoyer pour l'élaboration d'un plan d'action pour l'harmonisation de l'aide. Le contexte pour l'harmonisation et l'alignement au Maroc est cependant peu porteur, pour des raisons liées aux bailleurs d'une part, et au partenaire national d'autre part. Du fait du faible poids de l'aide dans son PIB et de la concentration de celle-ci sur deux bailleurs principaux (la Commission européenne et la France), le Maroc n'accorde qu'un intérêt mineur à la coordination et ne prend pas le leadership en matière d'harmonisation et d'alignement, bien qu'il appartienne au groupe des 14 pays participant à l'expérience pilote du CAD sur l'efficacité de l'aide. Par ailleurs, il n'existe pas de cadre stratégique de référence pour l'alignement et le dialogue avec les donateurs ; et les difficultés rencontrées par les rares bailleurs utilisant les procédures nationales, se traduisant notamment par d'importants retards dans les décaissements, n'incite pas les partenaires à se mobiliser dans cette voie. La multiplicité des interlocuteurs nationaux (ministères techniques, ministère des Affaires étrangères et de la coopération et ministère des Finances et de la privatisation) sans réelle coordination interne, est un obstacle supplémentaire. Aussi n'y a-t-il pas jusqu'à présent d'agenda clair en matière d'harmonisation et d'alignement. Dans les circonstances actuelles, les donateurs tendent à s'aligner sur les thèmes généraux du plan. Certains, dont la Belgique, cherchent par ailleurs à coordonner davantage leurs interventions.

En particulier, la délégation de la Commission européenne a mis en place un cadre très structuré d'instances de coordination au sein de l'Union européenne et des États membres : réunions mensuelles des Chefs de mission, précédée par une réunion préparatoire des premiers collaborateurs, réunions mensuelles des conseillers économiques et commerciaux, réunions mensuelles des conseillers de coopération, réunions trimestrielles conjointes des conseillers de coopération et des conseillers économiques, réunions bimestrielles des conseillers culturels, réunions bimestrielles portant sur la Justice et les Affaires Intérieures. De plus, une réunion annuelle vise à faire le point de la situation politique, sociale et économique du partenaire marocain, ainsi qu'à évaluer les priorités de la coopération et les modifications à apporter à la stratégie de coopération européenne ainsi qu'aux mécanismes de coordination. Par ailleurs, en matière de coopération au développement, six groupes thématiques ont été mis en place, qui constituent le principal instrument de coordination sectorielle et rassemblent la Commission et les États membres de l'UE. Il s'agit des groupes thématiques Eau (présidé par l'AFD), Santé (Espagne), Environnement et ressources naturelles (Allemagne), Genre (Allemagne), Assistance humanitaire et reconstruction/AI Hoceima (Italie) et Habitat (AFD). La Belgique, très active au sein du groupe thématique Eau, est également impliquée au sein des autres groupes à l'exception de celui sur l'habitat, domaine dans lequel sa coopération n'intervient pas. Ces groupes ont permis de mener des analyses sectorielles et ont favorisé la complémentarité d'interventions, comme le financement conjoint GTZ/DGCD d'un projet d'adduction d'eau (Tiznit).

Toutefois, l'absence de participation nationale aux travaux de ces groupes, en dépit des propositions faites au gouvernement d'en assurer le pilotage, risque de conduire à des diagnostics unilatéraux et donc à un manque d'appropriation. Ainsi, la présentation de la note stratégique « Eau » prévue en octobre 2004 a été reportée *sine die* en dépit des efforts des bailleurs de fonds. Par ailleurs, l'effort fait en matière de coordination au sein de l'UE conduit à laisser hors de ces mécanismes de coordination les acteurs multilatéraux et certains acteurs bilatéraux (États-Unis, Canada, Japon), ce qui en limite l'impact et affaiblit la cohérence du dispositif d'ensemble de la coordination. En effet, d'autres groupes thématiques qui associent les autres bailleurs, sont actifs, (gouvernance, piloté par le programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et soutien aux PME, piloté par la SFI), et deux autres groupes sont en cours de mise en place, sur la justice d'une part et l'harmonisation d'autre part. La Belgique sera impliquée dans ce dernier groupe, où beaucoup est à faire, la seule rencontre récente de l'ensemble des bailleurs ayant permis de constater la juxtaposition des procédures de chacun.

encore peu de bailleurs prêts à développer des programmes importants dans ce pays (annexe D). La Belgique y appuie également les efforts de coordination, à travers le mécanisme des groupes thématiques, mais également à travers l'organisation de tables rondes. En 2004, quatre tables rondes ont ainsi été organisées par la Belgique, en concertation avec les partenaires nationaux. Elles portaient sur des secteurs clés pour le développement de la RDC : i) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; ii) la santé ; iii) l'éducation et iv) les infrastructures de base, et étaient présidées par les ministères de tutelle. L'ensemble des acteurs bilatéraux et multilatéraux, mais également des ONG du développement, y ont participé. Chaque table ronde a abouti à une déclaration finale formulant les engagements concrets de toutes les parties et à la création d'un comité de suivi. Elles constituent un

premier pas positif vers une approche sectorielle. La Belgique participe également à différents fonds fiduciaires et a joué un rôle catalyseur pour faire travailler ensemble plusieurs agences du SNU dans le domaine de la lutte contre les violences sexuelles (encadré 12).

Par ailleurs, dans le cadre des principes d'engagement des donateurs dans les États Fragiles établis suite au Forum de Londres en janvier 2005, la Belgique a souhaité assurer avec le Gouvernement de la RDC la mise en œuvre de l'un des exercices pilotes d'harmonisation du CAD. Dès 2004, la DGCD avait proposé le thème de l'efficacité de l'aide pour discussion aux bailleurs et organisé une enquête sur les pratiques des partenaires. Elle devrait organiser courant 2005, en concertation avec le ministère du Plan, une table ronde sur l'harmonisation et l'alignement. Un réel travail dans ce domaine a donc démarré, avec également une forte impulsion de DFID. Deux secteurs ont été retenus : la santé et les infrastructures, dans lesquels l'harmonisation sera testée avec les partenaires les plus importants (UE, BM).

Encadré 12. Projet d'appui à la lutte contre les violences sexuelles en RDC

Une initiative conjointe d'agences de Nations unies (UNICEF, UNFPA, UNHCHR) a été lancée en décembre 2003, qui vise à lutter contre les violences sexuelles à l'encontre des femmes et des enfants selon une approche intersectorielle : i) médicale et psychologique, en appui aux femmes et enfants traumatisés ; ii) juridique, en vue d'améliorer la protection légale des populations ; et iii) de sensibilisation, avec l'armée et la police comme groupes cibles. L'initiative comporte également un volet d'appui institutionnel visant à renforcer les structures médicales et judiciaires. Cette initiative a été identifiée sur la base d'une évaluation de la situation réalisée en 2003, qui mettait en évidence l'importance grandissante du problème des violences sexuelles en RDC, ainsi que les zones géographiques dans lesquelles la réponse était faible ou inexistante. Sur cette base ont été ciblées dans un premier temps les provinces de l'Équateur, Orientale et Maniema.

Le projet conjoint financé par la Belgique s'inscrit dans le cadre de cette initiative. Son montant s'élève à 7.82 millions EUR pour la période 2004-07. Ces fonds ont été versés au Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA) en décembre 2004. Selon le système du *go through*, le UNFPA gère ce budget et alloue aux deux autres agences des Nations unies impliquées les fonds nécessaires à la réalisation des différents volets du projet, selon le plan de travail arrêté en commun. Un comité de pilotage, où participent les agences, la Belgique et les partenaires nationaux du projet, se réunit à échéances régulières. Une des premières avancées du processus est que le sujet des violences sexuelles est maintenant porté sur la scène publique. Par ailleurs, trois avant-projets de loi ont été préparés et sont débattus au parlement. Des ONG sont identifiées comme partenaires pour l'exécution du projet dans les trois provinces. A travers ce financement, la Belgique reconnaît l'expertise des agences des Nations unies, appuie le travail conjoint de celles-ci et en renforce la crédibilité. Elle se fait également le relais de l'initiative auprès d'autres bailleurs bilatéraux, qui pourraient dans les prochains mois suivre son exemple et joindre leur effort selon le même dispositif. La Belgique a également accepté d'accueillir un symposium du UNFPA sur les violences sexuelles, qui a eu lieu au mois de juin 2005. Cette initiative pilote permet une intervention de nature plus programmatique, qui s'inscrit dans le moyen et long terme. Les leçons tirées de la mise en œuvre du projet seront d'un grand intérêt pour la communauté des donateurs.

La stratégie d'harmonisation et de coordination, qui vise l'efficacité de l'aide à travers la réduction des coûts de transaction, est particulièrement appropriée compte tenu du positionnement de la Belgique en tant que donneur de taille moyenne. En effet, la collaboration avec d'autres donateurs lui permet de compenser ses volumes relativement limités d'aide¹². La Belgique est également ouverte à des nouvelles formes de coopération telles que les coopérations trilatérales, comme celle instituée en

12. Ainsi au Mali, une convention tripartite Mali-France-Belgique relative à un « Appui au programme décennal de développement sanitaire et social » a été signée en décembre 2003, selon laquelle la France et la Belgique prendront en charge à parts égales le financement du programme sur la région de Mopti.

partenariat avec l'Afrique du Sud en RDC dans le secteur de la formation de la police et du DDR/SSR, où envisagée avec le Maroc dans le domaine de la formation des étudiants d'Afrique subsaharienne.

Nécessité de développer une stratégie sur l'efficacité de l'aide

Néanmoins, la Belgique n'a pas encore développé de plan pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cela sera nécessaire pour dépasser la phase d'expérimentation, aller au-delà de projets pilotes et développer une véritable stratégie dans ce domaine. Il lui faut pour cela mettre en perspective l'ensemble des ajustements en termes institutionnels et de procédures rendus nécessaires pour renforcer l'efficacité de l'aide, notamment : approfondir la politique de déconcentration, renforcer l'expertise nécessaire à la mise en œuvre d'une approche plus programmatique, adapter la CTB et ses modalités de coopération avec la DGCD aux nouveaux instruments (aide budgétaire, coopération déléguée, programmes conjoints, etc.), et enfin revoir le processus d'élaboration des notes stratégiques et le système des commissions mixtes pour mieux assurer l'alignement sur les stratégies nationales et améliorer la prévisibilité de l'aide.

Points à prendre en considération

- La Belgique est encouragée à réexaminer le système institutionnel qui régit les relations de coopération avec ses pays partenaires pour assurer qu'il favorise l'établissement de relations de partenariat basées sur l'appropriation nationale et l'alignement.
- La Belgique devrait clarifier les compétences respectives de la DGCD et de la CTB au niveau de chaque étape du cycle de projet et dans la mise en œuvre sur le terrain des projets financés sous les différentes lignes budgétaires, et ré-examiner le rôle de la CTB dans la perspective des nouvelles modalités de l'aide.
- La Belgique est invitée à développer un plan d'action pour l'harmonisation et l'alignement basé sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et mettant en perspective les ajustements institutionnels, les aménagements de procédures et les besoins de formation qui s'avèrent nécessaires pour mettre en œuvre les engagements formulés dans cette déclaration.

Annexe A

Mesures prises par la Belgique depuis l'examen de 2001

Recommandations	Situation en 2005
<p>Orientations stratégiques</p> <p>Réaffirmer la priorité donnée par la loi à la réduction de la pauvreté comme objectif fondamental et préparer les stratégies relatives aux pays prioritaires en s'appuyant sur les CSLP et l'approche sectorielle.</p> <p>Au cas où des partages de compétence dans le domaine de l'aide belge seraient poursuivis à l'avenir, choisir une approche minimale assurant que l'administration fédérale ne serait pas dépourvue des compétences et des moyens lui permettant de garantir, dans le domaine de la coopération, la cohérence, l'efficacité et l'impact sur le terrain.</p>	<p>La lutte contre la pauvreté est réaffirmée comme la priorité de la coopération belge et les OMD sont adoptés comme le fil conducteur de sa politique de développement. Cette orientation se traduit par un fort ciblage de l'aide bilatérale directe sur les PMA et la poursuite de la coopération dans les États fragiles de l'Afrique des Grands Lacs.</p> <p>Le principe de la défédéralisation de la coopération au développement a été réaffirmé sur un plan politique en 2001 et 2003, mais les modalités opérationnelles n'en ont pas été définies. En juin 2005, la défédéralisation n'était donc pas entrée en vigueur, et la coopération belge restait fédérale à 95 %.</p>
<p>Volume et orientation de l'aide</p> <p>Profiter de toute amélioration de la situation budgétaire pour continuer d'augmenter le volume de l'aide et le rapprocher progressivement de l'objectif gouvernemental de 0.7 % du PIB.</p> <p>Accroître la part de l'aide allant aux pays et régions prioritaires et continuer à recentrer son action multilatérale sur un nombre plus restreint d'institutions multilatérales.</p> <p>Associer plus étroitement la DGCI à la définition des positions que la Belgique défend au sein des conseils d'administration des institutions de Bretton Woods.</p>	<p>L'objectif de porter l'APD de la Belgique à 0.7 % du RNB a été inscrit dans la loi-programme du 24 décembre 2002, et confirmé dans l'Accord de gouvernement de juillet 2003. Un cadre de croissance a été élaboré, qui table sur un taux APD/RNB de 0.45 % en 2005 et prévoit une progression par étape régulière de 0.05 % chaque année. Il reste nécessaire d'identifier et d'assurer la mobilisation des ressources correspondantes, en tenant compte de la composition de l'APD et des prévisions concernant les remises de dette.</p> <p>Le nombre de pays prioritaires a été réduit de 25 à 18 et la concentration de l'aide sur les pays prioritaires a été accentuée. Le nombre d'organisations multilatérales partenaires est de 23, 12 organisations étant désignées prioritaires.</p> <p>Une approche plus stratégique est mise en place, qui inclut une coordination des positions avec le SPF Finances. Depuis 2002, la DGCD est représentée à la Banque mondiale, et le ministre de la Coopération participe à son Comité de développement.</p>
<p>Cohérence pour le développement</p> <p>Porter une attention accrue à la mise en oeuvre effective d'une plus grande cohérence entre la politique de coopération et d'autres politiques susceptibles d'avoir des effets pour les pays en développement.</p>	<p>Plusieurs organes officiels ou officieux de coordination au sein du SPFAE et avec les autres SPF impliqués ont été mis en place pour améliorer la cohérence des différentes dimensions, diplomatiques, militaires et de coopération des interventions, notamment dans l'Afrique des Grands Lacs. Il manque toutefois un cadre stratégique d'ensemble, clarifiant les objectifs poursuivis et précisant les termes de référence des mécanismes institutionnels.</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>

<p>Gestion de l'aide</p> <p>Poursuivre son effort pour consolider les réformes en cours et assurer ainsi une plus grande stabilité, continuité et efficacité institutionnelles au niveau de la DGCI et de la CTB.</p> <p>Maintenir le principe d'un budget séparé pour la coopération internationale au sein du ministère des Affaires étrangères.</p> <p>Réformer le système d'évaluation pour permettre à la DGCI et à la CTB de développer un système de suivi et d'évaluation interne de nature à assurer une prise en compte des enseignements qu'il apporte.</p>	<p>Des réformes complémentaires ont été induites par la réforme Copernic de la fonction publique belge, qui a notamment conduit à ce que la DGCI devienne en 2003 une Direction générale du SPFAE, sous le nom de DGCD. Le contrat de gestion avec la CTB a été modifié. Des clarifications restent nécessaires au niveau de l'organigramme de la DGCD, de la délimitation des compétences avec le SPFAE concernant l'assistance humanitaire et la prévention des conflits, et des mandats respectifs de la DGCD et de la CTB.</p> <p>Le budget de la coopération est intégré à celui des Affaires étrangères mais le budget de la DGCD reste organiquement distinct.</p> <p>Un évaluateur spécial indépendant de la DCGD et un service d'évaluation interne à la DGCD sont opérationnels depuis 2004. Il est nécessaire de poursuivre le développement des outils méthodologiques pour la conduite et la capitalisation des évaluations, et d'assurer la complémentarité des tâches de l'évaluateur spécial, de la DGCD et de la CTB en ce domaine.</p>
<p>Mise en œuvre de l'aide</p> <p>Élaborer des stratégies-pays participatives dans tous les pays prioritaires.</p> <p>Développer plus résolument le recours à l'approche sectorielle dans la mise en oeuvre de l'aide.</p> <p>Éviter la dispersion de la coopération indirecte et assurer qu'elle s'inscrive davantage dans les priorités et les programmes de lutte contre la pauvreté définis par les pays partenaires.</p>	<p>La plupart des notes stratégiques ont été rédigées en 2002 et 2003. Toutefois, cinq des 18 notes n'ont pas encore été finalisées. Les modalités de réactualisation de ces notes devront prendre en compte le nouveau contexte lié à l'efficacité de l'aide, en particulier les objectifs d'appropriation et d'alignement sur les stratégies nationales, et d'harmonisation avec les autres donateurs.</p> <p>L'approche projet demeure dominante, mais une réflexion est en cours pour développer une approche sectorielle, et des experts ont été recrutés pour cela. Une plus grande concentration sectorielle, ainsi que le maintien et le renforcement de l'expertise dans les secteurs de concentration seraient de nature à favoriser cette orientation.</p> <p>La coopération indirecte demeure très dispersée et il existe peu de synergies entre les différents canaux d'acheminement de l'aide belge, ce qui atténue son impact en matière de lutte contre la pauvreté. La réforme en préparation pourrait permettre une approche plus stratégique de ces acteurs, en vue de renforcer les complémentarités par une meilleure inscription dans les orientations géographiques et sectorielles, et d'assurer que l'action menée s'inscrit dans le cadre des priorités des pays partenaires.</p>
<p>Appui au développement du secteur privé</p> <p>Accélérer la mise en place d'une nouvelle société de promotion des investissements dans les pays en développement (la société « <i>BIO</i> »), en veillant à ce que dans ses statuts la priorité soit donnée aux pays les moins avancés (PMA), au renforcement des capacités institutionnelles locales et à la lutte contre la pauvreté.</p>	<p>BIO a été créée en 2001 et ses activités sont en expansion. Le premier Fonds constitué (Fonds de développement) prévoit un appui spécifique conséquent aux PMA, mais non le Fonds de soutien dernièrement créé. La structure juridique de BIO ne permet pas à la DGCD d'influer directement sur les choix stratégiques de BIO en matière d'appui au développement du secteur privé.</p>

Annexe B

OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD aux prix et taux de change courants

Belgique	<i>Versements nets</i>						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
Apports totaux du secteur public	1 173	1 267	757	897	947	1 251	2 937
Aide publique au développement	644	840	760	820	867	1 072	1 853
Bilatérale	422	508	437	477	502	712	1 468
Multilatérale	222	332	323	343	365	360	385
Aide publique	148	115	82	74	88	97	163
Bilatérale	99	48	6	5	5	12	29
Multilatérale	49	66	75	69	84	85	134
Autres apports du secteur public	381	312	- 84	3	- 9	82	921
Bilatéraux	354	281	- 84	3	- 9	82	921
Multilatéraux	27	30	-	-	-	-	-
Dons des ONG	17	30	79	85	151	84	165
Apports du secteur privé aux conditions du marché	- 307	234	22 370	1 220	-1 964	-2 442	-1 752
Bilatéraux : dont	- 333	234	22 370	1 220	-1 964	-2 442	-1 752
Investissements directs	490	83	2 102	1 458	877	-1 942	-
Crédits à l'exportation	- 252	88	- 59	443	156	- 500	-1 719
Multilatéraux	26	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	883	1 531	23 205	2 202	- 866	-1 107	1 350
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	771	764	704	868	928	1 072	1 508
APD en pourcentage du RNB	0.44	0.39	0.30	0.36	0.37	0.43	0.60
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.50	0.68	2.21	1.00	0.13	0.54	0.40

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

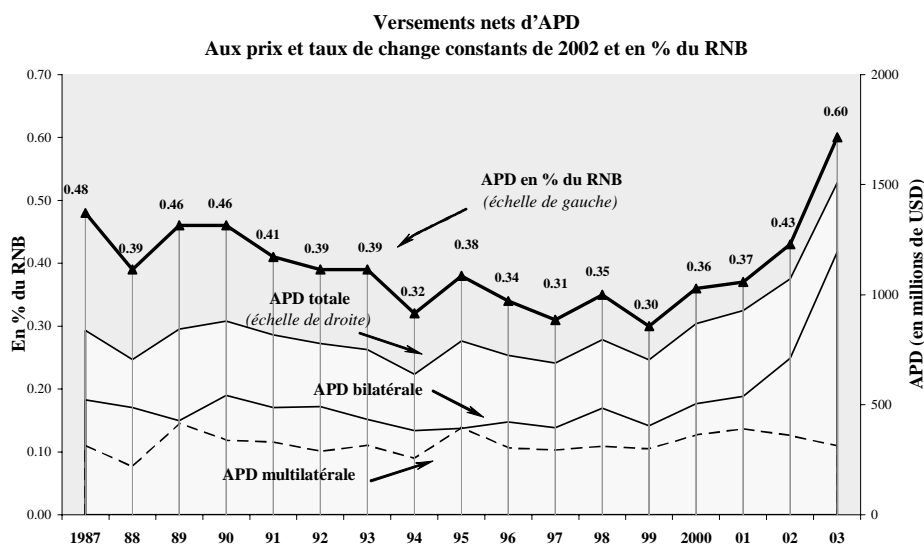


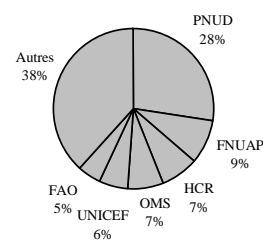
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Belgique	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						1999 2000 2001 2002 2003					1999 2000 2001 2002 2003
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2003%
APD bilatérale brute	432	527	557	751	1 222	59	59	59	68	80	76
<i>Dons</i>	<i>421</i>	<i>505</i>	<i>543</i>	<i>737</i>	<i>1 217</i>	<i>57</i>	<i>57</i>	<i>57</i>	<i>66</i>	<i>79</i>	<i>64</i>
Projets et programmes de développement	34	47	160	135	158	5	5	17	12	10	13
Coopération technique	255	234	229	291	264	35	26	24	26	17	24
Aide alimentaire à des fins de développement	0	12	9	10	9	0	1	1	1	1	2
Secours d'urgence	32	27	29	29	90	4	3	3	3	6	7
Allègement de la dette	36	37	57	167	616	5	4	6	15	40	11
Dépenses administratives	45	38	25	40	46	6	4	3	4	3	4
Autres dons	18	110	35	66	35	2	12	4	6	2	4
APD bilatérale autre que don	11	22	14	14	5	2	3	1	1	0	12
Prêts nouveaux de développement	11	22	14	12	4	2	3	1	1	0	9
Rééchelonnements de dette	-	-	-	0	0	-	-	-	0	0	2
Prises de participation et autres	-	-	-	2	-	-	-	-	0	-	1
APD multilatérale brute	306	364	390	361	313	41	41	41	32	20	24
Organismes des Nations unies	34	52	38	42	37	5	6	4	4	2	6
CE	202	202	204	210	230	27	23	22	19	15	8
Groupe de la Banque mondiale	43	59	60	52	0	6	7	6	5	0	4
Banques régionales de développement (a)	7	8	44	24	20	1	1	5	2	1	2
Autres	18	42	44	33	27	2	5	5	3	2	3
Total des versements bruts d'APD	737	891	948	1 112	1 535	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 33	- 24	- 20	- 41	- 28						
Total des versements nets d'APD	704	868	928	1 072	1 508						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	6	108	127	124	111						
Financements mixtes (b)	-	3	3	4	5						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2002-2003)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2002-2003)

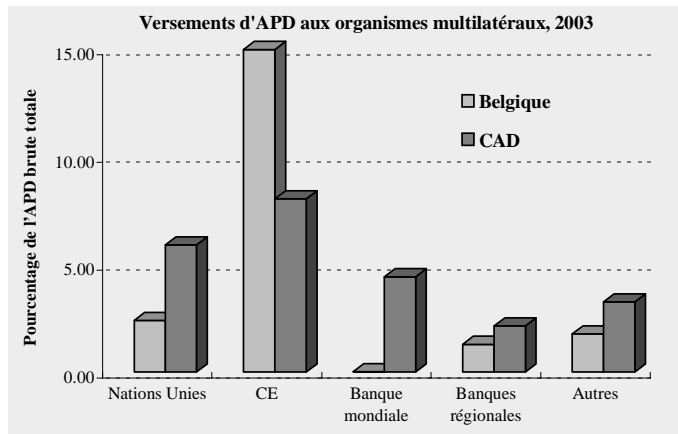
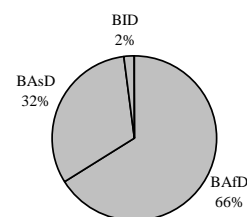


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Belgique	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble du CAD 2003%
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	
	Afrique	165	214	249	345	830	60	60	68	67	
Afrique subsaharienne	147	196	236	336	815	53	55	64	65	86	35
Afrique du Nord	18	18	12	9	15	7	5	3	2	2	5
Asie	38	74	54	49	43	14	21	15	9	5	34
Asie du Sud et Asie centrale	8	6	18	15	15	3	2	5	3	2	17
Extrême-Orient	31	68	36	33	28	11	19	10	6	3	17
Amérique	49	46	44	58	50	18	13	12	11	5	11
Amérique du Nord et Amérique centrale	14	14	14	14	12	5	4	4	3	1	4
Amérique du Sud	35	32	30	43	37	13	9	8	8	4	7
Moyen-Orient	8	9	8	11	15	3	3	2	2	2	9
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Europe	14	15	13	53	5	5	4	4	10	1	5
Versements bilatéraux ventilables par pays	275	358	368	515	943	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	126	169	208	261	786	46	47	56	51	83	36
Autres pays à faible revenu	49	88	67	105	56	18	25	18	20	6	23
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	87	86	80	140	83	32	24	22	27	9	37
(tranche supérieure)	13	15	14	10	19	5	4	4	2	2	4
Pays à revenu élevé	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0	0
Pays en développement plus avancés	0	0	-	0	-	0	0	-	0	-	-
<i>Pour référence :</i>											
Total des versements bruts bilatéraux	432	527	556	750	1 221	100	100	100	100	100	100
dont : APD non affectée	157	170	188	234	278	36	32	34	31	23	21

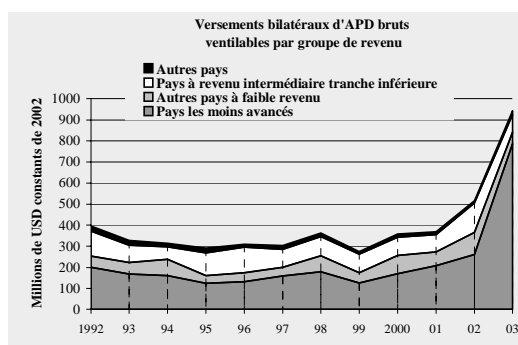
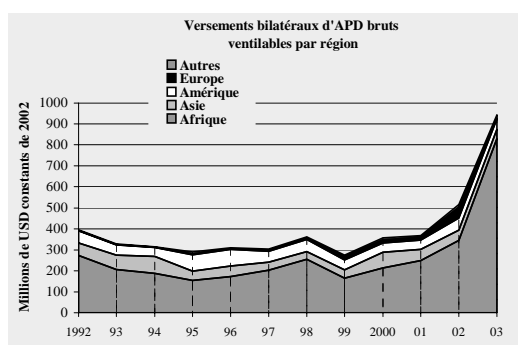


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

Belgique	1992-93			1997-98			2002-03				
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent		
Rwanda	41	37	10	Tanzanie	36	32	10	Congo, Rép. dém.	415	342	50
Burundi	40	36	10	Congo, Rép. dém.	28	25	8	Tanzanie	41	40	5
Congo, Rép. dém.	32	29	8	Côte d'Ivoire	26	23	7	Serbie & Monténégro	28	28	3
Tanzanie	20	18	5	Rwanda	22	20	6	Cameroun	26	24	3
Maroc	17	16	4	Bolivie	15	14	4	Côte d'Ivoire	25	25	3
5 principaux bénéficiaires	150	136	38	5 principaux bénéficiaires	127	114	34	5 principaux bénéficiaires	536	458	64
Chine	15	14	4	Madagascar	13	12	3	Rwanda	21	19	3
Bolivie	14	13	4	Bénin	11	10	3	Burundi	17	15	2
Indonésie	12	11	3	Burkina Faso	10	9	3	Bolivie	17	15	2
Kenya	10	9	3	Sénégal	9	9	3	Burkina Faso	15	13	2
Algérie	9	8	2	Maroc	9	8	3	Viet Nam	12	11	1
10 principaux bénéficiaires	211	192	53	10 principaux bénéficiaires	179	161	49	10 principaux bénéficiaires	617	532	74
Tunisie	9	8	2	Equateur	9	8	2	Afrique du Sud	12	10	1
Equateur	8	8	2	Viet Nam	9	8	2	Sénégal	12	10	1
Thaïlande	8	8	2	Chine	8	8	2	Equateur	11	9	1
Bangladesh	7	7	2	Cameroun	8	8	2	Bénin	10	9	1
Philippines	7	7	2	Kenya	8	7	2	Sierra Leone	9	8	1
15 principaux bénéficiaires	251	228	63	15 principaux bénéficiaires	222	200	60	15 principaux bénéficiaires	670	579	80
Somalie	7	6	2	Tunisie	7	7	2	Maroc	9	7	1
Sénégal	7	6	2	Ethiopie	7	7	2	Niger	8	7	1
Inde	7	6	2	Burundi	7	6	2	Kenya	7	7	1
Cameroun	7	6	2	Philippines	6	6	2	Pérou	7	7	1
Chili	6	6	2	Ouganda	6	5	2	Inde	7	6	1
20 principaux bénéficiaires	284	258	71	20 principaux bénéficiaires	256	231	69	20 principaux bénéficiaires	708	613	84
Total (114 bénéficiaires)	398	362	100	Total (117 bénéficiaires)	369	332	100	Total (106 bénéficiaires)	837	729	100
Aide non affectée	134	122		Aide non affectée	150	135		Aide non affectée	289	257	
Total des versements bilatéraux bruts	532	484		Total des versements bilatéraux bruts	518	468		Total des versements bilatéraux bruts	1 126	986	

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal
aux prix et taux de change courants

Belgique	Moyennes bisannuelles						
	1992-93		1997-98		2002-03		2002-03
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	176	35	168	34	289	26	33
Education	76	15	51	11	95	9	8
dont : Education de base	-	-	2	0	7	1	2
Santé	39	8	58	12	61	6	4
dont : Santé de base	-	-	26	5	36	3	3
Programmes en matière de population	28	5	1	0	16	2	3
Distribution d'eau et assainissement	16	3	10	2	18	2	3
Bon gouvernement et société civile	16	3	22	4	73	7	8
Autres infrastructures et services sociaux	1	0	25	5	25	2	6
Infrastructures et services économiques	41	8	18	4	52	5	11
Transport et entreposage	9	2	4	1	5	0	4
Communications	3	1	6	1	2	0	0
Energie	10	2	2	0	4	0	4
Banque et services financiers	19	4	4	1	40	4	1
Entreprises et autres services	-	-	3	1	1	0	1
Production	88	17	64	13	55	5	6
Agriculture, sylviculture et pêche	59	12	46	9	48	4	4
Industries manufacturières, extractives, construction	14	3	15	3	6	1	2
Commerce et tourisme	15	3	3	1	1	0	1
Autres	-	-	-	-	0	0	-
Destination plurisectorielle	114	22	44	9	58	5	8
Aide-programme et sous forme de produits	20	4	32	7	31	3	5
Aide se rapportant à la dette	19	4	88	18	479	44	19
Aide d'urgence	16	3	28	6	70	6	8
Frais administratifs des donateurs	33	6	41	8	48	4	5
Concours fournis aux ONG (budget central)	2	0	4	1	11	1	4
APD bilatérale ventilable	508	100	488	100	1 093	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	508	60	518	61	1 122	75	76
dont : non affectée	0	0	30	4	29	2	2
APD multilatérale	334	40	338	39	373	25	24
APD totale	842	100	857	100	1 495	100	100

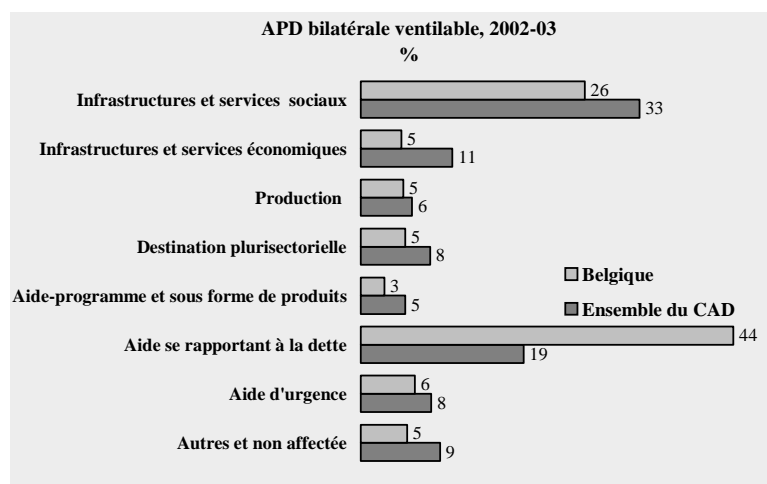


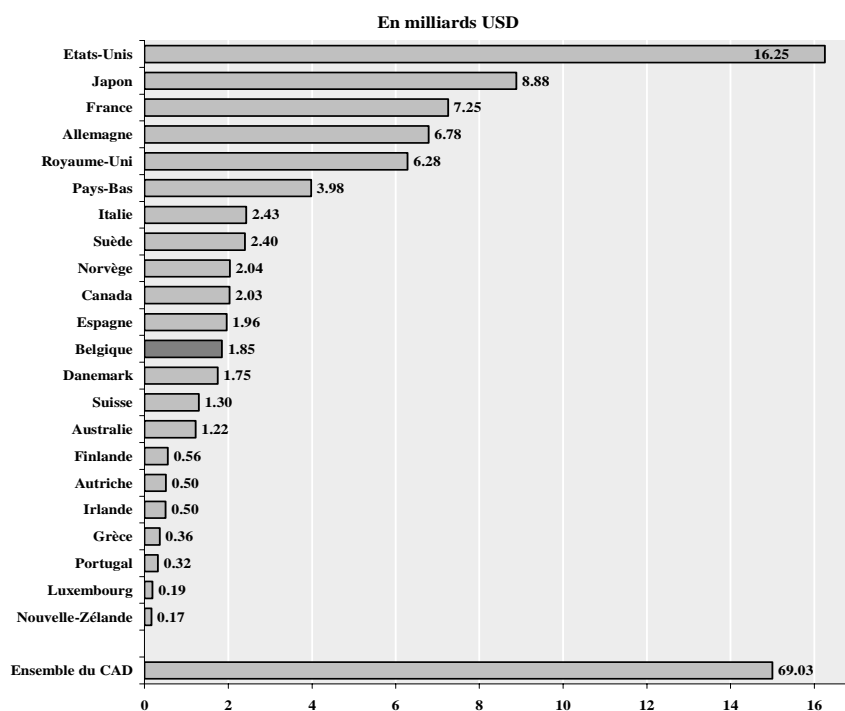
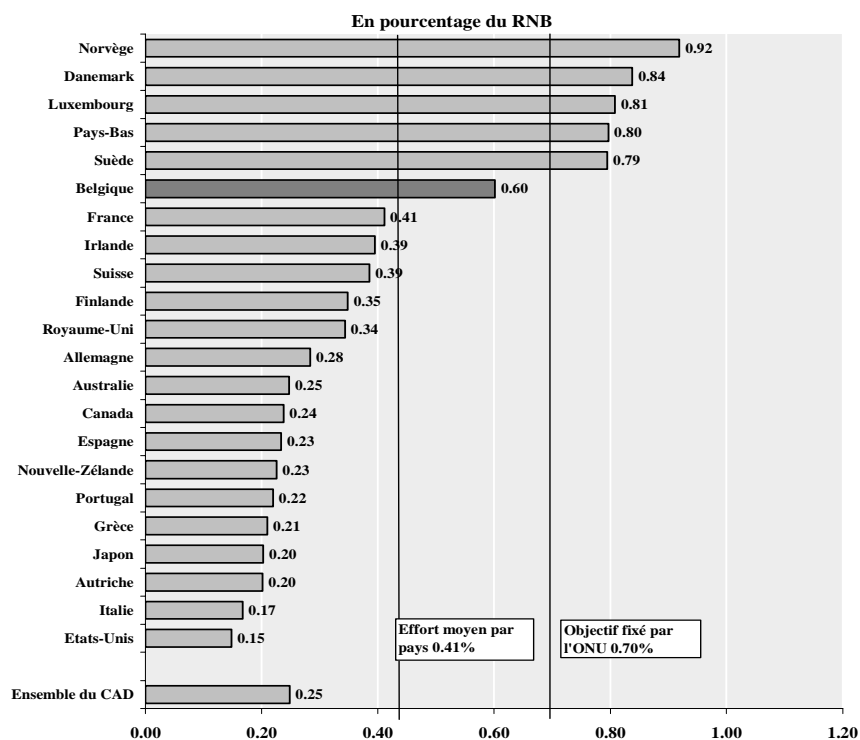
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2003 % (a)	Part de l'aide multilatérale 2003			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2003		Versements nets		
	Millions de USD	% du RNB		% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB	Millions de USD	% du RNB	Aide publique 2003	
Allemagne	6 784	0.28	97.5	40.2	16.5	0.11	0.05	37.0	0.10	1 181	0.05
Australie	1 219	0.25	100.0	20.0		0.05		21.3	0.05	9	0.00
Autriche	505	0.20	100.0	54.7	21.3	0.11	0.04	33.4	0.07	245	0.10
Belgique	1 853	0.60	99.5	20.8	5.5	0.13	0.03	58.7	0.35	163	0.05
Canada	2 031	0.24	100.0	33.6		0.08		31.2	0.07	102	0.01
Danemark	1 748	0.84	100.0	41.0	32.6	0.34	0.27	38.5	0.32	202	0.10
Espagne	1 961	0.23	92.0	41.3	14.5	0.10	0.03	17.4	0.04	5	0.00
États-Unis	16 254	0.15	99.9	10.2		0.02		27.5	0.04	1 471	0.01
Finlande	558	0.35	100.0	44.7	25.4	0.16	0.09	32.7	0.11	82	0.05
France	7 253	0.41	95.6	28.1	10.0	0.12	0.04	40.9	0.17	2 027	0.11
Grèce	362	0.21	..	37.0	5.1	0.08	0.01	15.3	0.03	81	0.05
Irlande	504	0.39	100.0	30.1	15.6	0.12	0.06	52.8	0.21	1	0.00
Italie	2 433	0.17	99.4	56.4	17.6	0.09	0.03	45.4	0.08	497	0.03
Japon	8 880	0.20	87.5	28.7		0.06		21.6	0.04	- 219	-0.01
Luxembourg	194	0.81	100.0	22.8	12.9	0.18	0.10	33.5	0.27	6	0.03
Norvège	2 042	0.92	100.0	28.4		0.26		39.2	0.36	50	0.02
Nouvelle-Zélande	165	0.23	100.0	21.9		0.05		27.3	0.06	1	0.00
Pays-Bas	3 981	0.80	100.0	25.9	19.6	0.21	0.16	32.3	0.26	248	0.05
Portugal	320	0.22	100.0	42.9	15.3	0.09	0.03	64.2	0.14	51	0.04
Royaume-Uni	6 282	0.34	100.0	38.5	21.4	0.13	0.07	36.2	0.12	698	0.04
Suède	2 400	0.79	99.9	25.9	20.7	0.21	0.16	34.2	0.27	127	0.04
Suisse	1 299	0.39	100.0	27.3		0.11		31.1	0.12	77	0.02
Ensemble du CAD	69 029	0.25	97.2	27.8	17.9	0.07	0.04	32.7	0.08	7 106	0.03
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41									

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par la CE.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par la CE.
- .. Données non disponibles.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2003



Annexe C

Le soutien apporté par la Belgique à l'action humanitaire

Politiques et principes en matière d'aide humanitaire

L'aide humanitaire de la Belgique est régie par l'Arrêté Royal du 19 novembre 1996 qui définit les modalités d'octroi des subsides et d'exécution de l'aide humanitaire. En vertu de ce texte, « l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme a pour objectif d'apporter une assistance humanitaire aux populations en détresse, victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, dont l'ampleur et la gravité dépassent les capacités de secours locales et nationales ». Dans l'esprit des autorités belges, l'aide d'urgence et de réhabilitation à court terme recouvre les trois éléments suivants :

- a) **La prévention des catastrophes naturelles** : visant directement à promouvoir les activités de prévention afin d'éviter le déclenchement de catastrophes.
- b) **L'aide d'urgence** : assurant les besoins vitaux des populations confrontées à la violence des hommes ou à des catastrophes naturelles.
- c) **L'aide post-urgence ou de réhabilitation à court terme** : visant à développer des travaux de réhabilitation et de reconstruction à court terme afin d'aider les populations affectées à retrouver un degré minimum d'autonomie et d'assurer la transition vers des programmes de développement.

L'aide alimentaire constitue en outre un volet distinct de l'aide humanitaire et se divise en trois catégories : i) **l'aide alimentaire**, sachant que dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire de 1999 et en respect des accords passés avec l'Union européenne, la Belgique est tenue de fournir un minimum de 30 000 tonnes d'équivalent céréales aux pays en développement. En vertu d'un Règlement du Conseil de l'UE¹³, la Belgique oriente cette aide vers certains pays prioritaires afin de surmonter des problèmes de pénuries alimentaires temporaires résultant de situations de crise ; ii) **l'aide alimentaire d'urgence**, consentie dans des situations d'urgence résultant de phénomènes imprévisibles ; et iii) **l'aide alimentaire de réhabilitation**, visant à assurer le relèvement et la remise en état durable des systèmes ruraux de production dans les zones sinistrées.

En dépit de l'existence de l'Arrêté Royal de 1996, aucun document d'orientation n'expose la stratégie de la Belgique en matière d'action humanitaire. Il est par conséquent difficile de dire comment la Belgique détermine ses priorités dans ce domaine et s'assure que ses interventions respectent les principes humanitaires. L'équipe chargée de l'examen a toutefois été informée qu'une politique d'aide humanitaire était en cours d'élaboration. Celle-ci devrait s'appuyer sur les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, que la Belgique a entérinés en 2003.

13. Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996.

Lorsqu'elle définira sa politique d'aide humanitaire, la Belgique devrait prendre en compte les modalités d'exécution de son aide ainsi que les liens entre l'aide humanitaire et d'autres activités qui présentent avec cette dernière un rapport indirect, par exemple la prévention des conflits et l'aide aux États dits « fragiles ». Par ailleurs, le souci de prévention, par exemple par des mesures visant à réduire les risques de catastrophe, y compris grâce à un renforcement des capacités locales, pourrait occuper une place plus importante et être mieux intégré dans la planification de la coopération belge pour le développement.

Volume et répartition de l'aide humanitaire

Volume

Depuis le dernier examen du CAD en 2001, les versements nets de la Belgique au titre des secours d'urgence se sont accrus, passant de 26.6 millions USD courants en 2001 à 110.8 millions USD courants en 2003. La part de l'aide d'urgence dans les versements bruts d'APD a elle aussi augmenté, de 3 % en 2001 à 6 % en 2003. Il reste que la contribution de la Belgique est inférieure à la moyenne du CAD, avec ses 7.4 % pour 2003, et que la progression des apports notifiés ne s'est pas traduite par des transferts supplémentaires car elle est imputable uniquement à l'aide aux « réfugiés dans les pays donateurs ». Depuis 1997, conformément aux Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, la Belgique inclut dans ses dépenses d'APD l'aide consentie aux réfugiés pendant leurs douze premiers mois de séjour dans un pays donneur. En 2002, ce poste représentait 0.2 % du montant notifié au titre des secours d'urgence. Par suite d'une révision du mode d'établissement des chiffres adressés au CAD, il en constituait 72 % en 2003. Selon les statistiques du CAD, les financements alloués aux interventions face à des crises humanitaires sont, eux, restés inchangés, aux alentours de 33.5 millions USD, à prix constants de 2002, entre 2000 et 2003.

Pour se faire une idée du rôle que pourrait jouer la Belgique dans le financement de l'action humanitaire internationale, il faut tenir compte des ambitieux objectifs qu'elle s'est assignée en matière d'augmentation du volume de son APD. A mesure qu'elle progresse vers la cible de 0.7 % qu'elle a fixée à son rapport APD/RNB pour 2010, la Belgique pourrait envisager d'accroître de façon substantielle l'enveloppe allouée à l'action humanitaire.

Des données du Système de suivi des flux financiers de l'OCHA, il ressort que les contributions de la Belgique à la Procédure d'appel global (PAG) des Nations unies sont passées de 10.5 millions USD en 2001 à 28.8 millions USD en 2004, ce qui place ce pays au 15^{ème} rang parmi les bailleurs de fonds de la PAG pour cette dernière année (OCHA, 2005a, b).

Structure du budget

De par sa nature, l'action humanitaire impose des exigences particulières au plan budgétaire et, selon les pays, les moyens employés diffèrent pour assurer en temps opportun et selon des modalités souples une réaction proportionnée aux besoins. Parmi les modes de budgétisation de l'aide humanitaire, figurent notamment la mise en réserve d'une enveloppe annuelle d'APD pour les interventions multilatérales, bilatérales et celles des ONG, la réaffectation de fonds d'APD bilatérale, et le recours à des dispositifs institutionnels spécifiques, tels que les fonds d'intervention rapide ou des arrangements transitoires.

L'aide humanitaire de la Belgique est pour sa part financée sur une ligne budgétaire distincte. Le budget de l'aide humanitaire est structuré en deux parties, dont l'une est gérée par trois divisions du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et l'autre au sein de la DGCD (annexe C, tableau C.1).

Tableau C.1. Structure du budget de l'aide humanitaire de la Belgique

Aide humanitaire	2004 (milliers EUR)	%	2005 (milliers EUR)	%
SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement				
1. Services généraux (Division 40)	1 261	2.3	1 178	2.4
2. DG Affaires consulaires (Division 52)	122	0.2	122	0.3
3. DG Affaires multilatérales et mondialisation (Division 53) *	54 322	97.5	47 312	97.3
Sous-total SPFAE	55 705		48 612	
DG Coopération au développement				
4. Programmes spéciaux – Aide alimentaire (DGCD – D2.1)	12 800	45.1	17 000	46.7
5. Programmes spéciaux – Actions de transition, reconstruction et consolidation de la société (DGCD – D2.3)	5 500	19.4	9 000	24.7
6. Coopération multilatérale – Contributions volontaires aux organisations humanitaires (DGCD – D4.3)	10 072	35.5	10 400	28.6
Sous-total DGCD	28 372		36 400	
TOTAL	84 077		85 012	

* Le montant indiqué couvre également des engagements hors assistance humanitaire puisqu'il inclut l'ensemble des crédits d'engagement regroupant, outre l'aide d'urgence et de réhabilitation, la diplomatie préventive et la prévention des conflits

Source : SPFAE, Rapport d'activité 2004.

Ce système budgétaire fragmenté est loin d'être optimal du point de vue de la souplesse et de la rapidité de réaction. Le mode de gestion des fonds et le partage des responsabilités relatives à l'aide humanitaire entre deux entités au sein du ministère (dont les attributions respectives sont exposées plus loin) ajoutent encore à sa complexité. Dans un souci de performance, il conviendrait de revoir la structure de ce système budgétaire.

Principes régissant l'octroi des financements

La Belgique apporte un concours financier aux interventions humanitaires des organismes des Nations unies oeuvrant dans ce domaine, du mouvement de la Croix-Rouge internationale et d'organisations non gouvernementales nationales et internationales. Ses subsides sont le plus souvent consentis en réponse à des appels ou des demandes émanant de ces organismes. Certaines activités sur le terrain d'autres instances nationales peuvent aussi être financées sur le budget de l'aide humanitaire, par exemple celles du dispositif national d'intervention rapide B-FAST (voir ci-après la section sur les capacités nationales d'intervention). Les décisions de financement se fondent sur les évaluations disponibles des besoins, principalement celles réalisées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) et dans le cadre de la PAG des Nations unies, ainsi que sur des évaluations internes et les demandes spécifiques formulées par des ONG. Il est difficile de dire

comment la Belgique s'y prend pour éviter que la surmédiatisation de certaines crises porte préjudice aux financements alloués à d'autres crises plus chroniques ou tombées dans l'oubli.

Aucune disposition particulière n'a été édictée concernant la répartition des ressources entre les canaux multilatéraux et bilatéraux, mais la Belgique s'efforce d'accroître son soutien aux organismes humanitaires multilatéraux. Elle opère une préaffectation « souple » de ses concours multilatéraux.

Du fait des contraintes imposées par son système budgétaire, la Belgique est dans l'impossibilité de consentir des financements à plus longue échéance, et du fait de sa législation, elle ne peut accorder des subsides qu'à des ONG belges ou internationales. Les activités des ONG d'autres pays ne peuvent être financées sur le budget de l'aide humanitaire. Afin d'accélérer le déboursement de ses financements, la Belgique pourrait envisager de mettre en place un système autorisant les partenaires exécutants à bénéficier de « fonds à déblocage rapide ».

La Belgique devrait s'efforcer de verser ses contributions à la PAG en début d'année (janvier ou février) et d'apporter un soutien stable, qui ne soit pas réservé à des utilisations particulières, à ses principaux partenaires dans le domaine humanitaire ; elle pourrait également préciser les moyens propres à assurer l'adéquation de ses apports d'aide humanitaire aux besoins. Dans cette optique, elle pourrait envisager de mettre en place un dispositif garantissant sa participation à toutes les PAG des Nations unies. Elle devrait aussi étudier la possibilité de recourir à des modalités de financement s'étalant sur plusieurs années pour les situations d'urgence complexes appelées à se pérenniser et se pencher sur les facteurs qui font actuellement obstacle à l'octroi de ce type de financements.

Questions transversales et nouvelles problématiques

Promotion de normes et amélioration de l'exécution. Ses pratiques attestent que la Belgique reconnaît et appuie le rôle moteur et la mission de coordination qui revient aux Nations unies en matière d'action humanitaire. Elle apporte son soutien aux efforts de coordination de l'OCHA et à la Procédure d'appel global interinstitutions des Nations unies. Elle est en outre membre du Groupe de soutien des donateurs de l'OCHA. Elle reconnaît aussi, et respecte, le rôle et la mission du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (IFRC).

La Belgique contribue à l'élaboration d'outils concrets destinés à promouvoir la reddition de comptes, l'efficacité et l'efficacités dans l'exécution de l'aide humanitaire ainsi qu'à la diffusion de normes et de principes en la matière. Pour s'assurer du respect par les organismes exécutants des lignes directrices et codes de conduite pour l'action humanitaire, elle s'en remet à ses propres procédures de demande de subsides. Ces dernières pourraient toutefois être actualisées lorsqu'aura été définie la nouvelle politique d'aide humanitaire et complétées par l'adjonction de bilans des capacités des partenaires exécutants.

Soutien à la transition. La manière dont est actuellement organisée, en Belgique, l'administration de l'aide humanitaire et de l'aide à la transition rend particulièrement difficile la coordination inter et intra-ministérielle. La place revenant à la Coopération technique belge (CTB) dans la planification de la transition n'est pas très claire. Or, sur les dix premiers pays bénéficiaires de l'aide belge en 2002-03, six sont le théâtre ou sortent d'un conflit armé. Dans les situations de post-urgence où la Belgique entend participer à la remise en état et la reconstruction à plus long terme, les activités d'appui à la transition sont financées sur deux lignes budgétaires, gérées par le Service Consolidation de la société (D2.3). La première, « Prévention des conflits et consolidation de la paix », est destinée à soutenir le développement démocratique et la réconciliation et est placée sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Une deuxième ligne budgétaire, créée en 2001, est utilisée dans

les situations de transition et relève du ministre de la Coopération au développement. Il conviendrait de s'interroger plus avant sur l'intérêt de cette approche duale.

Implication des bénéficiaires. Il est difficile de savoir jusqu'à quel point et par quels moyens la Belgique s'applique à associer de façon satisfaisante les bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de ses activités d'aide humanitaire. Les pouvoirs publics devraient explorer plus avant les méthodes propres à garantir la participation des bénéficiaires et à favoriser la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux (y compris de la problématique homme-femme) dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire.

Cohérence des politiques

Relations entre civils et militaires. La coopération entre acteurs civils et militaires dans l'action humanitaire soulève des préoccupations majeures du point de vue de l'impartialité, de l'efficacité et de la sécurité. Dans les situations où des actifs et des moyens militaires doivent être déployés pour faciliter l'exécution de l'action humanitaire, la Belgique doit s'employer à veiller au respect du droit humanitaire international (DHI) et des principes humanitaires et à laisser la conduite des opérations aux organisations humanitaires. Une nouvelle politique devrait être élaborée, qui fasse expressément référence aux directives sur l'utilisation des ressources militaires et civiles et reconnaisse la primauté des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire.

Déliement de l'aide alimentaire. La Belgique a pour principe de ne pas lier son aide alimentaire, principe qui vaut également pour l'aide alimentaire d'urgence. La position des autorités belges est que, quelle que soit la forme que prend l'aide alimentaire, elle doit passer par des dons et préférence doit être donnée aux sources d'approvisionnement locales et régionales. La politique suivie en matière d'aide alimentaire va dans la bonne direction et devrait inspirer la nouvelle politique d'aide humanitaire.

Organisation et gestion

Architecture de l'aide humanitaire de la Belgique

Sur le plan organisationnel, l'aide humanitaire de la Belgique apparaît éclatée. La responsabilité politique en est partagée entre le ministre des Affaires étrangères et celui de la Coopération au développement. Son administration, quant à elle, relève principalement de deux directions, au sein de la Direction générale de la coopération au développement (DGCD), à savoir la Direction des programmes spéciaux (D2) et la Direction des programmes multilatéraux et européens (D4).

Depuis le dernier examen du CAD, deux changements importants sont intervenus dans la gestion de l'aide humanitaire. En 2004, la responsabilité de l'action humanitaire a été transférée au ministre des Affaires étrangères. Suite à de nouveaux changements, en 2005, elle a été partagée, au niveau des pays partenaires, entre le ministre des Affaires étrangères et celui de la Coopération au développement. Le transfert des compétences relatives à l'aide humanitaire au ministre des Affaires étrangères a aussi eu pour effet de déplacer en partie cette aide de la zone d'influence de la DGCD vers celle de la Direction générale des affaires multilatérales et de la mondialisation (DGM). Une petite fraction du budget de l'aide humanitaire est en outre gérée par la Direction générale des affaires consulaires (DGC). Certains feront certes valoir que ce schéma renforce la coordination des approches suivies en matière d'aide humanitaire, d'une part, et de coopération pour le développement, d'autre part. Il en résulte néanmoins des contraintes administratives inutiles qui allongent les délais de réponse et amoindrissent la souplesse de réaction.

L'administration de l'aide humanitaire relève pour l'essentiel de deux services de la Direction des programmes spéciaux au sein de la DGCD, à savoir :

- i) Le Service Aide d'urgence, réhabilitation et aide alimentaire (D2.1), qui a pour mission d'assurer le financement, la planification et le suivi des programmes d'aide à la prévention des catastrophes, d'aide d'urgence après une catastrophe et d'aide à la réhabilitation à court terme après un conflit ou une catastrophe. L'aide humanitaire peut aussi prendre la forme d'une aide alimentaire à long terme.
- ii) Le Service Consolidation de la société (D2.3), qui finance des projets et programmes de renforcement des dynamiques de paix, principalement dans les pays partenaires de la coopération belge au développement. Il s'occupe aussi du suivi des programmes sur le terrain.

La Direction des programmes spéciaux est aussi le siège du Fonds belge de survie (D2.2), dont les activités sont exclusivement centrées sur la mise en œuvre de programmes de sécurité alimentaire en Afrique et qui n'intervient en rien dans le financement ou l'administration des programmes d'aide humanitaire.

Au sein de la Direction des programmes multilatéraux et européens (D4), c'est le service Nations unies (D4.3) qui administre les contributions annuelles aux organismes multilatéraux et internationaux oeuvrant dans le domaine humanitaire (OCHA, HCR, CICR/IFRC).

Il est difficile de savoir à qui incombent les missions d'élaboration de la politique et de coordination de l'aide humanitaire et dans quelle mesure cette dernière entre dans les attributions du Service Appui à la politique (D0.1). Il est par ailleurs à noter que la responsabilité du suivi des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire est partagée entre deux services (D2.1 et D4.3). La place faite à l'aide humanitaire dans les activités de la Direction des programmes non gouvernementaux n'est pas non plus très claire (D3).

Les structures et procédures de gestion de l'aide humanitaire demeurent complexes, ce qui complique la coordination et pèse sur des ressources qui sont limitées. Avec seulement 12 personnes, les effectifs affectés à la gestion de l'aide humanitaire pourraient difficilement être plus faibles. Au vu de la description fournie dans les paragraphes précédents, l'organisation de la gestion de l'aide humanitaire manque de clarté ce qui risque d'avoir des retombées néfastes au niveau de l'acheminement de cette aide. La Belgique devrait rechercher des moyens de consolider et de concentrer la gestion de son aide humanitaire tout en préservant son indépendance conformément aux principes humanitaires. Elle pourrait à cet effet étudier avec profit les structures organisationnelles retenues par d'autres membres du CAD, par exemple la Suisse.

Capacités nationales d'intervention – La Belgian First Aid & Support Team (B-FAST)

En novembre 2000, sur proposition du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Défense, le Conseil des ministres a approuvé la création d'une structure d'intervention rapide afin d'envoyer des équipes d'aide d'urgence vers des pays tiers touchés par une catastrophe d'origine humaine ou naturelle. Cette structure interdépartementale, composée des Services du Premier ministre, des SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement, Santé publique et environnement, Intérieur, et Budget, ainsi que du ministère de la Défense nationale, est placée sous la coordination du ministre des Affaires étrangères. En 2004, lui a été affecté un budget de 24 millions EUR.

Une fois la décision d'intervenir prise par le Conseil de coordination - c'est-à-dire l'organe exécutif - de la B-FAST, présidé par le ministre des Affaires étrangères, les équipes de secours belges peuvent être mobilisées dans les 12 heures et restent en principe sur le terrain pendant 10 jours. Pendant et après l'opération, l'équipe rend compte au Comité de planification, chargé des phases stratégiques, et au Comité consultatif, constitué d'experts et de représentants des ONG. L'activation de la structure B-FAST est impérativement assujettie à trois conditions : i) le problème doit être d'une gravité telle que les services d'urgence du pays touché ne sont pas en mesure d'y faire face ou constituer une menace pour la vie ou la santé des personnes ; ii) les autorités du pays intéressé doivent avoir demandé l'aide de la Belgique ou à tout le moins de la communauté internationale ; iii) le pays demandeur ne doit pas être le théâtre d'un conflit armé.

Au niveau international, la Belgique a aussi contribué à la mise en place du mécanisme européen de coordination. La B-FAST participe à de nombreuses interventions, telles que celles du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG) réalisées sous les auspices de l'OCHA.

Activités sur le terrain

En matière d'aide humanitaire, aucune délégation de pouvoir n'est accordée aux ambassades, que ce soit sur le plan décisionnel ou sur le plan financier. Les ambassades remplissent un rôle de conseil mais ne peuvent prendre aucun engagement. Les attachés de la coopération traitent toutes les questions en rapport avec la politique de coopération pour le développement mais en ce qui concerne l'aide humanitaire leur rôle est assez mal défini. La Belgique devrait envisager de renforcer sa présence sur le terrain par l'envoi de spécialistes de l'humanitaire lorsque la situation nécessite un suivi plus attentif. Cela permettrait en outre une approche plus rigoureuse de la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement.

Afin de promouvoir l'application des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire, la Belgique a lancé, avec les États-Unis, une initiative visant à améliorer la PAG et à favoriser l'alignement des donateurs sur un Plan d'action humanitaire commun en République démocratique du Congo (encadré 13).

Promouvoir l'apprentissage et la reddition de comptes

Système d'évaluation. C'est le Service Suivi, évaluation et statistiques (D0.2) qui se charge de mesurer la performance des programmes de coopération financés par la DGCD et d'en assurer le suivi. Son rôle et ses moyens pour ce qui est de l'évaluation de l'aide humanitaire pourraient être mieux définis et renforcés. La transmission des enseignements de l'expérience entre les directions concernées et vers d'autres instances de l'administration risque de se révéler difficile compte tenu des modalités actuelles de gestion de l'aide humanitaire. Si une politique ou une stratégie nouvelle, ou actualisée, devait effectivement voir le jour, il conviendrait d'opérer un suivi de sa mise en œuvre.

Reddition de comptes et transparence. Le système belge de notification des dépenses d'aide humanitaire pourrait être affiné et gagnerait à se fonder sur des formulaires plus détaillés. La Belgique devrait ajuster son système pour tenir compte des travaux en cours au sein du CAD et dans le cadre du Système de suivi des flux financiers des Nations unies. Elle pourrait aussi envisager de fournir des informations plus transparentes et plus détaillées sur ses versements d'aide humanitaire dans ses rapports annuels sur la coopération pour le développement.

Encadré 13. Faire des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire une réalité Amélioration du Plan d'action humanitaire commun pour la République démocratique du Congo

Le contexte. Le conflit armé dont la République démocratique du Congo (RDC) est le théâtre reste un des plus meurtriers depuis la deuxième guerre mondiale, avec près de 4 millions de morts depuis 1998. Il trouve sa genèse dans le génocide survenu au Rwanda en 1994. Lorsque les responsables de ce génocide se sont réfugiés dans l'est du Congo, le Rwanda et l'Ouganda ont apporté en 1997 leur soutien à un mouvement de rébellion qui a porté Laurent Kabila au pouvoir. Face aux tentatives de Kabila d'écarter les groupes ethniques du gouvernement, le Rwanda est à nouveau intervenu en 1998. Avec l'aide du Zimbabwe, de l'Angola et de la Namibie, Kabila a réussi à éviter cette deuxième invasion mais le conflit a dégénéré en une guerre à grande échelle. En dépit du cessez-le-feu conclu en 1999 et du déploiement d'une mission de maintien de la paix des Nations unies en 2000, les violences ont perduré. En 2001, Laurent Kabila a été assassiné et son fils, Joseph, lui a succédé. Les négociations de paix se sont poursuivies et un gouvernement d'union a été mis en place en 2003. Dans le même temps, les disputes pour la mainmise sur les riches ressources en terre et en minerai de l'est du Congo se sont intensifiées jusqu'à déboucher sur des violences inter-ethniques généralisées et les massacres de 2002-03. Une mission de l'UE a été mise sur pied en 2003, ce qui a amélioré la sécurité, et une mission renforcée des Nations unies a été déployée. Les hostilités dans l'est du pays (Nord et Sud Kivu et Ituri) ont eu des conséquences dramatiques au plan humanitaire. D'après certains observateurs, environ un millier de personnes y mourraient chaque jour de faim ou de maladie par suite de la guerre. La communauté humanitaire a fait de son mieux, mais elle ne disposait pas d'une évaluation globale des besoins et son action a en outre été entravée par le manque de capacités opérationnelles et de ressources financières et la difficulté d'accès aux secours. Étant donné l'énormité des besoins, le succès de l'action humanitaire est conditionné par une augmentation des moyens financiers et un souci de flexibilité de la part de tous les acteurs compte tenu des aléas qui caractérisent l'environnement dans lequel doit s'inscrire cette action. En RDC, la communauté humanitaire poursuit trois objectifs : a) sauver des vies ; b) réduire la vulnérabilité des communautés affectées ; c) optimiser la coordination et faciliter la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement.

L'exercice pilote. La RDC a été choisie pour faire l'objet d'un exercice pilote de mise en œuvre des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire sur la période 2003 à 2005. L'objectif était de renforcer la procédure d'appel global interinstitutions (PAG) des Nations unies et de rechercher des moyens d'harmoniser les pratiques des donateurs autour d'un Plan d'action humanitaire commun. L'exercice devait couvrir l'ensemble des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire grâce à l'élaboration de 14 indicateurs d'impact destinés à apprécier le comportement des donateurs en RDC. On s'est attaché à inscrire les activités dans le cadre des structures établies des Nations unies afin d'éviter des dispositifs parallèles ou faisant double emploi et de promouvoir le rôle des Nations unies en tant que chef de file et coordinateur de l'action humanitaire internationale. La direction de l'initiative a été confiée conjointement à la Belgique et aux États-Unis, qui se sont appliqués à y rallier l'adhésion des principaux donateurs (Canada, France, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse), des organismes des Nations unies et des représentants de la communauté des ONG. Les deux pays ont envoyé des missions sur le terrain pour débattre de l'initiative avec les partenaires présents à l'échelon local et ont participé à l'atelier organisé par les Nations unies pour définir les priorités de l'action humanitaire en RDC pour 2005. Un « mécanisme d'examen par les pairs » a été mis en place pour améliorer la sélection des projets financés par la PAG. Cette initiative a fourni un bon moyen de déterminer si les donateurs possèdent les bases nécessaires pour pousser plus avant l'harmonisation de leurs pratiques dans le droit fil des principes d'action humanitaire dans le contexte d'un pays particulier.

Les résultats obtenus. La participation des donateurs à l'élaboration d'une stratégie humanitaire pour la RDC a permis de se faire une idée plus précise de leurs intentions et a en outre contribué à améliorer l'ordonnancement des priorités pour la PAG et à l'intérieur du Plan d'action humanitaire commun pour la RDC à l'horizon 2005. Ce dernier fournissant une hiérarchie plus précise des besoins, on pouvait penser que les donateurs dégageraient des moyens financiers accrus à l'appui de la stratégie convenue. La Procédure d'appel global 2005 pour la RDC portait sur 200 millions USD mais six mois après son lancement 35 % seulement de cette somme avaient été rassemblés. Fonder les décisions de financement sur une solide évaluation des besoins est une des pierres angulaires des principes d'action humanitaire. Peu de progrès ont cependant été accomplis pour ce qui est de l'utilisation de modèles communs d'évaluation des besoins ou de suivi et d'analyse des données provenant des évaluations existantes des besoins. Les travaux futurs concernant les principes d'action humanitaire devront être centrés sur les moyens de systématiser l'utilisation des évaluations des besoins et l'élaboration d'un cadre d'analyse commun. Les donateurs participant à l'exercice pilote sont convenus de la nécessité de mieux définir les cibles et indicateurs, notamment pour le suivi des performances de l'OCHA sur le terrain, et de mesurer les travaux sur la protection. L'exercice visait aussi à améliorer le raccordement entre les partenaires et activités humanitaires, d'une part, et les acteurs oeuvrant au développement et les interventions à l'appui du développement, d'autre part. Avec le concours des organismes bilatéraux de développement, l'importance de certaines activités et de certains programmes pour l'action humanitaire a été mise en évidence même si ceux-ci ont été jugés être davantage du ressort des acteurs oeuvrant dans le domaine du développement. L'évaluation du comportement des donateurs prévue en 2005 permettra de voir dans quelle mesure les apports de ces derniers privilégient les besoins les plus prioritaires. Les participants à l'exercice pilote sont également convenus qu'il fallait s'attacher à trouver, pour la poursuite des activités, un « terrain neutre », pourquoi pas le CAD.

Le point de vue de la Belgique sur l'exercice pilote. L'aide humanitaire absorbe 10 % de l'APD consentie par la Belgique à la RDC. En 2004, la Belgique a été à l'origine de 8 % des sommes récoltées dans le cadre de la PAG pour la RDC, ce qui la place au quatrième rang des donateurs. Elle demeure préoccupée par la qualité des évaluations des besoins et souhaiterait que des améliorations soient apportées au contenu de la PAG. A son sens, il conviendrait de renforcer le rôle dévolu à l'OCHA et de centrer la PAG sur les seuls besoins humanitaires, les organismes de Nations unies devant s'abstenir de faire de cette dernière un instrument de collecte de financements à des fins générales. Étant donné que ce sont avant tout les ONG qui se chargent de l'exécution de l'aide émanant des donateurs bilatéraux comme des Nations unies, les donateurs devraient encourager le Coordonnateur à veiller à ce que celles-ci participent sur un pied d'égalité à tous les processus. La Belgique souhaiterait aussi une implication plus active de l'ECHO.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Stratégie

- La Belgique devrait finaliser et mettre en œuvre dans les meilleurs délais son document d'orientation abordant tous les aspects de l'action humanitaire, y compris ceux en rapport avec les catastrophes naturelles (en particulier pour ce qui est de la prévention et de la préparation), afin d'en assurer la cohérence avec les principes et bonnes pratiques qu'elle a entérinés en la matière. Ce document devrait aussi traiter des questions relatives à la participation des bénéficiaires, à l'environnement et aux droits, des hommes et des femmes en particulier.
- La Belgique pourrait renforcer ses procédures, notamment en ce qui concerne la sécurité d'accès aux secours humanitaires, de manière à garantir le respect des *Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophes* et des *Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pour soutenir les actions humanitaires des Nations unies en cas de situations d'urgence complexes*.

Volume des financements et principes en sous-tendant l'octroi

- Parallèlement à l'accroissement de son APD, la Belgique pourrait envisager d'augmenter les sommes qu'elle alloue à l'aide humanitaire, que ce soit en matière de prévention, d'urgence, de reconstruction ou de transition, selon les « *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* » et comme le veut une approche fondée sur les besoins.
- Des dispositions pourraient être prises pour améliorer la transparence des décisions de financement et la prévisibilité à long terme des apports dans les situations d'urgence qui perdurent. Une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds pourrait en outre être laissée aux partenaires qui assurent la mise en œuvre des activités humanitaires.

Gestion

- Afin de consolider et d'unifier sa démarche en matière d'aide humanitaire, la Belgique devrait envisager d'en confier la gestion à une entité distincte ; elle devrait aussi s'appliquer à faciliter la transition vers la reconstruction et le développement à long terme.
- La coopération intra et interministérielle devrait être renforcée afin d'optimiser la réponse de la Belgique aux crises humanitaires et ses décisions de financement.

Annexe D

Le programme d'aide de la Belgique à la RDC

Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la Belgique, une équipe du Comité d'aide au développement (CAD) composée de représentants de l'Autriche, du Portugal et du Secrétariat s'est rendue en République Démocratique du Congo du 17 au 27 mars 2005. Elle a rencontré les responsables belges de la coopération au développement, des représentants du gouvernement et de la société civile de la RDC, ainsi que des représentants d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Outre des discussions à Kinshasa, des visites ont été organisées dans le Bas-Congo ainsi que dans le Sud Kivu. Ce rapport rend compte des impressions retenues par l'équipe au sujet de l'aide apportée par la Belgique à la RDC.

Peuplée de 54 millions d'habitants répartis en plus de 200 ethnies et couvrant un vaste territoire (2.34 millions de km²) doté d'importantes ressources naturelles, la RDC est un État fragile, qui sort progressivement d'un conflit qui aura duré cinq ans, provoqué la partition du pays, et coûté de nombreuses vies. L'excès de mortalité liée aux conflits depuis 1998 est estimé à 3.8 millions de morts¹⁴. S'ajoutant aux 32 années de règne du Président Mobutu, marquées par une déliquescence de l'appareil de l'État et une mauvaise gestion économique, la guerre a conduit à un appauvrissement général du pays. La RDC occupait en 2004 la 168^{ème} place sur 177 pays en terme de développement humain, avec un indice qui a constamment reculé depuis 1975. L'espérance de vie à la naissance est en net recul (41.8 ans en 2000-05 contre 45.8 ans sur la période 1970-75) et les taux de malnutrition augmentent (75 % de la population sur la période 1999-01, contre 31 % en 1990-92), ainsi que la séroprévalence du VIH/sida, estimée à 4.2 % en 2003 parmi la population adulte, et jusqu'à 8 % chez les femmes dans les zones en conflit. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que le PNB par habitant a chuté de 286 USD par habitant en 1960 à 99 USD en 2002. Ce n'est qu'à partir de 2002 que la RDC a retrouvé une croissance positive. Des institutions faibles et une mauvaise gouvernance entraînent de graves déficiences, au plan quantitatif comme qualitatif, des services publics. La fonction publique, dont l'effectif est mal maîtrisé, n'est pas en mesure de remplir ses fonctions, en raison notamment du très bas niveau des salaires. Une forte insécurité, d'origine militaire et criminelle, subsiste à l'est du pays (provinces du Nord et du Sud Kivu et District de l'Ituri), marqué par la présence de nombreuses factions en conflit et par une sur-militarisation, qui génère un très haut niveau de violence à l'encontre des populations civiles. Cette insécurité, qui impose la présence d'un programme d'aide humanitaire massif pour assister quelque 2.4 millions de personnes déplacées, fait obstacle aux efforts de développement et freine le processus de transition.

La RDC est entrée dans une phase de transition après la signature de l'accord global et inclusif de Prétoria en décembre 2002, qui faisait suite aux accords de paix de Lusaka (1999). Un gouvernement de transition a été nommé le 30 juin 2003. Alors qu'à partir de la crise des années 1990, l'aide internationale à la RDC avait connu une chute brutale, se restreignant jusqu'au début des années 2000

14. Sources statistiques : *Fourth International Rescue Committee mortality survey, DRC, July 2004*, et Rapport sur le développement humain 2004, PNUD.

à de l'aide humanitaire, le processus de transition est fortement appuyé tant diplomatiquement que financièrement par la communauté internationale. Ceci se traduit par le déploiement d'une force multinationale (MONUC) visant à contrôler le cessez-le-feu et à superviser le désarmement volontaire des combattants et le retrait des forces étrangères, par la mise en place d'un Comité international d'appui à la transition, et par le financement de programmes clés pour la transition, en particulier les élections et le processus de réforme du système de sécurité (SSR) et de désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants (DDR). Le degré de dépendance de la RDC est très élevé : l'APD, dont le montant total s'est élevé à 1 094 milliard USD en 2004, représente 20 % du PNB national et près de 60 % du budget de l'État. Lors de la 3^{ème} réunion du Groupe Consultatif en novembre 2004, les bailleurs se sont engagés à hauteur de 1.15 milliard USD pour 2005, ainsi qu'à financer la quasi-totalité du programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR), soit un montant d'environ 5.7 milliards de dollars sur trois à quatre ans. Ce programme sert de cadre stratégique de référence, en attendant la finalisation d'un DSRP, prévue pour août 2005. Un effort important concernant le désendettement de la RDC a par ailleurs été consenti par la communauté internationale¹⁵.

Toutefois des retards sont observés dans la mise en œuvre du programme de transition et de nombreux obstacles demeurent pour la réunification effective du pays sous une administration unique. Les élections initialement prévues au 30 juin 2005 ont été reportées, mais elles devront impérativement se tenir dans la période des deux termes de six mois de délai supplémentaire prévu par l'accord de Prétoria. Les dangers identifiés sont notamment: le manque d'autorité du gouvernement de transition, la mauvaise gouvernance et les défaillances opérationnelles dans le secteur de la sécurité, notamment concernant les structures de l'armée nationale et de la police, la force et le mandat insuffisants de la MONUC, qui ont cependant été renforcés depuis le début 2005, le trafic d'armes et parfois l'intrusion persistante d'armées étrangères à travers les frontières incontrôlées, l'inefficacité de la démobilisation et du désarmement des milices armées privées. Lors de la rencontre de Genève les 7-8 octobre 2004, les experts réunis par le CAD ont mis en avant les défis suivants : i) améliorer la sécurité pour créer les conditions nécessaires à la mise en place de la réforme politique et au développement socio-économique, en assurant la mise en œuvre effective et coordonnée des programmes SSR/DDR; ii) renforcer la gouvernance par un renforcement des pouvoirs construits à partir de la base ; iii) augmenter le niveau de bien-être par une augmentation des revenus des ménages et la fourniture d'infrastructures de base et de services bancaires ; iv) améliorer la gestion des ressources naturelles, sur une base décentralisée et avec des stratégies de développement appropriées au niveau local ; et v) renforcer l'intégration régionale et la coopération compte tenu de la dimension régionale des défis (OCDE/CAD, 2004b).

Orientations et canaux d'acheminement du programme belge de coopération en RDC

La RDC est pour la Belgique un pays phare, auquel elle alloue le plus important volume d'aide, avec des montants en forte progression depuis 2002. Ayant fait le choix de poursuivre en le renforçant son appui à ce pays fragile, la Belgique cherche à s'y positionner en tant que chef de file parmi les donateurs bilatéraux, sur la base tant du volume de son aide que du niveau du dialogue politique engagé avec les autorités congolaises, qui se trouve conforté par les liens historiques existant entre les deux pays. Parmi les autres donateurs bilatéraux présents en RDC figurent les États-Unis, la France, le

15. La dette extérieure de la RDC s'élevait à 14 300 millions USD fin 2001. Une facilité a été signée en 2002 avec le FMI, permettant l'annulation de 4 640 millions USD de dette et le rééchelonnement de 4 340 millions USD. Un deuxième accord est intervenu en novembre 2003 (le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE ayant été atteint en juillet 2003), aux termes duquel 90 % des échéances du 1^{er} juillet 2003 au 30 juin 2005 ont été annulées.

Canada, la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne, ainsi que le Royaume Uni, qui redémarre une coopération avec ce pays. La Banque mondiale et la Commission européenne sont deux bailleurs multilatéraux essentiels, de même que les Nations unies qui jouent un rôle clé dans le processus de transition comme au niveau de l'assistance humanitaire.

L'objectif de la politique de coopération de la Belgique en RDC est d'appuyer la stabilisation du pays, la consolidation de la paix et la lutte contre la pauvreté. Comme les autres donateurs, la Belgique a longtemps été contrainte de maintenir une double approche, selon qu'elle intervenait dans les zones sous contrôle gouvernemental, où la sécurité et les possibilités de développement étaient meilleures, ou à l'est du pays, marqué par l'absence de partenaires institutionnels et la situation de crise humanitaire. Même si l'approche projet demeure dominante, la Belgique cherche maintenant à s'orienter vers une approche plus structurelle qui privilégie le renforcement des institutions nationales. Aussi, face à une situation complexe, tous les instruments de l'aide de la Belgique sont représentés en RDC.

Encadré 14. Les axes de la coopération de la Belgique en RDC

« A court terme et dans le cadre du Partenariat vers la Paix, la stratégie de coopération belge envers la RDC s'articulera autour des axes suivants :

- La poursuite et l'élargissement du champ d'activités des actions humanitaires envers les populations les plus vulnérables victimes de la crise (tout spécialement les femmes et les enfants), et plus particulièrement dans les territoires victimes de la guerre, afin de faciliter l'accès aux zones de conflit et de symboliser l'intégrité territoriale de la RDC ; l'appui à la mise en œuvre des différents volets des Accords de paix de Lusaka, Luanda et Prétoria, et la consolidation de la paix, y compris via un appui spécifique à la société civile (...).
- La mise sur pied d'un appareil d'État performant, transparent et responsable, le respect des droits de l'homme, l'appui à la redynamisation économique, la génération d'emploi et l'assainissement des finances publiques
- Le renforcement de la coopération dans les secteurs sociaux et la lutte contre la pauvreté (santé, éducation, agriculture,...), surtout en ce qui concerne les défis sociaux tels que le DDRRR (et la problématique des enfants soldats), le déminage et la réinsertion sociale des sinistrés. La réhabilitation du système de santé, l'appui à la production agricole et au développement rural, la redynamisation du système d'éducation (...).
- Le soutien des initiatives locales ou communautaires de développement afin de stimuler des initiatives de revitalisation du tissu socio-économique de nature à contribuer à la réduction de la pauvreté.

Dans le cadre d'une stratégie de coopération dans la paix, et à long terme, la Belgique a la volonté de s'inscrire dans les programmes sectoriels proposés par la RDC et ceci dans les secteurs prioritaires de sa coopération. Ces axes seront également définis par l'I-PRSP ; ils visent prioritairement l'amélioration des conditions de vie des congolais, la lutte contre la pauvreté, la paix et la bonne gouvernance, la stabilisation et la croissance pro-pauvre et la dynamique communautaire ».

Source : Note stratégique, 2003.

En 2004, les quelque 72.5 millions EUR de la coopération belge en RDC¹⁶ ont été acheminés selon quatre canaux principaux : i) la coopération bilatérale directe, qui progresse sensiblement depuis sa reprise en 1999 et représente en 2004 près de 30 % de l'enveloppe globale; ii) la coopération bilatérale indirecte, via le cofinancement de projets d'organisations non gouvernementales, qui représente 22 % du volume de l'aide belge ; iii) le financement de projets d'organisations internationales (dont plusieurs à vocation régionale), qui compte pour 18 % de l'aide ; et iv) les

16. Montant hors opérations d'allègement de la dette, qui ont atteint le montant exceptionnel de 616 millions USD en 2003-04.

interventions spéciales, qui représentent près du tiers du volume de l'aide et couvrent l'aide d'urgence et de réhabilitation, la prévention des conflits, la diplomatie préventive et l'aide alimentaire. S'y ajoutent des mécanismes d'allocations spécifiques, notamment le Fonds belge de survie (4 %) et le financement direct d'ONGs locales (1.16 %), ainsi que la coopération mise en œuvre par la Région Wallonne, qui compte pour 0.02 % du volume global de l'aide, et des jumelages réalisés par des communes de Belgique.

La **coopération bilatérale directe**, qui est basée sur des accords négociés entre les deux gouvernements, s'appuie sur : i) le cadre de lutte contre la pauvreté (DSRP intérimaire) ; ii) le plan d'action de la Belgique pour la paix et la stabilité en Afrique Centrale ; et iii) la note stratégique pour la RDC, qui a été soumise au Parlement en mars 2003. Seize projets sont soutenus dans ce cadre, et se situent dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures de base, de la sécurité alimentaire et de la consolidation de la société. Les projets sont exécutés par la CTB, qui dispose d'une représentation sur place, dotée d'un personnel composé de sept expatriés et 17 employés locaux, dont quatre à Kisangani, auquel s'ajoutent 21 assistants techniques affectés aux projets. Une nouvelle note de stratégie, sur laquelle s'appuiera un PIC, est en voie de formulation. Le choix fait de la finaliser après la parution du DSRP est important car il permettra d'assurer sa pleine intégration dans la stratégie nationale.

La **coopération indirecte** se réalise essentiellement à travers des projets d'ONG, qui sont cofinancés à hauteur de 85 % par l'État belge. Plus de 150 actions, émanant de 35 ONG, sont actuellement en cours au Congo, dans les secteurs de concentration cités précédemment. Ces projets entrent dans le cadre d'un programme quinquennal 2003-07, avec un plan d'action pour 2003 qui avoisinait 13 millions EUR. Dans le domaine de l'éducation, l'action indirecte de la Belgique s'opère essentiellement en partenariat avec le secteur universitaire, via ses organes de coordination, le VLIR et le CIUF ainsi qu'avec l'APEFE. L'Institut de médecine tropicale (IMT), engagé en RDC à hauteur de 324 000 EUR, collabore depuis 1998 avec l'Institut national de recherches biomédicales et avec le Laboratoire national de référence pour le sida, et contribue par la formation au renforcement des capacités en matière de santé.

La coopération belge soutient financièrement des projets de **partenaires multilatéraux** ayant une activité ciblée sur la RDC ou sur la Région des Grands Lacs. Cette coopération est particulièrement importante avec la FAO, au niveau national à travers le financement d'un Programme d'horticulture urbaine et péri-urbaine, mais également à travers un appui financier régulier au travail de cette agence dans la Région des Grands Lacs. La Belgique soutient également l'UNESCO et appuie un important programme conjoint de l'UNFPA, du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Office du Haut Commissariat pour les droits de l'homme (OHCHR) visant à combattre la violence sexuelle faite aux femmes et aux enfants.

Par ailleurs, la Belgique dispense une **aide humanitaire** importante, à travers les organisations multilatérales et les ONG. Ses contributions à l'appel global pour la RDC ont dépassé 9 millions USD en 2004, représentant 8 % du total des fonds versés. L'utilisation du canal multilatéral et des ONG donne à la Belgique une flexibilité dans l'action, favorisant le lien entre urgence et développement. La Belgique s'est portée volontaire avec les États-Unis pour organiser le suivi en RDC du *Good Humanitarian Donorship* dans les États fragiles. Une première rencontre des donateurs a été organisée sur ce sujet en mars 2005 (annexe C).

La Belgique appuie depuis 2003, aux côtés de la Banque mondiale, le processus d'élaboration du DSRP. Elle intervient également par le biais de contribution à des **fonds fiduciaires**. Elle participe ainsi au *trust fund* géré par le PNUD pour la préparation des élections, ainsi qu'au financement de son programme d'appui aux communautés et au programme d'eau et d'assainissement de la Banque

mondiale. Elle s'inscrit depuis décembre 2001 comme bailleur dans le Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion multilatéral (PDRM), qui couvre les sept pays affectés par les crises de la région d'Afrique Centrale et dont le fonds fiduciaire est géré par la Banque mondiale. Elle apporte également un financement important au programme de démobilisation des groupements armés (10 millions EUR et une équipe de deux experts qui appuie les programmes SSR en RDC et au Burundi) et au programme d'urgence au profit des populations congolaises (4 millions EUR) pilotés par les Nations unies. Par ailleurs, un programme de réinsertion communautaire et de lutte contre les armes légères dans l'est de la RDC est financé à travers le PNUD. Dans le cadre de la réduction de la dette des pays pauvres lourdement endettés, 3 millions EUR ont été versés par la Belgique afin de couvrir une partie des arriérés de la RDC.

Le **Fonds belge de survie** (FBS), dont la contribution totale est de 3 millions EUR par année, intervient en collaboration avec des agences des Nations unies, avec deux ONG belges et avec la CTB. Il soutient des projets tels que le Fonds social urbain (FSU) de Kinshasa exécuté par la CTB et le projet de Promotion du statut socio-économique des femmes mené par l'UNICEF dans la province du Katanga, le programme d'appui au développement des territoires d'Inongo exécuté par l'ONG TRIAS et le projet pour l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les environs de Kananga exécuté par l'ONG Caritas. Des programmes de co-financement avec le FIDA sont en préparation.

Éléments d'analyse des modalités de l'aide de la Belgique à la RDC

Multiplicité des mécanismes d'acheminement de l'aide : atouts et contraintes

La multiplicité des canaux d'acheminement de l'aide de la Belgique lui a permis de poursuivre son assistance dans des périodes et des régions difficiles. Elle donne une flexibilité au programme et permet des complémentarités entre l'aide bilatérale directe et indirecte. Il restera nécessaire, lorsque les conditions seront réunies, de chercher à aligner les stratégies d'intervention dans un but de renforcement des structures nationales.

Par ailleurs, la multiplicité des canaux d'intervention affaiblit la marge de manœuvre de la coopération belge à Kinshasa, et risque de nuire à la cohérence de l'aide, et ainsi à en affaiblir l'impact. La coopération bilatérale directe ne représente en effet que 30 % de l'APD de la Belgique en RDC. Le poids des interventions spéciales et de la coopération indirecte rendues nécessaires par le contexte politique¹⁷ et la situation de crise humanitaire explique certes ce faible pourcentage, mais il sera nécessaire d'augmenter la capacité de maîtrise du bureau de coopération de l'ambassade de Belgique à Kinshasa sur les divers outils de la coopération.

En effet, le contrôle de la **coopération indirecte** échappe en grande partie au bureau de coopération de l'ambassade, la DGCD étant l'interlocuteur direct des acteurs de la coopération indirecte. Ainsi le Bureau de coopération ne dispose-t-il pas d'une information précise et complète sur l'ensemble des ONGs présentes en RDC. Depuis la reprise de la coopération officielle et l'installation de ce bureau de coopération à Kinshasa, les relations avec les ONG belges ont été peu fréquentes. Avec le renforcement de son équipe, ces relations devraient à l'avenir être plus soutenues. Une volonté dans ce sens est exprimée tant au niveau de la DGCD et du bureau de coopération de l'ambassade de Kinshasa qu'au niveau des ONG. Une rencontre est notamment prévue au printemps 2005 pour organiser la consultation des ONG belges dans le cadre de la préparation de la nouvelle Note Stratégique. La mise en place d'un cadre plus formel d'échanges avec les ONG à Kinshasa pourrait contribuer à un approfondissement des relations et de l'échange d'information avec les ONG, et également permettre une plus grande synergie entre projets et programmes. A terme, la

17. Les ONG belges sont restées durant les années 1990 les seuls acteurs de la coopération belge en RDC.

déconcentration pourrait permettre une approche plus stratégique de la coopération indirecte. Ceci est important compte tenu du poids des actions menées par les ONG en RDC, en particulier dans le domaine de la santé¹⁸, ainsi que par la coopération universitaire francophone belge, qui s'est révélée précieuse pour former les cadres nationaux. La **coopération multilatérale** échappe également largement au contrôle du bureau de coopération de l'ambassade, les projets étant négociés et suivis directement entre la DGCD et les sièges des organisations multilatérales. Il en est de même, pour des raisons institutionnelles, pour la coopération mise en œuvre par les **autorités fédérées**. Une délégation Wallonie-Bruxelles est présente à Kinshasa, et un accord de coopération avec les autorités de la RDC a été signé par la Communauté Française et la Région Wallonne. Même si le programme est actuellement de taille modeste, il serait opportun de développer davantage la concertation entre les représentations des instances fédérales et fédérées - à l'image de la coordination existant avec l'APEFE - en raison notamment du poids historique des relations entre la Wallonie et la RDC.

Une dispersion du programme préjudiciable à son impact

Le programme d'aide de la Belgique est dispersé, en termes géographique – toutes les provinces bénéficient d'une contribution belge quelle qu'en soit la forme - comme sectoriel, avec cinq secteurs et trois axes transversaux couverts. Ceci lui permet certes d'être présente sur tous les terrains et selon des modalités variées (assistance humanitaire, développement communautaire, appui institutionnel), mais en diminue l'impact. Aussi, dans la mesure où la Belgique envisage d'augmenter les montants de son aide à la RDC, il conviendra d'envisager comment focaliser les montants additionnels sur deux ou trois secteurs clés, tels que la santé publique, où l'avantage comparatif de la Belgique est important. Cette approche stratégique doit également concerner l'aspect spatial.

Vers l'appropriation nationale et le renforcement des capacités nationales

Une plus grande concentration géographique et sectorielle permettra de faciliter la transition vers l'approche programme, qui est nécessaire, même si l'isolement de la RDC dans les années 1990 et sa faiblesse institutionnelle actuelle favorisent la poursuite de l'approche projet. L'option prise par la Belgique de rechercher l'appropriation nationale et de davantage donner priorité à l'appui institutionnel et au renforcement des capacités, comme en témoignent l'appui à la Direction des études et de la planification (DEP) du ministère de la Santé et l'appui dispensé au ministère du Plan pour la formulation du DSRP, est à poursuivre et à renforcer. Les SMCL, qui réunissent à intervalles réguliers les partenaires nationaux d'un projet avec le bureau de coopération de l'ambassade et la CTB, favorisent cette appropriation et sont un bon outil de suivi et réajustement des projets. Il conviendra par contre d'éviter la création d'unités externes de gestion des projets, comme c'est le cas dans le cadre du Projet d'appui au programme national de lutte contre le sida (PNLS). Compte tenu du contexte national, la Belgique travaille en régie, et non en cogestion comme elle le fait dans la plupart des autres pays. Les procédures d'appel d'offre suivent donc la législation belge. Ceci entraîne parfois des délais importants et peut également faire obstacle à l'uniformisation des procédures, qui serait nécessaire par exemple pour renforcer le système de centrale d'achat de médicaments (FEDECAM), financé par des donateurs utilisant des procédures d'achat différentes. Dans la phase de transition actuelle, il convient de veiller, en lien avec les autres donateurs, au renforcement des capacités en matière de procédures d'achat public et de s'assurer que le recours au marché local est effectif dès lors que cela est possible.

18. Ainsi, la zone de santé de Katana, dans le Sud Kivu, qui dessert 300 000 personnes et dont l'hôpital de référence compte 400 lits et effectue 2000 accouchements par an, est *de facto* gérée par Louvain Développement.

La **durabilité de l'aide et la pérennité des projets** restent des questions importantes. Le versement de « motivations » ou « primes de performance », pratique partagée par tous les bailleurs, est rendu nécessaire pour assurer la présence effective du personnel dans les services, le niveau des salaires versés par l'État - lorsqu'il parviennent à leurs destinataires - ne permettant pas de subvenir aux besoins essentiels (le salaire mensuel moyen dans la fonction publique est de 15 USD). Ceci laisse entière la question de la durabilité et rend d'autant plus urgente une réflexion commune à la fois sur l'harmonisation des primes, qui est la réponse dans le court terme, et sur la réponse de long terme à travers le processus de réforme de la fonction publique. Compte tenu de la nécessité d'un soutien à long terme, il est souhaitable de renforcer la tendance à l'allongement de la durée des programmes (quatre à cinq ans au lieu de trois ans), afin de permettre une meilleure prévisibilité de l'aide, tout en restant dans une optique de renforcement des capacités. Ce travail sur le long terme suppose de résoudre la tension qui existe avec l'attente exprimée tant par la DGCD que par les partenaires nationaux de décaisser rapidement et d'avoir des résultats visibles à brève échéance.

Les **questions transversales**, qui figurent dans la note stratégique de pays (égalité homme-femme, VIH/sida, environnement) restent insuffisamment prises en compte. Certains projets fixent certes des objectifs dans le domaine du genre, mais, même lorsque c'est le cas, les moyens d'accompagnement sont insuffisants pour réellement mettre en œuvre cette dimension (absence de budget pour la formation en genre). Dans le cas du VIH/sida, l'approche reste axée sur la seule dimension sanitaire, et il manque une réflexion plus avancée pour intégrer la lutte contre le VIH dans les autres secteurs. D'autres thèmes, en particulier la prévention des conflits et les droits de l'homme qui sont particulièrement pertinents compte tenu de la situation de la RDC, pourraient également être davantage pris en considération à travers le programme.

Aller vers une plus grande déconcentration

Une plus grande déconcentration permettrait de renforcer la position de la représentation de la DGCD dans le dialogue avec les autorités nationales et avec les partenaires au développement. En ce qui concerne la coopération bilatérale directe, le niveau de délégation d'autorité est très limité, pour des raisons de procédure budgétaire. De même, des consultations plus intenses devraient être instaurées entre la DGCD et le bureau de coopération de l'ambassade (attachés de la coopération). En même temps, un appui plus soutenu de la part de la DGCD serait utile, à travers notamment l'envoi d'experts techniques DGCD ou hors DGCD pour des missions de court terme, en particulier lors de la préparation de la note stratégique et du PIC. Ceci sera d'autant plus important que l'approche programme requiert plus de capacité d'analyse et d'expertise que l'aide projet.

Il n'y a pas non plus de concertation régionale au niveau des représentations des pays de la sous-région, chaque ambassade ne traitant qu'avec Bruxelles. Compte tenu du caractère essentiel de l'approche régionale, une telle concertation horizontale pourrait être appréciable.

Harmonisation et alignement dans le contexte d'un État fragile

La Belgique investit une part importante de son aide en RDC. Néanmoins, elle dispose de moyens relativement limités, qu'elle a cherché à compenser en recherchant la complémentarité avec les autres donateurs et en jouant un rôle de **catalyseur**, d'autant plus important qu'il y a encore peu de bailleurs prêts à développer des programmes importants en RDC. Elle porte également le souci du partage des informations et de la **coordination**, et elle cherche plus largement à jouer un rôle stimulant dans la réflexion sur l'harmonisation et l'alignement dans un contexte fragile.

Ainsi la Belgique a-t-elle organisé en 2004, en concertation avec les partenaires nationaux, quatre tables rondes, portant respectivement sur : i) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; ii) la santé ;

iii) l'éducation ; et iv) les infrastructures de base. L'ensemble des acteurs du développement ont participé à ces tables rondes, présidées par les ministères de tutelle. Chacune de ces tables rondes a abouti à une déclaration finale formulant les engagements concrets de toutes les parties et à la création d'un comité de suivi. Ainsi, en ce qui concerne l'agriculture, les recommandations ont-elles porté sur la définition de stratégies nationales agricoles, la réorganisation du secteur agricole et la fiscalité. La FAO coordonne les appuis dans ce secteur, la Belgique ayant mis deux experts à disposition, l'un auprès de la FAO, l'autre auprès du ministère de l'Agriculture, pour appuyer ces efforts. Des groupes de contacts composés des donateurs et des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Recherche scientifique ont été mis sur pied dans les trois secteurs des semences, de la pêche, et de la fiscalité et l'investissement agricoles. L'organisation de ces tables rondes a été jugée très utile par tous les partenaires. Elles constituent un premier pas vers une approche sectorielle (encadré 15).

Encadré 15. Harmonisation et alignement en RDC

L'**appropriation** est difficile dans le contexte de transition actuel et le leadership du gouvernement en matière de coordination reste faible. Le Comité international d'appui à la transition (CIAT), présidé par la MONUC, a établi un dialogue régulier entre donateurs et avec le gouvernement sur les points clés de la transition, telles que les élections à venir. D'autres supports pour ce dialogue incluent la conférence internationale des Grands Lacs (IC/GRL), appuyée par un groupe de donateurs conduits par le Canada, et le processus du Groupe Consultatif conduit par le ministère des Finances et la BM. Par ailleurs, le ministre du Plan a décidé, à la suite du dernier Groupe Consultatif, la création d'une cellule de suivi pour l'amélioration de l'absorption des ressources extérieures, en lien avec la BM.

Le DSRP, dont la publication est prévue pour août 2005, pourrait constituer un bon cadre pour l'**harmonisation** des donateurs. Il devrait permettre à chacun d'inscrire son programme dans ce cadre commun et de développer les nécessaires complémentarités entre donateurs, qui financent plus de 50 % du budget de l'État. Cependant l'absence d'une feuille de route commune ou d'un cadre stratégique national qui intègre les aspects de sécurité, de politique et de développement économique et social rend difficile le travail vers une vision commune. Dans un pays aussi vaste et complexe que la RDC avec de tels besoins, un outil stratégique et de programmation clair et des moyens efficaces de mise en œuvre est impératif pour promouvoir un développement de long terme. Il y a de plus un manque de coordination et de cohérence des politiques entre donateurs au niveau régional car la plupart des bailleurs sont organisés pour appréhender les problèmes pays par pays. Pour des raisons liées au manque de gouvernance, très peu de donateurs se sont engagés dans de l'**appui budgétaire** en RDC (BAfD, BM, FMI).

Au niveau des partenaires, une rencontre de **coordination**, copilotée par la BM et le PNUD, est organisée à échéance régulière (environ une fois par trimestre). Par ailleurs, douze **groupes thématiques** existent, dont le leadership est réparti entre les agences représentées. Ainsi la Belgique a-t-elle le leadership en coordination avec l'UNESCO du groupe thématique Éducation, le FMI celui sur le Cadrage budgétaire et le PNUD celui sur le Renforcement des capacités. Il existe également un mécanisme entre bailleurs permettant de recenser tous les flux d'aide dans une base de données commune, ce qui est important pour le cadrage budgétaire, compte tenu du poids de l'assistance extérieure dans le budget national.

Si tous les acteurs bilatéraux et multilatéraux jugent la coordination essentielle dans le contexte de la RDC, certains s'interrogent sur l'efficacité des mécanismes existants, lorsqu'il s'agit d'aller au-delà du partage d'information et de prendre des décisions. Ainsi, la nécessité de diminuer les coûts de transaction est admise par tous, mais il reste difficile d'harmoniser les procédures et modalités de travail, qu'il s'agisse des procédures de passation de marché ou du versement de sursalaires. De même une approche commune sur l'enjeu essentiel des modalités d'octroi de primes aux soldats démobilisés n'avait pu être adoptée en mars 2005.

La Belgique cherche également à développer la **complémentarité** avec les partenaires au développement, bilatéraux ou multilatéraux, comme l'illustre le travail mené sur le secteur clé de la réforme de la fonction publique, avec un partage des activités d'appui entre donateurs qui permet d'assurer la complémentarité et le bon séquençage des actions (la Belgique devant appuyer le recensement, la rationalisation des effectifs, la réforme elle-même de certains ministères clés et l'élaboration d'un plan de formation, la France le système de gestion de la paie et la BM la mise à la

retraite). Comme indiqué précédemment, la Belgique participe également à différents fonds fiduciaires et a joué un rôle catalyseur pour faire travailler ensemble plusieurs agences du SNU dans le domaine de la lutte contre les violences sexuelles. Par ailleurs, le fait que la CTB puisse mettre en oeuvre des projets pour le compte de bailleurs de fonds internationaux, tels que l'Union européenne et la BM, lui donne un levier supplémentaire pour renforcer l'impact de sa coopération et faciliter l'harmonisation. Ainsi, le projet Santé Bas Congo exécuté en totalité par la CTB, est-il financé pour une part par la coopération belge et pour l'autre part par la BM.

Le positionnement stratégique de la coopération belge dans un environnement complexe

De nombreux atouts pour une position de leadership

L'environnement dans lequel opèrent les donateurs en RDC est particulièrement difficile. La stabilité n'est pas encore acquise, d'autant que la période de transition risque d'être prolongée du fait d'un report de la date des élections. La Belgique a incontestablement un rôle spécifique à jouer dans ce contexte, du fait des liens historiques et du réseau de relations tissées au fil des ans, qui lui est reconnu par la communauté internationale représentée à Kinshasa. Elle est un acteur important, notamment sur le plan diplomatique, mais également sur le plan de la coopération au développement.

La Belgique apparaît bien placée et bien équipée pour affronter son rôle. Elle bénéficie notamment d'une bonne connaissance du milieu et des personnes, et dispose au niveau du bureau de la coopération de l'ambassade à Kinshasa d'une équipe motivée et compétente, composée de six attachés de coopération et de quatre attachés-adjoints locaux. Le choix de maintenir en RDC une spécialisation sectorielle des attachés lui permet d'avoir les capacités analytiques et techniques pour intervenir. L'ambassade compte, outre une section consulaire, une section politique, une section économique, une section commerciale et une section militaire. Les ONG se sont par ailleurs avérées très utiles comme vecteurs d'intervention complémentaires, en particulier dans les zones difficiles et lorsque la coopération d'État à État s'avère impossible. Cette capacité de la Belgique est reconnue par les acteurs nationaux et internationaux, ce qui renforce la position privilégiée de la Belgique en tant qu'interlocuteur du gouvernement de la RDC. Elle est représentée au CIAT, est également active au niveau du Groupe consultatif, dans la réforme et l'intégration de l'armée, et développe une activité diplomatique bilatérale intense, se traduisant par de multiples visites au niveau ministériel. La Belgique est perçue comme un partenaire fiable de la RDC et est engagée dans tous les dossiers clés de la transition (élections, DDR, Réforme de la fonction publique...). Cette confiance est aussi une responsabilité, perçue comme telle.

Vers une approche plus stratégique

Sur le plan de la coopération au développement, la préparation de la future note stratégique 2006-09, dont la publication est prévue d'ici la fin 2005, est une opportunité pour renforcer la cohérence de l'approche. Elle gagnerait à resituer d'emblée l'ensemble des composantes diplomatiques, militaires et économiques de l'intervention de la Belgique en RDC pour davantage lier et assurer la cohérence entre celles-ci, ainsi qu'à davantage contextualiser sa réponse dans une vision sous-régionale. Se situant dans une perspective post-élections, elle pourrait proposer, sur la base des orientations du nouveau DSRP, un plus grand ciblage sectoriel et géographique et un renforcement de l'approche programme et de l'appui institutionnel, tout en prenant en compte l'effet négatif de la corruption et ses conséquences sur les modalités du programme d'aide de la Belgique. Pour toutes ces raisons, le recours à une expertise extérieure comme la consultation des ONG belges pour la préparation de la note stratégique et l'élaboration du programme indicatif de coopération seront bienvenues.

En ce qui concerne le **dialogue politique**, la Belgique pourrait renforcer son avantage comparatif en relayant à travers son action diplomatique à haut niveau les efforts de la communauté internationale en vue d'une pression diplomatique adéquate pour imposer le respect de l'État de droit et des obligations de la transition. Elle pourrait également renforcer sa position au sein du CIAT par une plus grande lisibilité de son message, passant notamment par une clarification de ses intérêts et un renforcement de la cohérence et du ciblage stratégique de ses interventions. Enfin la Belgique doit continuer à veiller à ce que sur la scène internationale (Club de Paris, Union Européenne...) ainsi que dans le débat national interne à la Belgique, la RDC soit en haut de l'agenda. La DGCD devrait également continuer à relayer la perspective de la RDC dans les Conseils d'administration des organisations multilatérales où elle est représentée.

La cohérence des différentes composantes de l'approche de la Belgique

La situation particulière de la RDC impose une approche intégrée et une coordination étroite entre la diplomatie, la défense et la coopération. De fait, chacun de ces trois départements accompagnent la transition, selon des approches complémentaires. Ainsi, le CIAT et l'opération de maintien de la paix créent des circonstances particulières en RDC, qui ont des répercussions sur le travail diplomatique et intensifient le travail mené au niveau de l'ambassade de Belgique. Ils entraînent aussi un dépassement des clivages traditionnels entre défense, diplomatie et coopération. En particulier, la participation au programme DDR, qui doit se dérouler de façon parallèle au programme SSR, impose une cohérence dans le séquençage des opérations, et donc une coordination étroite entre les activités relevant de la coopération et celles relevant de la Défense. Cela suppose des ajustements entre des acteurs de culture institutionnelle différente. A cette fin, des mécanismes de coordination ont été mis en place. A Bruxelles, une réunion hebdomadaire des cabinets des ministres concernés veille à la coordination interne entre les approches diplomatiques, la coopération militaire et la coopération au développement. A Kinshasa, où la colocation facilite la coordination, une réunion quotidienne des départements a été instituée par l'ambassadeur.

Le dialogue entre le politique et la coopération est maintenant plus intense. Mais il reste nécessaire de renforcer l'intégration des dimensions sécurité /urgence/ développement. La sécurité est en effet essentielle à tout processus de stabilité et de développement. Or si la section militaire et la section politique travaillent de manière concertée, des cloisonnements demeurent au niveau de la collaboration avec le bureau de coopération. Cette intégration pourrait se faire sur la base d'une vision stratégique plus explicite de l'ensemble de l'intervention de la Belgique en RDC. Les rencontres quotidiennes pourraient alors devenir une véritable instance de coordination stratégique, au-delà de la gestion au quotidien des événements et de l'échange d'information.

Par ailleurs, les intérêts de la Belgique en RDC sont pluriels : ils tiennent d'abord aux liens historiques qui unissent les deux pays. Il s'agit également d'une exigence éthique d'intervenir lorsque la situation humanitaire l'exige. Un autre aspect tient au fait que le rôle de premier plan joué par la Belgique en RDC lui permet de se profiler sur la scène diplomatique internationale. Enfin, sur un plan économique, même si le poids de la Belgique en RDC a considérablement diminué suite au retrait de grands entrepreneurs belges à partir des années 1970, la Belgique reste un partenaire commercial clé de la RDC (elle en est le premier partenaire en ce qui concerne les exportations de la RDC) et de grandes firmes belges possèdent des filiales ou des participations dans des sociétés congolaises.

Ces aspects liés aux intérêts économiques de la Belgique pourraient être davantage clarifiés et intégrés dans l'approche globale. Ceci permettrait de renforcer la crédibilité de la Belgique vis-à-vis des autres donateurs. Cette clarification pourrait porter en premier lieu sur le lien entre les investissements privés belges et le développement économique de la RDC. La Belgique cherche en effet à promouvoir l'investissement étranger comme facteur du développement de la RDC, à travers

notamment l'organisation de visites d'entreprises belges pour les inciter à investir en RDC et la tenue d'une conférence à Bruxelles sur l'investissement en Afrique centrale. Il serait donc utile qu'elle explicite davantage la contribution de ces investissements au développement et à la lutte contre la pauvreté.

La Belgique devrait également renforcer son contrôle sur le comportement des sociétés belges ayant des intérêts en RDC et sur les importations en provenance de RDC, qui sont stratégiques puisque la Belgique est, du fait du diamant et du coltan, le premier client du Congo. Or, un lien est clairement établi entre l'exploitation et le commerce illégal des ressources et le trafic d'armes, et donc avec la poursuite des conflits en RDC. Les efforts menés par la Belgique pour limiter ces pratiques, qu'il s'agisse, en RDC, de la participation à l'action commune des bailleurs pour identifier les acteurs de la filière bois, vérifier leur comportement et appuyer l'élaboration d'un Code forestier, ou, en Belgique, de la mise en place du processus de Kimberley, qui permet une meilleure traçabilité des diamants, devront être poursuivis.

Annexe E

Le programme d'aide de la Belgique au Maroc

Introduction¹⁹

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la Belgique, une équipe du Comité d'aide au développement (CAD) composée de représentants de l'Autriche, du Portugal et du Secrétariat s'est rendue au Maroc du 18 au 21 avril 2005. Elle a rencontré les responsables belges de la coopération au développement, des représentants du gouvernement et de la société civile du Maroc, ainsi que des représentants d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Outre des discussions à Rabat, des visites ont été organisées dans la région d'Agadir. Ce rapport rend compte des impressions retenues par l'équipe au sujet de l'aide apportée par la Belgique au Maroc.

Peuplé de 30 millions d'habitants, le Maroc est un pays à revenu intermédiaire, situé dans la tranche inférieure (PRITI). En dépit d'une reprise de la croissance économique à partir de 1996, la situation de l'emploi est préoccupante et les améliorations sociales restent insuffisantes. Des poches d'extrême pauvreté demeurent et l'incidence de la pauvreté absolue a augmenté au cours des années 1990, touchant 19 % de la population en 2000 contre 13 % en 1992. Par ailleurs, si l'indice de développement humain (IDH) progresse régulièrement (le Maroc se situe en 2002 au 125^{ème} rang sur 177 pays, avec un IDH de 0.620), sa position relativement aux autres pays arabes est en recul. L'amélioration de la situation de la femme est une priorité et un enjeu clé pour l'atteinte des OMD. Une grande inégalité entre hommes et femmes demeure en effet en ce qui concerne l'accès à l'éducation (taux d'alphabétisation respectifs de 63 % et 38 %), notamment en milieu rural, où le ratio filles/garçon dans l'enseignement primaire est de 0.79, contre 0.93 en milieu urbain.

L'APD représente moins de 3 % des dépenses budgétaires courantes du Maroc. Toutefois, cette aide est fortement concentrée dans certains secteurs stratégiques pour le développement du pays, en particulier les infrastructures (transport, approvisionnement en eau, habitat) et elle peut représenter dans certains de ces secteurs une part nettement plus importante (jusqu'à 12 % du budget d'investissement). Les premiers pourvoyeurs d'APD au Maroc sont la Commission Européenne, apportant près de la moitié de cette aide (49 %), puis la France (22 %).

La Belgique est le sixième donneur bilatéral, mais, ne contribuant qu'à hauteur de 1.7 % à l'APD totale reçue par le Maroc, elle n'est pas un acteur majeur. Néanmoins, la relation de coopération établie avec le Maroc s'inscrit dans la continuité, la Belgique ayant poursuivi sans interruption depuis 1965 un programme de coopération, doté d'un budget annuel moyen de 7 millions EUR. La Belgique est à cet égard considérée par le Maroc comme un partenaire fiable, qui a su s'adapter aux évolutions et besoins du pays, passant d'une politique d'assistance à une approche de partenariat, ce qui s'est

19. Sources: Coopération au développement au Maroc, Rapport 2003, PNUD ; Rapport national relatif aux OMD, Royaume du Maroc, décembre 2003 ; Rapport sur le développement humain 2004, PNUD.

traduit notamment par une forte réduction de l'assistance technique²⁰ et l'adoption de procédures de cogestion. Elle prépare actuellement la 17^{ème} Commission mixte, qui devrait se tenir à l'automne 2005. La présence en Belgique d'une forte communauté d'origine marocaine (300 à 500 000 personnes) est un des facteurs qui expliquent le maintien du Maroc au sein des 18 pays de concentration de l'aide ; les relations commerciales entre les deux pays sont quant à elles limitées.

Orientations et canaux d'acheminement du programme belge de coopération au Maroc

L'aide bilatérale directe

Le montant net de l'aide publique au développement de la Belgique au Maroc s'est élevé en 2003 à 8.7 millions EUR. Cette aide s'inscrit à hauteur de 80 % dans le cadre de l'aide bilatérale directe, qui a fait l'objet en avril 2000 de la 16^{ème} Commission mixte de Coopération entre la Belgique et le Maroc. Un programme de coopération indicatif 2001-03 (PIC) a alors été défini, avec une enveloppe d'environ 26 millions EUR. Celui-ci a retenu la région du Souss-Massa-Draâ comme zone de concentration géographique et confirmé le ciblage des interventions dans le domaine de l'infrastructure de base et plus particulièrement de l'eau et de l'assainissement, presque 60 % de l'enveloppe étant allouée à ce secteur. Les quatre autres secteurs de concentration définis dans le PIC sont : i) la santé ; ii) l'agriculture et le développement rural ; iii) l'éducation et la formation professionnelle ; et iv) l'égalité des chances.

La coopération belge mène également d'autres programmes de coopération directe non inclus dans le PIC. Il s'agit d'un programme de micro-interventions, doté de montants modestes (87 000 EUR en 2004), du programme de bourse (186 000 EUR en 2004), de la ligne budgétaire Financement direct de la société civile (400 000 EUR en 2004) et de l'aide d'urgence et de réhabilitation, avec une subvention de 2 millions EUR octroyée suite au séisme d'Al Hoceima en février 2004. Par ailleurs, un montant de 6.4 millions EUR a été octroyé sous forme de dons pour l'assainissement de la ville de Ouarzazate (5.2 millions EUR) et pour la lutte contre les effets de la sécheresse (1.2 millions EUR), également en-dehors du PIC.

L'aide bilatérale indirecte

Les montants impliqués sont relativement faibles, représentant environ 15 % de l'enveloppe globale de la coopération belge. Très peu d'ONG belges sont actives au Maroc et l'essentiel de la coopération indirecte se fait à travers l'APEFE et les universités belges, représentées par le CIUF. Les projets concernent donc essentiellement le secteur de l'éducation et de la formation²¹.

La coopération multilatérale

Les volumes d'aide sont réduits, mais concernent des secteurs clés pour le Maroc. La Belgique a notamment soutenu de 1996 à 2004 le programme UN-Habitat pour la mise en œuvre de l'Agenda 21, cofinance le programme du PNUD d'Appui à la réforme du Parlement et apporte un appui financier au programme du bureau international du travail (BIT) pour l'abolition du travail des enfants (BIT/IPEC). Elle soutient également des programmes d'accompagnement du développement économique mis en œuvre par le BIT et la Société financière internationale (SFI).

-
20. La coopération avec l'Institut Agronomique Vétérinaire illustre cette évolution, avec le passage de la formation d'étudiants de 3^{ème} cycle réalisée en Belgique à l'appui à la mise sur pied et au déroulement de formations de 3^{ème} cycle à Rabat, et maintenant au démarrage de la formation continue.
 21. A noter également que BIO, qui a investi 5 millions EUR dans le Fonds d'investissement AfricInvest, détient une participation dans deux entreprises industrielles au Maroc.

Autres canaux de financement

Ces canaux ne représentent qu'une part minime du budget global de l'APD allouée par la Belgique au Maroc. Ils concernent des accords signés entre les ministères belges de l'Emploi et de la mobilité et des transports et leurs homologues marocains pour la mise en place d'une coopération dans ces secteurs, ainsi que le financement de projets ponctuels dans le cadre de la ligne budgétaire « Diplomatie préventive et droits de l'homme » gérée par le ministère des Affaires étrangères.

Par ailleurs, un accord de coopération a été établi en 1999 entre la Communauté Française Wallonie-Bruxelles et le gouvernement du Maroc, et la deuxième session de la Commission mixte Wallonie-Bruxelles/Maroc s'est tenue en janvier 2003. Le programme triennal 2005-08, doté d'un budget annuel moyen de 500 000 EUR, est concentré sur trois axes au lieu de cinq précédemment, qui sont l'éducation, la formation et l'environnement. Trente trois projets sont mis en oeuvre, dont 12 sont pris en charge par l'APEFE. Ces projets sont gérés directement par les services de la Communauté et des Régions belges concernées et ne suivent pas les procédures marocaines, contrairement aux projets de la coopération bilatérale directe. Le gouvernement flamand a quant à lui lancé en 2001 un programme de coopération dans le domaine de l'éducation, doté d'un financement moyen de 240 000 EUR par an.

Éléments d'analyse des modalités de l'aide de la Belgique au Maroc

Une concentration géographique et sectorielle appropriée

L'aide apportée par la Belgique est fortement concentrée géographiquement sur la région du Sous-Massa-Draâ, zone semi-aride marquée par une forte dispersion des habitations en milieu rural et d'importantes difficultés d'approvisionnement en eau. La Belgique est ainsi l'un des rares donateurs à avoir ciblé son action dans le sud du pays, la plupart privilégiant la région nord. La Belgique concentre par ailleurs son appui sur le sous-secteur « hydraulique rurale, eau et assainissement », qui représente plus de 65 % des engagements en cours. Un tel ciblage est approprié et correspond aux besoins de la zone de concentration. Il s'inscrit également dans le cadre des priorités du gouvernement marocain et les programmes sont mis en oeuvre en coopération avec des organismes nationaux tels que l'Office national de l'eau potable (ONEP).

Ce double ciblage géographique et sectoriel permet à la Belgique d'avoir un impact réel dans les zones et secteurs où elle opère et de développer un avantage comparatif par rapport aux autres donateurs, ceci en dépit de la relative modestie de son programme de coopération. Il sera donc important de maintenir un tel ciblage dans le cadre de la préparation du nouveau PIC. Adopter comme ligne directrice de l'action le thème de l'eau, qui figure parmi les quatre axes stratégiques du pays, pourrait être utile pour capitaliser l'expérience acquise et renforcer la cohérence et la recherche de synergie entre les projets et programmes.

Améliorer la prise en compte des thèmes transversaux

Les thèmes transversaux définis dans la loi belge de coopération font l'objet de projets spécifiques : Projet d'appui au PNLs en ce qui concerne le VIH/sida ; projets d'assainissement et de lutte contre les effets de la sécheresse en ce qui concerne l'environnement ; et, concernant le genre, projet pilote de mise en place d'un Espace multifonctionnel des femmes à Ouarzazate, appui à des associations de femmes par le biais de microprojets et de la ligne budgétaire Financement direct de la société civile, et appui au programme du Fonds des Nations unies pour les femmes (UNIFEM) pour la budgétisation sensible au genre. Toutefois, même le genre et l'environnement, thèmes particulièrement pertinents dans le cas du Maroc, ne sont pas appréhendés de manière systématique dans chacun des

programmes (encadré 3, chapitre 3). Ceci nécessiterait un appui spécifique de la part de la DGCD sous forme d'expertise pour le développement d'outils appropriés ou de mise à disposition de financement supplémentaires pour acquérir cette expertise, compte tenu du fait que les ressources humaines de la DGCD spécialisées sur ces thématiques restent très restreintes.

De la cogestion de projets à une approche plus programmatique

La mise en œuvre du programme de la coopération belge s'effectue à travers des projets, ce qui s'explique notamment par le contexte national. Toutefois, la Belgique pourrait adopter une approche plus stratégique en renforçant sa concentration financière par une diminution du nombre de ses projets, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Ceci pourrait ouvrir la voie à une approche plus programmatique dans ce secteur de concentration. De même, l'attention portée au renforcement institutionnel devrait de plus en plus devenir une priorité.

Le choix de la cogestion dans la mise en œuvre des projets est positif en terme d'appropriation et de renforcement des capacités du partenaire. L'aide bilatérale directe, qui est totalement déliée, passe presque entièrement par les canaux gouvernementaux : elle est inscrite à hauteur de 73 % dans le budget marocain et 90 % des projets adoptent les procédures de passation de marchés marocaines. De même, l'utilisation des ressources locales est recherchée par le large recours à la délégation de la maîtrise d'ouvrage au partenaire. Dans les faits, la cogestion complexifie toutefois la mise en œuvre des projets, et une décision devra être négociée lors de la prochaine Commission mixte pour lever les blocages, tout en maintenant le principe. L'exemple de l'Union Européenne, qui a obtenu une procédure verte permettant d'alléger les procédures tout en restant dans un cadre national, pourrait utilement servir de référence à cet égard. Les instances prévues pour le suivi des activités pourraient également être revues pour renforcer leur opérationnalité et permettre la mise en place d'une gestion axée sur les résultats. Actuellement, le Comité des partenaires, qui se réunit tous les quatre mois sous la présidence du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération pour un suivi global de la coopération, et, au niveau des projets, les SMCL ne jouent pas pleinement leur rôle du fait de leur pouvoir décisionnel limité. De plus, les bénéficiaires sont souvent peu impliqués au niveau des SMCL.

L'orientation souhaitée vers l'aide programme et le renforcement institutionnel, ainsi que l'adoption de la cogestion, sont des développements positifs qui sont à encourager. La conduite d'évaluations dépassant le cadre d'un projet pour couvrir un secteur ou un thème dans lequel la Belgique s'est fortement impliquée pourrait être utile pour appuyer cette démarche. Elle permettrait de dégager les leçons tirées, et en particulier d'identifier les leviers ainsi que les points de blocage éventuels, pour mettre en place sur cette base une approche plus programmatique dans le secteur retenu. De nouvelles voies sont également explorées avec l'ouverture de la Belgique à de possibles projets de coopération triangulaire, qui peuvent avoir un impact élevé en termes de renforcement des capacités et d'harmonisation. Une réflexion est actuellement en cours avec l'agence marocaine de coopération internationale pour le montage d'un tel projet triangulaire dans le domaine de l'enseignement, qui est particulièrement pertinent puisque le Maroc accueille chaque année 6 500 étudiants d'Afrique Sub-saharienne (chapitre 6).

Assurer la cohérence des interventions

Certains mécanismes ont été mis en place afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions de la Belgique au Maroc. En premier lieu, une réunion de coordination hebdomadaire réunit, sous la présidence de l'Ambassadeur, toutes les composantes de l'ambassade : affaires consulaires, diplomatiques, délégation Wallonie-Bruxelles, CTB, coopération au développement, policière, militaire. Par ailleurs, une réunion trimestrielle est organisée entre le bureau de coopération de l'ambassade et la Communauté Française Wallonie-Bruxelles pour la recherche de synergie ou de

complémentarité. Il y a également une participation mutuelle aux Commissions mixtes et des échanges d'information sur le PIC. En réalité, les choix opérés montrent les limites de la cohérence, la Communauté Française Wallonie-Bruxelles ciblant ses projets sur la région nord du pays et excluant le secteur de l'eau et de l'assainissement. De même, il n'y a pas actuellement de liens établis entre les activités de BIO et la DGCD, en dépit des synergies possibles avec les projets d'appui au secteur privé (microfinance, formation par apprentissage, réparation des engins moteurs).

Les liens entre le bureau de coopération et les autres services de l'ambassade sont étroits. Cette intégration, qui n'exclut pas la spécialisation de chacun, est positive, et pourrait être davantage développée, par exemple par la conduite de missions conjointes diplomatie/coopération. Elle pourrait permettre de développer une réflexion stratégique plus globale sur le positionnement de la Belgique au Maroc, sur la base d'un agenda impliquant toutes les composantes de l'ambassade.

Le fait que 80 % des financements soient octroyés via la coopération bilatérale directe est un atout en terme de cohérence. En effet, la multiplicité des canaux peut nuire à cette cohérence et conduire à un émiettement de l'aide sans véritable impact. Le risque est d'autant plus élevé que l'information sur les projets de la coopération indirecte et de la coopération multilatérale, qui sont décidés et suivis au niveau des sièges, ne circule pas suffisamment, le bureau de coopération de l'ambassade ayant par exemple découvert *a posteriori* que l'UNIFEM recevait des financements de la Belgique. Un autre risque est la mise sur pied de projets *donor-driven*. Ainsi, dans le domaine de l'éducation, les projets de la coopération indirecte ciblent pour l'essentiel l'enseignement supérieur, car cela répond aux attentes des acteurs belges - majoritairement des centres universitaires - mais sans que l'on soit certain que là réside l'intérêt premier du pays.

La multiplicité des instances a également un coût. En matière de coopération au développement, quatre instances, avec pour chacune une logistique et un personnel spécifiques sont en place pour gérer un budget somme toute assez réduit. Le personnel du bureau de coopération de l'ambassade et de la CTB est certes en nombre raisonnable eu égard au mandat confié et au volume d'aide dispensé (deux attachés, un attaché adjoint et une secrétaire à l'ambassade ; six personnes à la représentation locale et cinq assistants techniques expatriés pour la CTB). Mais la Délégation Wallonie-Bruxelles compte également un Délégué et huit personnes, et l'APEFE, qui partage ses locaux, emploie, outre son représentant résident, sept coopérants.

Gestion de l'aide bilatérale : clarifier les fonctions DGCD/CTB et favoriser la déconcentration

Une bonne collaboration opérationnelle existe entre le bureau de coopération de l'ambassade et la représentation locale de la CTB, et leurs rôles respectifs sont bien perçus par les partenaires au développement. L'une et l'autre bénéficient d'un personnel engagé et compétent. Le recrutement d'un attaché-adjoint local au niveau du bureau de coopération contribue à améliorer la connaissance du pays et des institutions nationales et permet de faciliter la continuité en dépit de la rotation périodique du personnel expatrié. Toutefois, l'échange d'information entre le bureau de coopération et la représentation de la CTB pourrait être davantage systématisé et les attributions respectives gagneraient à être clarifiées (chapitre 6).

Une plus grande déconcentration vers le terrain apparaît souhaitable, notamment dans l'optique de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005). La culture de communication et d'évaluation qui est actuellement développée au siège contribue à la responsabilisation des postes au niveau local et doit être encouragée. La déconcentration devrait s'accompagner d'un accès renforcé à l'expertise sectorielle ou thématique et d'un renforcement de la formation du personnel sur le terrain, permettant d'améliorer la capacité de dialogue politique, d'analyse et de programmation. Une décentralisation partielle des Comités de lecture pour les projets

de moindre envergure pourrait être envisagée, afin de diminuer les délais très importants qu'ils entraînent.

Un soutien actif à l'harmonisation et l'alignement, à conforter par une meilleure prévisibilité de l'aide

L'appropriation et l'alignement sont recherchés par la Belgique, tant à travers le processus de négociation du PIC et son inscription dans les politiques sectorielles marocaines qu'à travers l'adoption de la procédure de cogestion pour la mise en œuvre des projets - à la différence des autres bailleurs bilatéraux, qui travaillent en régie. Il faut relever cependant que le mécanisme actuel de commission mixte ne permet pas une réelle prévisibilité de l'aide. En effet, ces commissions, qui ont normalement lieu tous les trois ans, font l'objet de fréquents reports. Ainsi, le PIC actuel, prévu pour couvrir la période 2001-03, s'est vu de fait étendu à 2004 et 2005, la prochaine commission mixte étant prévue pour l'automne 2005. Ceci explique la conclusion d'engagements en-dehors du PIC pour les deux années non couvertes, et pose la question de la pertinence du maintien de ce mécanisme, lourd et coûteux en terme de ressources humaines. L'utilité de la Note de Stratégie pourrait par ailleurs être réexaminée dans le cadre de l'harmonisation, chaque partenaire tendant à faire un exercice similaire. Actuellement, cette note reste à finaliser car elle n'a pas été validée par le Parlement belge. Non négociée avec le partenaire, elle sera transmise à l'UE et aux États membres.

La Belgique cherche à promouvoir activement l'harmonisation et la coordination entre donneurs, bilatéraux et multilatéraux, en s'appuyant notamment sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (encadré 12, chapitre 6).

Communiqué du Président du CAD

La Belgique appelée à maximiser le bénéfice de son aide accrue

En 2004, la Belgique se situait au neuvième rang des pays du CAD en terme de pourcentage du Revenu national brut (RNB), avec un ratio de 0.41 % alloué à l'aide publique au développement (APD). Le volume de son aide, s'élevant à 1.46 milliards USD en 2004, est en progression sensible sur la période 2000-04, mais il connaît d'importantes variations, résultant de l'impact des programmes de réduction de la dette.

Le CAD félicite la Belgique pour l'engagement pris d'atteindre le taux de 0.7 % dès 2010, qui est conforté par la mise en place d'un mécanisme juridique et budgétaire prévoyant une augmentation de 0.05 % par an d'ici à cette échéance. Ainsi le taux de 0.45% devrait être atteint en 2005. Le CAD félicite également la Belgique pour la forte concentration géographique de son aide, qui lui permet d'en renforcer l'impact, ainsi que pour son engagement auprès des pays les moins avancés et en particulier des États fragiles d'Afrique centrale.

Le CAD se réjouit des importantes avancées réalisées par la Belgique depuis 2001 et en particulier les efforts menés pour adapter l'architecture et les procédures de sa coopération au développement. La Belgique pourrait les consolider en rationalisant davantage l'ensemble complexe des instruments existants et en développant une approche plus stratégique de l'ensemble des acteurs de sa coopération. La Belgique devra également renforcer les capacités techniques et humaines et améliorer l'articulation de la Direction générale de la coopération et du développement (DGCD) et de la Coopération technique belge (CTB), qui vont être appelées à gérer un volume d'aide qui devrait quasiment doubler entre 2004 et 2010.

La Belgique cherche à promouvoir des comportements propices à l'efficacité de l'aide, comme l'illustre la gestion des projets qu'elle soutient et son implication active dans les efforts de coordination menés au niveau des pays partenaires. Son engagement comme chef de file en République Démocratique du Congo pour l'exercice pilote de mise en œuvre des principes pour une bonne pratique de l'engagement international dans les États fragiles témoigne de sa détermination. Le système de programmation et de mise en œuvre de l'aide de la Belgique pourrait toutefois être réexaminé en vue de mieux répondre aux exigences d'harmonisation et d'alignement, telles que formulées dans la Déclaration de Paris. Le CAD invite également la Belgique à renforcer la concentration sectorielle de son aide, dans le cadre de son attachement à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Le renforcement de la cohérence des politiques, par une meilleure structuration des mécanismes interministériels de coordination aux différents niveaux d'autorité, et par le développement d'une réflexion stratégique transversale de long terme, est à cet égard un enjeu important pour les années à venir.

En matière d'aide humanitaire, le CAD recommande la finalisation dans les meilleurs délais du document d'orientation annoncé par Belgique, qui s'appuie sur les *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire* qu'elle a entérinés, ainsi que la consolidation du système de gestion de l'aide humanitaire belge.

Le CAD a procédé à l'examen par les pairs des politiques et programmes de la Belgique en matière de coopération pour le développement le 26 octobre 2005. Les échanges de vues étaient dirigés par M. Richard Manning, Président du CAD. La Délégation de la Belgique était conduite par M. A. De Decker, Ministre de la Coopération au développement de la Belgique. Les pays examinateurs étaient l'Autriche et le Portugal.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif.

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires.

AIDE PUBLIQUE (AP) : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports relatifs au développement financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice de ce volume la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe i) les dons à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %. Ainsi l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

LISTE DES BENEFICIAIRES DE L'AIDE ETABLIE PAR LE CAD : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

PRÉ : Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 dollars en 1998.

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

RÉAMENAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette, d'un rééchelonnement ou d'un prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés bruts (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou nets (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des États-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des États-Unis pour l'année indiquée.

Bibliographie

- APEFE (2004), *Rapport d'activités 2003*, APEFE, Bruxelles.
- BIO (2004), *Rapport annuel 2003*, BIO, Bruxelles.
- Bourgeois G. (2004), *Foreign policy and International Cooperation*, Flemish Ministry for Administrative Affairs, Foreign policy, Media and Tourism, Bruxelles.
- CTB (2005), *Les cycles d'information générales*, CTB, Bruxelles.
- CGRI (2004), *Rapport d'activités 2003*, CGRI-DRI, Bruxelles.
- Commission Européenne/OCDE (2005), *Eurobaromètre, Attitudes envers l'aide au développement*, CE, Bruxelles.
- Commission Européenne/DG DEV (1999), *Eurobaromètres 50.1, Février 1999*, CE, Bruxelles.
- Commission Européenne/DG DEV (2003), *Eurobaromètres 58.2, Mars 2003*, CE Bruxelles.
- CTB (2004a), *Rapport de gestion 2005*, CTB, Bruxelles.
- CTB (2004b), *Comptes annuels 2003*, CTB, Bruxelles.
- CTB (2005), *Plan d'entreprise 2005*, CTB, Bruxelles.
- De Decker A. (2004), *Lignes générales de la politique du département de la coopération au développement*, Bruxelles.
- DGCD (2001), *Construction de la paix dans la Région des Grands Lacs*, DGCD, 2001.
- DGCD (2002a), *Note stratégique - Enseignement et formation*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002b), *Note stratégique - Soins de santé de base*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002c), *Note stratégique - Agriculture et sécurité alimentaire*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002d), *Note stratégique – Infrastructure de base*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002e), *Note stratégique – Prévention des conflits et consolidation de la société*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002f), *Note stratégique- Respect de l'environnement*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002g), *Note stratégique - Égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2002h), *Note stratégique – République Démocratique du Congo*, DGCD, Kinshasa.
- DGCD (2003), *Note stratégique – Économie sociale*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2004a), *La Belgique et la lutte contre le SIDA, Projet de note stratégique, version Octobre 2004*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2004b), *Sondage d'opinion portant sur les connaissances et l'attitude du public belge en matière de coopération d'une part et sur la visibilité de la coopération Fédérale Belge d'autre part*, Rapport final N° 03/1363, 3 Août 2004, DGCD.

- DGCD (2004c), *Rapport d'activités 2003*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2004d), *Aperçu des contributions de la Belgique aux organisations internationales période 2001-2003*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2005a), *Partenariat Mondial pour le développement, Objectif du Millénaire pour le développement 8, Premier rapport d'avancement de la Belgique 2004*, DGCD, Bruxelles.
- DGCD (2005b), *Mémoire de la Belgique présenté au Comité d'Aide au développement, années 2001-2004*, DGCD, Bruxelles.
- Flemish development cooperation (2004), *Country strategy for South Africa, January 2005 – December 2009*, Flemish Government, Bruxelles.
- Nations unies (2001), *Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo*, ONU, New York.
- Nations unies (2003), *Rapport final du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République Démocratique du Congo*, ONU, New York.
- OCDE/CAD (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2001a), *La réduction de la pauvreté*, Les Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2001b), *Coopération pour le développement : examen de la Belgique*, Dossiers du CAD, Vol. 2, N° 2, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2001), *Prévenir les conflits violents: orientations à l'intention des partenaires extérieurs*, Les lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2002), *Œuvrer pour le développement dans des situations de partenariat difficile*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2004a), *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for the Private Sector Development*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2004b), *DAC experts meeting on peace building and development in Eastern Democratic Republic of Congo in the context of the region of Central Africa*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2005), *Coopération pour le développement – Rapport 2004*, Les Dossiers du CAD, Vol. 6, n° 1, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (2005), *Survey on Harmonization and Alignment*, OCDE, Paris.
- OCDE/Centre de développement de l'OCDE (2003), *L'opinion publique contre la pauvreté*, OCDE, Paris.
- OCDE/CRS (2005), *Activités d'aide visant l'égalité homme-femme*, Vol 2005/6, OCDE, Paris.
- OCDE/DAF/INV (2004), *Conducting business with integrity in weak governance zones: issues for discussion and a case study of the DRC*, OCDE, Paris.
- OECD/DAF/INV (2005), *OECD guidelines for Multinational Enterprises: Reports by the national contact points*, 8 June 2005, OCDE, Paris.
- OECD/DAF/INV (2005), *Draft report for the 2005 annual meeting of the NCPs*, OCDE, Paris.

OCHA (2004), *République démocratique du Congo 2005, Procédure d'appel global*, OCHA, New York.

OCHA (2005a), *Global Humanitarian Contributions in 2001: Totals by Donor*, www.reliefweb.int.

OCHA (2005b), *Consolidated Appeals 2004, Summary of pledges and contributions by Donor*, www.reliefweb.int.

Sénat de Belgique (2003), *Commission d'enquête parlementaire chargée d'enquêter sur l'exploitation et le commerce légaux et illégaux de richesses naturelles dans la région des Grands Lacs au vu de la situation conflictuelle actuelle et de l'implication de la Belgique*, Sénat de Belgique, Bruxelles.

SPF Affaires étrangères, Commerce Extérieur et Coopération au développement (2005), *Rapport d'activités 2004*, SPFAE, Bruxelles.

Verwilghen M. (2004), *Entreprendre pour le développement et contre la pauvreté*, DGCD, Bruxelles.

VLIR (2005), *Advanced University Education, International training programmes 2005*, VLIR, Bruxelles.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



Série des examens par les pairs

COMMENT NOUS CONTACTER

Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

**par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org, www.oecd.org/bookshop,
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40
ou par courrier à :**

**Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16
France**

**WORLD WIDE WEB SITE
<http://www.oecd.org/dac>**