



**Examens de l'OCDE sur la coopération
pour le développement**

BELGIQUE

2020



Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2020

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2020), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2020*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/83a41ee9-fr>.

ISBN 978-92-64-81949-8 (imprimé)

ISBN 978-92-64-99969-5 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2309-7140 (imprimé)

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2020

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques, systèmes et programmes de chaque membre font l'objet d'un examen critique tous les cinq à six ans, et cinq membres sont évalués chaque année.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité des politiques et des systèmes de coopération pour le développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement pour accroître leur impact sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement. Ces examens évaluent la performance du membre considéré, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son ensemble.

La Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE apporte un soutien analytique à chaque examen et élabore et met à jour, en étroite concertation avec le Comité, la méthodologie et le cadre d'analyse définis dans le « Manuel de référence pour les examens par les pairs réalisés par le CAD » sur lesquels reposent ces examens (OCDE, 2019^[1]).

Après soumission par le membre examiné d'un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique, ses systèmes et ses programmes, le Secrétariat et deux membres du CAD désignés comme examinateurs se rendent dans la capitale du membre – Bruxelles dans le cadre de cet examen – afin de s'entretenir avec des responsables publics et des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'organisations non gouvernementales.

Contrairement à la pratique habituelle, l'équipe chargée de l'examen par les pairs n'a pas pu compléter cette large consultation par une visite de terrain. Prévus au Burkina Faso début mars 2020, la mission a été annulée en raison de la pandémie de COVID-19. À la place, l'équipe a conduit une étude de cas sur une base documentaire et des entretiens téléphoniques avec les représentants de la coopération belge et des autres partenaires techniques et financiers présents au Burkina Faso. Du fait du calendrier des consultations, l'examen ne couvre pas la période postérieure à l'épidémie de COVID-19.

Le rapport issu de ce processus, contenant les principales conclusions et recommandations du CAD ainsi que le rapport analytique du Secrétariat, a été discuté lors de la réunion du CAD de l'OCDE du 14 octobre 2020. Au cours de cette réunion, des hauts responsables de la Belgique ont répondu aux questions formulées par le Comité.

L'examen par les pairs a pris en compte le contexte politique et économique de la Belgique, dans la mesure où il façonne les politiques et les systèmes de coopération au développement du royaume. L'examen couvre une période politique particulière pour le pays : dirigé depuis octobre 2014 par une coalition de quatre partis politiques alliant libéraux francophones et flamands, chrétiens-démocrates et nationalistes flamands. Le parti nationaliste flamand N-VA, poids lourd de l'exécutif et tenant d'une ligne dure en matière d'immigration, s'est en effet retiré du gouvernement en décembre 2018 pour s'opposer à la signature du Pacte mondial sur les migrations sûres, ordonnées et régulières. Faute d'accord politique autour d'une

majorité gouvernementale, le gouvernement a fonctionné en affaires courantes depuis lors jusqu'au 19 mars 2020, date à laquelle la chambre a accepté de donner les pleins pouvoirs à la coalition minoritaire pour faire face à la pandémie de COVID-19.

Grâce à une croissance économique modérée mais régulière et à un système efficace de prélèvements et de prestations, la Belgique a enregistré de bons résultats dans le domaine du bien-être. Sur la période d'examen, la croissance économique s'est notamment établie en moyenne aux alentours de 1.7 %, sur fond de hausse vigoureuse de l'emploi (OCDE, 2020^[2]). Les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'économie belge risquent de renverser cette tendance positive, avec une contraction de l'économie estimée à 7.9 % pour 2020.

La coopération au développement est placée sous la responsabilité de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD), qui fait partie du Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. La DGD gère 56 % des décaissements d'aide au développement, tandis que les 44 % restants proviennent principalement de la contribution au budget européen, des budgets des autorités locales ou régionales, des coûts des réfugiés en Belgique et de l'allègement de la dette. Enabel, l'agence belge de développement, exécute la politique belge de développement international dans les 14 pays et territoires partenaires de la Belgique et met son expertise à disposition d'autres prestataires. L'institution financière de développement, BIO, investit dans des projets du secteur privé dans les pays en développement ou émergents, soit directement, soit par l'intermédiaire de fonds d'investissements et/ou d'institutions financières.

Remerciements

Les examens par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) remplissent une double fonction d'apprentissage et de redevabilité. Le présent rapport – qui contient les principales conclusions et recommandations du CAD ainsi que le rapport analytique du Secrétariat – est le fruit d'un vaste processus de consultation et d'examen qui a duré neuf mois. Il a été élaboré par une équipe d'examen composée de pairs examinateurs issus du Luxembourg (Marie-Anne Marx, Ministère des Affaires Étrangères, et Européennes et Christine Omes, Lux-Development) et de la Suisse (Christoph Graf, Département fédéral des affaires étrangères). Au sein de la Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE, Joëlline Bénéfice, Analyste des politiques, a été désignée analyste principale pour l'examen, aux côtés de Claire Naval, Analyste des politiques, et de Dan Schreiber, Analyste des politiques (spécialiste du domaine humanitaire). Autumn Lynch a apporté une aide logistique et s'est chargée de la mise en forme et de la production du rapport. Le rapport a été élaboré sous la supervision de Rahul Malhotra, Chef de la division Examens, résultats, évaluation et innovation pour le développement. Isabelle Delpech en a assuré l'édition.

L'équipe tient à exprimer sa reconnaissance pour leurs précieuses contributions des diverses divisions et unités de la Direction de la coopération pour le développement, notamment la division du Financement du développement durable pour son appui statistique, et de l'OCDE, en particulier le Centre de politique et d'administration fiscales, la Direction des affaires financières et des entreprises, la Direction des affaires juridiques, la Direction de la gouvernance publique, le Département des affaires économiques, la Direction de l'environnement, le Secrétariat des relations mondiales, la Direction des statistiques et des données, le Centre de développement, le Groupe d'action financière et le Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales.

L'Examen par les pairs consacré à la Belgique a bénéficié tout au long du processus du concours dévoué des représentants du Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. L'équipe d'examineurs remercie également l'Ambassadeur de Belgique et le représentant résident d'Enabel au Burkina Faso et leur personnel d'avoir favorisé des contacts fluides avec les parties prenantes locales malgré l'absence de mission.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	5
Abréviations et acronymes	10
Résumé	12
Principales conclusions et recommandations du CAD	17
Rapport du secrétariat	24
1 Efforts déployés par la Belgique à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable	25
En bref	26
Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale	26
Cohérence des politiques au service du développement durable	27
Sensibilisation aux enjeux mondiaux	29
Références	31
Notes	33
2 Vision et cadre stratégique de la Belgique	35
En bref	36
Cadre	36
Principes et orientations	38
Logique qui préside à la prise de décisions	40
Références	43
Notes	44
3 Financement de la Belgique à l'appui du développement	46
En bref	47
Volume global de l'APD	47
Répartition de l'APD bilatérale	49
Répartition de l'APD multilatérale	51
Financement du développement durable	52
Références	54
Notes	54

4 Structure et systèmes de la Belgique	56
En bref	57
Compétence, mandat et coordination	57
Systèmes	60
Capacités à l'échelle du système	63
Références	65
Notes	66
5 Modalités de mise en œuvre de l'aide et partenariats de la Belgique	68
En bref	69
Partenariats efficaces	69
Action au niveau des pays	73
Références	77
Notes	77
6 Résultats, évaluation et apprentissage de la Belgique	79
En bref	80
Gestion axée sur les résultats de développement	80
Système d'évaluation	83
Apprentissage institutionnel	84
Références	86
Notes	87
7 Fragilité, crises et aide humanitaire de la Belgique	89
En bref	90
7.A. Crises et fragilité	90
Cadre stratégique	90
Efficacité de la conception des programmes et des instruments	93
Efficacité des modalités de mise en œuvre et des partenariats	95
7.B. Aide humanitaire	98
Cadre stratégique d'aide humanitaire	98
Efficacité des programmes humanitaires	98
Efficacité des modalités de mise en œuvre, des partenariats et des instruments en matière d'aide humanitaire	98
Références	99
Notes	100
Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2015	101
Annexe B. OCDE/CAD : Liste type de tableaux	104
Annexe C. Organigrammes	112
GRAPHIQUES	
Graphique 0.1. L'aide de la Belgique : aperçu synthétique	15
Graphique 2.1. La concentration géographique offre des opportunités pour une approche régionale	37
Graphique 2.2. Les priorités thématiques et sectorielles belges sont multiples	38

Graphique 2.3. Une prise de décision par canal d'acheminement de l'aide	40
Graphique 3.1. Le budget de la coopération belge s'est stabilisé depuis 2015	48
Graphique 3.2. La prise en compte de l'égalité des genres est particulièrement élevée dans les secteurs de la santé, de l'eau et de la gouvernance	50
Graphique 3.3. Les organisations multilatérales partenaires sont les principales bénéficiaires des contributions belges aux budgets centraux	52
Graphique 4.1. La DGD est responsable de l'octroi de 56 % de l'aide belge	58
Graphique 7.1. L'APD belge dans les contextes fragiles et d'urgence se maintient à un niveau relativement stable depuis 2013	93
Graphique 7.2. Le cadre programmatique équilibre flexibilité et pertinence à long-terme	96
Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2015, par thème	103
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2018	111
Graphique C.1. Organigramme de la Direction générale Coopération au développement et aide humanitaire du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement de la Belgique (DGD)	112
Graphique C.2. Organigramme d'Enabel	113
Graphique C.3. Organigramme de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO)	114

INFOGRAPHIES

Infographie 1. Conclusions de l'examen par les pairs de la coopération pour le développement de 2020	16
--	----

TABLEAUX

Tableau 4.1. Analyse des systèmes de coopération au développement de la Belgique	62
Tableau 5.1. Résultats de la Belgique dans le suivi 2018 du Partenariat mondial	76
Tableau B.1. Apports financiers totaux	104
Tableau B.2. APD par grandes catégories	105
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	106
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	107
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	108
Tableau B.6. Panorama comparatif	109
Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux PMA	110

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des **StatLinks**. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur internet le lien commençant par : <https://doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Abréviations et acronymes

3D-LO	Defense, diplomacy, development, law and order
ACNG	Acteurs de coopération non gouvernementale
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
APD	Aide publique au développement
BPF	Business Partnership Facility
CAD	Comité d'aide au développement
CCPD	Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CICPD	Commission interdépartementale pour la cohérence des politiques au service du développement
CSC	Cadres stratégiques communs
CTB	Coopération technique belge
DCD	Direction de la coopération pour le développement
DGD	Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire
FMI	Fonds monétaire international
FRAME	Fragility resilience assessment management exercise
GENE	Global Education Network
HCR	Haut-commissariat aux réfugiés
IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
JIM	Joint Impact Model
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OIM	Organisation internationale des migrations
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PARSIB	Projet d'appui au renforcement de la sécurité intérieure du Burkina Faso

PMA	Pays les moins avancés
PPD	Plans prévisionnels de dépenses
PTF	Partenaires techniques et financiers
RNB	Revenu national brut
SDGs	Sustainable development goals
SNPC	Système de notification des pays créanciers
SPF	Service public fédéral
TOSSD	Soutien public total au développement durable

Sigles utilisés

EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie (nul)
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais inclus dans le total
s.o.	Sans objet
p	Données provisoires

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

Taux de change annuel moyen : 1 USD = EUR

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0.7780	0.7532	0.7537	0.9015	0.9043	0.8871	0.8473	0.8933

Résumé

La Belgique est membre du Comité d'aide au développement (CAD) depuis 1960 et le dernier examen du pays par les pairs a eu lieu en 2015. Ce rapport passe en revue les progrès réalisés depuis lors, met en évidence les succès et les défis récents, et fait des recommandations pour l'avenir. La Belgique a partiellement mis en œuvre 53 % des recommandations formulées en 2015, et en a pleinement mis en œuvre 35 %. Cet examen – qui comprend les principales conclusions et recommandations du CAD et le rapport analytique du Secrétariat – a été préparé avec des examinateurs du Luxembourg et de la Suisse pour la réunion d'examen par les pairs du CAD de la Belgique à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) le 14 octobre 2020.

Efforts déployés à l'échelle mondiale. La Belgique se distingue par son engagement international en faveur de la cause des pays en situation de fragilité et de l'égalité des genres, principalement en matière de santé et droits sexuels et reproductifs. Fervent défenseur du multilatéralisme pour traiter des enjeux mondiaux, elle s'investit activement dans la réforme des Nations Unies. Cependant, bien qu'engagée en faveur de la cohérence des politiques pour le développement, la Belgique mobilise peu les instances de coordination et de suivi qui lui permettraient de mesurer l'impact de ses politiques domestiques sur les pays en développement. Si la recherche de cohérence passe avant tout par la mise en œuvre d'une approche globale, c'est-à-dire une cohérence interne à sa politique étrangère, la création de partenariats multi-acteurs a d'ores et déjà facilité la prise en compte des enjeux de développement dans des secteurs clés de l'économie belge, tels que la filière chocolat, les médicaments ou le commerce diamantaire. L'engagement de la Belgique en faveur de la citoyenneté mondiale est exemplaire. En revanche, sa stratégie de communication traite peu des risques associés à un engagement dans des États fragiles.

Vision et cadre stratégique. La Belgique a modernisé son cadre stratégique en renouvelant son partenariat avec le secteur privé et en traitant du numérique pour le développement – tout en se concentrant sur les contextes fragiles. Cette réorientation a conduit à une multiplication thématique sans clarifier l'ordre des priorités, la façon dont les différents thèmes se répondent pour traiter des causes et conséquences de la fragilité, ni comment les questions de genre, d'environnement et de migrations sont intégrées dans l'ensemble du portefeuille de coopération. La loi relative à la coopération internationale s'inscrit dans la philosophie générale du Programme à l'horizon 2030 : l'approche fondée sur les droits sert de cadre analytique pour identifier les populations laissées de côté et dont les droits et libertés sont bafoués mais ne précise pas les conséquences d'une telle approche sur la programmation. Enfin, le cadre stratégique met en avant le rôle des partenariats pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) et l'importance de respecter le droit d'initiative et le mandat de chaque acteur.

Financement du développement. La Belgique est le 10^e membre du CAD le plus généreux en proportion du revenu national brut (RNB) versé au titre de l'aide publique au développement (APD). Après des années de forte réduction budgétaire, le budget de l'APD s'est relativement stabilisé autour de 0.42 % du RNB entre 2015 et 2019 sans prévisions de croissance. Les allocations bilatérales, majoritairement sous forme de subventions, sont globalement en accord avec les priorités énoncées dans la Loi de coopération au développement avec une concentration sur les pays les moins avancés (PMA) et les contextes fragiles, et un engagement en faveur de l'égalité femmes-hommes, mais montre une certaine dispersion thématique.

Les contributions aux budgets centraux concentrées sur 15 organisations multilatérales reflètent l'importance que la Belgique accorde au multilatéralisme. Enfin, la Belgique a lancé plusieurs initiatives pour mobiliser des ressources additionnelles au financement du développement. Ces initiatives, aux succès variables, incluent le renoncement à l'exonération d'impôt sur les dépenses d'APD, l'émission d'obligations d'impact humanitaire et la création d'un fonds d'investissement ouvert aux investissements privés. Alors que l'institution financière de développement BIO renforce ses mécanismes de mesure des résultats, des efforts accrus pour clarifier les résultats attendus de chaque investissement et leur contribution aux ODD, en complément de la logique d'intervention générale, renforceraient son efficacité.

Structures et systèmes. La coopération au développement belge a engagé des réformes pour rationaliser ses efforts, favoriser les synergies, être plus flexible et accroître son impact, notamment en renforçant l'autonomie de ses partenaires. La Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) doit désormais occuper sa place de force de proposition stratégique et de coordinatrice. Le personnel de la DGD est affecté par le rythme et la nature des réformes, et demandeur d'un accompagnement renforcé et d'une communication plus active. Un état des lieux des besoins et compétences disponibles, au sein de la DGD comme auprès des partenaires, permettrait à la DGD d'établir un plan d'action pour réconcilier besoins et ressources et s'engager pleinement dans la planification et la prévision des effectifs. Enfin, un renforcement de l'approche pangouvernementale ainsi qu'une réflexion sur le niveau de décentralisation au sein de l'administration et sur la division des responsabilités entre les niveaux politique et administratif contribueraient à renforcer l'efficacité de l'aide belge.

Mise en œuvre et partenariats. La Belgique a mis en place des instruments prévisibles et flexibles pour financer ses partenaires. L'instauration de cadres stratégiques communs aux acteurs de coopération non gouvernementaux a permis de rationaliser et consolider une partie de l'effort bilatéral, et pourrait servir d'inspiration pour la rédaction de stratégies pays couvrant l'ensemble des canaux de financement. La Belgique a amélioré la transparence et la redevabilité de sa coopération au développement auprès du public belge et dans ses pays et territoires partenaires. Elle est un acteur impliqué dans la coordination des partenaires techniques et financiers et est reconnue par ses pairs pour le courage politique dont elle fait preuve dans ses échanges avec les gouvernements sur les questions de droits humains. Bien qu'elle soit impliquée dans des exercices de consultation, l'alignement sur les priorités de développement de ses pays partenaires, l'appropriation des pays et son utilisation des systèmes nationaux sont en baisse.

Résultats, évaluation et apprentissage. Alors que la Belgique refonde son approche de la gestion axée sur les résultats pour mettre en avant les contributions de la coopération belge aux ODD, elle devra s'assurer que les nouvelles modalités de suivi permettent également de renseigner la prise de décision stratégique, y compris au niveau des pays partenaires, et qu'elles ne créent pas de contraintes incompatibles avec une gestion adaptative dans les contextes fragiles. La Belgique s'est dotée d'un système d'évaluation qui repose sur les capacités des partenaires de mise en œuvre et permet au service de l'Évaluation spéciale de se concentrer sur des évaluations transversales et stratégiques et le suivi de la mise en œuvre des recommandations. Alors que la DGD et Enabel développent de nouveaux instruments pour gérer les connaissances, une plus grande clarté sur la stratégie d'apprentissage et le rôle de chaque acteur permettrait de mieux coordonner les efforts.

Fragilité, crise et aide humanitaire. L'approche belge de la fragilité et des urgences repose sur une longue expérience des contextes fragiles, un cadre institutionnel réformé pour accroître sa flexibilité et sa réactivité, une coordination pangouvernementale renforcée et une gestion des risques modernisée. Néanmoins, les moyens alloués à la consolidation de la paix, la prévention des conflits et la réforme onusienne de la paix et de la sécurité ne sont pas à la hauteur de l'ambition affichée par la Belgique. De même, les efforts de sensibilisation aux enjeux de programmation dans les contextes fragiles n'ont pas encore touché l'ensemble du personnel de la coopération belge. La Belgique est un acteur humanitaire très apprécié, tant pour son plaidoyer stratégique que pour ses efforts pour assurer un financement flexible, prévisible et en accord avec ses convictions. L'écart croissant entre le budget humanitaire et les effectifs pose un sérieux risque de réputation.

Recommandations du CAD à l'intention de la Belgique

1. Le Service Public Fédéral (SPF) Affaires étrangères devrait étendre les mécanismes mis en place dans le cadre de l'approche globale, renforcer la coordination entre les taskforces et y associer plus systématiquement les partenaires clés. Il devrait s'inspirer de cette approche pour ancrer l'approche pangouvernementale dans son programme de développement.
2. La DGD devrait continuer d'adapter ses procédures pour assurer une programmation axée sur les enjeux de résilience et de développement plutôt que sur les modalités de mise en œuvre en :
 - Assurant que les lignes budgétaires, canaux de financement et systèmes de gestion offrent la flexibilité nécessaire pour une gestion et des partenariats adaptatifs.
 - Poursuivant la sensibilisation de l'ensemble de son personnel et de celui de ses partenaires, y compris dans des fonctions supports, aux implications des enjeux opérationnels spécifiques aux contextes fragiles.
3. La Belgique devrait préciser les niveaux de délégation de responsabilité pour définir la politique de coopération, élaborer des portefeuilles pays, et gérer la connaissance stratégique et technique afin de rationaliser la prise de décision et optimiser l'apprentissage.
4. La Belgique devrait élaborer des stratégies pays et régionales couvrant l'ensemble des canaux d'acheminement de l'aide pour ses régions, pays et territoires prioritaires et concentrer le dialogue avec les partenaires de mise en œuvre sur les priorités ainsi identifiées.
5. S'appuyant sur son expérience de dialogue robuste, la Belgique devrait s'assurer que les gouvernements des pays et territoires partenaires soient impliqués suffisamment en amont de la définition des portefeuilles pays pour renforcer l'appropriation et la redevabilité mutuelle et garantir des résultats durables.
6. BIO devrait renforcer ses efforts pour mesurer et communiquer les résultats ex ante et ex post de chaque investissement et rechercher des complémentarités avec les portefeuilles pays d'Enabel.
7. La DGD devrait, en consultation avec ses partenaires, clarifier dans une stratégie générale :
 - l'ordre des priorités et comment ces priorités et thèmes transversaux se répondent dans les contextes fragiles ;
 - les conséquences opérationnelles d'une approche fondée sur les droits pour réduire la pauvreté et ne laisser personne de côté.

Une telle réflexion pourra servir de feuille de route pour l'élaboration de futures stratégies thématiques et régionales et portefeuilles pays.

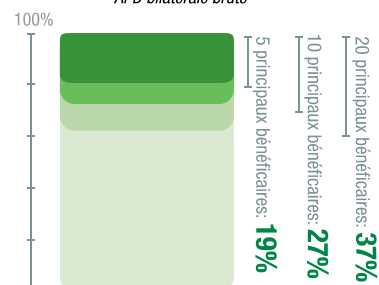
8. Dans l'esprit de son approche globale, la Belgique devrait mobiliser les taskforces créées dans le cadre de cette approche ainsi que d'autres mécanismes existants ou à créer afin d'identifier les politiques domestiques ayant un impact sur les pays en développement et relayer les enjeux aux services publics fédéraux et ministères concernés et leurs cabinets.
9. La Belgique devrait établir une feuille de route pour maintenir les volumes d'APD à court-terme avant de revenir à une trajectoire de croissance à moyen-terme.
10. Dans le cadre d'une planification stratégique de ses effectifs, la DGD devrait recenser les compétences disponibles dans l'ensemble du système, évaluer si elles correspondent à ses priorités stratégiques, accompagner le déploiement des récentes réformes et former le personnel en fonction des nouveaux besoins. Cela pourrait inclure des rotations de postes entre les départements et avec les autres acteurs de la coopération bilatérale directe.

Graphique 0.1. L'aide de la Belgique : aperçu synthétique

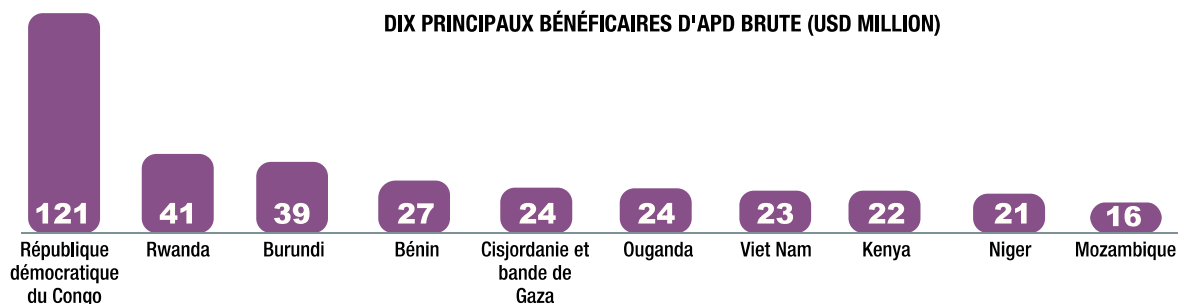
APD net	2017	2018	Variation 2017/18	APD équivalent don 2018
Prix courants (USD millions)	2 196	2 348	6.9%	2 312
Prix constants (2017 USD millions)	2 196	2 206	0.5%	2 172
En Euro (millions)	1 948	1 989	2.1%	1 959
APD/RNB	0.45%			0.43%
Aide bilatérale	59%	57%		58%

QUELLE EST LA CONCENTRATION DE L'APD BELGE?

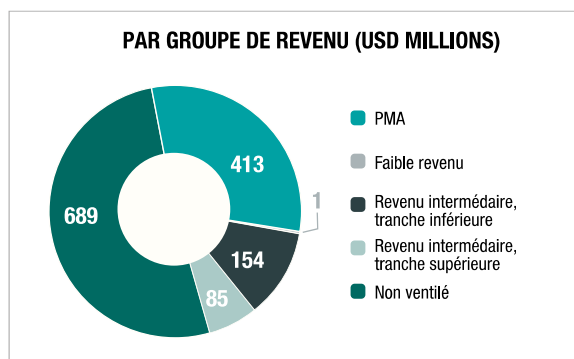
Part de l'APD aux principaux bénéficiaires, APD bilatérale brute



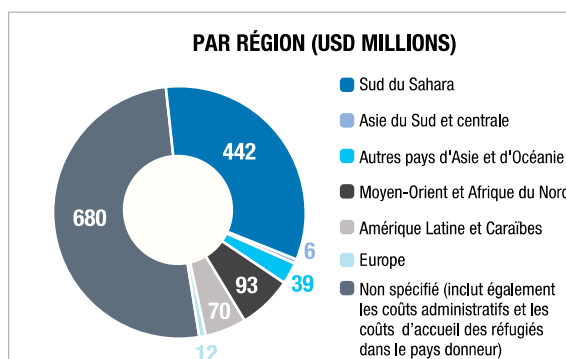
DIX PRINCIPAUX BÉNÉFICAIRES D'APD BRUTE (USD MILLION)



PAR GROUPE DE REVENU (USD MILLIONS)



PAR RÉGION (USD MILLIONS)



PAR SECTEUR (%)



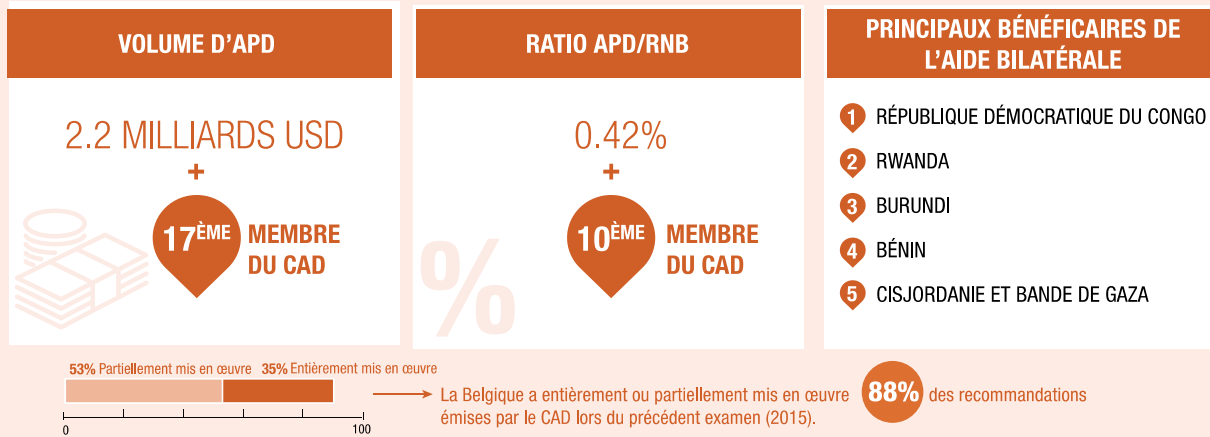
Les données se réfèrent aux engagements d'APD.
APD bilatérale brute, moyenne 2017-18, sauf indication contraire.

Source : OCDE (2020^[3]), Système de notification des pays créanciers (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184548>

Infographie 1. Conclusions de l'examen par les pairs de la coopération pour le développement de 2020

L'aide publique au développement en chiffres



Partenaire de développement estimé, la Belgique...

Soutient les **pays les plus pauvres et en fragilité** en Afrique



A maintenu les crises oubliées et confits à l'ordre du jour européen

Valorise les **mandats de ses partenaires**



15% de l'APD bilatérale est dirigée vers les budgets centraux des ONG

Est fidèle aux **principes humanitaires**



Plus d'un quart de l'aide humanitaire belge est mise en œuvre par des acteurs locaux

La Belgique devrait faire plus pour...

Remplir son engagement de verser 0,7% du RNB sous forme d'APD



Consolider les réformes et renforcer le pilotage stratégique



Renforcer la consultation des partenaires pour favoriser l'appropriation



Chiffres basés sur les données de 2019 en prix courants, les données complètes les plus récentes déclarées par les membres du CAD dans le Système de notification des pays créanciers (CRS) de l'OCDE, sauf principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale (données 2017-18). Le volume de l'APD et le classement APD/RNB sont parmi les pays du CAD.

Principales conclusions et recommandations du CAD

La Belgique est un acteur reconnu auprès des pays les moins avancés et dans les contextes fragiles

La Belgique, avocate de la cause des pays pauvres et des contextes de fragilité

Avocate incontournable de la cause des pays les moins avancés (PMA) et des contextes de fragilité, la coopération belge vise à réduire la pauvreté et à prévenir les conflits, comme l'illustrent ses priorités géographiques. Ainsi, la coopération gouvernementale bilatérale se démarque par une remarquable concentration en Afrique de l'Ouest et dans la région des Grands Lacs, et 13 de ses 14 pays et territoires partenaires sont en situation de fragilité ou des PMA depuis le retrait de six pays (principalement des pays à revenu intermédiaire). Par ailleurs, avec 0.14 % de son revenu national brut versé comme aide publique au développement (APD) en faveur des PMA, la Belgique est plus généreuse que la moyenne du Comité d'aide au développement (CAD) envers ces pays.

Son plaidoyer sur l'égalité des genres, la prévention des conflits et la citoyenneté mondiale est reconnu

La Belgique a su mobiliser la communauté internationale autour d'enjeux tels que : la prévention des conflits, principalement en Afrique centrale et au Sahel ; l'égalité des genres, principalement en matière de santé et droits sexuels et reproductifs via l'initiative « She decides » ; et le droit des enfants. La Belgique est également reconnue par ses pairs pour ses échanges avec les gouvernements partenaires sur les questions de droits humains et de gouvernance. Forte de son expertise géographique et thématique et d'un cadre stratégique solide, la Belgique est à même de faire valoir sa valeur ajoutée sur les questions de fragilité. La Belgique s'est également démarquée par la mise à l'ordre du jour européen d'une de ses nouvelles priorités thématiques : le numérique pour le développement.

L'importance que la Belgique accorde aux enjeux mondiaux se retrouve également dans son engagement en faveur de l'éducation à la citoyenneté mondiale. Une volonté politique affichée en accord avec le Programme à l'horizon 2030, une approche étayée par l'expérience ainsi que des partenariats inclusifs ont permis l'acquisition de connaissance, la sensibilisation et l'adhésion aux valeurs de la citoyenneté mondiale par les publics visés.

Les partenariats mettent en avant les mandats de chaque acteur

Les partenariats avec les organisations multilatérales, la société civile et le secteur privé sont au cœur de la mise en œuvre de la coopération belge. Ces partenariats mettent en valeur les mandats de chacun tout en limitant les coûts de transaction grâce, d'une part, aux mécanismes de financement – flexibles,

prévisibles, et généralement sous forme de contributions aux budgets centraux – et, d'autre part, aux obligations de rapportage axées sur la pertinence, les résultats et l'apprentissage. La Belgique participe également activement aux mécanismes de coordination des bailleurs, au siège comme sur le terrain, dans un objectif d'efficience et d'efficacité.

La Belgique est une fervente avocate du cadre multilatéral, pour son rôle normatif et de coordination et sa capacité à traiter des enjeux mondiaux et à amplifier la voix du Royaume sur la scène internationale et européenne. La Belgique est notamment investie dans la réforme des Nations Unies pour en renforcer la légitimité, la représentativité et l'efficacité. La réduction du nombre de partenaires multilatéraux de 20 à 15 a facilité le dialogue stratégique. La décision d'accroître ce dialogue sur le terrain via les ambassades offre des opportunités pour amplifier la voix de la Belgique.

Les acteurs de coopération non gouvernementale (ACNG) sont des partenaires de prédilection de la Belgique bénéficiant de 21 % de l'APD bilatérale en 2017-18, soit sept points de plus que la moyenne du CAD. La Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) s'est engagée dans un processus ambitieux pour rationaliser et consolider son engagement avec les ACNG belges, avec lesquels la stratégie de partenariat reste à finaliser. Au cœur du dispositif, les nouveaux cadres stratégiques communs ont permis de coordonner les partenaires autour d'objectifs partagés tout en préservant leur droit d'initiative. Le fait qu'Enabel, l'agence belge de développement, ait désormais pour mandat d'établir des accords avec des partenaires de la société civile locaux devrait permettre de mieux intégrer les dimensions sociétales et politiques de la fragilité dans ses programmes.

La Charte belge des Objectifs de développement durable (ODD) est au cœur du renouveau du partenariat avec le secteur privé belge. En plus de soutenir le secteur privé local, le partenariat s'étend au secteur privé belge et international pour mobiliser les capacités techniques et financières de ce dernier et contribuer à un changement des pratiques en faveur du développement durable, comme illustré dans l'initiative Beyond Chocolate, qui a facilité la prise en compte des enjeux de développement dans un secteur clé de l'économie belge.

Défenseuse de la cause humanitaire, la Belgique est fidèle à ses principes

La Belgique est un acteur humanitaire très apprécié, tant pour son plaidoyer au sein d'instances telles que le Conseil de sécurité des Nations Unies entre 2019 et 2020, que pour ses efforts pour assurer un financement flexible et prévisible. Elle a par ailleurs pris des engagements ambitieux dans le cadre du Grand Bargain, dont elle assure un suivi régulier. Ainsi, la Belgique a dépassé son objectif d'attribuer 25 % de l'aide humanitaire à des acteurs locaux d'ici 2020. Elle a également formé son personnel pour augmenter la part d'aide sous forme d'assistance monétaire. L'intérêt porté aux approches humanitaires innovantes ou en phase expérimentale est un des traits distinctifs de l'approche belge durant ces dernières années – du lancement du premier « Humanitarian Impact Bond » à l'organisation d'un « hackaton » pour développer une application numérique en soutien à des opérations d'urgence.

La Belgique peut bâtir sur ses acquis

L'approche globale a le potentiel d'ancre la coordination pangouvernementale

En raison de l'attention qu'elle porte aux contextes fragiles, la Belgique a renforcé les mécanismes de coordination pangouvernementale pour consolider le lien entre les actions de développement, paix et humanitaire. Ces mécanismes s'inscrivent dans « l'approche globale » et reposent sur la mobilisation de taskforces qui rassemblent les acteurs clés de l'administration publique à l'échelle fédérale – et dans certains cas extérieurs – autour de problématiques concrètes. Mobilisées de façon ad hoc, ces taskforces font encore peu l'objet de coordination d'ensemble et de mécanismes d'apprentissage communs.

Recommandation

1. Le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères devrait étendre les mécanismes mis en place dans le cadre de l'approche globale, renforcer la coordination entre les taskforces et y associer plus systématiquement les partenaires clés. Il devrait s'inspirer de cette approche pour ancrer l'approche pangouvernementale dans son programme de développement.

Le Nexus bénéficierait d'une stratégie d'engagement commune aux acteurs belges et d'une réflexion sur les modalités de mise en œuvre

Malgré un plaidoyer en faveur de la prévention des conflits, les moyens alloués à la consolidation de la paix, la prévention des conflits et la réforme onusienne de la paix et de la sécurité ne sont pas à la hauteur de la vision affichée par la Belgique. De plus, à l'exception d'une ligne budgétaire « consolidation de la société » qui peut être mobilisée par tous les acteurs, la programmation par canaux d'acheminements freine la mise en œuvre du Nexus développement, paix, humanitaire. Par exemple, les organisations multilatérales actives dans les contextes d'urgence prolongée se voient astreintes à un « label » d'agence humanitaire, souvent perçu comme un carcan inadapté aux réalités complexes des contextes de crise et de fragilité.

La Belgique a renforcé sa gestion axée sur les résultats et s'est dotée d'une stratégie de gestion informée des risques, évolution cruciale alors que la Belgique est principalement active dans les contextes fragiles. Néanmoins, le personnel du SPF et de l'agence Enabel ne s'est pas encore pleinement approprié la nouvelle approche d'analyse et de gestion des risques, notamment basée sur l'instrument FRAME (Fragility Resilience Assessment Management Exercice). De plus, les scénarios de contingence identifiés dans les portefeuilles pays ne sont pas mobilisés pour adapter la programmation aux changements de contexte. Alors que l'agence est dotée de processus permettant une programmation et une gestion adaptatives, l'obligation de rapporter annuellement à la DGD sa contribution à des résultats attendus pré-identifiés, comme stipulée dans le contrat de gestion, associée à la pression pour démontrer une efficacité après deux à trois ans d'interventions pourraient entrer en contradiction avec la nécessité de développer des approches non linéaires, nécessaires dans des contextes volatiles.

Recommandation

2. La DGD devrait continuer d'adapter ses procédures pour assurer une programmation axée sur le traitement des enjeux de résilience et de développement plutôt que sur les modalités de mise en œuvre en :
 - Assurant que les lignes budgétaires, canaux de financement et systèmes de gestion offrent la flexibilité nécessaire pour une gestion et des partenariats adaptatifs.
 - Poursuivant la sensibilisation de l'ensemble de son personnel et de celui de ses partenaires, y compris dans les fonctions supports, aux implications des enjeux opérationnels spécifiques aux contextes fragiles.

La réforme du système de coopération pourra le rendre plus efficace, mais son pilotage devra être renforcé

La Belgique s'est engagée dans un ambitieux processus de réforme institutionnelle et organisationnelle qui a renforcé l'autonomie de ses partenaires. Pour tirer pleinement profit de ces réformes, la DGD doit assumer son rôle de pilotage stratégique.

La réforme a notamment élargi le mandat de l'agence de développement, Enabel, anciennement Coopération technique belge (CTB), accru son autonomie et sa flexibilité, rapproché la prise de décision du terrain et permis d'établir des partenariats entre l'agence et un large éventail d'acteurs. Toutefois, la nouvelle flexibilité offerte par les réformes n'est pas pleinement exploitée. Notamment, malgré une gestion par portefeuille au sein de l'agence, la délégation d'autorité administrative concernant la programmation reste limitée et questionne l'efficacité des procédures.

Comme identifié lors de l'examen par les pairs de 2015, bien que la DGD dispose d'une bonne visibilité des acteurs présents dans ses pays et territoires partenaires et de leurs objectifs, chaque partenariat est mis en œuvre en silo et ne s'inscrit pas dans des stratégies pays articulées autour des priorités de la coopération belge. La rationalisation de la coopération non gouvernementale autour de cadres stratégiques communs et l'élaboration de diagnostics partagés dans les contextes fragiles peuvent servir de première étape pour élaborer des stratégies pays globales, au moins pour les pays et territoires prioritaires.

Dans ce contexte d'autonomie des partenaires, la gestion des connaissances se révèle critique. Au sein de la DGD, les efforts se sont concentrés sur des approches transversales aux canaux d'acheminement, appuyés par une fonction d'évaluation, stratégique et indépendante, qui couvre tous les acteurs de la coopération. Au sein d'Enabel, la forte concentration géographique sur deux régions d'intervention offre des opportunités d'apprentissage régional. Faute de stratégie partagée et de précisions sur le type de connaissances que chacun doit produire, il y a un risque que les initiatives prises par la DGD et Enabel soient redondantes ou ne répondent pas à toutes les attentes.

Recommandations

3. La Belgique devrait préciser les niveaux de délégation de responsabilité pour définir la politique de coopération, élaborer des portefeuilles pays, et gérer la connaissance stratégique et technique afin de rationaliser la prise de décision et optimiser l'apprentissage.
4. La Belgique devrait élaborer des stratégies pays et régionales couvrant l'ensemble des canaux d'acheminement de l'aide pour ses régions, pays et territoires prioritaires, et concentrer le dialogue avec les partenaires de mise en œuvre sur les priorités ainsi identifiées.

Attentive aux principes de transparence et d'efficacité de l'aide, la coopération belge fait face à des difficultés d'appropriation

La Belgique a fait d'importants efforts pour améliorer la transparence et la redevabilité de sa coopération au développement auprès du public belge et dans les pays et territoires partenaires. Attentive à l'appropriation de la coopération par l'ensemble de la société dans les pays et territoires partenaires, la Belgique s'implique dans des consultations larges, dans lesquelles le secteur privé demeure toutefois peu représenté. La programmation belge se caractérise également par une approche inclusive, basée sur des analyses contextuelles détaillées. Néanmoins, l'alignement sur les priorités de développement de ses pays et territoires partenaires, l'appropriation des partenaires et l'utilisation des systèmes nationaux sont en baisse. Les récentes réformes ont également eu un impact sur la synchronisation des consultations

bilatérales avec la prise de décisions et la définition des portefeuilles de coopération bilatérale directe. Consciente de ces limites, la Belgique revoit ses modes opératoires pour assurer que ces consultations soient conduites en temps voulu.

Recommandation

5. S'appuyant sur son expérience de dialogue robuste, la Belgique devrait s'assurer que les gouvernements des pays et territoires partenaires soient impliqués suffisamment en amont de la définition des portefeuilles pays pour renforcer l'appropriation et la redevabilité mutuelle et garantir des résultats durables.

Les progrès de mobilisation de ressources additionnelles en faveur du développement durable et de la réduction de la pauvreté sont à poursuivre

La Belgique a lancé plusieurs initiatives pour mobiliser des ressources additionnelles au financement du développement. Ces initiatives, aux succès variables, incluent le renoncement à l'exonération d'impôt sur les dépenses d'APD dans les pays en développement, l'émission d'obligations d'impact humanitaire et la création d'un fonds d'investissement ouvert aux investissements privés au sein de l'institution financière de développement, BIO.

La place de BIO dans le système de coopération belge s'accroît et, suivant les recommandations du précédent examen par les pairs, l'institution a renforcé les mécanismes d'analyse préalable permettant d'assurer que ses investissements contribuent aux ODD et aux objectifs de la coopération belge. Ces évolutions concernent cependant davantage les principes généraux que les résultats de chaque investissement dans leur contexte. De même, les notifications au CAD rendent compte de l'effet de mobilisation de BIO mais ne comprennent pas d'informations détaillées sur ses activités.

Recommandation

6. BIO devrait renforcer ses efforts pour mesurer et communiquer les résultats *ex ante* et *ex post* de chaque investissement et rechercher des complémentarités avec les portefeuilles pays d'Enabel.

La Belgique doit relever certains défis

Le cadre stratégique global modernisé pourrait mieux guider la prise de décision

La Belgique a modernisé son cadre stratégique en renouvelant son partenariat avec le secteur privé et en ajoutant le numérique pour le développement à ses priorités stratégiques tout en se concentrant sur les contextes fragiles. Cette réorientation a conduit à une multiplication thématique, mais elle n'a pas clarifié l'ordre des priorités, la façon dont les différents thèmes se répondent pour traiter des causes et conséquences de la fragilité, ou encore comment les questions de genre, d'environnement et de migrations sont intégrées dans le portefeuille de coopération. Il est par ailleurs difficile de mobiliser des financements stratégiques ciblant les questions de genre et de mesurer leurs impacts en dehors de l'initiative « She decides ». Clarifier les complémentarités thématiques et saisir les opportunités offertes par la concentration dans les deux sous-régions fragiles que sont le Sahel et l'Afrique centrale pourraient accroître l'ambition du cadre stratégique belge et son appropriation par les partenaires de mise en œuvre.

Les notes stratégiques, peu utilisées, guident peu les décisions des partenaires de mise en œuvre que sont l'agence de développement Enabel et les ACNG. Alors que la DGD réfléchit à actualiser ses notes stratégiques, notamment pour mettre en avant sa contribution aux ODD, les thèmes retenus et leur contenu influenceront sa capacité à être force de proposition vis-à-vis des acteurs politiques et des partenaires de mise en œuvre.

Bien que majoritairement définie avant les grands accords internationaux autour du développement durable, la stratégie de coopération belge s'inscrit dans la philosophie générale du Programme à l'horizon 2030 : l'approche fondée sur les droits sert de cadre analytique pour identifier les populations laissées de côté et dont les droits et libertés sont bafoués, tout en mettant l'accent sur le droit des femmes et des enfants. Le récent projet de recherche « The SDGs as a compass » doit permettre d'identifier comment renforcer cet alignement. Le discours stratégique ne précise toutefois pas quelles sont les attentes vis-à-vis d'une approche fondée sur les droits, ni comment elle doit contribuer à réduire la pauvreté et les inégalités et ne laisser personne de côté.

Recommandation

7. La DGD devrait, en consultation avec ses partenaires, clarifier dans une stratégie générale :
 - l'ordre des priorités et comment ces priorités et thèmes transversaux se répondent dans les contextes fragiles ;
 - les conséquences opérationnelles d'une approche fondée sur les droits pour réduire la pauvreté et ne laisser personne de côté.

Une telle réflexion pourra servir de feuille de route pour l'élaboration de futures stratégies thématiques et régionales et portefeuilles pays.

La recherche de cohérence des politiques est concentrée sur la politique extérieure

Bien qu'engagée en faveur de la cohérence des politiques pour le développement, la Belgique mobilise peu les instances de coordination et de suivi qui lui permettraient de mesurer l'impact de ses politiques domestiques sur les pays en développement. La recherche de cohérence passe avant tout par la mise en œuvre d'une approche globale, c'est-à-dire une cohérence interne à sa politique étrangère. La création de partenariats multi-acteurs a toutefois facilité la prise en compte des enjeux de développement dans les pratiques domestiques relatives aux secteurs clés de l'économie belge, tels que la filière chocolat, les médicaments ou le commerce diamantaire.

Recommandation

8. Dans l'esprit de son approche globale, la Belgique devrait mobiliser les taskforces créées dans le cadre de cette approche ainsi que d'autres mécanismes existants ou à créer afin d'identifier les politiques domestiques ayant un impact sur les pays en développement et relayer les enjeux aux services publics fédéraux et ministères concernés et leurs cabinets.

La Belgique n'a pas établi de trajectoire pour augmenter son APD et atteindre ses cibles financières

Après des années de forte réduction budgétaire, le budget de l'APD est relativement stable depuis 2015, atteignant 0.42 % du revenu national brut (RNB) en 2019 – soit 2.2 milliards USD – mais il demeure loin

de l'engagement international de verser 0.7 % du RNB au titre de l'aide. Bien que le public et le Parlement soutiennent cet objectif, et contrairement aux recommandations du précédent examen, la Belgique ne s'est toujours pas dotée d'une feuille de route pragmatique pour revenir à des prévisions de croissance de l'aide. Or une telle feuille de route sera critique dans la situation économique post-COVID.

Par ailleurs, la part de l'aide pays programmable est relativement faible, ce qui freine les capacités de pilotage de la Belgique. En conséquence, la Belgique n'a consacré que 31.2 % de son aide bilatérale aux PMA en 2017-18, alors qu'elle s'était engagée dans son cadre stratégique à atteindre 50 %, et elle n'a pas fixé de date butoir pour atteindre cette cible comme recommandé en 2015. Néanmoins, la concentration des nouveaux engagements d'Enabel dans ces contextes met la Belgique sur la bonne voie.

Recommandation

9. La Belgique devrait établir une feuille de route pour maintenir les volumes d'APD à court-terme avant de revenir à une trajectoire de croissance à moyen-terme.

Le personnel bénéficierait de la consolidation des réformes et de la planification des effectifs

Malgré une pression sur les effectifs de l'ensemble du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement qui a particulièrement impacté la DGD jusqu'en 2016, une rotation importante du personnel et la contraction générale des moyens budgétaires alloués à la fonction publique belge, la DGD a réussi à stabiliser le nombre de ses agents ces trois dernières années grâce à un dispositif d'échanges de fonctionnaires, de mobilité interne et de détachement. Toutefois, les fonctions de coopération au développement dans le réseau des postes ont chuté drastiquement, passant de 54 en 2014 à 28 en 2020. Malgré des budgets opérationnels en augmentation, l'équipe humanitaire a également vu ses effectifs diminuer, ce qui accroît les risques fiduciaires et de réputation. Enfin, l'intégration des anciens attachés de coopération internationale dans une carrière unique a eu un impact direct sur la gestion de l'expertise et de la connaissance de la DGD, notamment en ce qui concerne les enjeux de fragilité. Par ailleurs, les réformes successives, menées avec peu de consultations, ont contribué à un essoufflement et une perte de repères du personnel quant au nouveau rôle de la DGD, qui se traduisent notamment par des taux élevés d'absence de longue durée, y compris pour cause de stress accru. Alors que les fonctions de la DGD évoluent et que l'expertise technique est désormais du seul ressort de l'agence, il devient critique de faire évoluer les profils de compétence au profit de la coordination et du pilotage stratégique, et d'éviter de dupliquer les fonctions désormais du ressort de l'agence.

Recommandation

10. Dans le cadre d'une planification stratégique de ses effectifs, la DGD devrait recenser les compétences disponibles dans l'ensemble du système, évaluer si elles correspondent à ses priorités stratégiques, accompagner le déploiement des récentes réformes et former le personnel en fonction des nouveaux besoins. Cela pourrait inclure des rotations de postes entre les départements et avec les autres acteurs de la coopération bilatérale directe.

Rapport du secrétariat

1 Efforts déployés par la Belgique à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable

Ce chapitre décrit l'impulsion que la Belgique peut donner à l'échelle mondiale sur des questions importantes pour les pays en développement. Les efforts de la Belgique pour faire en sorte que sa politique nationale soit cohérente et conforme au Programme de développement durable à l'horizon 2030 y sont étudiés, ainsi que ses actions pour sensibiliser l'opinion publique belge aux enjeux du développement mondial.

Une première partie examine les efforts déployés par la Belgique à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable, en considérant son engagement et son rôle de premier plan concernant les biens et enjeux publics mondiaux – tels que la prévention des conflits, l'égalité des genres et le numérique pour le développement – et la promotion de cadres mondiaux. Une deuxième partie analyse si les politiques de la Belgique vont dans le sens du développement durable dans les pays en développement. La dernière partie est consacrée aux efforts déployés par la Belgique pour sensibiliser les opinions publiques aux enjeux mondiaux et promouvoir un sentiment de citoyenneté mondiale.

En bref

La Belgique se distingue par son engagement international en faveur de la cause des pays en situation de fragilité et de l'égalité des genres, principalement en matière de santé et droits sexuels et reproductifs. Au sein de l'Union européenne, elle a également été moteur pour la prise en compte du numérique dans l'agenda du développement. Fervent défenseur du multilatéralisme pour traiter des enjeux mondiaux, elle s'investit activement dans la réforme des Nations Unies pour en renforcer la légitimité, la représentativité et l'efficacité, ainsi que dans la définition de l'agenda politique européen.

Bien qu'engagée en faveur de la cohérence des politiques pour le développement, la Belgique mobilise peu les instances de coordination et de suivi qui lui permettraient de mesurer l'impact de ses politiques domestiques sur les pays en développement. La recherche de cohérence passe avant tout par la mise en œuvre d'une approche dite « globale » qui vise la cohérence interne à sa politique étrangère. La création de partenariats multi-acteurs a toutefois facilité la prise en compte des enjeux de développement dans des secteurs clés de l'économie belge, tels que la filière chocolat, les médicaments ou le commerce diamantaire.

L'engagement exemplaire de la Belgique en faveur de la citoyenneté mondiale repose sur une volonté politique affichée, une approche étayée par l'expérience, un discours en accord avec l'agenda 2030, des approches adaptées aux publics cibles et des partenariats inclusifs. Sa stratégie de communication quant à elle vise à promouvoir les résultats de la coopération belge et les Objectifs de développement durable (ODD) auprès du grand public, mais traite peu des risques associés à un engagement dans des États fragiles.

Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale

La Belgique promeut la coordination multilatérale pour traiter des enjeux mondiaux

Défenseur du cadre multilatéral pour son rôle normatif et son influence sur la stabilité internationale, la Belgique s'investit activement dans les débats relatifs aux interventions internationales coordonnées et dans le suivi des engagements internationaux en faveur d'un développement durable. Dans ce cadre, la Belgique accorde une attention particulière au rôle que peut jouer l'Union européenne (UE) (SPF Affaires étrangères, 2016^[1]) (Chapitres 2 et 7).

Sa candidature au siège de membre non permanent au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en 2019-20 et sa participation active au sein du groupe de Utstein¹, dont elle a pris la présidence en 2019, sont autant d'exemples de ses efforts pour réformer le système des Nations Unies et en renforcer la légitimité, la représentativité et l'efficacité.

Contribuant au suivi des engagements internationaux, elle a notamment présenté son premier examen volontaire sur la mise en œuvre du Programme à l'horizon 2030 en 2017 et s'est engagée à aligner son programme de coopération sur cet agenda, via le projet de recherche « The Sustainable Development Goals as a compass for the Belgian Development Co-operation » (HIVA-KU Leuven et IOB-UAntwerp, 2020^[2]) (Chapitre 2). La Belgique s'est également impliquée activement dans la négociation du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et a facilité l'implication des États du Moyen-Orient et des acteurs de la société civile dans cette négociation. Enfin, en accord avec ses objectifs de développement inclusif, la Belgique est également active dans les mécanismes multipartites contre le

pillage des matières premières, notamment via le processus de Kimberley et l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). La Belgique est également un fervent défenseur du Grand Bargain pour rendre le financement et la réponse humanitaires plus efficaces (Chapitre 7).

Un plaidoyer reconnu et efficace sur l'égalité des genres, la prévention des conflits et le numérique pour le développement

La Belgique a su mobiliser la communauté internationale autour des enjeux du développement et de droits humains tels que la prévention des conflits, principalement en Afrique centrale, et l'égalité des genres. Au sein des instances multilatérales, la Belgique est un avocat historique et incontournable de la cause des pays les moins avancés (PMA) et en situation de fragilité ou de conflits. Son influence se retrouve au sein de l'Union européenne où elle plaide pour une approche intégrée pour la sécurité et la paix dans les crises oubliées et les conflits en cours (Chapitre 7) et finance les fonds européens relatifs à ces efforts². Son plaidoyer en faveur de la prévention des conflits est également directement lié à une approche fondée sur les droits : à la présidence du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Belgique a mis l'accent sur le rôle des enfants dans les conflits armés et la justice transitionnelle. L'ensemble de ses partenaires multilatéraux sont également unanimes sur la qualité et l'efficacité du plaidoyer de la Belgique en faveur de l'égalité hommes-femmes, qui s'est notamment traduit par l'initiative « She Decides » en 2017 en faveur de la santé et des droits sexuels et reproductifs³. Le Danemark, la Suède et la Belgique ont rapidement rejoint cette initiative lancée par les Pays-Bas en organisant une conférence multi-acteurs qui a marqué la formalisation de ce mouvement et un engagement de plus de 45 pays.

Enfin, la Belgique s'est démarquée par la mise à l'ordre du jour européen d'une de ses priorités thématiques phares : le numérique pour le développement. À son initiative, 15 États membres ont plaidé pour une stratégie européenne ambitieuse, plaidoyer qui s'est traduit par la rédaction d'un document de travail par la Commission européenne et l'adoption par le Conseil de recommandations en faveur du numérique au service du développement (Conseil Européen, 2017^[3]). La Belgique a également été l'un des acteurs principaux dans la création du D4D-Hub UE-Afrique, une initiative ancrée dans la nouvelle Stratégie commune Afrique-Union européenne et qui a comme objectif de soutenir les efforts de transformation numérique en Afrique en s'appuyant sur l'expertise et les réseaux communs⁴.

Le climat et la santé, autres priorités de l'engagement international

Au-delà de ces thématiques pour lesquelles la Belgique a joué un rôle de premier plan, la Belgique s'investit également sur la scène internationale et régionale pour traiter des questions climatiques et de santé dans les PMA. La Belgique plaide dans les fonds multilatéraux pour un appui aux efforts d'adaptation menés par ces derniers. Les efforts belges en faveur de la santé mondiale s'appuient quant à eux sur des partenariats multi-acteurs (Chapitre 2) rendus possible par l'expertise de son milieu académique sur les questions d'éradication des maladies tropicales, l'importance de son secteur pharmaceutique et l'expérience de sa coopération bilatérale sur le renforcement des systèmes de santé. On notera toutefois que malgré ces priorités affichées, la part de l'aide bilatérale destinée aux questions de santé est en constante diminution depuis 2013 (Chapitre 3 et Annexe B – Tableau B.5).

Cohérence des politiques au service du développement durable

Le dispositif institutionnel n'est pas à la hauteur de l'engagement formel

La Belgique s'est formellement engagée au plus haut niveau de l'État en faveur de la cohérence des politiques pour le développement pour renforcer l'efficacité de la coopération au développement. La loi relative à la coopération au développement stipule que la Belgique s'engage à « une cohérence maximale entre les différents domaines de la politique belge » (Royaume de Belgique, 2013^[4]). Le gouvernement

fédéral et les gouvernements des communautés et des régions se sont également engagés à prendre en compte les questions de cohérence dans l'élaboration de leurs politiques respectives et à se coordonner (Royaume de Belgique, 2014^[5]). Un tel engagement revêt une importance particulière dans le contexte belge où les régions et communautés disposent de compétences en matière d'enseignement, environnement, agriculture, économie, commerce, finance, migration, sécurité et énergie.

Afin de répondre à cette obligation légale, la Belgique avait mis en place un mécanisme institutionnel ambitieux pour analyser, discuter avec l'ensemble des parties prenantes et définir des politiques ayant un impact positif sur les pays en développement ou tout au moins n'ayant pas d'impact négatif⁵. Partant du constat que les structures de coordination, de dialogue et d'analyse d'impact avaient été peu mobilisées, y compris faute de requête de l'État⁶, l'administration ne les a plus utilisées à partir de 2019. Afin de prendre en compte l'élargissement du concept de cohérence des politiques au développement durable en ligne avec le Programme à l'horizon 2030, la Belgique réfléchit à traiter des questions de cohérence en faveur du développement au sein des structures en charge du développement durable, décision qui ne pourra être prise que par un gouvernement de plein exercice.

Or, il n'est pas évident que la Belgique ait tiré toutes les leçons de l'échec du précédent mécanisme. En effet, les analyses sur les impacts transfrontaliers des politiques domestiques belges conduites par les structures dédiées au développement durable sont jugées faibles par les organisations de la société civile (CNCD-11.11.11, 2019^[6]). Ainsi, bien qu'une des 21 questions posées dans les analyses d'impact obligatoires à toute nouvelle législation fédérale aborde les enjeux de développement, cette question n'est pas systématiquement traitée. Les analyses arrivent tardivement dans le processus décisionnel et ne font pas l'objet de réflexion sur les mesures de compensation (CNCD-11.11.11, 2019^[6]). Enfin, le mécanisme ne traite que de futures législations et ne permet pas d'analyser la législation existante.

En pratique, la recherche de cohérence passe avant tout par la mise en place d'une approche globale vouée à renforcer la complémentarité entre la diplomatie, le développement, la défense et la justice dans les États fragiles (Chapitre 7). Une telle approche permet d'identifier de potentielles zones de cohérence ou de tensions. Toutefois, focalisée sur la cohérence interne à la politique étrangère, elle risque de passer à côté des possibles effets négatifs des politiques domestiques belges sur les pays en développement.

Des initiatives multi-acteurs ayant un impact sur les politiques et pratiques domestiques

Dans ce contexte, et contrairement aux recommandations de l'examen par les pairs de 2015 (OCDE, 2015^[7]), la Belgique n'a pas identifié de questions prioritaires en matière de cohérence des politiques pour le développement, ni de modalités de rapportage auprès du Parlement fédéral, qui regrette le faible partage d'information et de consultations sur ces questions. Toutefois, elle s'est mobilisée pour adopter ou protéger des lois fédérales ou européennes promouvant l'intérêt des pays en développement. Au niveau fédéral, la Cour constitutionnelle a ainsi rendu un arrêté protégeant la loi belge de 2015 relative à la lutte contre les fonds voutours⁷. Dans le cadre de discussion au sein de l'Union européenne sur la lutte contre les minerais provenant de zone de conflits, la Belgique a également veillé à ce que la nouvelle législation européenne n'établisse pas de critères inatteignables par les acteurs économiques locaux.

Par ailleurs, des expériences positives émanent de partenariats multi-acteurs qui cherchent à influencer des politiques et pratiques domestiques dans des secteurs clés de l'économie belge. La promotion d'une charte sur la qualité des médicaments par la plateforme Be-cause Health (Be-cause Health, 2018^[8]), l'initiative Beyond Chocolate pour la promotion d'un chocolat responsable tout au long de la chaîne de valeur (Encadré 1.1) ou le processus de Kimberley dans le secteur diamantaire en sont autant d'exemples.

Les principales incohérences soulevées par les observateurs externes sont les restrictions tarifaires en termes de service et, comme pour d'autres pays producteurs d'armes, l'exportation d'armes vers des pays non démocratiques (CGDEV, 2018^[9]). Toutefois, la Belgique dispose de mécanismes solides pour s'assurer que ces exportations – dont la compétence est régionale – ne contreviennent pas au droit

international des droits humains et au droit international humanitaire. Enfin, bien que la Belgique dispose d'un niveau élevé de protection de l'environnement avec des politiques environnementales avancées, un système institutionnel et juridique bien développé et une coopération active avec la société civile et les entreprises, sa politique incitative à l'utilisation de voitures de société a un impact négatif sur la qualité de l'air et les émissions de CO₂ (CE, 2019^[10]) et la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie est encore trop faible pour répondre aux objectifs européens (EEA, 2020^[11]).

Encadré 1.1. Beyond Chocolate – Mobiliser les acteurs du secteur privé autour de leur valeur ajoutée

L'industrie chocolatière belge est le troisième plus gros importateur de fèves de cacao au monde, le deuxième exportateur de chocolat et représentait un chiffre d'affaire total de cinq milliards d'euros (EUR) en 2018. Une pratique soucieuse du développement durable sur toute la chaîne de valeur peut donc avoir un impact majeur. Partant de ce constat, des signataires de la Charte belge des Objectifs de développement durable (ODD) ont lancé l'initiative « Beyond Chocolate » en 2018 pour établir une filière du chocolat durable d'ici 2025.

Le partenariat inclut des acteurs tels que la fédération sectorielle Choprabisco, des chaînes de grande distribution, des universités belges, des organisations non gouvernementales (ONG), des investisseurs à impact social, des syndicats, ainsi que des producteurs de chocolat belges et non belges. Les partenaires se sont engagés à ce que :

- en 2025, l'intégralité du chocolat produit et/ou commercialisé en Belgique soit certifié et que les partenaires respectent les conventions de la Cocoa & Forests Initiative ;
- en 2030, les producteurs de cacao perçoivent au minimum un revenu vital et que le déboisement découlant de la production de cacao pour le secteur belge du chocolat s'arrête.

Ce type de partenariat permet de modifier des comportements sur l'ensemble d'une chaîne de valeur avec un impact positif sur les ODD. Une plus grande implication des acteurs en aval de la chaîne de valeur, tels que les organisations de la société civile, les producteurs locaux et les gouvernements des pays producteurs permettra d'en accroître l'impact.

Fort de cette expérience prometteuse, la Belgique souhaite explorer d'autres initiatives de promotion de la durabilité des chaînes d'approvisionnement dans les secteurs de l'alimentation, de la biodiversité et autre en fonction des opportunités.

Source : IDH, Royaume de Belgique, The Shift (2018^[12]), *Beyond Chocolate : Partenariat pour un secteur belge du chocolat plus durable*, www.idhsustainabletrade.com/uploaded/2019/07/BC-Program-Document-French.pdf.

Sensibilisation aux enjeux mondiaux

L'engagement en faveur de l'éducation à la citoyenneté mondiale est exemplaire

L'engagement de la Belgique en faveur de l'éducation à la citoyenneté mondiale inscrit dans la Loi relative à la coopération au développement (Royaume de Belgique, 2013^[4]) est exemplaire, grâce à une volonté politique affichée, une approche étayée par l'expérience, un discours en accord avec le Programme à l'horizon 2030, des approches adaptées aux cibles identifiées et des partenariats inclusifs (Encadré 1.2). La combinaison entre une stratégie solide et un budget conséquent – représentant en moyenne 1.46 % de l'aide publique au développement totale sur la période 2016-18 – a permis à la Belgique d'atteindre ses objectifs en termes d'acquisition de connaissance, de sensibilisation et d'adhésion aux valeurs de la

citoyenneté mondiale. Bien que les effets sur les changements de comportement individuel soient moins visibles, des évaluations relèvent des indices positifs d'internalisation de problématiques comme l'eau, le genre, la justice sociale, la protection sociale, l'alimentation et le droit des paysans (DRIS, 2017_[13]).⁸

Encadré 1.2. L'éducation à la citoyenneté mondiale – une approche ambitieuse étayée par les faits

L'efficacité de la politique d'éducation à la citoyenneté mondiale repose sur une série de bonnes pratiques :

- Des publics cibles clairement identifiés. La stratégie identifie les groupes cibles multiplicateurs (médias, politiques, professeurs, faiseurs d'opinion) et les jeunes (DGD, 2012_[14]).
- Une coordination stratégique, dont la qualité s'est révélée cruciale pour mettre en œuvre des approches complémentaires et variées dans un contexte où les partenaires de l'éducation à la citoyenneté mondiale sont multiples et regroupent des organisations de la société civile, l'agence de développement Enabel, des écoles et communautés flamandes et francophones, des télévisions et des maisons de production.
- L'identification de leçons de l'expérience via des centres de connaissance et la conduite d'évaluations. Ces dernières ont souligné le travail stratégique et le rôle moteur de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) pour que l'éducation à la citoyenneté mondiale soit intégrée dans les pratiques d'éducation formelle, non-formelle et informelle ; la richesse des partenariats ; la spécialisation et professionnalisation des ONG ; le rôle d'Enabel dans la coordination avec les communautés ; et le potentiel de l'appui à la production audiovisuelle pour atteindre un public plus large.
- Un effort d'apprentissage qui pousse l'ensemble des partenaires à mettre en place des approches innovantes afin de relever les défis identifiés, telles que des chantiers de réflexion sur les trajets d'apprentissage et les stéréotypes véhiculés par la coopération au développement, la création de nouveaux types de productions audiovisuelles, l'exploitation des outils numériques, et des partenariats avec le secteur culturel.

Les acteurs belges réfléchissent à impliquer d'avantage les diasporas et partenaires des pays en développement pour renforcer l'efficacité de l'approche. Pour en assurer la durabilité, l'administration cherche également à trouver l'équilibre adéquat entre rationaliser le nombre de partenaires de la société civile (Chapitre 2), ce qui tend à favoriser les structures de grande taille, et valoriser l'expertise de la société civile belge, qui est surtout présente dans des structures de petite taille.

Note : Les actions belges en matière d'éducation à la citoyenneté mondiale ont fait l'objet de nombreuses évaluations conduites par le Service de l'Évaluation spéciale du SPF Affaires étrangères, par les organisations de la société civile et par le réseau GENE (Global Education Network).

Sources : DGD (2012_[14]), *Note de stratégie Éducation au développement* ; SES (2018_[15]), *Évaluation des actions d'éducation au développement financées ou cofinancées par la coopération belge au développement entre 2014 et 2017* ; GENE (2017_[16]), *Global Education in Belgium* ; DRIS (2017_[13]), *Étude d'impact : Perception des enseignant-e-s quant à l'impact des interventions d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS) dans l'enseignement obligatoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB)* ; Projects for people (2018_[17]), *Recherche et synthèse dans le domaine des stratégies de mobilisation citoyenne des ONG sur les enjeux de solidarité internationale*.

Une coordination accrue entre instances publiques renforcerait la communication

Face à un public favorable à l'aide publique au développement, avec 87 % qui estiment qu'il est important d'aider les populations des pays en développement (CE, 2019^[18]), la stratégie de communication belge vise à promouvoir les résultats de la coopération belge et les ODD auprès du grand public⁹. Cette communication repose principalement sur une transparence accrue sur les financements publics et la diffusion de « stories » rédigées en collaboration étroite entre le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, les partenaires de la société civile, Enabel et BIO – bien que la communication relative aux actions financées par BIO soit plus limitée (Chapitre 3). La rédaction en cours d'une nouvelle stratégie de communication pour le SPF et d'un plan rédactionnel commun aux trois institutions publiques¹⁰ pourrait être l'occasion de développer des moyens de communications dynamiques et interactifs, actuellement peu utilisés du fait d'une approche fortement centralisée.

Enfin, les messages, plutôt axés sur les succès de l'aide, ne font que peu référence aux risques et défis auxquels la coopération au développement fait face alors que la Belgique est majoritairement impliquée dans des contextes de fragilité où l'atteinte de résultats est loin d'être linéaire. Contrairement à la précédente période d'examen (OCDE, 2015^[7]), les équipes du SPF responsables de l'éducation à la citoyenneté mondiale et de la communication se concertent peu. Bien que cette approche permette de limiter un mélange des genres peu productif entre communication et éducation à la citoyenneté mondiale, une plus grande coordination permettrait de développer une stratégie de communication qui intègre la complexité de l'aide.

Références

- Be-cause Health (2018), “Charte assurance de qualité des médicaments, des vaccins, des produits de diagnostic et du petit matériel médical”, Be-cause Health, Bruxelles, https://www.be-causehealth.be/wp-content/uploads/2017/04/charter_for_the_quality_of_medicines_vaccines_diagnostic.pdf. [8]
- CE (2019), “Analyse nationale synthétique” dans Eurobaromètre spécial 494 - Les citoyens de l'UE et la coopération au développement, Commission Européenne, Bruxelles, <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2252>. [18]
- CE (2019), “L'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2019 - Rapport pays Belgique”, Commission Européenne, Bruxelles, https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_fr_fr.pdf (accessed on 30 avril 2020). [10]
- CGDEV (2018), *Belgium—Commitment to Development Index (site web)*, Center for Global Development, Washington, Londres, <https://www.cgdev.org/cdi-2018/country/BEL>. [9]
- CNCD-11.11.11 (2019), “Rapport 2018 sur l'aide belge au développement : En quête d'une approche globale cohérente”, CNCD, Bruxelles, <https://www.cncd.be/IMG/pdf/rapport-2018-cncd-11.11.11-aide-belge-developpement-web.pdf> (accessed on 30 avril 2020). [6]

- Conseil Européen (2017), “*Conclusions du Conseil sur le numérique au service du développement*”, Conseil de l’Union Européenne, Bruxelles, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/11/20/council-adopts-conclusions-on-digital-for-development/> (accessed on 30 April 2010). [3]
- DGD (2012), “*Note de stratégie - Éducation au développement*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategie_education_au_developpement.pdf. [14]
- DRIS (2017), “*Étude d’impact : perception des enseignant-e-s quant à l’impact des interventions d’éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire (ECMS) dans l’enseignement obligatoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB)*”, Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement, Molenbeek-Saint-Jean, https://www.acodev.be/sites/default/files/ressources/dris-acodev-etude_impact_ecms_-_rapport_final-v2-2018.09.29.pdf. [13]
- EEA (2020), *Climate change mitigation*, European Environment Agency, Copnehague, <https://www.eea.europa.eu/themes/climate> (accessed on 14 mai 2020). [11]
- GENE (2017), “*Global Education in Belgium*”, Global Education Network Europe, Amsterdam and Dublin, <https://gene.eu/wp-content/uploads/Belgium-Peer-Review-Report-with-cover.pdf>. [16]
- HIVA-KU Leuven et IOB-UAntwerp (2020), “*The SDGs as a Compass for the Belgian Development Co-operation - Final report*”, HIVA-KU Leuven, Leuven, <http://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:551>. [2]
- IDH; Royaume de Belgique; The Shift (2018), “*Beyond chocolate - Partenariat pour un secteur belge du chocolat plus durable*”, Beyond Chocolate, Bruxelles, <https://www.idhsustainabletrade.com/uploaded/2019/07/BC-Program-Document-French.pdf>. [12]
- OCDE (2015), *Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>. [7]
- Projects for people (2018), “*Recherche et synthèse dans le domaine des stratégies de mobilisation citoyenne des ONG sur les enjeux de solidarité internationale*”, Acodev, Molenbeck-Saint-Jean, <http://www.acodev.be>. [17]
- Royaume de Belgique (2014), “*Déclaration de l’État fédéral, Régions et Communautés de la Belgique sur la cohérence des politiques en faveur du développement*”, Bruxelles. [5]
- Royaume de Belgique (2013), *Loi Relative à la Coopération au Développement*, http://www.uvcw.be/no_index/files/240-loi-coop-au-developpement-19-03-13.pdf. [4]
- SES (2018), “*Évaluation des actions d’éducation au développement financées ou cofinancées par la coopération belge au développement entre 2014 et 2017*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ed_rapport_final_fr.pdf. [15]

SPF Affaires étrangères (2016), *“Contrat d’administration relatif au fonctionnement du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement 2016-18”*, Royaume de Belgique, Bruxelles, [1]
https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-2018_contrat_administration.pdf.

Notes

¹ Le Groupe d'Utstein rassemble treize pays donateurs (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse) ayant des politiques communes. Il entretient un dialogue avec les agences, fonds et programmes des Nations Unies sur leurs orientations stratégiques et organisation interne.

² La Belgique finance notamment l'Instrument européen contribuant à la stabilité et à la paix, le Fonds européen de développement pour la Facilité de soutien à la paix en Afrique, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique et le Fonds Madad.

³ « She decides » est une initiative regroupant les pays et organisations qui œuvrent ensemble pour que les organisations d'aide dans les pays en développement puissent poursuivre leur travail autour de la planification familiale et des droits des femmes. Lancée en 2017 par les Pays-Bas suite à la décision des États-Unis d'arrêter le financement des organisations défendant l'avortement médicalisé dans les pays en développement, l'initiative mobilise des fonds via une plateforme de financement participatif.

⁴ Au niveau politique, le D4D-Hub sera géré conjointement par la Belgique et l'Allemagne et son secrétariat sera logé dans les locaux d'Enabel à Bruxelles.

⁵ Ce dispositif institutionnel reposait sur i) une conférence interministérielle pour la cohérence des politiques en faveur du développement ; ii) une commission interdépartementale pour la cohérence des politiques au service du développement (CICPD) ; iii) un conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) ; iv) une analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour la coopération au développement ; et v) la création d'une direction cohérence des politiques en faveur du développement au sein de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD).

⁶ Par exemple, le conseil consultatif sur la cohérence des politiques sur le développement n'a émis que trois avis sur la période de revue, seulement sous auto-saisine, et n'a pas été sollicité par le gouvernement et l'administration.

⁷ Les fonds vautours investissent dans des dettes considérées comme très faibles ou en défaut. Cette loi interdit aux fonds vautours d'exiger un montant plus élevé que celui auquel ils ont initialement acheté les dettes sur le marché secondaire.

⁸ Les partenaires actifs dans l'éducation à la citoyenneté mondiale partagent un référentiel d'éducation à la citoyenneté mondiale et solidaire

⁹ D'après l'Eurobaromètre de 2019, c'est en Belgique qu'a été enregistrée l'une des plus fortes augmentations de la proportion de personnes qui pensent qu'apporter une aide financière aux pays en développement contribue à rendre le monde plus pacifique et plus juste (74 %, +7 points de pourcentage par rapport à 2018).

¹⁰ Le SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement, Enabel et BIO.

2 Vision et cadre stratégique de la Belgique

Ce chapitre examine dans quelle mesure la coopération pour le développement de la Belgique s'articule autour de directives, politiques et stratégies clairement définies, et si ces dernières prennent en compte les engagements internationaux, y compris le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Une première partie revient sur le cadre d'action publique qui régit la coopération pour le développement afin de déterminer si la Belgique dispose d'une vision claire, en accord avec le Programme 2030 et reflétant ses atouts. Une deuxième partie étudie si les orientations de la Belgique exposent une approche claire et intégrée, notamment vis-à-vis de la pauvreté et de la fragilité. La dernière partie, consacrée à la logique qui préside à la prise de décisions, examine si la politique de la Belgique donne des orientations suffisantes pour déterminer où affecter son aide publique au développement et selon quelles modalités.

En bref

La stratégie de coopération belge est définie au plus haut niveau de l'État fédéral et fait l'objet d'une loi dédiée. Majoritairement définie avant les grands accords internationaux autour du développement durable, la loi s'inscrit dans la philosophie générale du Programme à l'horizon 2030 mais les orientations stratégiques successives n'ont pas encore complètement identifié toutes les implications opérationnelles d'une approche qui joue sur les interdépendances entre secteurs de coopération.

En modernisant son cadre stratégique – notamment en matière de développement du secteur privé et du numérique pour le développement – tout en se concentrant sur les contextes fragiles, la Belgique fait des choix volontaristes. Toutefois, cet exercice a également conduit à une multiplication des priorités sans nécessairement clarifier comment elles se complètent et répondent aux causes et conséquences de la fragilité. Clarifier ces complémentarités et saisir les opportunités offertes par la concentration dans les deux sous-régions fragiles que sont le Sahel et l'Afrique centrale pourraient accroître l'ambition du cadre stratégique belge et son appropriation par les partenaires de mise en œuvre.

La réduction de la pauvreté et la reconnaissance des droits humains sont au cœur de la coopération belge. Une analyse plus approfondie des rapports de force, risques et vulnérabilités permettrait à la Belgique de s'assurer que son programme de coopération bénéficie à ceux laissés de côté. De même, un meilleur ancrage institutionnel de sa stratégie d'engagement dans les contextes fragiles et de prise en compte des questions de genre et d'environnement permettrait d'en accroître l'impact.

Les acteurs de la coopération belge reconnaissent unanimement l'importance des partenariats pour atteindre les Objectifs de développement durable (ODD). Du côté de l'administration, cela se traduit par des stratégies de partenariats qui valorisent le mandat de chaque acteur et par la promotion de partenariats multi-acteurs. Ses modalités de financement valorisent notamment le droit d'initiative de la société civile et le rôle normatif des organisations multilatérales par des financements à leurs budgets centraux. La décision courageuse de rationaliser le nombre de partenariats multilatéraux a également permis d'en renforcer la qualité.

Cadre

La stratégie de coopération belge est définie au plus haut niveau de l'État fédéral

La stratégie de coopération belge est définie au plus haut niveau de l'État fédéral, faisant l'objet d'une loi et d'orientations politiques, mais ne s'applique pas aux entités fédérées qui disposent de leurs propres législations et stratégies. La loi relative à la coopération de 2013 identifie le développement humain durable, la consolidation de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que la dignité humaine comme finalité de la coopération au développement (Royaume de Belgique, 2013^[1]). D'après les orientations ministérielles, cette politique de coopération doit contribuer à la prospérité mondiale¹ (De Croo, 2014^[2]).

Le positionnement de la coopération au développement a légèrement évolué au cours la période examinée : après avoir mis en avant le rôle de la coopération au développement pour réduire la migration illégale en Belgique en 2018-19, la vision actuelle présente une approche plus équilibrée qui vise à maximiser des effets positifs et minimiser les effets négatifs de la migration sur le développement durable.

L'exposé d'orientation politique du ministre de la Coopération au développement (De Croo, 2014^[2]) et les notes de politique générale annuelles font le lien entre les grandes orientations de la loi et les évolutions

de l'agenda international du développement. En effet, élaborée avant 2015, la loi de coopération ne prend de fait pas en compte tous les concepts relatifs aux ODD, mais s'inscrit dans la même philosophie avec une approche fondée sur les droits qui s'apparente au principe de ne laisser personne de côté (voir section suivante). Malgré un alignement théorique, les conséquences pratiques de cet agenda sur la programmation n'ont pas encore fait l'objet de changement opérationnel (HIVA-KU Leuven et IOB-UAntwerp, 2020^[3]). Notamment, la stratégie de coopération ne précise pas comment elle entend aborder les interactions et interdépendances entre ses priorités thématiques et sectorielles. Pour pallier ces faiblesses, la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) travaille à définir un cadre conceptuel pour mieux intégrer les ODD dans la programmation de chaque acteur en s'appuyant sur le projet de recherche « The SDGs as a compass for the Belgian development co-operation » (Chapitre 1).²

La coopération belge mise sur la concentration régionale et sur les États fragiles

L'exposé d'orientation politique insiste sur la nécessité de concentrer la coopération belge sur les pays fragiles et les zones post-conflit dans deux régions : l'Afrique de l'Ouest et la région des Grands Lacs. La Belgique a ainsi stoppé sa coopération gouvernementale avec six de ses partenaires – majoritairement des pays à revenu intermédiaire – pour se concentrer sur 14 pays et territoires, dont deux seulement ne font partie de ces sous-ensembles régionaux³ (Graphique 2.1). Hormis le Maroc, tous les pays et territoires partenaires de la coopération gouvernementale appartiennent désormais à la catégorie des contextes fragiles ou à des pays les moins avancés (PMA). Une telle concentration offre des opportunités pour élaborer des approches régionales. Or, cette perspective se traduit principalement au niveau politique et par la participation à des instances régionales⁴, mais n'est que rarement associée à des stratégies et programmes transfrontaliers⁵. Par exemple, la Belgique est impliquée dans le G5-Sahel, l'alliance Sahel et autres initiatives régionales⁶, est présente au sein de trois organisations régionales⁷ et envisage une approche politique générale au sein de la taskforce Sahel (Chapitre 7)⁸. Toutefois, elle ne dispose ni de stratégies de développement pour la région, ni d'instruments de programmation transfrontaliers, à l'exception des programmes mis conjointement en œuvre avec l'Union européenne au Mali.

Graphique 2.1. La concentration géographique offre des opportunités pour une approche régionale

Pays et territoires partenaires de la coopération bilatérale directe



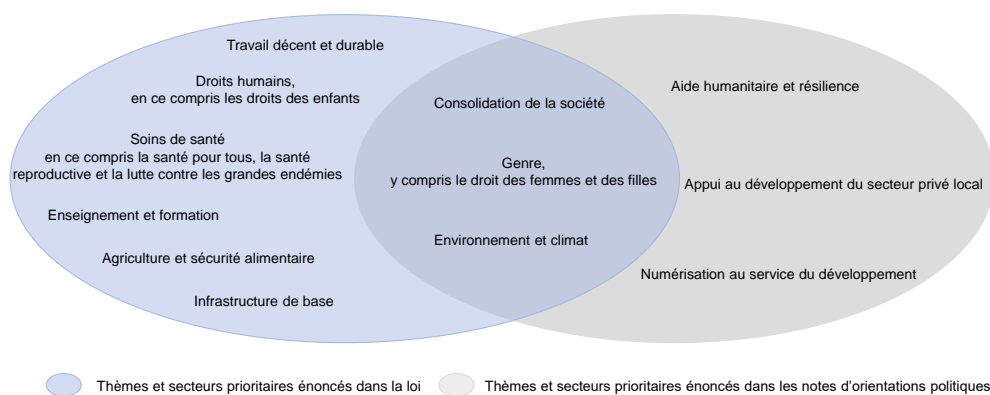
Note : Cette carte ne représente que 12 des 14 pays et territoires partenaires de la coopération belge. Le Maroc ainsi que la Cisjordanie et la bande de Gaza et ne sont pas représentés, ne faisant pas partie des deux sous-ensembles régionaux.

La coexistence de deux cadres stratégiques multiplie les priorités thématiques sans clarifier les logiques d'intervention

Bien que la loi fédérale et les orientations politiques successives partagent les mêmes finalités, elles diffèrent partiellement sur les priorités thématiques – le gouvernement ayant introduit de nouvelles priorités dans un objectif de modernisation de l'aide. En conséquence, la coopération belge affiche 12 priorités thématiques et sectorielles (Graphique 2.2), égales sur le papier mais qui font l'objet d'une hiérarchie informelle avec une prévalence pour les priorités récentes. De plus, si les notes de politiques générales précisent comment ces nouveaux thèmes et secteurs peuvent en théorie contribuer au développement des pays et territoires partenaires, des efforts de contextualisation seront nécessaires afin de mettre en place des approches adaptées à chaque contexte de fragilité (Chapitre 7).

Consciente de ces difficultés, la Belgique avait pour projet de mettre à jour la loi fédérale, projet avorté en 2019 faute de majorité gouvernementale. La reprise de ce projet pourrait être l'occasion de réaligner les priorités stratégiques dans une logique globale qui précise les changements attendus et clarifie les complémentarités et interdépendances entre priorités. Conduite sur un mode consultatif, cette réflexion pourrait renforcer l'appropriation de la stratégie de coopération par l'ensemble des parties prenantes.

Graphique 2.2. Les priorités thématiques et sectorielles belges sont multiples



Source : Royaume de Belgique (2013^[1]), *Loi relative à la coopération au développement* ; De Croo (2018^[4]), *Note de politique générale – Développement international* ; et De Croo (2014^[2]), *Exposé d'orientation politique*.

Principes et orientations

Une approche fondée sur les droits qui doit encore être opérationnalisée

La réduction de la pauvreté est au cœur de la politique de coopération belge et se retrouve dans son ciblage géographique comme dans son approche fondée sur les droits. Comme énoncé dans la loi de 2013, la Belgique ambitionne de soutenir une croissance économique inclusive et durable afin d'éradiquer la pauvreté, l'exclusion et les inégalités et en renforçant les capacités de ses partenaires. Cette priorité donnée à la réduction de la pauvreté se traduit notamment par l'engagement de consacrer au moins 50 % de l'aide bilatérale belge aux PMA. Bien que cet objectif ne soit pas encore atteint et qu'aucune date butoir n'ait été définie, contrairement aux recommandations du précédent examen (OCDE, 2015^[5]), les PMA ont reçu 31.2 % de l'aide bilatérale en 2017-18 et la concentration des nouveaux engagements de la coopération gouvernementale exécutés par Enabel dans ces contextes met la Belgique sur la bonne voie (Chapitre 3).

Bien que les documents stratégiques belges fassent peu référence à l'objectif de ne laisser personne de côté, l'approche fondée sur les droits sert de cadre analytique pour identifier les populations les plus pauvres et marginalisées dont les droits et libertés sont bafoués. Dans ce cadre, la Belgique s'est engagée dans des discussions parfois difficiles avec ses partenaires sur des questions de gouvernance – discussions qui ont eu des conséquences à la fois sur les volumes et les modalités d'acheminement de l'aide (Chapitre 5). Cette approche se traduit également par une attention particulière portée à la situation des femmes et des enfants. Néanmoins, contrairement aux recommandations du précédent examen (OCDE, 2015^[5]), elle n'est pas encore assortie d'orientations programmatiques claires concernant la prise en compte des plus marginalisés et la sélection des secteurs d'intervention dans les portefeuilles pays. Au Burkina Faso par exemple, alors que les droits humains sont un élément essentiel du dialogue politique général, peu d'interventions traitent directement de cette thématique. Une analyse plus approfondie des rapports de force, risques et vulnérabilités permettrait à la Belgique de s'assurer que son programme de coopération bénéficie à ceux laissés de côté dans les différents contextes d'intervention.

La fragilité est au cœur de la coopération gouvernementale

Les questions de fragilité sont au cœur de la politique de coopération de la Belgique. Elle souhaite en effet concentrer son aide sur des pays fragiles et post-conflits qui demeurent dépendants de l'aide, et où la coopération peut faire la différence. L'approche des situations de fragilité est guidée par un cadre stratégique solide dont la mise en œuvre nécessite un meilleur ancrage institutionnel (Chapitre 7).

Une meilleure institutionnalisation des thèmes transversaux en renforcerait l'impact

La coopération belge est légalement requise de traiter de l'égalité des genres ainsi que de l'environnement, du climat et des ressources naturelles comme thématiques transversales dans ses programmes – obligations qui se retrouvent dans les contrats de gestion de BIO et d'Enabel et dans l'accréditation des acteurs de la coopération non gouvernementale⁹. La Belgique traite ces thèmes par le biais d'actions ciblées et intégrées, et par des activités de plaidoyer sur la scène internationale, plaidoyer principalement actif sur les questions d'égalité des genres (Chapitre 1).

Afin de guider ses partenaires dans la prise en compte des thèmes transversaux, et conformément aux recommandations de l'examen de 2015 (OCDE, 2015^[5]), la DGD a élaboré des notes stratégiques [(DGD, 2014^[6]), (DGD, 2016^[7])], un plan d'actions (DGD, 2016^[8]) et des boîtes à outils¹⁰, mais leur impact sur la programmation est encore limité. Le processus d'accréditation des acteurs de coopération non gouvernementaux a notamment révélé une faible prise en compte des problématiques d'égalité des genres dans leurs programmes. Dans l'ensemble du portefeuille bilatéral, bien que la part de l'aide ciblant spécifiquement les enjeux de genre soit supérieure à la moyenne du CAD (Chapitre 3), il est difficile de mobiliser des financements dédiés en dehors de l'initiative « She decides ». L'attention portée au climat et à l'environnement se traduit principalement par des financements ciblés et n'est pas systématiquement intégrée dans les portefeuilles de coopération bilatérale directe¹¹. Enfin, malgré un renforcement des mécanismes de suivi, l'administration n'a pas encore pu mesurer l'impact de ses financements sur ces thématiques. Une meilleure institutionnalisation de l'approche et des outils auprès des partenaires, une prise en compte des stratégies genre et environnement dans les autres notes stratégiques, et une capacité renforcée de l'administration à mesurer l'impact de ses financements permettront de renforcer cette dynamique.

Enfin, les ressources humaines disponibles pour assurer la prise en compte de ces thématiques par l'ensemble de la coopération belge sont limitées, en particulier en ce qui concerne les questions environnementales. Malgré le peu de personnel dédié aux questions de genre¹², la DGD et Enabel peuvent s'appuyer sur des réseaux informels d'experts internes au Service public fédéral (SPF) et à l'agence, ainsi que sur le Conseil consultatif Genre et Développement qui rassemble des personnalités externes¹³ pour

couvrir les questions genre. Une approche similaire pourrait faciliter la prise en compte des questions environnementales et climatiques.

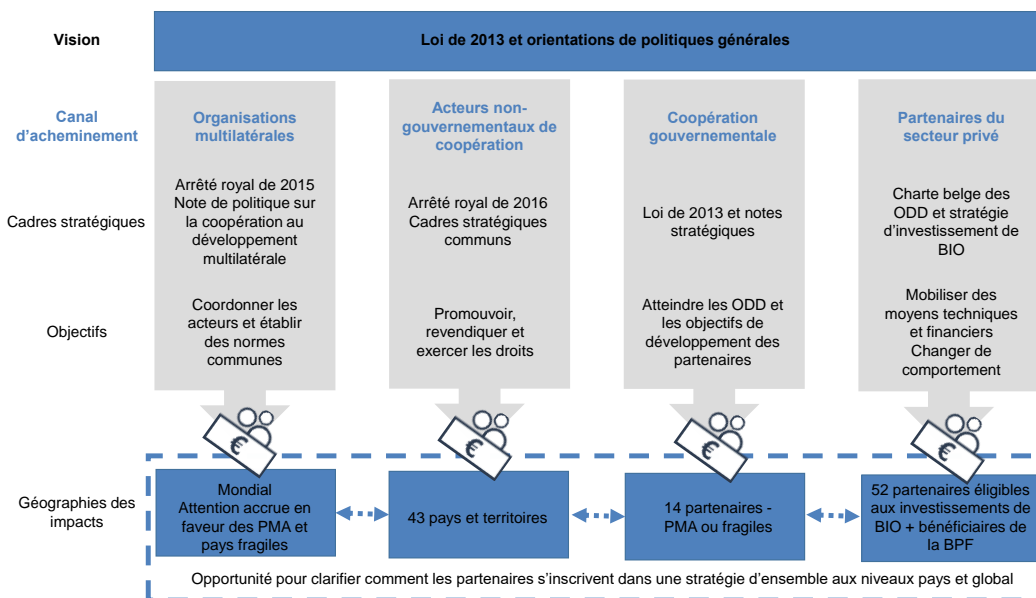
Logique qui préside à la prise de décisions

Des orientations stratégiques en cours de révision pour clarifier la prise de décision

La logique qui préside à la prise de décision dépend du canal d'acheminement de l'aide : coopération bilatérale directe via Enabel, coopération bilatérale indirecte via des acteurs autonomes que sont BIO et les acteurs de coopération non gouvernementale et coopération multilatérale (Graphique 2.3). La Belgique valorisant l'autonomie de ses partenaires (section suivante et chapitre 4), il n'existe pas de cadre qui précise comment ces différents acteurs s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble, au niveau pays comme au niveau global (Chapitre 5), et qui guide les allocations en ce sens. Le projet en cours d'établir des stratégies pays qui couvrent l'ensemble des canaux d'acheminement pourrait permettre de dépasser cette difficulté.

Les priorités géographiques pour la coopération bilatérale directe sont clairement précisées par arrêté royal et assurent une coopération sur un nombre réduit de pays et territoires. Elles ne sont toutefois qu'indicatives en dehors de la coopération bilatérale directe mise en œuvre par Enabel, représentant 13% de l'ensemble de l'aide publique au développement belge (Encadré 4.1) - ce qui empêche la Belgique d'atteindre pleinement son objectif de concentration sur les PMA (Chapitre 3). Les autres partenaires, tels que BIO et les acteurs de coopération non gouvernementaux, définissent eux-mêmes leurs priorités géographiques¹⁴ – priorités qui incluent systématiquement les 14 partenaires de la coopération bilatérale directe. Ainsi, au total, la coopération belge compte 59 pays et territoires partenaires ; les partenaires prioritaires recevant moins d'un tiers de l'aide bilatérale totale, mais 56 % de l'aide bilatérale affectée (Chapitre 3).¹⁵

Graphique 2.3. Une prise de décision par canal d'acheminement de l'aide



La DGD a également rédigé des notes stratégiques sectorielles et thématiques pour guider la prise de décision. Majoritairement rédigées avant 2015, elles ne sont toutefois pas systématiquement utilisées par ses partenaires, qui ont tendance à élaborer leurs propres stratégies pour guider leur décision. La réforme

en cours de ces notes stratégiques, associée à un dispositif de suivi (Chapitre 6) permettra de préciser leur portée opérationnelle et de mettre en avant la contribution des interventions aux ODD. En précisant les interdépendances entre les priorités thématiques – y compris sur les enjeux de fragilité, égalité des genres et protection de l'environnement – elles pourront faciliter et rendre plus transparents les arbitrages entre priorités thématiques dans un même contexte d'intervention¹⁶ – arbitrages actuellement réglés au niveau du ministre (Chapitre 4). En effet, la coexistence de ces deux cadres stratégiques a ralenti la rédaction des nouveaux portefeuilles pays du fait de nombreux aller-retour à Bruxelles et avec les représentations locales pour valider les thématiques prioritaires.

La Belgique promeut les partenariats multi-acteurs pour atteindre les ODD

Les acteurs de la coopération belge sont unanimes sur l'importance des partenariats pour atteindre les ODD. Du côté de l'administration, cela se traduit par des logiques de partenariat claires avec chaque catégorie d'acteurs et la promotion de partenariats multi-acteurs. Ainsi, bien que la stratégie de partenariat avec les organisations multilatérales soit ancienne (DGD, 2011^[9]) et que celle avec les organisations de la société civile soit en cours de rédaction, les critères de sélection de ces partenaires sont clairement identifiés par arrêtés royaux et leurs logiques sont connues de l'ensemble de l'administration. La rédaction de deux nouvelles stratégies sera l'occasion de préciser la théorie du changement attendu de ces partenariats et leurs liens avec les ODD.

L'administration facilite également des partenariats multi-acteurs tels que Be-cause Health¹⁷ ou Beyond Chocolate (Encadré 1.1), ainsi qu'au sein des cadres stratégiques communs des organisations de la société civile (Encadré 5.1). Le fait qu'Enabel est désormais capable d'établir directement des partenariats avec les ONG, organisations multilatérales et organisations représentatives du secteur privé devrait renforcer cette dynamique et est en ligne avec les recommandations du précédent examen par les pairs (OCDE, 2015^[5]). Néanmoins, à l'heure actuelle, ces partenariats multi-acteurs sont majoritairement établis de manière ad hoc.

La Belgique reconnaît la valeur intrinsèque de la société civile

La Belgique reconnaît le rôle de la société civile – y compris le milieu académique – comme acteur majeur de la coopération au développement. Par son partenariat avec des acteurs non gouvernementaux, elle cherche à améliorer la capacité de la société civile à promouvoir, revendiquer et exercer ses droits dans le cadre des ODD ; et à renforcer l'engagement des peuples envers un développement international inclusif et durable. Reconnaisant le droit d'initiative des acteurs de la coopération non gouvernementale, l'administration belge garantit leur autonomie par des mécanismes de financement de long-terme et flexibles (Chapitre 5). En ligne avec recommandations du précédent examen par les pairs (OCDE, 2015^[5]), l'administration est entrée dans une démarche de rationalisation et de consolidation de ces partenariats. La poursuite de ces efforts permettra de renforcer le lien entre la coopération bilatérale directe et indirecte (Chapitres 3 et 5).

Malgré une promotion des partenariats multi-acteurs pour faciliter la participation des ayants-droits, le rôle de la société civile des pays et territoires en développement est peu mis en avant dans les documents stratégiques et le financement direct de ces acteurs est faible (Chapitre 3). Toutefois, Enabel peut désormais financer des partenaires locaux et accorde une grande importance au renforcement de leurs capacités, ce qui est en accord avec la finalité de la coopération belge et son approche axée sur les droits humains. Poursuivre dans cette direction devrait permettre de traiter des dimensions sociétales et politiques de la fragilité (Chapitre 7) et de renforcer l'attention de la coopération belge envers ceux qui sont laissés de côté.

La Charte belge des ODD : un renouvellement du partenariat avec le secteur privé

La Charte belge des ODD, lancée en 2016 et signée par 126 représentants du secteur privé, de la société civile et du secteur public, est au cœur du renouveau du partenariat avec le secteur privé belge (SPF Affaires étrangères, 2016^[10])¹⁸. Cette charte marque le passage d'une approche initialement axée sur le soutien au secteur privé local (DGD, 2014^[11]), grâce à BIO et au Trade for Development Center géré par Enabel, à un engagement des acteurs privés belges et internationaux en faveur du développement durable. Le partenariat avec le secteur privé belge n'est pas uniquement recherché pour mobiliser les capacités techniques ou financières de ce dernier, mais également pour contribuer à un changement des pratiques en faveur du développement durable. Cette recherche du renouveau du partenariat s'est traduite par la mise en place d'un nouvel instrument de financement, la Business Partnership Facility, pour financer les petites et moyennes entreprises belges et internationales¹⁹ (Chapitre 5), le fond « SDG frontier fund » de BIO (Chapitre 3) et l'initiative Beyond Chocolate (Encadré 1.1). Les nouveaux portefeuille pays de la coopération gouvernementale directe porte également une attention accrue au développement du secteur privé local en partenariat avec différents acteurs. Cependant, la Belgique n'a pas encore défini de stratégie globale d'engagement avec le secteur privé qui prenne en compte cette réorientation et qui vaille pour l'ensemble de ses partenaires de mise en œuvre (SES, 2018^[12]).

La Belgique est moteur des efforts conjoints pour renforcer le multilatéralisme

La Belgique est un fervent défenseur du cadre multilatéral, pour son rôle normatif et de coordination mais également pour sa capacité à amplifier sa voix sur la scène internationale (Chapitre 1). Le choix de financer les partenaires multilatéraux uniquement par des contributions aux budgets centraux (Chapitre 3) et la participation au Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) s'inscrivent dans la stratégie belge de renforcement de l'efficacité du système multilatéral. Les conclusions de l'évaluation lancée par le Service de l'évaluation spéciale sur la stratégie belge de financement des organisations multilatérales seront utiles pour assurer que cette ambition se retrouve dans la pratique.

L'Union européenne est le partenaire multilatéral de prédilection pour amplifier la voix de la Belgique sur la scène internationale et défendre des positions communes. Ce choix s'explique notamment par l'impact que peuvent avoir les politiques décidées à l'échelon européen sur les pays en développement.

Dans un objectif de rationalisation de son aide, la Belgique a également réduit le nombre de ses autres organisations prioritaires de 20 à 15²⁰. Ses partenaires sont sélectionnés sur la base de leur performance, de leur accord avec les priorités de la coopération belge et de la capacité de la Belgique d'y faire entendre sa voix. Les efforts en cours pour valoriser les financements des budgets centraux par un dialogue et suivi actifs avec les représentations résidentes dans les pays et territoires partenaires s'inscrivent dans ce sens et devraient permettre de renforcer les synergies entre aide bilatérale et aide multilatérale. Par exemple, la conduite de dialogues stratégiques (conjointement avec d'autres bailleurs) avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Fonds des Nations Unies pour la population a permis des discussions au-delà des financements individuels. Cette approche n'est toutefois pas sans conséquence sur les ressources humaines en diminution des ambassades mais désormais en charge de ce nouveau rôle (Chapitre 4).

Références

- De Croo, A. (2018), “*Note de politique générale - Développement international*”, *Ministre de la Coopération au Développement, de l’Agenda Numérique, des Télécoms et de la Poste*, Chambre des représentants, Bruxelles, <http://www.lachambre.be> (accessed on 14 April 2020). [4]
- De Croo, A. (2014), “*Exposé d’orientation politique - Coopération au développement*”, *Ministre de la Coopération au Développement, de l’Agenda Numérique, des Télécoms et de la Poste*, Chambre des Représentants, Bruxelles, <https://www.lachambre.be/flwb/pdf/54/0020/54K0020046.pdf>. [2]
- DGD (2016), “*Le genre dans la Coopération belge au développement*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Le-genre-dans-la-Cooperation-belge-au-developpement.pdf>. [7]
- DGD (2016), “*Plan d’action relatif à l’intégration de la dimension de genre*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Plan-action-dimension-de-genre.pdf>. [8]
- DGD (2014), “*Note stratégique - Coopération belge au développement et secteur privé local : un appui au service du développement humain durable*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, http://www.diplomatie.be/oda/note_secteur_privé.pdf. [11]
- DGD (2014), “*Note stratégique - L’environnement dans la Coopération belge au Développement*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Note_strategique_Environnement.pdf. [6]
- DGD (2011), “*Note de politique sur la coopération au développement multilatérale*”, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_politique_cooperation_multilaterale_2011.pdf. [9]
- HIVA-KU Leuven et IOB-UAntwerp (2020), “*The SDGs as a Compass for the Belgian Development Co-operation - Final report*”, HIVA-KU Leuven, Leuven, <http://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:551>. [3]
- OCDE (2015), *Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>. [5]
- Royaume de Belgique (2013), *Loi Relative à la Coopération au Développement*, http://www.uvcw.be/no_index/files/240-loi-coop-au-developpement-19-03-13.pdf. [1]

- SES (2018), “*Évaluation de l’appui au secteur privé par la coopération belge au développement*”, [12]
 SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles,
https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/evaluation_psd_rapport_final_fr_w eb_compressed.pdf.
- SPF Affaires étrangères, C. (ed.) (2016), “*Charte belge des ODD*”, The Shift, Bruxelles, [10]
<https://theshift.be/uploads/media/57f3a8cfcffe/Charter%20SDG4D%20-%20DEFINITIEF.pdf>.

Notes

- ¹ Dans son exposé d’orientation politique, le Ministre indique qu’une telle prospérité inclut plus de commerce, plus d’échanges d’expertise et de technologie, une lutte conjointe contre les changements climatiques, les inégalités, les maladies contagieuses, l’exploitation et le terrorisme.
- ² Cette recherche analyse si et comment les acteurs belges du développement travaillent avec les principes sous-jacents du cadre des ODD, suivent et rendent compte de leur contribution à ces objectifs. Elle propose un cadre analytique et des recommandations pratiques pour une meilleure prise en compte de cet agenda par chaque acteur.
- ³ Les 14 pays et territoires partenaires de la coopération gouvernementale belge sont le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la République démocratique du Congo, la Guinée, le Mali, le Maroc, le Mozambique, le Niger, l’Ouganda, le Rwanda, le Sénégal, la République-Unie de Tanzanie, ainsi que la Cisjordanie et bande de Gaza. Parmi ces partenaires, seule la Cisjordanie et bande de Gaza ne fait pas partie des régions mentionnées et seuls le Maroc et la Cisjordanie et bande de Gaza n’ont pas de frontière commune avec un autre pays partenaire. La Belgique s’est retirée du Viet Nam, Pérou, Équateur, État plurinational de Bolivie, Afrique du Sud et Algérie suite à la décision prise par arrêté royal le 29 mai 2015.
- ⁴ À noter que l’administration ne peut financer qu’un maximum de cinq organisations régionales qui sont alignées sur les priorités de la coopération belge.
- ⁵ Principalement dans le secteur de l’aide humanitaire.
- ⁶ Notamment le Partenariat pour la sécurité et la stabilité du Sahel et la Coalition pour le Sahel.
- ⁷ La Belgique finance le Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest, siège au conseil d’administration de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) et est accréditée auprès de l’Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).
- ⁸ Cette taskforce organise des échanges interdépartementaux à Bruxelles, entre la DGD, les services bilatéraux et d’autres SPF et Ministères comme la Défense.
- ⁹ Sont considérés comme acteurs non gouvernementaux de la coopération les organisations de la société civile, les coupoles universitaires, les organisations soutenues par les pouvoirs politiques régionaux, les coupoles des villes et commune, et les instituts de recherche.

¹⁰ Par exemple, la boîte à outils KLIMOS, construite en partenariat avec le milieu académique, propose des outils d'examen préalable pour faciliter la prise en compte des questions environnementales lors de l'identification, formulation, mise en œuvre et évaluation des programmes de coopération. L'e-tutoriel « Body & Rights » permet de sensibiliser le personnel aux enjeux de la santé et des droits sexuels et reproductifs dans le monde.

¹¹ La prise en compte des questions environnementales se traduit par des financements multilatéraux, des financements de BIO et l'accréditation d'Enabel au Fonds vert pour le climat.

¹² La DGD est dotée d'un conseiller genre à temps partiel, appuyé par deux agents à temps-partiels traitant de la santé et des droits sexuels et reproductifs.

¹³ Créé en 2014, le Conseil consultatif Genre et Développement est composé de représentants du monde académique, d'organisations non gouvernementales, de conseils de femmes et de l'Institution pour l'égalité des femmes et des hommes. Il a pour mission de conseiller l'administration et le ministre sur des questions stratégiques et de programmation pour éclairer les prises de position adoptées par la Belgique au niveau international.

¹⁴ Après accord du Ministre dans le cas de BIO.

¹⁵ Les acteurs de coopération non gouvernementaux recevant des subsides belges sont actifs dans 44 pays et territoires, dont 32 font l'objet d'un cadre stratégique commun. BIO est actif dans 52 pays et territoires. L'instrument de partenariat avec les petites et moyennes entreprises, la Business Partnership Facility, n'est pas soumis à des limitations géographiques ou thématiques.

¹⁶ La Belgique s'est engagée à n'investir que dans un maximum de trois secteurs dans le cadre de sa coopération bilatérale directe.

¹⁷ Be-cause Health est une plateforme informelle et pluraliste, ouverte aussi bien aux membres institutionnels qu'individuels, actifs et intéressés par les problématiques de santé publique internationale. Be-Cause health s'efforce d'assurer à tous, et en particulier aux personnes les plus vulnérables, un accès équitable à des services de santé de qualité adaptés aux besoins, intégrés dans des systèmes de santé solides, résilients et durables. Plus d'information sur www.be-causehealth.be/fr/.

¹⁸ Cette charte vise à : mettre en place une collaboration multi-acteurs incluant le secteur privé belge en faveur des ODD ; contribuer à une croissance économique inclusive dans les économies émergentes et les États fragiles ; et soutenir les principes relatifs aux chaînes d'approvisionnement durables et de diligence raisonnable en matière de droits humains.

¹⁹ La facilité BPF co-finance des initiatives de petites et moyennes entreprises menées en partenariat avec des organisations non gouvernementales et académiques, visant au développement de l'économie et du secteur privé local.

²⁰ Les 15 organisations multilatérales partenaires définies par le Conseil des ministres du 21 mai 2015 sont les suivantes : UNICEF, FNUAP, PNUD, PNUE, FAO, CGIAR, OMS, ONUSIDA, ONU-Femmes, OIT, OHCHR, GFATM, Banque mondiale (y compris PPT, PME, IADM, IDA, BIRD, FAD), FMI, OIM. Les organisations humanitaires partenaires (CICR, UNHCR, OCHA, PAM, UNRWA) sont régies par l'Arrêté royal du 19 avril 2014.

3

Financement de la Belgique à l'appui du développement

Ce chapitre est consacré aux chiffres de l'aide publique au développement de la Belgique. Il analyse le volume global et les composantes de l'aide, le niveau de l'aide bilatérale et multilatérale, ainsi que la répartition géographique et sectorielle de l'aide bilatérale. Il examine également les efforts déployés par la Belgique pour mobiliser des financements à l'appui du développement durable autres que l'aide publique au développement, conformément aux engagements du Programme d'action d'Addis-Abeba et dans la logique du nouveau concept de soutien public total au développement durable (TOSSD).

Une première partie analyse les volumes d'aide publique au développement fournis par la Belgique et ses efforts pour atteindre les objectifs d'aide publique au développement fixés aux niveaux national et international. Une deuxième partie examine dans quelle mesure les apports d'aide de la Belgique sont répartis conformément à sa déclaration d'intention et aux engagements internationaux, et détermine avec quelle efficacité la Belgique se sert des différents canaux d'acheminement de l'aide multilatérale. Une dernière partie est consacrée à l'examen du financement à l'appui du développement durable et à la façon dont la Belgique promeut et catalyse des financements à l'appui du développement autres que l'aide publique au développement.

En bref

La Belgique est le 10^e membre du Comité d'aide au développement (CAD) le plus généreux en proportion du revenu national brut (RNB). Après des années de forte réduction budgétaire, le budget de l'aide publique au développement (APD) est relativement stable depuis 2015, atteignant 0.42 % du RNB en 2019. Bien que le public et le Parlement soutiennent l'objectif inscrit dans la loi de verser 0.7 % du RNB au titre de l'APD, la Belgique ne s'est toujours pas dotée d'une feuille de route pragmatique pour revenir à des prévisions de croissance de l'aide, enjeu majeur suite à la pandémie de COVID-19.

Les allocations bilatérales, majoritairement sous forme de subventions, sont globalement en accord avec les priorités énoncées dans la Loi de coopération au développement. Elles montrent notamment :

- une forte concentration sur les pays les moins avancés (PMA) et les contextes fragiles avec près d'un tiers de l'aide bilatérale déboursée dans ces contextes ;
- une certaine dispersion thématique : les principaux secteurs que sont l'éducation, la santé, l'agriculture et la gouvernance, ne représentant au maximum que 7 % chacun de l'aide bilatérale engagée en 2017-18 ;
- un fort engagement en faveur de l'égalité femmes-hommes avec 59 % de l'APD bilatérale ventilable en 2017-18 visant cet objectif ;
- une adéquation entre le principe du droit d'initiative des organisations de la société civile et des modalités de financement qui favorise l'aide aux organisations non gouvernementales (ONG) et non l'aide via les ONG.

Les allocations aux organisations multilatérales reflètent l'importance que la Belgique accorde au multilatéralisme pour une coopération efficace. Dotée d'une stratégie de financement *full-core* (contributions aux budgets centraux), la Belgique a affecté en moyenne 40 % de son APD totale aux budgets centraux d'organisations multilatérales sur la période d'examen. Conformément à la stratégie d'influence belge, la coopération multilatérale est concentrée sur l'Union européenne et 15 organisations internationales.

La Belgique a lancé plusieurs initiatives pour mobiliser des ressources additionnelles au financement du développement. Ces initiatives, aux succès variables, incluent le renoncement à l'exonération d'impôt sur les dépenses d'APD, l'émission d'obligations d'impact humanitaire et la création d'un fonds d'investissement ouvert aux investissements privés au sein de la Société belge d'investissement pour les pays en développement, BIO. Alors que BIO renforce ses mécanismes de mesure des résultats, des efforts accrus pour clarifier la contribution de chaque investissement aux objectifs de développement durable (ODD), en complément de la nouvelle théorie du changement propre à l'ensemble de l'organisation, renforceraient son efficacité.

Volume global de l'APD

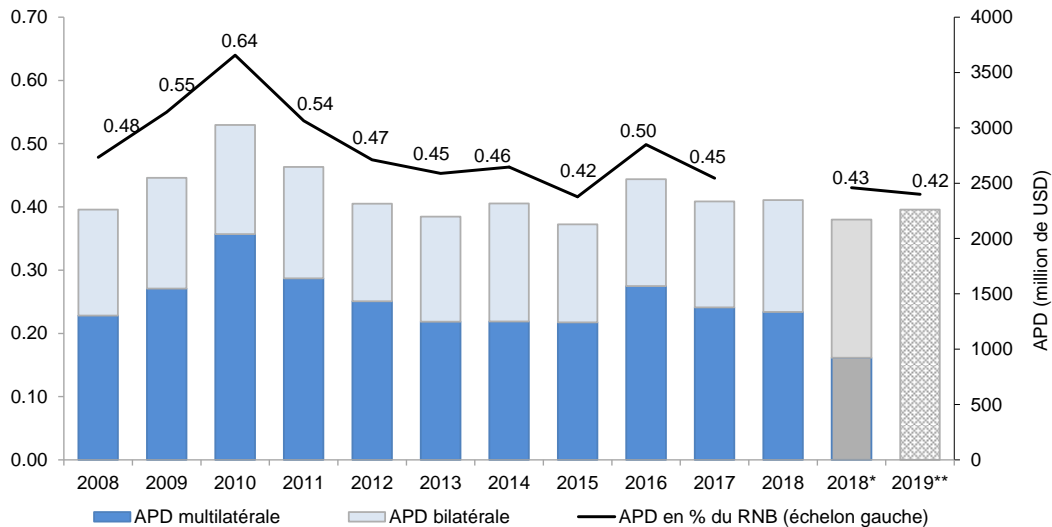
La Belgique n'a pas de feuille de route pour augmenter son aide

La Belgique est le 10^e membre du CAD le plus généreux en proportion du RNB et le 17^e en volume. Le budget belge d'APD est resté relativement stable depuis 2015 après des diminutions successives entre 2010 et 2015 (Graphique 3.1), mais il demeure loin de l'engagement international de verser 0.7 % du RNB au titre de l'aide. D'après les données prévisionnelles de 2019, il s'élevait à 2.2 milliards de dollars

des États-Unis (USD), soit 0.42 % du RNB comparé à une moyenne du CAD de 0.30 % – un léger recul comparé à 2018 qui s'explique par la baisse des coûts associés à l'accueil des réfugiés en Belgique. Avec 0.14 % de son RNB versé comme APD aux PMA en 2018, la Belgique est plus généreuse que la moyenne du CAD envers ces pays, mais légèrement en deçà de l'objectif de 0.15-0.20 % fixé par les Nations Unies, avec une performance en baisse comparé au précédent examen par les pairs (OCDE, 2015_[1])¹.

Graphique 3.1. Le budget de la coopération belge s'est stabilisé depuis 2015

Déversements nets d'APD million USD, prix et taux de change constants de 2018, et en % du RNB



Note : *APD sur la base des équivalents dons ; **Données prévisionnelles d'APD totale sur base des équivalents dons.

Source : OCDE (2020_[2]), Système de notification des pays créanciers (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184567>

Malgré un public (Chapitre 1) et un Parlement favorables à allouer 0.7 % du RNB au titre de l'aide tel qu'inscrit dans la loi², la Belgique ne s'est toujours pas dotée d'une feuille de route pour revenir à des prévisions de croissance de l'APD – malgré les recommandations du précédent examen (OCDE, 2015_[1]). Établir une telle feuille de route avec des étapes réalistes et un engagement à ne pas réduire à nouveau le budget de la coopération au développement sera d'autant plus important suite à la pandémie de COVID-19.

La Belgique notifie tardivement ses apports d'APD

La Belgique respecte les recommandations du CAD en matière de concessionnalité et de déliement de l'aide. Ainsi, les 1.7 % de l'aide octroyés sous formes de prêts respectent les engagements de concessionnalité. De plus, la quasi-totalité de l'aide bilatérale couverte par les recommandations du CAD est déliée (98 % en 2018). Malgré d'énormes progrès en termes de transparence (Chapitre 5), la Belgique n'est pas encore en mesure de notifier ses apports à temps et ne présente pas systématiquement ses données consolidées (OCDE, Direction de la coopération pour le développement, 2019_[3]). Le mécanisme d'automatisation en cours de développement devrait permettre de dépasser cette faiblesse.

Répartition de l'APD bilatérale

Les PMA et les contextes fragiles sont les principaux bénéficiaires de l'aide belge

L'objectif de concentration de l'aide belge sur les PMA et les contextes fragiles se retrouve globalement dans les allocations bilatérales. En effet, en 2018, 31.2 % de l'aide bilatérale totale était engagée dans les PMA et 34.5 % (467 millions USD) dans les fragiles contextes - au-dessus de la moyenne du CAD mais inférieur à la cible fixée par l'administration belge d'allouer 50 % de l'aide bilatérale aux PMA. En revanche, la part de l'aide engagée dans les PMA monte à 63 % de l'aide bilatérale ventilable. De plus, 91 % des nouveaux engagements d'Enabel en 2018 étaient dans les PMA ou les États fragiles.

Les allocations bilatérales sont également alignées sur les priorités géographiques. Les 20 premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale belge comprennent 13 des 14 pays et territoires partenaires³, ainsi que les 4 anciens pays partenaires d'où la Belgique s'est retirée en 2015 (Chapitre 2). La Belgique est également systématiquement parmi les 20 principaux bailleurs de ses pays et territoires partenaires – se classant en moyenne 13^e partenaire technique et financier. Toutefois, les pays et territoires prioritaires reçoivent moins d'un tiers de l'aide bilatérale totale mais 56 % de l'aide bilatérale affectée par pays et territoire.

La part de l'aide-pays programmable est faible

En 2018, l'aide-pays programmable n'a représenté que 20 % de l'APD bilatérale belge, contre 48 % en moyenne pour les pays du CAD, ce qui peut impacter la prévisibilité de l'aide pour les pays et territoires partenaires. Cette faible part s'explique par le soutien aux ONG (23% de l'APD bilatérale), le coût d'accueil des réfugiés en Belgique (18%) et l'aide humanitaire et alimentaires (14%). On notera toutefois qu'une partie des financements accordés aux ONG est ventilée ex-post par secteur et par région.

Les allocations sectorielles reflètent les priorités traditionnelles et une certaine dispersion thématique

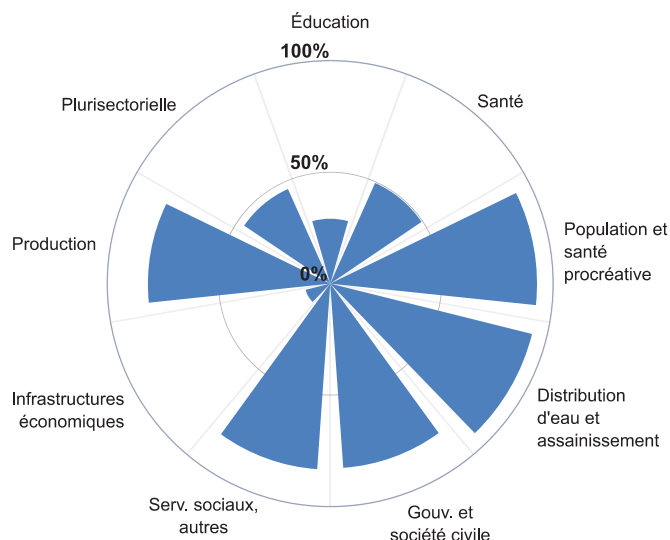
Les allocations sectorielles reflètent les priorités traditionnelles de la coopération belge, mais également un certain éclatement thématique. Ainsi, en 2017-18, les cinq premiers secteurs de la coopération bilatérale belge étaient : l'aide humanitaire (175 millions USD), l'éducation (85 millions USD), la santé (85 millions USD) – bien que la part de ce secteur ait fortement décliné depuis 2013⁴, l'agriculture (80 millions USD), et la gouvernance (64 millions USD), conformément aux priorités et secteurs énoncés dans la Loi relative à la coopération au développement (Royaume de Belgique, 2013^[4]). Toutefois, à l'exception de l'aide humanitaire qui représentait 14 % de l'aide bilatérale engagée en 2017-18, chacun des quatre autres secteurs principaux de la coopération belge ne représentait au maximum que 7 % (Annexe B). En comparaison, les frais administratifs et l'accueil des réfugiés en Belgique représentaient respectivement 13 et 22 % de l'aide bilatérale sur cette période, après avoir fortement augmenté depuis 2016⁵. Les engagements financiers en faveur du numérique pour le développement, nouvelle thématique prioritaire, s'élevaient à 18 millions USD en 2017-18.⁶

La Belgique se démarque par son engagement en faveur de l'égalité femmes-hommes

L'APD belge se démarque par son engagement en faveur de l'égalité femmes-hommes avec 59 % de l'APD bilatérale ventilable en 2017-18 visant cet objectif, engagement supérieur de 17 points à l'ensemble du CAD. De même, la part de l'aide ciblant les questions de genre comme objectif principal s'élève à 6 %, comparé à une moyenne de 4 %. La prise en compte de l'égalité des genres est particulièrement élevée dans les secteurs de la santé reproductive, en lien avec l'initiative « She decides », de l'eau, et de la gouvernance (Graphique 3.2).

Graphique 3.2. La prise en compte de l'égalité des genres est particulièrement élevée dans les secteurs de la santé, de l'eau et de la gouvernance

Pourcentage de l'aide bilatérale ventilable engagée en 2018



Source : OCDE, (2020^[2]), Système de notification des pays créanciers (base de données), <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184586>

L'aide en faveur de l'environnement appuie les efforts d'adaptation au changement climatique

L'attention portée au climat, à l'environnement et aux ressources naturelles se retrouve dans les allocations budgétaires, avec 45 % de l'aide bilatérale ventilable (352 millions USD) prenant en compte les questions environnementales en 2017-18, au-dessus de la moyenne du CAD (33 %). Quarante pour cent de ces allocations budgétaires visaient l'adaptation et l'atténuation au changement climatique.

Par ailleurs, sur la période 2014-19, la Belgique a financé à hauteur de 85 millions d'euros (EUR) par an (95 millions USD) des interventions bilatérales et multilatérales en faveur du climat, et a concentré les contributions fédérales sur les efforts d'adaptation dans les PMA. Enabel, l'agence belge de coopération a également été accréditée par le Fonds vert pour le climat comme partenaire de mise en œuvre pour la lutte contre le changement climatique.

Les financements accordés aux acteurs non gouvernementaux respectent leur droit d'initiative

La part des financements aux ONG illustre l'importance que la coopération belge accorde à ces acteurs. En 2017-18, l'APD bilatérale brute dirigée vers ou transitant par des organisations de la société civile s'est élevée à 288 millions USD, soit 21 % de l'APD bilatérale. Les deux tiers de ces contributions (15 % de l'APD bilatérale) étaient destinés aux programmes globaux des organisations, conformément à la volonté de respecter le droit d'initiative de ces partenaires – approche reconnue comme bonne pratique par le CAD.

La part de l'aide dirigée vers ou transitant par la société civile des pays et territoires partenaires est très faible du fait de la suspension en 2016 des financements directs octroyés par la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) à ces acteurs suite à des audits négatifs de la

part de la Cour des comptes. La reprise progressive prévue de ce type de partenariats sous d'autres modalités permettra de mieux aligner les allocations budgétaires avec les ambitions affichées par la Belgique.

Répartition de l'APD multilatérale

Les contributions aux budgets centraux participent à l'efficacité du système multilatéral

Les allocations multilatérales reflètent l'importance que la Belgique accorde au multilatéralisme pour une coopération au développement efficace. La Belgique a notamment affecté en moyenne 40 % de son APD totale aux budgets centraux d'organisations multilatérales pour atteindre 43 % en 2018, soit 16 points de plus que l'ensemble du CAD. Seuls 14 % de son APD bilatérale ont été acheminés par le canal d'organisations multilatérales (bi-multi), principalement pour de l'aide humanitaire. Cette faible part de l'aide bi-multi répond à la stratégie belge de financement *full core* (contribution aux budgets centraux) des organisations multilatérales listées dans l'Arrêté royal de 2015 (Royaume de Belgique, 2015^[5]). Par ailleurs, la majorité des contributions bi-multi (57 %) n'étaient que globalement pré-affectées, c'est-à-dire qu'elles ne finançaient pas un projet précis mais des fonds ou programmes multi-bailleurs. Ces modalités de financement, en accord avec les bonnes pratiques des donateurs multilatéraux, s'accompagnent d'une inscription dans les mécanismes de suivi multi-bailleurs (Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales [MOPAN]) et une reconnaissance des instruments de suivi, rapportage et évaluation des institutions multilatérales (Chapitre 5).

Suite à la réforme de l'agence de coopération Enabel, cette dernière peut désormais faire exécuter certaines composantes d'un portefeuille pays par des organisations multilatérales. Au moment de l'examen par les pairs, l'agence n'avait pas encore finalisé tous les processus administratifs lui permettant de signer des accords avec les organisations multilatérales.

La coopération multilatérale est concentrée sur un nombre réduit de partenaires

La coopération multilatérale est relativement concentrée. Conformément à la stratégie d'influence belge sur la scène multilatérale, l'Union européenne est de loin le principal partenaire multilatéral, représentant 61 % des versements aux organismes multilatéraux en 2018 (581 millions USD, voir Annexe B), suivie par la Banque mondiale (18 %, soit 174 millions USD) et les organismes des Nations Unies (13 %, soit 119 millions USD). Afin de rationaliser son aide, la Belgique a réduit de 20 à 15 le nombre d'organisations partenaires pour la coopération au développement en 2015, les organisations humanitaires partenaires faisant l'objet d'une liste spécifique⁷. Malgré la priorité donnée à l'Afrique, la Banque africaine de développement n'est plus considérée comme une organisation partenaire. La priorité stratégique donnée à ces 15 organisations se traduit dans les allocations budgétaires : à l'exception du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR) et de l'Organisation internationale des migrations (OIM) qui ne reçoivent qu'un faible montant de subsides bien qu'identifiés comme prioritaires, ces organisations reçoivent la plus grande partie des subsides belges destinés au multilatéralisme.

Toutefois, bien que la Belgique ait identifié 15 partenaires qui répondent à ses priorités et font l'objet de cadres de partenariats, elle finance également 17 autres organisations du fait de contributions obligatoires. Ces 17 organisations n'étant pas considérées comme partenaires stratégiques, elles ne font pas l'objet de suivi stratégique. Par ailleurs, le Fonds pour l'environnement mondial, qui n'est pas considéré organisation prioritaire, était le troisième bénéficiaire des contributions multilatérales en 2017-18 après l'Union européenne et la Banque mondiale – avec des décaissements moyens de 33.7 millions USD⁸ (Graphique 3.3). Néanmoins, le mandat du Fonds est en accord avec les priorités belges de protection de l'environnement et d'adaptation au changement climatique.

avec les autres membres du CAD sur ce point lorsqu'elle sera plus avancée dans le processus. Néanmoins, les volumes financiers dédiés à la mobilisation des ressources domestiques n'ont pas doublé malgré les engagements pris à Addis-Abeba – passant seulement de 2.22 millions USD en 2014 à 2.36 millions USD en 2018. Enfin, en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres partenaires techniques et financiers, la Belgique a émis des obligations d'impact humanitaires. La mise en place de telles obligations s'est révélée administrativement complexe, notamment pour des questions de gestion de risques fiduciaires, et n'a permis de mobiliser que 23 millions EUR, comparé à un budget annuel de la Croix-Rouge internationale de 1.9 milliards EUR en 2019.

La contribution individuelle des investissements de BIO aux ODD peut être clarifiée

La Belgique a augmenté le capital de son institution financière de développement, BIO, afin d'appuyer le développement des petites et moyennes entreprises dans les pays les moins avancés et à revenu intermédiaire. Sans que ne soit inscrit dans son mandat que BIO privilégie les investissements dans les contextes fragiles, la moitié des pays et territoires éligibles à de tels investissements sont considérés comme fragiles par l'OCDE (OCDE, 2020^[6]). Sur la période 2017-18, BIO a mobilisé en moyenne 35 millions USD par an par le biais de parts dans des véhicules d'investissement collectif, d'investissements directs dans des entreprises ou des véhicules spéciaux de financement de projets, de prêts syndiqués et de cofinancement avec le secteur privé (OCDE, 2019^[7]). BIO travaille également de concert avec d'autres institutions financières pour accroître son impact. La création d'un fonds ouvert aux investissements privés (SDG Frontier Fund) et la baisse du rendement attendu par l'État sur une petite partie du portefeuille d'investissements de l'institution permettront de mobiliser des fonds additionnels, mais également d'investir dans des contextes ou sur des projets plus à risque, ce qui est pertinent compte-tenu de l'attention que porte la Belgique aux contextes de fragilité.

Conformément aux recommandations du précédent examen (OCDE, 2015^[1]), BIO a renforcé les mécanismes permettant d'assurer que ses investissements contribuent aux ODD et aux objectifs de la coopération belge. L'institution a notamment défini une théorie du changement générale, mis en place un nouveau mécanisme de suivi des résultats⁹ et recruté un expert genre. Par ailleurs, BIO est impliqué dans l'initiative des institutions financières européennes pour une meilleure prise en compte des thématiques transversales genre et environnement et dans le projet Joint Impact Model (JIM) visant à modéliser les impacts directs et indirects sur le développement des investissements réalisés. Des efforts accrus pour contextualiser la théorie du changement de chaque investissement et de communiquer sur leurs résultats de développement renforceront l'ancrage de ces derniers dans les ODD et répondraient à l'ambition d'axer la coopération belge sur les résultats de développement (Chapitre 6).

La notification des instruments du secteur privé peut être précisée

La Belgique notifie les apports financiers au développement hors APD et a participé à la première collecte de données de Soutien public total au développement durable (TOSSD) en 2019. Les fonds privés mobilisés par la Belgique au cours de la période 2012-18 ont surtout concerné les industries manufacturières, extractives et de construction (46 %) ; les services bancaires et financiers (33 %) ; et le secteur de l'énergie (13 %). Sur les financements privés ventilables par pays mobilisés sur la période 2012-18, 70 % ont été destinés à des pays à revenu intermédiaire et 30 % aux PMA. Enfin, la Belgique rend compte de l'effet de mobilisation de BIO et la qualité de cette notification est en progrès constant.

La Belgique travaille actuellement à renforcer ses notifications sur les instruments du secteur privé en utilisant les méthodes provisoires développées par le CAD et a récemment partagé des données sur les flux de 2018 de BIO. Cependant, ces informations ne comprenaient pas de données détaillées au niveau des activités en ce qui concerne l'additionnalité, les termes et conditions des prêts et ventes au secteur privé, les dividendes ainsi que les échéances et les rendements attendus des actions (OCDE, 2020^[8]).

Références

- OCDE (2020), *“Private sector instruments: Report on 2018 data and members’ ODA-eligibility assessments of their PSI vehicles”*, document de travail, OCDE, Paris. [8]
- OCDE (2020), *States of fragility (site web)*, OCDE, Paris, [6]
<http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/> (accessed on 15 mai 2020).
- OCDE (2020), *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, OCDE, Paris, [2]
<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>.
- OCDE (2019), *“Amounts mobilised from the private sector by development finance interventions”*, document de travail, OCDE, Paris. [7]
- OCDE (2015), *Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>.
- OCDE, Direction de la coopération pour le développement (2019), *“DAC Working Party on Development Finance Statistics, DAC Statistical Reporting Issues in 2018 on flows in 2017”*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/wp-stat.htm>. [3]
- Royaume de Belgique (2015), *Arrêté royal déterminant les partenaires de la coopération multilatérale*, https://www.etaamb.be/fr/arrete-royal-du-29-mai-2015_n2015015071.html. [5]
- Royaume de Belgique (2013), *Loi Relative à la Coopération au Développement*, http://www.uvcw.be/no_index/files/240-loi-coop-au-developpement-19-03-13.pdf. [4]

Notes

¹ En 2013, la Belgique octroyait 0.16 % de son RNB au titre de l’aide aux PMA.

² Le groupe Relations extérieures de l’Assemblée fédérale a notamment voté en 2019 une résolution pour un alignement sur la cible des 0.7 %.

³ Seule la Guinée identifiée comme pays prioritaire ne figure pas parmi les 20 premiers bénéficiaires de l’aide bilatérale belge.

⁴ La part de l’aide bilatérale engagée dans le secteur de la santé est passée de 12 % en 2013-14 à 7 % en 2017-18.

⁵ Les frais administratifs sont passés de 5 % en 2015-16 à 13 % en 2017-18, l’accueil des réfugiés de 13 à 22 % sur ces mêmes périodes.

⁶ Le numérique pour le développement ne fait pas partie des secteurs officiels du CAD, les calculs sont basés sur une lecture des descriptions des projets dans le système de notification des pays créanciers de l'OCDE.

⁷ Voir le chapitre 2 pour la liste des organisations multilatérales partenaires.

⁸ Y compris les contributions au fonds fiduciaires et au fonds en faveur des PMA. Les organisations humanitaires ne sont pas identifiées dans ce classement.

⁹ Intitulé « Analyse, suivi et évaluation du développement ».

4 Structure et systèmes de la Belgique

Ce chapitre examine si les dispositifs institutionnels de la Belgique soutiennent ses objectifs de coopération pour le développement. Il porte sur le système dans son ensemble, et évalue dans quelle mesure la Belgique dispose des capacités nécessaires pour assurer une coopération efficace et contribuer au développement durable.

Une première partie analyse les compétences, les mandats et la coordination afin de déterminer si la responsabilité en matière de coopération pour le développement est clairement définie. Elle analyse également si le système est bien coordonné, s'articule autour de mandats clairement définis et complémentaires, et s'inscrit dans le cadre d'une approche pangouvernementale – dans les services centraux et dans les pays et territoires partenaires. Une deuxième partie consacrée aux systèmes examine si la Belgique a mis en place des processus et procédures explicites et transparents. La dernière partie étudie les capacités en place dans le système de coopération pour le développement de la Belgique – en particulier si la Belgique dispose des compétences et connaissances nécessaires pour assurer la gestion et la mise en œuvre de sa coopération pour le développement – ainsi que l'efficacité de son système de gestion des ressources humaines.

En bref

Depuis l'examen par les pairs de 2015, la coopération au développement belge a engagé des réformes pour rationaliser ses efforts, favoriser les synergies, être plus flexible et accroître son impact. Une stabilité institutionnelle est désormais nécessaire pour tirer profit de ces réformes. Alors que la définition de la stratégie de coopération reste du ressort de la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD), sa mise en œuvre repose sur des partenaires dont l'autonomie est renforcée. Dans ce cadre, la DGD doit occuper sa place de force de proposition stratégique et de coordinatrice pour tirer pleinement avantage des réformes. Un renforcement de l'approche pangouvernementale et une réflexion sur le niveau de décentralisation au sein de l'administration et sur la division des responsabilités entre les niveaux politique et administratif contribueraient à renforcer l'efficacité de l'aide belge.

La Belgique a renforcé ses systèmes de gestion de l'aide et compte désormais sur des mécanismes solides et flexibles. La réforme en cours de la gestion des risques – qui repose sur une analyse compréhensive et opère la transition d'une stratégie d'évitement à une stratégie de gestion – est prometteuse mais doit encore être pleinement opérationnalisée.

Le personnel de la DGD est impliqué, mais il est affecté par le rythme et la nature des réformes et est demandeur d'un accompagnement renforcé et d'une communication plus active. Un état des lieux des besoins et compétences disponibles, au sein de la DGD comme auprès des partenaires, permettrait à la DGD d'établir un plan d'action pour réconcilier besoins et ressources et s'engager pleinement dans la planification des effectifs. La stratégie de mobilisation d'expertise d'Enabel via son personnel propre, des experts provenant des différents services publics fédéraux (SPF) ou d'un vivier de partenaires lui permettra de répondre avec souplesse aux besoins émanant du terrain, qui ne cesseront d'augmenter avec l'accroissement du chiffre d'affaires de l'agence.

Compétence, mandat et coordination

La DGD est responsable de la coopération au développement, mais ne pilote qu'une part limitée de l'aide publique au développement (APD)

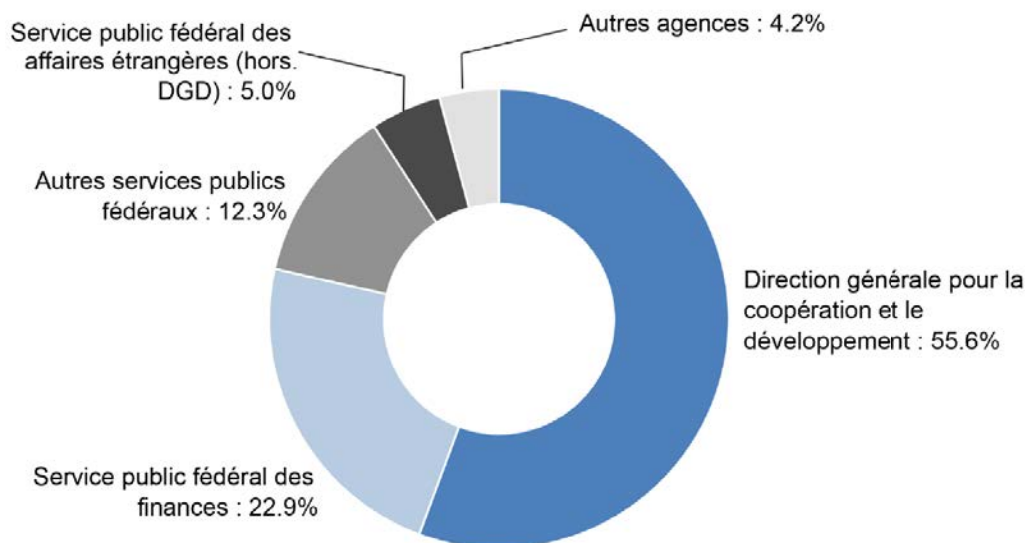
La DGD du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement est responsable de la coopération au développement. Elle élabore les stratégies en fonction des orientations politiques et du cadre légal, octroie des financements et suit le programme de coopération. Placée sous la responsabilité du ministre de la Coopération, ses grandes orientations stratégiques sont approuvées dans un contrat d'administration biannuel signé entre le SPF et le ministre et qui fait l'objet d'un suivi régulier (SPF Affaires étrangères, 2016^[1]). Elle partage les fonctions de redevabilité auprès du Parlement avec le Service de l'évaluation spéciale dont le mandat n'est pas limité aux actions pilotées par la DGD mais couvre l'ensemble de l'aide publique au développement belge (Chapitre 6).

La DGD n'est administrativement directement responsable que de 56 % du budget d'APD qu'elle octroie à des partenaires pour son exécution (Graphique 4.1). Les 44 % d'APD restants sont en grande partie non pilotable, notamment parce qu'ils correspondent à des versements et contributions à des organisations multilatérales sous la responsabilité d'autres services publics fédéraux – tels que celui des finances – ou du ressort des régions et des communautés, et donc indépendants des orientations fédérales (4 %). Cependant, près de la moitié de ces 44 % d'APD sont constitués de la contribution de la Belgique à l'APD

de la Commission européenne via le budget de l'Union et, bien qu'administrativement octroyé par le SPF Finances, ils sont politiquement pilotés par la DGD. De plus, l'autorité de la direction a été renforcée en 2016, date à laquelle la DGD est devenue compétente pour le suivi des banques régionales situées en Afrique et co-responsable avec le SPF Finances du suivi de la Banque mondiale. Cette évolution des compétences de la DGD renforce son autorité sur l'orientation de l'APD multilatérale.

Graphique 4.1. La DGD est responsable de l'octroi de 56 % de l'aide belge

APD totale versée par l'intermédiaire d'organismes publics en 2018, versements bruts en pourcentage



Source : OCDE (2020_[2]), "Belgique", in *Les profils de coopération au développement*, <https://doi.org/10.1787/060a1f98-fr>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184624>

L'autonomie des partenaires de mise en œuvre complexifie le pilotage du portefeuille de la DGD

Dans un souci de rationaliser ses efforts et d'accroître la flexibilité de son programme, et comme recommandé par le précédent examen par les pairs (OCDE, 2015_[3]), l'administration belge s'est engagée dans une série de réformes qui ont modifié son organisation interne et renforcé l'autonomie de ses partenaires (Chapitre 5). En interne, la DGD a créé, réorganisé ou fusionné des directions pour les organiser autour des sujets clés de la coopération belge¹ (Annexe C). En externe, le rôle de la DGD est passé de pilote stratégique et technique à pilote stratégique et coordinateur de partenaires. L'administration a notamment consolidé le portefeuille des acteurs de coopération non gouvernementale autour d'objectifs communs (Chapitre 5) et revu le mandat de l'agence pour accroître son autonomie (Encadré 4.1).

L'autorité de la DGD sur ses partenaires publics se manifeste dans les contrats de gestion signés tous les cinq ans avec Enabel, l'agence de mise en œuvre, et BIO, l'institution financière de développement [(Royaume de Belgique, 2017_[4]), (Royaume de Belgique, 2018_[5])]. Ces contrats précisent les missions, valeurs, principes, axes stratégiques prioritaires et modalités des interventions des deux institutions tout en préservant leur indépendance décisionnelle et opérationnelle. Dans cet esprit de préservation de l'indépendance et d'autonomie de gestion, la DGD siège au sein de leurs conseils d'administration respectifs mais à titre d'observateur seulement.²

Encadré 4.1. Enabel : une agence au mandat, à l'autonomie et flexibilité accrues

La réforme de l'ancienne Coopération technique belge (CTB) en agence de développement Enabel en 2018 s'est accompagnée de trois changements majeurs :

- Un **mandat plus large** : en plus de la coopération bilatérale directe, Enabel peut réaliser, à la demande du gouvernement, toute mission de service public qui s'inscrit dans le cadre des engagements internationaux de la Belgique et des mandats pour tiers.
- Une **flexibilité et autonomie accrues** grâce à une gestion par portefeuille plutôt que par projets comme recommandé par l'examen de 2015. Après instructions du ministre, l'agence définit des portefeuilles pays et peut réorienter jusqu'à 15 % du budget global d'un portefeuille pays entre interventions mais dans le respect des objectifs et cadre de résultats initialement définis.
- La capacité d'établir des **contrats avec des acteurs sur le terrain** pour mettre en œuvre son mandat d'exécution, qu'ils soient issus de la société civile locale, des organisations multilatérales ou du secteur privé dans une recherche de partenaires les plus mieux placés (« fit-for-purpose »).

Le premier contrat de gestion entre Enabel et l'État fédéral (Royaume de Belgique, 2017^[4]) repose sur une obligation de résultats pour l'agence et un engagement de moyens pour l'État à hauteur de 875 millions d'euros (EUR) pour les coûts opérationnels pour les cinq années de durée du contrat³. Au total, Enabel met en œuvre 13% de l'aide publique au développement belge, soit 24% du portefeuille de la DGD.

Note : La liste des partenaires de mise en œuvre doit être approuvée par le ministre lors de la définition du portefeuille pays.

Source : Royaume de Belgique (2017^[4]), *Arrêté royal portant approbation du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement.*

Une stabilisation institutionnelle permettra de tirer profit des réformes

Une période de stabilisation institutionnelle est désormais nécessaire pour permettre à la Belgique de tirer profit des réformes adoptées et pour que la DGD se dote des instruments de pilotage et de coordination adaptés à son nouveau rôle : celui de diriger plus fortement au niveau stratégique et d'être moins impliquée dans les opérations. La capacité de la DGD à assurer ce rôle dépendra de son positionnement stratégique et de la capacité de son personnel à se l'approprier.

La période sous examen a révélé une forte implication ministérielle dans l'action de la DGD, non seulement par l'introduction de nouvelles priorités (Chapitre 2), mais également dans la programmation (section suivante) rendant moins lisible l'autorité de la direction sur ses partenaires. Alors que la DGD réfléchit à actualiser ses notes stratégiques, notamment pour mettre en avant sa contribution aux Objectifs de développement durable (ODD), les thèmes retenus influenceront sa disposition à être force de proposition vis-à-vis du politique et des acteurs de mise en œuvre (Chapitre 2).

De plus, malgré des efforts en cours pour extraire la connaissance produite par ses partenaires de mise en œuvre, la DGD n'est pas encore suffisamment outillée pour extraire des informations plus stratégiques qu'opérationnelles et les consolider à un niveau qui lui permette un véritable pilotage, que ce soit au niveau pays ou global (Chapitre 6). Les efforts en termes d'apprentissage institutionnel (Chapitre 6), le rapprochement en cours des services géographiques de l'aide gouvernementale et non gouvernementale, et la réorganisation de l'organigramme autour de priorités thématiques devraient permettre de consolider le suivi géographique, le pilotage thématique et la coordination en appui au terrain dans une logique de cohérence, de réactivité et d'anticipation.

L'approche globale comme vecteur principal de coordination pangouvernementale à Bruxelles

Les mécanismes de coordination pangouvernementale s'inscrivent principalement dans « l'approche globale » développée pour traiter des enjeux de fragilité (Chapitre 7). Issue de l'approche 3D-LO⁴, cette approche réunit les différents départements fédéraux (Affaires étrangères, Développement international, Défense, Justice et Intérieur) autour de groupes de pilotage (taskforce) thématiques ou géographiques (Encadré 7.1). Sans autre structure de coordination, la coordination pangouvernementale hors approche globale est principalement axée sur les questions de plaidoyer.⁵ Ainsi, bien que les taskforces de l'approche globale soient principalement ad hoc, elles pourraient servir d'exemple pour une approche pangouvernementale plus systématique sur les sujets porteurs de la coopération belge.

Au-delà des instances gouvernementales, la Belgique a également cherché à renforcer la coordination entre Enabel et BIO avec la participation systématique de BIO aux missions préparatoires de toute nouvelle coopération bilatérale directe. Ces efforts ont permis de mieux intégrer la perspective du secteur privé dans les analyses de contextes (Chapitre 5), mais ne sont pas traduits par une coordination opérationnelle. Cette faible coordination s'explique par des différences dans les modes opératoires d'Enabel et de BIO, ainsi que l'autonomie des acteurs de mise en œuvre.

La réforme de l'agence, et sa nouvelle capacité à travailler directement avec les organisations internationales, pose également la question du renforcement de la coordination autour du portefeuille multilatéral pour en garantir la cohérence d'ensemble : les différents services publics fédéraux n'ayant pas encore pleinement identifié Enabel comme responsable des financements extrabudgétaires, le flux d'informations entre les SPF finançant des organisations multilatérales et l'agence sont encore limités.

Une coordination renforcée sur le terrain

La coordination de la coopération gouvernementale sur le terrain a été renforcée par la mise en place d'une politique « one-roof ». Progressivement, les représentations d'Enabel ont été hébergées par les ambassades, désormais présentes dans tous les pays et territoires partenaires, tout en conservant leur autonomie fonctionnelle. Ce rapprochement physique en une seule équipe, Team Belgium, a renforcé les interactions entre chefs de coopération et représentants résidents, et facilité la répartition des fonctions de représentation et d'engagement auprès des gouvernements partenaires comme des partenaires techniques et financiers.

Le fait qu'Enabel puisse désormais être mandatée directement par d'autres SPF et s'appuyer sur leur expertise devrait permettre de renforcer cette coordination sur le terrain. Par exemple, l'agence mobilise et coordonne étroitement au niveau opérationnel avec le Ministère de la Défense et le SPF Justice dans les contextes de fragilité (Chapitre 7).

Systemes

Une programmation plus flexible mais des modes opératoires à stabiliser

Malgré l'ambition de décentraliser la prise de décisions au plus près du terrain en renforçant l'autonomie de l'agence (Encadré 4.1), la rédaction des premiers portefeuilles pays d'Enabel a révélé une forte implication de l'administration centrale et du ministre dans les orientations choisies, de nombreux aller-retours entre Enabel et la DGD et entre le terrain et Bruxelles, et une opportunité manquée pour un engagement plus conséquent des pays et territoires partenaires⁶ (Chapitre 5), entraînant d'importants coûts de coordination interne. À noter également, la pratique actuelle de remontée de nombreuses décisions pour validation au niveau du conseil d'administration de l'agence est perçue comme sous-optimale par certains membres du personnel⁷. Par ailleurs, les ambassades jouent un rôle très actif d'avis

et de consultation mais ne sont dotés ni d'autonomie de décision ni de budget quant aux interventions de coopération. De plus, avec le nouveau contrat de gestion d'Enabel et un travail plus décentralisé de ses experts, les ambassades notent une diminution dans l'appui technique apporté par l'agence, en particulier dans le soutien au dialogue politique sectoriel. Ceci pourrait porter préjudice à la qualité effective de la coordination sur le terrain et des échanges avec les partenaires.

La rédaction en cours d'une instruction commune aux postes et à l'agence est l'occasion de réfléchir au degré de décentralisation de l'administration, et sur les interactions entre administration et politique, entre l'agence et le SPF, ainsi qu'au sein même de l'agence. Elle devrait permettre, par une formalisation des modes opératoires, de définir plus précisément les modalités de consultation et de décisions sur le terrain et de réduire les lourdeurs administratives qui pèsent sur un personnel déjà sous tension.

Des processus et mécanismes solides de gestion de l'aide

La Belgique dispose de processus et mécanismes solides pour gérer son aide. Informée par l'examen par les pairs de 2015 et des analyses de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2015^[6]), la DGD a développé un plan d'action pour mieux structurer son contrôle interne, renforcer la gestion et le suivi des subsides accordés (Chapitre 5) et assurer la qualité des interventions sous son contrôle. Certaines procédures demeurent administrativement lourdes, pour l'administration comme pour ses partenaires, et le défi demeure d'améliorer leur rendement sans augmenter la charge de travail, Enabel, quant à elle, est engagée dans une stratégie de réforme "Strat & Go" pour rendre son fonctionnement plus agile, efficace et efficient.

Le Tableau 4.1 présente une analyse des systèmes de coopération au développement de la Belgique.

Tableau 4.1. Analyse des systèmes de coopération au développement de la Belgique

	Oui	En progrès	Commentaire
Processus et procédures explicites et transparents pour prendre des décisions concernant :			
Politiques (Chapitre 2)	●		● Efforts de cadrage (notes stratégiques, coordination pangouvernementale) mais coexistence de deux cadres stratégiques qui multiplient les priorités.
Programmation (Chapitre 4)	●		▲ Financements prévisibles, flexibles et multi-annuels. Décentralisation des processus de décision d'Enabel, passage à une gestion par portefeuilles et accent mis sur les résultats et l'évaluation (Chapitre 6) ● Évolution vers une gestion adaptative des interventions encore à concrétiser. Les stratégies pays ne couvrent pas tous les canaux de financements (Chapitres 2, 4 et 5).
Partenariats (Chapitres 2 et 5)	●		▲ Forte reconnaissance du mandat des acteurs du développement. Clarté des critères de partenariats. Engagement dans les structures de gouvernance d'organisations multilatérales.
Systèmes permettant d'assurer la qualité de la coopération pour le développement, dont :			
Audit (Chapitre 4)	●		● Fonction d'audit interne et contrôles externes satisfaisants (plan d'action DGD en cours) mais systèmes demeurant lourds. Utilisation systématique d'audits financiers (ACNG, Enabel et partenaires) avec souci constant d'amélioration des processus.
Thèmes transversaux (Chapitre 2)		●	▲ Intervention « genre » systématique dans les nouveaux portefeuilles Enabel et dimension genre incluse dans les autres activités. ● Note stratégique « genre » développée en 2016 mais les moyens humains et financiers limitent sa prise en compte. L'environnement devenu un axe majeur, mais pas toujours reflété dans les interventions. L'objectif de ne laisser personne de côté n'est pas assorti d'orientations programmatiques claires (Chapitres 2 et 7).
Systèmes permettant de mettre en œuvre ses politiques et d'honorer ses engagements de façon juste et efficiente :			
Passation de marchés, de contrats et d'accords	●		▲ Règles et modalités précisées dans les arrêtés royaux applicables aux différents canaux de financement. Efforts pour sélectionner les partenaires les plus adaptés et lignes directrices pour l'analyse des partenaires d'Enabel. ● Procédure d'appel à projets manque de cadre légal et présente des risques accrus.
Systèmes et processus adéquats pour évaluer les risques et y faire face, comprenant :			
Risques stratégiques, programmatiques, sécuritaires et de réputation	●		▲ Systèmes solides de gestion des risques au niveau du portefeuille avec lignes directrices (niveau de risque, impact, approbation). Instrument FRAME pour refléter les spécificités des contextes de fragilité (Encadré 7.2). ● Approche qui passe de l'aversion à l'acceptation contrôlée des risques mais qui manque d'actions d'atténuation et d'un suivi régulier et systématique pour l'opérationnaliser. De nouveaux risques de réputation à gérer avec la croissance des mandats pour tiers d'Enabel.
Corruption		●	▲ Charte Intégrité multi-acteurs. Manuel Enabel de lutte contre la fraude et la corruption. Gestion des subventions par la DGD revue pour mieux contrôler les risques d'intégrité (Encadré 4.2). Inclusion de la notion de personnes politiquement exposées dans l'analyse des partenaires. ● Gestion du risque de corruption au niveau des programmes à renforcer (identification et atténuation) et développer au-delà des risques financiers.
Dispositifs de protection		●	▲ Adoption Charte Intégrité et directives pour gérer les mécanismes de plaintes et protection des lanceurs d'alerte et personnes concernées (Encadré 4.2). ● Systèmes en cours de déploiement, tout comme les formations associées.
Systèmes et processus permettant de promouvoir innovation et adaptation :			
Innovation		●	● Efforts d'innovation (SDG Frontier Fund et obligations d'impact humanitaire) mais ponctuels et isolés et ne permettant pas de mise à échelle au sein de la DGD ● Enabel récemment engagée dans un processus de réforme "Strat & Go" pour faciliter l'identification et le développement de pratiques innovantes.

Note : Les colonnes indiquent si les systèmes répondent à l'indicateur décrit au chapitre 4 du « Guide de référence du CAD pour l'examen par les pairs » (OCDE, 2019^[7]), et si des progrès ont été accomplis depuis l'examen par les pairs de la Belgique en 2015. Les triangles verts font référence aux bonnes pratiques ; les cercles orange indiquent les domaines dans lesquels des progrès ont été accomplis, mais davantage pourrait être fait.

Source : Secrétariat de l'OCDE sur la base de la documentation et des informations fournies par le gouvernement de la Belgique.

La gestion des risques et l'intégrité financière et morale sont au cœur de l'agenda belge (Encadré 4.2). Partant d'une certaine aversion aux risques, l'administration belge a adopté une approche plus globale, proactive et multidimensionnelle qui vise à identifier et gérer les risques liés à l'atteinte des résultats de développement plus qu'à les éviter. Cette évolution va de pair avec la place centrale accordée aux contextes de fragilité et au développement du secteur privé local.

Encadré 4.2. Une approche globale et proactive pour gérer les risques d'atteinte à l'intégrité

En 2018, la DGD, Enabel, BIO et 89 organisations de la société civile ont signé une Charte d'Intégrité ((n.a.), 2018^[8]). Ce document, qui marque une étape importante dans la gestion, par la coopération belge, des risques d'atteinte à l'intégrité, s'est traduit par un plan d'action conjoint d'adoption des mesures préventives et correctives nécessaires à la gestion des risques d'intégrité, tant financière que morale.

Deux guides ont été élaborés sous l'égide de la DGD pour soutenir les partenaires dans le renforcement de leurs systèmes d'intégrité (*Guide pour la gestion des plaintes liées aux atteintes à l'intégrité* (Deloitte, 2019^[9]) ; *Processus d'analyse de l'intégrité lié aux partenaires de mise en œuvre* (Deloitte, 2019^[10])). Ils fournissent des conseils détaillés et pratiques. Par exemple, le guide d'analyse des partenaires identifie divers signaux d'alarme et des processus d'approbation et d'atténuation des risques.

Le développement en cours de mécanismes formels d'alerte et d'investigation, ainsi que des sessions de formation et de sensibilisation – à Bruxelles comme sur le terrain – permettront à la Belgique de consolider ces efforts.

Cette démarche participe de la mise en œuvre de la *Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption* (OCDE, 2016^[11]). Elle anticipe et traite également des principes à la base de la *Recommandation du CAD sur l'élimination de l'exploitation sexuelle, des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel dans le contexte de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire* (OCDE, Comité d'aide au développement, 2019^[12]).

Sources : Deloitte (2019^[9]), *Guide pour la gestion des plaintes liées aux atteintes à l'intégrité* ; Deloitte (2019^[10]), *Processus d'analyse de l'intégrité lié aux partenaires de mise en œuvre*.

Capacités à l'échelle du système

La coopération belge compte sur un personnel engagé mais en mal d'accompagnement

La gestion des ressources humaines demeure un défi majeur pour la DGD et la recommandation de la revue par les pairs de 2015 reste valide (OCDE, 2015^[3]). Malgré une pression sur les effectifs de l'ensemble du SPF qui a particulièrement impacté la DGD jusqu'en 2016, la rotation importante du personnel et la contraction générale des moyens budgétaires à la fonction publique belge, la DGD a réussi à stabiliser le nombre de ses agents ces trois dernières années grâce à des dispositifs d'échanges de fonctionnaires, de mobilité interne et de détachement. Toutefois, l'équipe humanitaire a vu ses effectifs réduire alors que ses financements se sont fortement accrus, ce qui associé, à une forte rotation du personnel, accroît les risques fiduciaires et de réputation. De plus, les fonctions de coopération au développement dans le réseau des postes ont réduit drastiquement, passant de 54 en 2014 à 28 en 2020, alors que les ambassades doivent désormais s'impliquer activement dans le suivi des partenaires multilatéraux prioritaires (Chapitre 2).

Par ailleurs, les réformes successives, menées avec peu de consultations, ont contribué à un essoufflement et une perte de repères du personnel quant à son nouveau rôle. Ainsi, la DGD en général, et l'équipe humanitaire en particulier, fait face à un fort taux de rotation et d'absence de longue durée notamment pour cause de stress accru⁸. Associé à l'intégration des anciens attachés de coopération internationale dans une carrière unique, cette rotation accroît les problématiques de gestion des connaissances. Dans ce contexte, rétablir la motivation du personnel permettrait de stabiliser les équipes et tirer profit des opportunités offertes par la réforme, notamment par la mise en place d'une politique volontariste de prévention des risques psycho-sociaux et une définition collégiale des nouvelles fonctions de la DGD. Une plus grande mobilité du personnel entre les domaines de l'urgence et du développement permettrait de diversifier le réservoir de compétences dans le domaine humanitaire et de réduire la surcharge au sein de cette équipe.

La DGD doit clarifier ses besoins en expertise à la lumière des récents changements

Les réformes rendent nécessaire une réflexion au sein de la DGD sur la nature de l'expertise requise pour assurer la formulation des orientations stratégiques et le suivi de la politique de coopération belge. Le personnel doit être capable de s'impliquer dans des instances financières, d'avoir une vision d'ensemble sur de nouveaux sujets complexes et d'extraire l'expertise technique de partenaires autonomes pour élaborer ou porter un avis éclairé sur des programmations ou stratégies de développement tout en jouant un rôle de coordination et dialogue avec les partenaires de mise en œuvre en Belgique ou sur le terrain.

Un état des lieux des besoins et compétences disponibles, au sein de l'administration comme auprès d'Enabel et de BIO, permettrait à la DGD d'établir un plan d'action pour réconcilier besoins et ressources et s'engager pleinement dans la planification et la prévision des effectifs. Ce plan pourrait couvrir les moyens et modalités pour investir dans la formation du personnel, une politique de recrutement adaptée, des dispositifs renforcés de mobilité et détachements – qu'ils soient intra-inter ministériels ou avec les autres acteurs de coopération – et une stratégie de gestion des connaissances pour réduire la perte de mémoire institutionnelle et systématiser les apprentissages (Chapitre 6). Une analyse concertée avec les partenaires clés d'exécution de la coopération au développement belge pourrait maximiser la pertinence de ces efforts.

Enabel peut compter sur un large vivier d'experts

En adéquation avec sa politique de décentralisation, Enabel dispose d'un personnel de 184 employés au siège pour un effectif de 1 302 sur le terrain. À noter que, pour la première fois en 20 ans, la récente réforme a doté son personnel d'un régime légal permettant d'harmoniser les procédures de ressources humaines entre le siège et le terrain. La gestion des ressources humaines par Enabel est ancrée dans des principes de diversité, forte présence locale, prise de responsabilité, efforts soutenus d'auto-évaluation et amélioration de la gestion prévisionnelle avec une vision de court, moyen et long terme. Dans ces efforts, elle devra veiller à valoriser les compétences et le développement professionnel de son personnel, dont une partie ressent une forte pression et une précarité liées à la croissance rapide du budget et à l'évolution des champs d'expertise pour répondre aux priorités de la coopération belge. La définition et la mise en œuvre de la réforme « Strat & Go » qui vise à définir la stratégie d'Enabel à dix ans est une opportunité pour aborder ces enjeux et renforcer l'accompagnement du changement auprès des équipes. Ce processus pourrait gagner en pertinence en étant mené de concert avec la DGD, et informé par les considérations et défis que cette dernière rencontre en termes de ressources humaines et d'expertise.

Enabel a une compréhension large de l'expertise. Pour répondre avec flexibilité aux besoins émanant du terrain, elle mobilise de manière proactive et inclusive son personnel propre, des experts provenant des différents SPF ou identifiés via le vivier mis à disposition par ses 62 partenaires et des consultants indépendants. Cependant, dans un souci constant d'amélioration, l'agence réfléchit à l'adéquation entre les sources d'expertise, les modalités de mobilisation dont elle dispose et ses besoins. À noter également

l'objectif affiché d'Enabel de renforcer la représentation des femmes parmi les expatriés et les experts techniques mobilisés lors des interventions (elles représentent aujourd'hui respectivement 23 et 27 %). Cet objectif s'inscrit dans une stratégie plus large d'élaboration d'une politique de ressources humaines plus inclusive, notamment dans les fonctions d'encadrement, et prenant en compte des critères d'âge, nationalité, etc.

Références

- (n.a.) (2018), *Charte d'intégrité*, [8]
<https://cdn.webdoos.io/vliruos/884cf91fea25f6a8e2a4ed982bc9220b.pdf>.
- Cour des comptes (2015), *'Evaluation du contrôle interne de la DGD du SPF Affaires étrangères'*, Cour des comptes, Bruxelles, [6]
https://www.ccrek.be/docs/2015_30_EvalContrôleInterneDGD.pdf.
- Deloitte (2019), *"Guide pour la gestion des plaintes liées aux atteintes à l'intégrité"*, Deloitte, Bruxelles, [9]
- Deloitte (2019), *"Processus d'analyse de l'intégrité lié aux partenaires de mise en œuvre"*, Deloitte, Bruxelles. [10]
- OCDE (2020), "Belgique", in *Les profils de coopération au développement*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/060a1f98-fr>. [2]
- OCDE (2019), *Manuel de référence pour les examens par les pairs réalisés par le CAD 2019-20*, OCDE, Paris, <http://https://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/manuel-de-reference-pour-les-examens-par-les-pairs-realises-au-CAD.pdf>. [7]
- OCDE (2016), *"Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption"*, <https://www.oecd.org/fr/corruption/Recommandation-Cooperation-Developpement-Corruption-FR.pdf>. [11]
- OCDE (2015), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>. [3]
- OCDE, Comité d'aide au développement (2019), *"Recommandation du CAD sur l'élimination de l'exploitation sexuelle, des atteintes sexuelles et du harcèlement sexuel dans le contexte de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire : principaux piliers de la prévention et de la réponse"*, OCDE, Paris, [12]
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2019\)31/FINAL&docLanguage=Fr#:~:text=La%20Recommandation%20du%20CAD%20sur%20l'%C3%A9limination%20de%20l'exploitation,du%20CAD%20%C2%BB\)%20est%20le%20premier.](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2019)31/FINAL&docLanguage=Fr#:~:text=La%20Recommandation%20du%20CAD%20sur%20l'%C3%A9limination%20de%20l'exploitation,du%20CAD%20%C2%BB)%20est%20le%20premier.)
- Royaume de Belgique (2018), *Arrêté royal portant approbation du deuxième contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme de droit public "Société belge d'investissement pour les pays en développement" (BIO SA)*, [5]
http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2019/01/02_1.pdf#Page4.

Royaume de Belgique (2017), *Arrêté royal portant approbation du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement*, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2017/12/22_1.pdf#Page19. [4]

SPF Affaires étrangères (2016), *“Contrat d’administration relatif au fonctionnement du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement 2016-18”*, Royaume de Belgique, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2016-2018_contrat_administration.pdf. [1]

Notes

¹ Les modifications de l’organigramme se sont articulées autour des sujets clés de la coopération belge que sont : environnement et climat (MD8), migration (D0), aide humanitaire et transition (D5), résultats (D0.1), développement du secteur privé (D2.4) et, plus récemment, rapprochement du suivi de la coopération gouvernementale et non gouvernementale (D-GEO).

² Le Conseil d’administration de BIO est composé de dix administrateurs indépendants, un observateur (le directeur général de la DGD) et deux commissaires du gouvernement, l’un nommé par le ministre de la Coopération au développement, l’autre par le ministre du Budget. Le Conseil d’administration d’Enabel est composé de douze membres nommés par le Conseil des ministres, pour un terme renouvelable de quatre ans, sur la base de leur connaissance de la coopération internationale ou en matière de gestion. Le directeur général de la DGD en fait partie mais ne dispose pas du droit de vote.

³ Le Chapitre 5 du contrat de gestion entre Enabel et l’État fédéral stipule les règles et conditions relatives à la capacité de gestion, l’obligation de résultats et la gestion des risques de la part d’Enabel. L’État s’engage à financer Enabel à hauteur de 165 millions EUR par an minimum et 185 maximum.

⁴ Diplomacy, defense, development, law and order.

⁵ La fusion de la division Climat de la DGD avec la division Multilatérale, et une concertation forte avec le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement de la Belgique facilite la définition des positions dans les foras internationaux.

⁶ Pour la coopération gouvernementale, l’approbation des stratégies pays et des portefeuilles d’interventions se fait au niveau du ministre. Il en est de même pour les demandes d’accréditation et de subvention de la coopération non gouvernementale.

⁷ Les mandats pour tiers sont validés après avis de non objection du ministre si hors de la liste des pays et territoires prioritaires, dans le cas contraire ils sont validés au conseil d’administration de l’agence. Au sein des portefeuilles pays, les agences pays peuvent réallouer 15 % du budget sans demander l’approbation du conseil d’administration. La mobilisation des 10 % de réserves passe systématiquement par une décision du conseil d’administration.

⁸ Sur la période 2015-20, 12.7 % des membres du personnel de la DGD ont été absents pendant quelques semaines à plusieurs mois pour raison médicale. La pression accrue sur l’équipe humanitaire s’explique

notamment par un cumul de baisse des effectifs, augmentation du budget et pressions des délais d'urgence.

5

Modalités de mise en œuvre de l'aide et partenariats de la Belgique

Ce chapitre est consacré aux principes qui guident l'approche de la Belgique vis-à-vis des partenariats dans toutes les activités de développement qui composent son portefeuille, et à la façon dont elle utilise ses ressources financières, diplomatiques et techniques dans son engagement à l'échelle mondiale et dans les pays et territoires partenaires. Le chapitre analyse si la mise en pratique de l'approche et des principes est cohérente avec la politique de coopération pour le développement et les engagements internationaux de la Belgique en matière d'efficacité du développement : appropriation des priorités de développement par les pays en développement, orientation vers les résultats, partenariats pour le développement ouverts à tous, ainsi que transparence et redevabilité mutuelle.

Une première partie examine l'approche des partenariats au service de la coopération pour le développement retenue par la Belgique avec une pluralité d'acteurs, afin d'établir si elle respecte les principes d'efficacité du développement. La partie suivante détermine si l'action de la Belgique dans les pays et territoires partenaires est conforme à ses engagements nationaux et internationaux et aux principes d'efficacité de la coopération pour le développement.

En bref

La Belgique reconnaît l'intérêt de travailler avec une pluralité d'acteurs et a mis en place des instruments de financement prévisibles et flexibles qui permettent de valoriser le mandat de chacun. La mise en place de cadres stratégiques communs aux acteurs de coopération non gouvernementaux s'est révélée utile pour rationaliser et consolider une partie de l'effort bilatéral, et pourrait servir d'inspiration pour la rédaction de stratégies pays couvrant l'ensemble des partenariats belges plutôt que le seul portefeuille d'Enabel.

La Belgique a fait d'importants efforts pour améliorer la transparence et la redevabilité de sa coopération au développement auprès du public belge et dans les pays et territoires partenaires. La Belgique est un acteur impliqué dans la coordination des partenaires techniques et financiers (PTF) et reconnue par ses pairs pour le courage politique dont elle fait preuve dans ses échanges avec les gouvernements partenaires sur les questions de droits humains.

Attentive à l'appropriation de la coopération par l'ensemble de la société, la Belgique s'implique dans des consultations larges, dans lesquelles le secteur privé demeure toutefois peu représenté. La programmation belge se caractérise également par une approche inclusive, basée sur des analyses contextuelles détaillées. Néanmoins, l'alignement sur les priorités de développement de ses pays et territoires partenaires, l'appropriation par ces derniers et son utilisation des systèmes nationaux sont en baisse. Cette évolution négative menace les principes d'efficacité de l'aide chers à la Belgique et nécessite une réflexion autour du rôle et de l'implication souhaités des pays et territoires partenaires.

Partenariats efficaces

Les financements prévisibles et flexibles valorisent les mandats des partenaires

La Belgique a mis en place des mécanismes de financement qui permettent à ses partenaires de se concentrer sur leur mandat plutôt que sur la mise en œuvre de projets belges en assurant une forte prévisibilité des financements et une flexibilité de mise en œuvre. La Belgique est fortement appréciée des organisations multilatérales et des acteurs de coopération non gouvernementale (ACNG) pour ses subventions pluriannuelles¹ et ses efforts pour procéder à des paiements ponctuels en début d'année budgétaire.

Cette prévisibilité est associée à une flexibilité dans la mise en œuvre. L'aide belge aux organisations multilatérales de développement s'inscrit dans une politique *full core* (de contributions aux budgets centraux) combinée à une implication et représentation belges accrue dans les instances de gouvernance au siège et sur le terrain (Chapitre 2), ce qui leur permet de mettre en œuvre leur mandat. En adéquation avec la recommandation de l'examen par les pairs de 2015 (Annexe A) (OCDE, 2015_[1]), les modalités de financement des ACNG leur laissent la flexibilité nécessaire pour réajuster les interventions en fonction de l'évolution du contexte, après discussion avec l'administration (Encadré 5.1). Au Burkina Faso, par exemple, les ONG belges ont pu faire évoluer leurs programmes pour répondre à l'évolution du conflit et de la situation sécuritaire.

Les mécanismes de rapportage renforcent cet effort de concentration sur les mandats en mettant l'accent sur la pertinence, les résultats et l'apprentissage, tout en limitant les coûts de transaction. Ainsi, les ACNG doivent rapporter sur les résultats (et non sur le détail des activités mises en œuvre) d'après un format

établi en concertation avec l'administration. Les agences multilatérales de développement, quant à elles, n'ont pas à fournir de rapportage spécifique, la Belgique utilisant les rapports standards. Cependant, les partenaires multilatéraux de l'humanitaire qui reçoivent des financements pour des programmes pays et non aux budgets centraux (Chapitre 3) font face à un niveau d'exigences de conformité administrative que certains jugent disproportionné, notamment dans les procédures de soumission et de rapportage des projets.

Par ailleurs, la situation politique interne belge et des coupes budgétaires à répétition ont mis à mal la prévisibilité de l'appui aux partenaires lors des renégociations d'accords-cadres avec certaines agences multilatérales et du passage aux cadres stratégiques communs (CSC), les versements annuels ayant été inférieurs aux engagements quinquennaux. Une gestion anticipée et un dialogue accru avec les partenaires permettraient à ces derniers de mieux absorber ces réductions dans l'éventualité où le budget d'aide publique au développement venait à être à nouveau réduit.

Les nouveaux mécanismes de financement au secteur privé incluent des partenaires traditionnellement absents

Les récents efforts pour faciliter l'inclusion du secteur privé comme acteur de la coopération illustrent l'approche plurielle que la Belgique a des partenariats. (Chapitre 2). Notamment, le lancement de la Business Partnership Facility (BPF) doit permettre d'inclure le « chaînon manquant » du secteur privé local et international dans la coopération au développement belge : les petites et moyennes entreprises qui ne peuvent prétendre au soutien de BIO². La facilité BPF finance, sous forme de subvention et sur une période de cinq ans, un maximum de 50 % des investissements proposés, avec des montants compris entre 50 000 et 200 000 euros (EUR), et privilégie les projets mis en œuvre en Afrique et dans les 14 pays et territoires partenaires de la coopération bilatérale directe. Dans une volonté expresse d'associer le secteur privé à la mise en œuvre de la politique de coopération belge, la gestion de la BPF a été transférée à la Fondation Roi Baudouin, fondation privée d'utilité publique.

Les cadres stratégiques communs aux ACNG belges contribuent à consolider le programme de coopération

La Belgique s'est engagée dans un processus ambitieux pour rationaliser et consolider son engagement avec les ACNG belges autour d'un cadre réglementaire unique (Royaume de Belgique, 2016^[2]). Les nouvelles modalités reposent sur :

- Un processus d'accréditation pour dix ans pour sélectionner les partenaires qui sont suffisamment solides pour définir, mettre en œuvre et suivre les résultats des programmes de coopération tout en conservant une représentation de toutes les tendances de la société belge.³
- L'élaboration de CSC qui structurent les interventions et rassemblent les ACNG autour d'objectifs partagés (Encadré 5.1).

Les progrès réalisés méritent de poursuivre la démarche de rationalisation et de consolidation. La DGD compte toujours 85 partenaires et quelques programmes financés hors CSC, ce qui risque d'ajouter des lourdeurs de suivi pour des financements faibles.

Encadré 5.1. Les cadres stratégiques communs : moteur d'une concentration et de synergies renforcées

Au cœur du dispositif de programmation de la coopération non gouvernementale, les nouveaux CSC ont permis de concentrer et de rationaliser les efforts belges, et de créer des synergies entre ACNG en coordonnant les partenaires autour d'objectifs partagés, traitant pour partie les recommandations de l'examen par les pairs de 2015 (OCDE, 2015^[1]) :

- Avec 96 % des subsides de la coopération non gouvernementale octroyés au travers de 32 CSC géographiques et un sur le travail décent, les CSC ont permis une concentration géographique.
- Les CSC ont renforcé la coordination des acteurs et les synergies entre interventions : les 33 cadres couvrent 61 programmes dont 12 sont communs à plusieurs ACNG pour un total de 36 ACNG mobilisés dans ces efforts collectifs.
- Pendant le cycle de programmation, l'administration échange régulièrement avec les ACNG : à Bruxelles, lors d'un dialogue axé sur l'évolution organisationnelle et institutionnelle de chaque ACNG et des leçons tirées de sa théorie du changement ; et dans les pays et territoires partenaires, lors d'un dialogue stratégique⁴ pour rendre compte des résultats, informer le suivi, alimenter le pilotage, favoriser l'apprentissage mutuel et procéder aux éventuels ajustements au CSC.

Cet effort de consolidation a valorisé le droit d'initiative des ACNG :

- Les ACNG sont à l'origine de chaque CSC.
- Sous l'égide d'une organisation référente, les ACNG concernés par un CSC participent collectivement à son développement. Cela inclut une analyse contextuelle détaillée et l'identification des risques, le rôle et les capacités des partenaires locaux envisagés, les cibles stratégiques, les complémentarités entre les organisations, les approches de mise en œuvre opérationnelle, etc.
- L'allocation des subsides, attribués directement à chaque ACNG participant, dépend de la qualité de la proposition. L'alignement des programmes sur les priorités de la coopération belge constitue un « bonus de cofinancement » plus qu'une condition d'accès au financement.

Source : Royaume de Belgique (2016^[2]), *Arrêté royal concernant la coopération non gouvernementale* ; Documentation et informations fournies par la Direction de la Société civile (D3) de la DGD.

L'implication de la société civile locale est plus modeste mais tout autant valorisée

Les modalités de financement des CSC n'intègrent qu'indirectement les organisations de la société civile des pays et territoires partenaires : les partenariats équilibrés⁵ avec les organisations locales sont en effet une condition au financement des ACNG. Le financement direct de ces acteurs locaux passe désormais aussi par Enabel qui, suite à sa réforme, peut établir des accords et contrats locaux dans la recherche des acteurs les mieux à même de contribuer à l'exécution de ses projets. L'agence accorde une place importante au renforcement des capacités des organisations de la société civile sur le terrain, mobilisées principalement en tant que prestataires de services. Les efforts de la Belgique pour les engager et soutenir leur développement sont largement reconnus par les autres partenaires techniques et financiers (PTF).

Inclusifs, les partenariats sont encore peu intégrés sous des objectifs partagés

À l'exception de quelques partenariats multi-acteurs ad hoc – qui structurent peu les stratégies d'intervention des différents acteurs (Chapitre 2) – les partenariats entre l'administration belge et des acteurs externes répondent chacun à leur propre logique et ne s'inscrivent pas dans un cadre stratégique commun thématique ou géographique. Or, l'élaboration de stratégie pays qui regroupent les interventions d'Enabel, des ACNG et de BIO permettrait de renforcer les liens entre chaque intervention, d'accroître la transparence de la coopération belge et de faciliter le pilotage d'ensemble.

La Belgique dispose toutefois du socle nécessaire pour établir un tel cadre au niveau pays. Comme illustré par la récente note de base pays du Burkina Faso (DGD, 2017^[3]), l'administration dispose d'une bonne visibilité des acteurs belges présents sur le terrain et de leurs objectifs, bien que ce document ne soit pas public. Elle dispose également d'une forte expérience de dialogue et de coordination avec une grande diversité de parties prenantes. Les efforts de coordination des ACNG autour d'objectifs partagés peuvent également servir d'exemple pour une plus grande recherche de complémentarité entre partenariats. En préparation depuis mi-2019, la rédaction de stratégies pays pilotes n'a pas encore abouti car il n'existe pas de consensus sur leur format, fréquence d'actualisation, calendrier ou validation politique.

La Belgique est un partenaire actif dans les efforts de coordination

La Belgique participe activement aux mécanismes de coordination des bailleurs, au siège comme sur le terrain. Au siège, elle s'inscrit activement dans les mécanismes multilatéraux (Chapitres 1 et 2) et dans les réseaux d'échanges entre bailleurs, que ce soit au niveau stratégique ou opérationnel. Enabel est, par exemple, active au sein du réseau européen *Practitioners' Network*, plateforme d'échange et de coopération opérationnelle entre agences des États membres, qu'elle co-préside avec LuxDev depuis mai 2020. Depuis 2019, la DGD préside le Groupe international de donateurs sur la société civile de l'OCDE qui se réunit deux fois par an pour discuter de questions de stratégie et de programmation communes liées à la société civile.

Sur le terrain, la Belgique est considérée comme un partenaire stratégique par les autres PTF. Elle est active dans la coopération déléguée, souvent aux côtés de ses partenaires européens. Comme observé au Burkina Faso, où l'Union européenne lui a confié la gestion du Projet d'appui au renforcement de la sécurité intérieure du Burkina Faso (PARSIB), elle utilise cette modalité pour mobiliser une expertise publique belge reconnue et faire levier sur les financements de la coopération belge (Enabel, 2018^[4]). Enabel travaille également en partenariat avec d'autres agences de développement, dont l'Agence française de développement (AFD) sur la santé au Bénin et avec l'agence allemande, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sur les réfugiés. Dans un effort pour soutenir une politique extérieure européenne commune, la Belgique est également active dans 30 exercices de programmation conjointe de l'Union européenne (Union Européenne, 2020^[5]). Toutefois, la Belgique contribue peu à des fonds communs ou autres financements multi-bailleurs en dehors de l'appui à la résilience (Chapitre 7) avec seulement 2 % de l'aide-pays programmable de la Belgique versés comme contributions aux programmes et financements groupés (Annexe B, tableau B.2). Ce faible montant s'explique par la doctrine de contributions aux budgets centraux des organisations multilatérales et non via des contributions ciblées, et par la décision de ne plus contribuer à des fonds groupés s'ils sont directement gérés par les autorités partenaires.

Enfin, la Belgique est reconnue par ses pairs pour son rôle de coordinateur entre PTF et avec les gouvernements partenaires. Elle contribue à la coordination de l'aide et l'anime, agissant comme chef de file dans les secteurs où sa valeur ajoutée est forte et où elle est reconnue pour sa capacité à aborder des sujets difficiles, tels que les droits humains (voir section suivante). Ainsi, la Belgique est vice-présidente de la Troïka des PTF au Burkina Faso depuis septembre 2018, chef de file du Groupe des chefs de coopération au Bénin et chef de file de plusieurs groupes thématiques en Guinée. À noter que cet

engagement actif et valorisé par ses partenaires est menacé par un nombre réduit – et en baisse – d'agents de l'ambassade sur le terrain (Chapitre 4).

Des efforts accrus en matière de transparence et de redevabilité

La Belgique a fait d'importants efforts pour améliorer la transparence et la redevabilité de sa coopération au développement auprès du public belge et dans les pays et territoires partenaires. La qualité des rapports et les données publiés par l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) continue de progresser, atteignant la catégorie « bien » en 2018 (Publish What You Fund, 2018^[6]). Les ACNG partenaires sont également contractuellement requises de publier leurs données sur cette plateforme. La Belgique a amélioré la fréquence de publication de ses données, cependant la qualité des informations fournies et la couverture des éléments renseignés pourraient être renforcées, notamment en publiant plus d'information sur les résultats obtenus⁶. En effet, l'inclusion d'informations relatives aux résultats et aux évaluations sur openaid.be et le site d'Enabel permettrait une information plus stratégique des parties prenantes. Un rôle accru de la Commission des Relations extérieures du Parlement pourrait aussi être une opportunité pour renforcer la reddition des comptes autour de l'utilisation de l'aide et des décisions stratégiques prises.

En complément des informations qu'elle met à disposition du grand public, la Belgique contribue aux systèmes de gestion de l'information des pays et territoires partenaires dans 77 % des cas analysés par le Partenariat mondial pour une coopération au développement efficace (Partenariat mondial) (OECD/UNDP, 2019^[7]). Les ambassades utilisent notamment les plateformes de gestion de l'aide pour remonter les informations relatives aux interventions belges. Comme mentionné précédemment, la publication de stratégies pays qui couvrent tous les canaux de financement belges renforcerait la redevabilité de la Belgique vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes des pays dans lesquels elle s'engage.

Action au niveau des pays

La programmation est basée sur une analyse contextuelle détaillée

La programmation belge est fondée sur une compréhension et une analyse détaillée des contextes issues de consultations avec la société civile et les gouvernements partenaires. La Belgique consulte notamment les organisations de la société civile pour établir son programme de coopération bilatérale directe dans 70 % des cas (OECD/UNDP, 2019^[7]). Le secteur privé est également consulté, bien qu'en proportion moindre : seuls 20 % des programmes de coopération gouvernementale belge bénéficient d'échanges avec le secteur privé malgré l'introduction du développement du secteur privé local comme priorité stratégique belge. L'association désormais systématique de BIO aux missions préparatoires au lancement de toute nouvelle coopération bilatérale et le déploiement de deux représentants régionaux à Nairobi et Abidjan ont contribué à faciliter les consultations avec le secteur privé et l'inclusion de cette thématique dans les portefeuilles de coopération bilatérale directe.

La définition de la coopération bilatérale inclut une réflexion sur la valeur ajoutée de la coopération belge à la lumière des priorités de développement des pays et territoires partenaires, les opportunités et défis de zones potentielles d'intervention et les principaux défis économiques, de gouvernance, droits humains, sociaux et environnementaux, comme illustré par le programme de coopération au Burkina Faso. Bien que dotées d'un cadre analytique solide, les analyses des groupes vulnérables et des rapports de force se concentrent avant tout sur les questions de genre faute de données désagrégées (Chapitre 2). D'autre part, une analyse plus fine et systématique des causes, forces motrices et conséquences de la corruption alimenterait également une prise en compte plus globale des risques de corruption, allant au-delà des risques fiduciaires (Chapitre 4).

Les résultats en matière d'alignement contrastent avec les efforts de consultation

La Belgique a mis en place plusieurs mécanismes d'échange et de consultation avec ses pays et territoires partenaires pour renforcer l'appropriation de son appui. Les interventions belges font systématiquement l'objet de consultations avec les gouvernements partenaires et portent sur plusieurs niveaux – politique, pilotage, rapportage et technique – auxquels correspondent des comités spécifiques⁷. Les conventions spécifiques relatives à la coopération bilatérale directe discutées et signées par les représentants des gouvernements belge et partenaire renforcent les mécanismes de transparence et de redevabilité entre partenaires⁸. De plus, la Belgique a participé aux évaluations de redevabilité mutuelle dans la moitié des pays où elles ont eu lieu entre 2016 et 2017 et dans près des trois quarts des pays et territoires partenaires (OECD/UNDP, 2019^[7]).

Néanmoins, la création d'Enabel et les changements de procédures qui en ont découlé ont créé un certain flou sur les modalités et les rôles de chacun dans la consultation des gouvernements partenaires, notamment lors de l'identification et de la rédaction des portefeuilles pays. L'administration et l'agence ayant rapidement identifié ces faiblesses, des mesures sont en cours d'adoption pour clarifier et renforcer le rôle et l'implication des pays et territoires partenaires dans la programmation belge (Chapitre 4).

La performance de la coopération belge en matière d'alignement semble baisser. D'après le Partenariat mondial, la part des objectifs des projets alignés sur les priorités des pays et territoires partenaires a chuté de 94 à 40 % entre 2016 et 2018, et ne représente que 29 % pour les pays de coopération bilatérale directe (OECD/UNDP, 2019^[7]). Cette tendance se retrouve également dans la moindre utilisation des systèmes statistiques, de gestion et suivi des résultats et de gestion financière des partenaires, qui a chuté entre 2016 et 2018, passant de 53 à 30 %. Cette faible performance peut s'expliquer en partie par le fait que l'aide-pays programmable – qui ne représente que 20 % de l'aide bilatérale (Chapitre 3) – est composée quasi exclusivement d'interventions de type projets (Annexe B, tableau B.2)⁹ qui, lorsqu'elles sont sous la responsabilité d'Enabel, mobilisent avant tout les instruments et procédures de cette dernière.¹⁰

Certes la Belgique concentre sa coopération dans les pays les moins avancés (PMA) et contextes de fragilité, souvent caractérisés par des systèmes nationaux peu robustes, mais la performance moyenne des autres PTF dans ces pays n'est en général pas si faible. Alors que l'administration belge et ses partenaires sont surpris par ces résultats, il sera nécessaire de mener une réflexion entre acteurs de coopération belge pour s'assurer que les ambitions d'alignement soient perçues comme telles par les gouvernements partenaires et que le séquençage des consultations permette aux partenaires d'influer sur les orientations des stratégies et programmes. De plus, alors que les portefeuilles pays disposent systématiquement d'une composante de renforcement des capacités¹¹, il serait intéressant qu'Enabel s'assure que cet objectif de renforcement des capacités se traduise à terme par une plus grande utilisation des systèmes pays, nationaux comme locaux.

Une coopération hautement prévisible à court terme et flexible dans les contextes changeants

Les financements envers les pays et territoires partenaires sont prévisibles. Établies pour cinq ans, les conventions de gouvernement à gouvernement incluent un engagement budgétaire. De plus, les décaissements sont fiables avec 100 % des fonds belges prévus pour le secteur public décaissés au cours du même exercice (OECD/UNDP, 2019^[7]). Ceci représente une forte amélioration par rapport à 2016 (63 %, Tableau 5.1) et positionne la Belgique au-dessus de la moyenne du CAD (88 %). Une tendance positive est également observée dans la part de la coopération au développement inscrite au budget national des pays et territoires partenaires (passée de 35 à 63 %), ce qui facilite la planification et la gestion des ressources par ces derniers. Cette prévisibilité est cependant limitée par le fait que seulement 40 % des fonds sont couverts par des plans de dépenses prévisionnelles, contre 65 % en moyenne pour le CAD,

et par une coopération dont la prévisibilité à moyen terme a considérablement diminué, en chute de 20 points depuis 2016.

Les récentes réformes dans la gestion d'Enabel ont permis de renforcer sa flexibilité afin qu'elle puisse adapter ses priorités et modalités d'intervention en fonction de l'évolution du contexte (Chapitres 4 et 7), conformément aux recommandations de l'examen par les pairs de 2015 (OCDE, 2015^[1]). Ce renforcement de la flexibilité et de l'adaptabilité a, par exemple, permis à Enabel d'adapter sa programmation au Burkina Faso lors de la pandémie de COVID-19, début 2020. Enabel a ainsi pu plus rapidement réorienter des financements dans le secteur de la santé qu'il n'aurait été possible auparavant.

La coopération est liée au respect des droits humains et à la bonne gouvernance

La Belgique lie de manière ouverte et transparente les modalités de mise en œuvre de son aide au respect des droits humains et à la bonne gouvernance ; les conventions spécifiques entre la Belgique et les pays et territoires partenaires précisent par ailleurs que l'aide belge est assortie d'obligations. Guidée par l'état de droit, les principes démocratiques, ainsi que les principes de bonne gestion des affaires publiques, de lutte contre la corruption et de respect des droits humains, la Belgique conditionne et peut suspendre, résilier ou modifier son aide en cas de manquement. Elle l'a récemment fait avec plusieurs programmes de coopération gouvernementale : la coopération bilatérale avec le ministère de l'Éducation de l'Autorité palestinienne a ainsi été arrêtée après qu'une école ait été rebaptisée du nom d'une terroriste en Cisjordanie¹² (RTBF, 2018^[8]). De même, les négociations avec la République démocratique du Congo en 2019 autour d'un nouvel accord de coopération ont été conditionnées à l'annonce d'élections crédibles, transparentes et inclusives (SPF Affaires étrangères, 2018^[9]). L'exigence du respect de ces principes requiert parfois un dialogue politique difficile, et les suspensions et réorientations de l'aide ne sont pas des processus simples à gérer. Les partenaires de la Belgique, en particulier les PTF avec lesquels elle se coordonne sur le terrain, louent le travail politique de la Belgique et sa défense proactive des droits humains dans des contextes parfois complexes.

Tableau 5.1. Résultats de la Belgique dans le suivi 2018 du Partenariat mondial

	Alignement et appropriation par le pays partenaire (%)				Prévisibilité (%)		Transparence		
	ODD 17.15 Utilisation des cadres de résultats pays	Financements inscrits au budget des pays	Financements acheminés par le biais des systèmes nationaux	APD déliée	Prévisibilité annuelle	Prévisibilité à moyen terme	Statistiques rétrospectives (OCDE SNPC)	Dépenses prévisionnelles (OCDE PPD)	Publication sur IITA
Cycle 2016	77.7 %	35.3 %	53.2 %	96.7 %	63.4 %	59.8 %	Bien	Excellent	Bien
Cycle 2018	32.1 %	62.7 %	29.9 %	98 %	99.6 %	39.7 %	Doit faire des progrès	Passable	Bien
Tendance	▼	▲	▼	▲	▲	▼	▼	▼	●

Note : Les chiffres de l'APD déliée se rapportent à toute l'APD bilatérale, à l'exclusion des coûts administratifs des donateurs et de l'aide aux réfugiés dans les pays donateurs. Le chiffre de l'APD déliée du Cycle 2018 a été mis à jour avec les données les plus récentes disponibles (2018). ODD = Objectifs de développement durable.

Source : OECD/UNDP, (2019^[7]), *Making Development Co-operation more effective*.

Références

- DGD (2017), “*Projet de Note de Base*” (préparation de la Commission Mixte Belgique-Burkina Faso), document de travail, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles. [3]
- Enabel (2018), “*Rapport annuel*”, Agence belge de développement, Bruxelles, <https://www.enabel.be/fr/publication/rapport-annuel-2018>. [4]
- OCDE (2015), *Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>. [1]
- OECD/UNDP (2019), *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/26f2638f-en>. [7]
- Publish What You Fund (2018), “*The 2018 Aid Transparency Index*”, Publish What You Fund, <https://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018/belgium-dgd/>. [6]
- Royaume de Belgique (2016), *Arrêté royal concernant la coopération non gouvernementale*, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2016/09/20_3.pdf#Page27. [2]
- RTBF (2018), *Alexandre De Croo suspend la coopération avec les écoles palestiniennes*, RTBF, Bruxelles, https://www.rtf.be/info/belgique/detail_alexandre-de-croo-suspend-la-cooperation-avec-les-ecoles-palestiniennes?id=10019279. [8]
- SPF Affaires étrangères (2018), *La Belgique continue à s’engager en faveur de la population de la République démocratique du Congo*, SPF Affaires étrangères. commerce extérieur et coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2018/la_belgique_continue_sengager_en_faveur_de_la_population_de_la_rdc. [9]
- Union Européenne (2020), *Welcome to EU Joint Programming*, Union Européenne, Bruxelles, <https://europa.eu/capacity4dev/joint-programming-tracker/belgium> (accessed on 15 May 2020). [5]

Notes

¹ Les CSC et programmes sont définis pour une période de cinq ans et les accords-cadres avec les agences multilatérales sont généralement compris entre trois et quatre ans.

² BIO n’étudie le financement de projets d’investissements qu’à partir de 500 000 EUR, seuil trop élevé pour les petites et moyennes entreprises belges et internationales.

³ Le processus d'accréditation est basé sur un examen approfondi de la capacité de gestion des organisations et de l'expertise nécessaire et disponible. Il est valable pour les organisations de la société civile, les fédérations et les acteurs institutionnels.

⁴ Le dialogue stratégique est un mécanisme de suivi des cibles stratégiques visées par tous les acteurs d'un même CSC, ainsi que de son impact. Il se concentre sur les complémentarités et synergies entre acteurs, l'intégration des thèmes transversaux ainsi que les leçons tirées de la mise en œuvre des programmes découlant du CSC.

⁵ La stratégie partenariale et la qualité des partenariats sont au cœur du dispositif de financement des ACNG : la politique de partenariat doit être claire et ses objectifs formalisés dans une convention ou accord de partenariat (Memorandum of Understanding). Le financement d'interventions dans le Sud ne peut se faire que dans le cadre d'un partenariat avec un acteur local.

⁶ Elles pourraient notamment être étendues pour couvrir les dépenses en capital et les budgets désagrégés, les contrats attribués, des informations sur les localisations régionales et locales, les évaluations et revues de mi-parcours, etc. Ces éléments ne sont actuellement pas renseignés.

⁷ Au Burkina Faso, par exemple, un comité mixte paritaire de concertation entre les ministères locaux, des Affaires étrangères, l'ambassade et Enabel a ainsi pour mandat d'assurer le suivi des objectifs du portefeuille d'interventions, permettre la revue du portefeuille et se prononcer sur les changements éventuels dans les objectifs globaux et spécifiques, les indicateurs y relatifs et des glissements du budget à partir d'un certain volume. À cela s'ajoutent un comité d'orientation et de coordination, des comités de revue (présidés par les ministres au Plan des pays partenaires et semestriels) et des rencontres périodiques sectorielles.

⁸ Ces conventions précisent les zones, thèmes, budget, obligations respectives, instances de concertation et cadre temporel de mise en œuvre des portefeuilles d'intervention de la coopération gouvernementale.

⁹ En 2019, l'aide-pays programmable de la Belgique est composée à 90 % d'interventions de type projet (en hausse de 6 points depuis l'examen par les pairs de 2015), à 4 % de soutien budgétaire (en baisse de 4 points depuis 2015), à 4 % d'assistance technique et à 2 % de contributions aux programmes et financements groupés.

¹⁰ Enabel a toutefois la capacité d'utiliser les instruments nationaux quand cela s'avère pertinent et que les garanties suffisantes sur la performance et bonne gestion de ces instruments sont jugées adéquates.

¹¹ L'enveloppe « renforcement des capacités » peut être mobilisée au profit des autorités partenaires comme de la société civile et du secteur privé.

¹² Une solution entre les deux parties a d'abord été recherchée, en vain. Face à l'impossibilité de parvenir à un accord, le gouvernement belge a décidé d'arrêter sa coopération avec le ministère de l'Éducation de l'Autorité palestinienne mais sans affecter les autres actions de coopération au développement.

6 Résultats, évaluation et apprentissage de la Belgique

Ce chapitre étudie dans quelle mesure la Belgique évalue les résultats de sa coopération pour le développement, met les résultats de ces évaluations au service de la prise de décision, de la redevabilité et de l'apprentissage, et aide ses pays et territoires partenaires à en faire autant.

Une première partie analyse le système de gestion axée sur les résultats de la Belgique, examinant si elle énonce les objectifs de ses politiques et programmes de coopération pour le développement en termes quantifiables et évaluables, du produit à l'impact. Une deuxième partie détermine si le système d'évaluation de la Belgique est conforme aux principes du Comité d'aide au développement en matière d'évaluation, cherchant plus précisément à savoir si une politique d'évaluation est en place, si les rôles et responsabilités sont clairement définis, et si le processus d'évaluation est conduit de façon impartiale et indépendante. Une dernière partie examine si les résultats, les conclusions et enseignements issus des évaluations sont diffusés systématiquement et en toute transparence, et si Belgique tire des leçons à la fois de ses réussites et de ses échecs, et communique sur ce qu'elle a accompli et les enseignements tirés de l'expérience.

En bref

La Belgique refonde actuellement son approche de la gestion axée sur les résultats afin de mettre en avant les contributions de l'ensemble de sa coopération aux Objectifs de développement durable (ODD). Cet effort de mesure des résultats à l'échelle de la coopération belge se traduit par : i) une meilleure définition des résultats attendus dans les futures stratégies thématiques, en lien avec les ODD ; ii) un suivi accru des résultats des partenaires de mise en œuvre de la société civile et les organisations multilatérales ; et iii) des efforts de synthèse d'informations transverses aux différents canaux de financement. Alors que la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) finalise sa nouvelle approche, elle devra s'assurer que les nouvelles modalités de suivi des résultats permettent également de renseigner la prise de décision stratégique, y compris au niveau des pays et territoires partenaires, et qu'elles ne créent pas de contraintes incompatibles avec une gestion adaptative dans les contextes fragiles.

Suite aux réformes successives de sa coopération, la Belgique s'est dotée d'un système d'évaluation global qui repose sur les capacités d'évaluation des partenaires de mise en œuvre et permet au service de l'Évaluation spéciale de se concentrer sur des évaluations transversales et stratégiques. Une clarification des rôles entre ce service et la fonction d'évaluation interne au sein d'Enabel permettra d'assurer que la Belgique tire pleinement profit de la complémentarité des acteurs.

La Belgique est exemplaire dans le suivi des enseignements tirés des évaluations, ayant notamment établi un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations jusqu'à deux ans après leur formulation. Alors que la DGD et Enabel développent de nouveaux instruments pour gérer les connaissances produites en interne et par les partenaires, une plus grande clarté sur la stratégie d'apprentissage institutionnel, le rôle de chaque acteur et le type d'information nécessaire pour que la DGD puisse assurer son pilotage stratégique permettraient de mieux coordonner les efforts.

Gestion axée sur les résultats de développement

Un équilibre fragile entre ambition de redevabilité et pilotage stratégique

Afin de mettre en avant sa contribution aux ODD, la DGD souhaite fixer des objectifs à l'échelle de la coopération belge et agréger les données ex post. Cette approche s'écarte de la stratégie suivie sur la période 2015-20, qui concentrait les efforts de la direction sur la mesure des résultats atteints au niveau des pays et territoires partenaires (DGD, 2015^[1]). Pour ce faire, la DGD a établi une liste d'indicateurs standards tirés des indicateurs internationaux de développement durable qui mesurent les effets directs (*outcome*) d'une intervention sur le développement (OCDE, Direction de la coopération pour le développement, 2016^[2]). Ces indicateurs repris dans les notes stratégiques sectorielles et thématiques et dans les nouveaux cadres de résultats des portefeuilles pays d'Enabel doivent à la fois servir de boussole à la coopération belge et d'outils de mesure de sa contribution aux ODD – comme proposé dans le projet de recherche « The SDGs as a Compass for the Belgian Development Co-operation » (HIVA-KU Leuven et IOB-UAntwerp, 2020^[3]).¹

La Belgique devra veiller à ce que le nombre d'indicateurs standards utilisés par les acteurs reste limité : si un nombre élevé d'indicateurs permet de couvrir l'ensemble du portefeuille, cela crée une charge administrative, en interne et pour les partenaires, qui peut s'avérer peu productive et même aller à l'encontre d'une approche centrée sur les résultats qui vise à informer le pilotage stratégique. Les

organisations de la société civile ont notamment mis en avant la charge et les ressources nécessaires pour renseigner ces indicateurs standards. Dans la mesure où la plupart d'entre eux ne renseignent pas les problématiques opérationnelles ou stratégiques auxquelles elles font face lors de la mise en œuvre de leur programme, et compte tenu de leurs ressources limitées, cette charge administrative risque d'atténuer la qualité des informations transmises. Par ailleurs, la DGD ne pourra être en mesure de maintenir un nombre réduits d'indicateurs pertinents si les changements attendus par la coopération belge ne sont pas clarifiés, y compris via une logique globale qui précise les changements attendus et met en avant les complémentarités entre ses priorités stratégiques (Chapitre 2).

De plus, la DGD n'a pas encore mis en avant comment les interventions de chaque partenaire de mise en œuvre doivent contribuer à des objectifs partagés, que ce soit à l'échelle du programme de coopération ou au niveau de futures stratégies pays², à l'exception de la contribution des ACNG aux cadres stratégiques communs³ (Chapitre 5). Ainsi, la recommandation formulée lors de l'examen par les pairs sur la consolidation des résultats reste valide (OCDE, 2015^[4]). Dans ce contexte, les efforts en cours pour synthétiser les leçons, expériences et résultats obtenus par l'ensemble des canaux de financement seront cruciaux (Encadré 6.1).

Encadré 6.1. Apprendre de dix ans d'expérience dans le secteur de la santé

Partant du constat que la DGD avait une faible visibilité sur les résultats des actions qu'elle finance, la direction s'est lancée en 2019 dans un exercice de bilan sur dix ans de coopération dans le secteur de la santé. Piloté par le service Résultats et le service Développement social, cet exercice incluait la participation d'Enabel et de plusieurs ACNG. Il a permis de mettre en avant les conclusions suivantes :

- Les efforts concentrés sur le renforcement des systèmes de santé sont alignés sur les stratégies des pays et territoires partenaires, mais le dialogue politique avec ces derniers est peu documenté.
- La Belgique s'engage sur le long-terme avec des interventions cohérentes et complémentaires, mais la mise à échelle et la durabilité des projets sont souvent incertaines.
- Des interventions se sont révélées innovantes et efficaces – telles que l'appui budgétaire sectoriel au Rwanda, qui incluait une part de financement axé sur la performance et a contribué à une meilleure coordination des partenaires techniques et financiers (PTF). Néanmoins, la Belgique n'est pas en mesure de mettre en avant l'impact de sa coopération dans les pays et territoires partenaires faute de suivi de l'ensemble de ses interventions dans un secteur et pays donnés.

Cet exercice a permis de mettre en avant les forces et faiblesses des dynamiques d'apprentissage au sein de la coopération belge et de tirer des enseignements transverses aux canaux de financement. Face à la lourdeur d'un tel exercice et aux ressources limitées du service Résultats, la DGD envisage une approche plus légère et intégrant mieux les experts sectoriels de la direction pour de futures analyses transversales. La plateforme informatique Power BI permettra d'extraire des données non financières par secteurs ou pays (voir section « Apprentissage institutionnel »), ce qui sera utile pour alléger de futurs exercices en facilitant la collecte d'information.

Source : DGD (2020^[5]), *Mémoire de la Belgique – Examen de l'aide par les pairs Comité d'aide au développement de l'OCDE*.

Les partenaires sont responsables des résultats

Les efforts de la DGD s'appuient sur une culture des résultats partagée par les acteurs de la coopération belge et reposent sur une responsabilisation accrue de ces derniers. Ainsi, la qualité des systèmes de

gestion axée sur les résultats, y compris d'évaluation, fait partie des critères d'accréditation des partenaires de la société civile et de sélection des partenaires multilatéraux (Chapitres 2 et 5). Les obligations de rapportage des acteurs de la société civile mettent en avant une dynamique d'apprentissage par les résultats ne demandant des détails que sur les points jugés peu performants. De même, Enabel est contractuellement responsable de la réalisation de résultats préalablement fixés dans le cadre des portefeuilles pays dont elle devra faire rapport de manière transparente (Royaume de Belgique, 2017^[6]).

Malgré ses efforts pour améliorer la mesure des résultats de développement, BIO, l'institution financière de développement belge, communique peu à la DGD les résultats en terme de développement attendus et atteints de chaque investissement ni sur les méthodes de mesure et de suivi. En poursuivant le dialogue engagé avec BIO pour clarifier les raisons d'investir et les théories du changement sous-jacentes à chaque investissement, la DGD sera mieux à même de s'assurer que ces investissements contribuent aux objectifs de la coopération belge en faveur du développement durable et évitent les impacts indésirables.

La concentration sur les contextes fragiles requiert une gestion adaptative

Suite à une évaluation de la gestion axée sur les résultats (Enabel, 2018^[7]), Enabel est en train de modifier son approche. L'évaluation avait notamment mis en évidence que les mécanismes portaient plus sur la redevabilité vis-à-vis de la DGD que sur l'utilisation des informations sur les résultats à des fins d'apprentissage et de prise de décision. Si le cadre théorique précédent était solide, il se limitait à la mesure des résultats au niveau des projets. Par ailleurs, la culture organisationnelle promouvait essentiellement l'apprentissage individuel, et le manque de capacités ne permettait pas une analyse systématique des informations axées sur les résultats à des fins d'apprentissage ou de décisions. Dans la lignée des recommandations émises, Enabel travaille à simplifier les processus de rapportage et collecte de données à visées de redevabilité et à rééquilibrer les fonctions de la gestion axée sur les résultats afin de renforcer l'utilisation des informations sur les résultats de développement pour l'apprentissage et la prise de décision.

Dotée de flexibilité pour la mise en œuvre de ses portefeuilles pays (Chapitre 4), l'agence dispose en théorie des processus organisationnels pour une programmation et une gestion adaptatives. Un tel mode de gestion est en effet critique dans les contextes fragiles qui représentent la majorité de la coopération bilatérale directe belge. Néanmoins, l'obligation de rapporter annuellement sa contribution à des résultats attendus pré-identifiés et la pression pour démontrer une efficacité après deux à trois ans d'interventions pourraient entrer en contradiction avec la nécessité de développer des approches non linéaires, nécessaire dans des contextes volatiles. Une réflexion conjointe avec la DGD sur l'adaptation possible de la gestion axée sur les résultats dans les contextes fragiles permettra de développer des théories du changement au niveau pays qui, tout en affichant des objectifs à moyen terme réalistes, permettent des modes de gestion flexibles et adaptatifs.

Dans le cadre du partenariat avec les organisations de la société civile, l'utilisation de théories du changement a offert aux partenaires une plus grande flexibilité pour modifier les programmes basés sur l'apprentissage par la mise en œuvre (OECD, 2020^[8]).

Mobiliser les données des partenaires : une volonté affichée mais une pratique limitée

Le nouveau contrat de gestion entre l'État fédéral et Enabel énonce clairement que l'agence devra utiliser avant tout les cadres et indicateurs de résultats de ses pays et territoires partenaires ou ceux utilisés par les autres bailleurs (Royaume de Belgique, 2017^[6]). L'agence est invitée à ne développer des systèmes spécifiques que lorsque les indicateurs n'existent pas, ou que les systèmes ne sont pas pertinents ou sont de qualité insuffisante. Ainsi, le cadre de résultats du portefeuille pays Burkina Faso s'inscrit directement dans celui du Plan national de développement économique et social.

Néanmoins, la part des objectifs de projets alignés sur les priorités des pays et territoires partenaires a considérablement diminué depuis 2016, passant de 94 à 40 %, bien en dessous de la moyenne du CAD (81 %), de même que le recours aux résultats définis par le gouvernement, aux statistiques et aux systèmes de suivi (OECD/UNDP, 2019^[9]). Une telle baisse peut s'expliquer partiellement par le fait que la majorité des pays et territoires qui se sont exprimés lors du second cycle de suivi du Partenariat mondial pour une coopération au développement efficace ne bénéficiaient pas d'interventions mises en œuvre par Enabel mais par d'autres partenaires belges⁴. La question est donc de savoir comment inciter les acteurs belges de la coopération, autres qu'Enabel, à utiliser les systèmes de résultats des pays et territoires partenaires.

Plus de données désagrégées pour ne laisser personne de coté

Les efforts d'Enabel pour collecter les données désagrégées répondent aux priorités de la Belgique en matière des droits humains. En effet, l'agence collecte des données désagrégées par âge et sexe, reflétant la priorité accordée aux femmes et aux enfants (Chapitre 2). Alors que la Belgique souhaite inscrire au mieux sa coopération dans le Programme à l'horizon 2030, multiplier les critères pour désagréger ces données – tout en utilisant au maximum les données des pays et territoires partenaires – l'aiderait à mieux opérationnaliser le principe de ne laisser personne de côté en s'assurant que les plus démunis sont bien les bénéficiaires de la coopération belge.

Système d'évaluation

Le système d'évaluation veille à renforcer les capacités des acteurs

Suite aux réformes successives de sa coopération, la Belgique s'est dotée d'un système d'évaluation global qui repose sur les capacités d'évaluation des acteurs de la coopération. Le Service de l'Évaluation spéciale du Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement a ainsi mis en place un processus de certification et d'évaluation du système de suivi et d'évaluation des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux belges responsables des évaluations à mi-parcours et finales de leurs projets⁵. Ce mécanisme destiné à garantir la qualité des évaluations permet au Service de l'Évaluation spéciale de se concentrer sur des évaluations auxquelles il apporte une valeur ajoutée de par sa nature transversale, tout en étant en mesure de construire ses analyses sur la base d'évaluations déjà réalisées⁶. Une telle approche permet également d'assurer un continuum d'évaluations qui couvre des projets, instruments, thématiques, secteurs et pays.

La révision en cours de la politique d'évaluation du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et du plan d'évaluation stratégique d'Enabel pourra être l'occasion de formaliser la nouvelle répartition des rôles entre ces deux institutions. En effet, la politique d'évaluation actuelle (SES, 2014^[10]) est antérieure au processus d'accréditation des ACNG et à la création d'une fonction d'évaluation interne au sein d'Enabel. Or, cette nouvelle fonction a vocation à conduire des évaluations des systèmes internes comme des évaluations stratégiques transversales. Ainsi, il existe un risque de confusion quant à savoir qui est responsable des évaluations pays et sectorielles, sachant que l'agence est responsable de l'évaluation des portefeuilles pays qu'elle met en œuvre mais que le Service de l'Évaluation spéciale est seul en mesure d'évaluer tous les canaux de financements de la coopération belge et les programmes mis en œuvre par tous les acteurs de coopération belge dans un pays donné.⁷ Formaliser la répartition des rôles entre le service de l'Évaluation spéciale et Enabel permettrait de renforcer la complémentarité entre les évaluations, de réduire les risques de duplication et de ne pas briser le continuum d'évaluations.

L'indépendance des évaluations est garantie par une structure institutionnelle solide

L'indépendance des évaluations est assurée par le positionnement institutionnel du service de l'Évaluation spéciale, son autonomie budgétaire et de planification, ainsi que par les processus de contrôle mis en place pour chaque évaluation⁸. Ce service, dirigé par une évaluatrice spéciale sélectionnée par jury indépendant, répond directement au comité de direction du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement et rapporte annuellement au Parlement. Il dispose d'un budget propre qui lui permet d'élaborer un programme d'évaluation sur deux ou trois ans qui peut couvrir l'ensemble de l'aide publique au développement belge, après consultation des besoins des parties prenantes.

Un dispositif similaire est en place au sein d'Enabel, dont le nouveau service d'évaluation interne rapporte directement au conseil d'administration. Il sera important que la future fonction dispose d'une indépendance de programmation et de son propre budget pour conduire des évaluations qui répondent aux besoins de connaissance de l'agence et soient complémentaires à celles du Service d'Évaluation spéciale du SPF.

Le partenariat, un outil pour renforcer les capacités d'évaluation des pays et territoires partenaires

La Belgique joue le jeu du partenariat en ce qui concerne les évaluations. D'après le suivi du Partenariat mondial pour une coopération au développement efficace, les gouvernements des pays et territoires partenaires sont impliqués dans 75 % des évaluations finales des projets et programmes, comparé à une moyenne du Comité d'aide au développement (CAD) de 48 % (OECD/UNDP, 2019^[9]). Enabel dispose notamment d'un outil pour mesurer les capacités en évaluation des pays et territoires partenaires. Peu utilisé dans le cadre de la préparation des nouveaux portefeuilles pays, son utilisation plus systématique et dans une version simplifiée est préconisée par la politique de gestion axée sur les résultats de développement, pour les futurs portefeuilles pays. Les évaluations stratégiques conduites par le Service de l'Évaluation spéciale ayant une vocation transversale à la coopération belge, elles impliquent plus rarement les partenaires dans les comités de pilotage.

Disposant de ressources financières et humaines limitées, le Service de l'Évaluation spéciale ne se positionne pas comme bailleur majeur du renforcement des capacités en évaluation mais comme facilitateur. Dans ce cadre, il octroie des bourses à des experts issus d'institutions publiques, de la société civile, des organismes donateurs, du monde académique et du secteur privé de ses pays et territoires partenaires pour participer à des séminaires. Il intervient également dans certains programmes de formation organisés par ses partenaires [(SES, 2019^[11]), (SES, 2018^[12]), (SES, 2017^[13])]. En sollicitant la candidature d'équipes d'évaluation mixtes, c'est-à-dire qui incluent également des évaluateurs installés localement, ces évaluations participent indirectement au renforcement des capacités d'évaluation dans ces pays et territoires.

Apprentissage institutionnel

Un suivi des recommandations exemplaire

Le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement est exemplaire dans le suivi des enseignements tirés des évaluations. Chaque évaluation pilotée par le service de l'Évaluation spéciale fait l'objet d'une réponse de la direction rédigée par toutes les parties prenantes à l'évaluation, y compris BIO et Enabel lorsque c'est pertinent, et publiée en ligne. Comme recommandé lors du précédent examen par les pairs (OCDE, 2015^[4]), le service assure un suivi de la mise en œuvre des recommandations jusqu'à deux ans après la conduite de l'étude, en appui avec le service Résultats de la DGD pour les engagements qui ont trait au SPF⁹. Si les recommandations sont globalement mises en

œuvre, la parfaite synchronisation du rendu des évaluations avec les prises de décision stratégique n'est toutefois pas toujours possible du fait de ressources humaines limitées au sein du service de l'Évaluation spéciale. Par exemple, l'évaluation de l'approche belge pour le renforcement du secteur privé n'a été finalisée qu'après l'élaboration d'une nouvelle doctrine gouvernementale sur ces enjeux.

Des priorités d'apprentissage aideraient à structurer la gestion de la connaissance

La DGD et Enabel souhaitent toutes deux se positionner comme centres de connaissance et ont lancé de nombreuses initiatives pour améliorer l'apprentissage institutionnel. Une mise à plat de ces initiatives et une réflexion approfondie sur la division des rôles permettraient d'éviter la duplication des efforts, de renforcer la complémentarité des approches, et à la DGD de se positionner comme centre de connaissance stratégique plus que sectoriel.

La DGD souhaite se positionner à la fois comme centre de connaissance et pilote de la coopération belge. Pour ce faire, elle s'appuie sur de nombreux instruments pour extraire et centraliser la connaissance produite par ses partenaires, comme recommandé par l'examen par les pairs de 2015 (OCDE, 2015^[4]), mais ces instruments ne sont pas toujours coordonnés. Elle s'est notamment lancée dans un chantier informatique avec le logiciel Power-BI pour extraire d'une base de données partagée des fiches de suivi par thème, secteur, pays et acteurs qui aillent au-delà des informations financières et permettent une vision transverse aux canaux de financements. Cette démarche est utile pour synthétiser les informations et en faciliter la dissémination alors que la DGD repose entièrement sur ses partenaires pour mettre en œuvre son programme de coopération. Ce chantier est complété par la production de documents de connaissance sectoriels (Encadré 6.1), la production de fiches des leçons apprises par les acteurs non gouvernementaux et la mobilisation d'une recherche en appui à la définition de nouvelles politiques (*policy supporting research*)¹⁰. Ces différentes initiatives ont toutefois été lancées de façon ad hoc, sans préciser à quelles fins les connaissances produites seraient utilisées et par qui – au sein de l'administration comme à l'extérieur. Une plus grande clarté sur la stratégie d'apprentissage institutionnel à moyen terme permettrait à la DGD de mieux structurer ces efforts autour de priorités pour que ces connaissances produites soient mobilisées par la suite.

Enabel souhaite également se positionner comme centre de connaissance et d'appui à la définition des politiques. Pour ce faire, la gestion de la connaissance est au cœur de la nouvelle stratégie managériale et repose sur trois niveaux : opérationnel, résultats et apprentissage. À l'heure actuelle, une grande partie de la gestion de la connaissance repose essentiellement sur les échanges directs au sein du personnel : les ateliers organisés au siège regroupant le personnel en poste sur des thématiques particulières, les rencontres biennuelles entre les représentants résidents et les échanges entre les représentations pays et les experts au siège facilitent le partage de connaissance. La forte concentration géographique de la coopération belge sur deux régions, Sahel et Grands Lacs, offre des opportunités d'échanges qui ne sont pas encore pleinement exploitées dans les dynamiques d'apprentissage de l'agence. Afin de formaliser la gestion de la connaissance, Enabel développe également de nouveaux outils, tels que des indicateurs standards (voir section précédente), les « solutions clés » ayant trait aux enjeux globaux identifiés par Enabel et les exercices de capitalisation propres aux interventions pays. Encore en production, leur efficacité n'a pu être analysée par cet examen.

Références

- DGD (2020), *“Mémorandum de la Belgique - Examen de l'aide par les pairs Comité d'Aide au Développement de l'OCDE”*, document de travail, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles. [5]
- DGD (2015), *“Note stratégique Résultats de développement”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/Note-strategique-Resultats-de-Developpement.pdf>. [1]
- Enabel (2018), *“Les résultats dans le cycle de gestion”*, Agence belge de développement, Bruxelles, https://www.enabel.be/sites/default/files/eval_gestion-axee-resultats_rapport.pdf. [7]
- HIVA-KU Leuven et IOB-UAntwerp (2020), *“The SDGs as a Compass for the Belgian Development Co-operation - Final report”*, HIVA-KU Leuven, Leuven, <http://repository.uantwerpen.be/docstore/d:irua:551>. [3]
- OCDE (2015), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>. [4]
- OCDE, Direction de la coopération pour le développement (2016), *“Discussion note : Development Co-operation Under the 2030 Agenda: Results and Relevance”*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Development_co-operation_under_2030_Agenda.pdf. [2]
- OECD (2020), *Development Assistance Committee Members and Civil Society*, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/51eb6df1-en>. [8]
- OECD/UNDP (2019), *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/26f2638f-en>. [9]
- Royaume de Belgique (2017), *Arrêté royal portant approbation du premier contrat de gestion entre l'Etat fédéral et la société anonyme de droit public à finalité sociale Enabel, Agence belge de développement*, http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2017/12/22_1.pdf#Page19. [6]
- SES (2019), *“Rapport annuel de l'Évaluatrice spéciale de la Coopération belge au développement Mars 2019 : Dépasser les clivages Nord-Sud”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/rapport_annuel_2019_depasse_r_s_clivages_nord-sud.pdf. [11]
- SES (2018), *“Rapport annuel de l'Évaluatrice spéciale de la Coopération belge au développement Mars 2018 - De l'évaluation de l'aide vers l'évaluation du développement”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/rapport_annuel_evaluateur_speciale_cooperation_2018.pdf. [12]

- SES (2017), *“Rapport annuel de l’Evaluatrice spéciale de la Coopération belge au Développement Mars 2017 - Évaluer l’aide au développement : hier et demain”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/rapport_annuel_de_levaluateur_spécial_2017.pdf. [13]
- SES (2016), *“Évaluation de l’appui aux politiques par les acteurs institutionnels”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/evaluation_de_lappui_aux_politiques_par_les_acteurs_institutionnels.pdf. [14]
- SES (2014), *“Politique d’évaluation : Tirer des enseignements de l’expérience passée et rendre compte des résultats”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/politique_evaluation_SES_v2.pdf. [10]

Notes

¹ Il est également prévu qu’une série d’indicateurs spécifiques aux acteurs de coopération non gouvernementale (ACNG) soit développée une fois les travaux de recherche finalisés.

² La DGD ne s’est pas encore dotée de stratégies pays qui reprennent l’ensemble des activités financées par la Belgique, quel que soit le canal de financement, mais le processus est en phase pilote dans certains pays partenaires.

³ Suite à l’introduction de cadres stratégiques communs aux acteurs non gouvernementaux (Chapitre 5), les ONG doivent non seulement rapporter sur les résultats de leurs interventions mais également sur leurs contributions aux résultats des cadres stratégiques communs dont elles font partie.

⁴ Alors qu’en 2016, 12 des 13 participants étaient des pays et territoires partenaires.

⁵ Le processus de certification examine la capacité en évaluation de l’organisation, les processus d’évaluation qu’elle met en œuvre et les rapports d’évaluation qui en découlent. L’utilisation des leçons apprises est également analysée.

⁶ Sur la période 2018-19, le service de l’évaluation spéciale a notamment évalué l’appui au secteur privé par la Coopération belge au Développement, les actions d’éducation au développement, l’impact de la coopération universitaire belge au développement, l’entrepreneuriat inclusif et durable dans le secteur agricole au Bénin, les stratégies belges de sortie de six pays de la coopération bilatérale directe, ainsi que le Fonds belge pour la Sécurité alimentaire, l’intégration du thème de la sécurité alimentaire et de l’approche multi-acteurs dans le cadre de la Coopération belge au développement.

⁷ Le Service de l’Évaluation spéciale est habilité à évaluer toute activité de l’État fédéral reconnue comme aide publique au développement.

⁸ Pour chaque évaluation qu'il pilote, le service s'assure également de l'absence de conflits d'intérêts dans le choix de l'équipe d'évaluation externe et arbitre entre les commentaires émis par les membres du comité d'accompagnement des évaluations.

⁹ Ce suivi des recommandations est publié dans le rapport annuel de l'évaluatrice spéciale.

¹⁰ Une évaluation de ce dernier outil (SES, 2016_[14]) notait toutefois qu'il servait plus au renforcement de stratégies qu'à l'élaboration de nouvelles politiques et mettait en avant le risque que la DGD ne soit plus à même de formuler des demandes pertinentes et d'utiliser les résultats des recherches alors que ses ressources humaines décroissent.

7 Fragilité, crises et aide humanitaire de la Belgique

La première section de ce chapitre est consacrée aux efforts déployés par la Belgique pour s'engager dans les contextes de fragilité, de conflit ou de crise. Elle étudie ses stratégies et directives politiques pour guider l'action menée dans ces contextes, évalue la cohérence des programmes, leur capacité à traiter les principaux déterminants de la fragilité, des risques de conflit et de catastrophe, et à répondre aux besoins des femmes et personnes les plus vulnérables. Puis, elle détermine si les systèmes, les processus et les personnes œuvrent ensemble avec efficacité et efficience pour réagir face aux crises.

Une deuxième section est consacrée aux efforts de la Belgique pour donner corps aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. Elle examine les stratégies et directives politiques en matière d'aide humanitaire, l'efficacité des programmes humanitaires de la Belgique – notamment s'ils ciblent les risques les plus graves pour la vie et les moyens d'existence – et évalue si les stratégies retenues et les partenariats contribuent au déploiement d'une aide de qualité.

En bref

L'approche belge dans le domaine de la fragilité et des urgences repose sur une longue expérience d'engagement dans les contextes fragiles, un cadre institutionnel révisé pour améliorer sa flexibilité et sa réactivité, et le renforcement de la cohérence pangouvernementale et la gestion des risques. Cette mise en adéquation du système de l'aide publique au développement (APD) belge aux défis spécifiques de la fragilité et de la mise en œuvre de l'approche dite « du Nexus » (c'est-à-dire, visant à renforcer les liens entre les domaines humanitaire, du développement et de la paix) a mobilisé l'ensemble des acteurs concernés pendant plusieurs années. Capitaliser sur ces investissements nécessitera d'approfondir, de consolider et de diffuser les acquis dans les années à venir.

Au sein des instances multilatérales, la Belgique fait valoir son expertise géographique et thématique en matière de fragilité pour défendre des propositions en faveur de la prévention des conflits, la sécurité humaine, le respect des droits humains, et l'attention spécifique aux groupes les plus vulnérables. Elle se distingue également par une approche stratégique équilibrée en matière de migrations et de déplacements forcés, cohérente avec sa politique étrangère d'ensemble, ainsi que par l'intérêt qu'elle a porté ces dernières années aux approches innovantes dans le domaine humanitaire et à l'inclusion du secteur privé dans les contextes fragiles et de crise.

Bien que la Belgique ait mis l'accent sur des thématiques claires et pertinentes au regard de l'agenda de la fragilité, ces choix n'apparaissent pas toujours de façon limpide au niveau du financement et de la programmation. Ainsi, l'analyse préalable à la définition des orientations programmatiques pays en matière de prise en compte du genre nécessiterait d'être étayée pour permettre l'articulation d'interventions plus ciblées dans ce domaine. Un décalage similaire entre vision et moyens est visible dans les domaines de la consolidation de la paix, la prévention des conflits et la réforme onusienne de la paix et de la sécurité, tous chers à la Belgique et pourtant peu financés.

La Belgique est un acteur humanitaire très apprécié, tant pour son plaidoyer stratégique au sein d'instances telles que le Conseil de sécurité que pour ses efforts pour assurer un financement flexible, prévisible et en accord avec ses convictions. L'écart croissant entre le budget humanitaire et les effectifs pose un sérieux risque de réputation.

7.A. Crises et fragilité

Cadre stratégique

La Belgique agit en faveur de la paix sur le plan international

La politique étrangère de la Belgique et son engagement en faveur de la paix et de la stabilité mettent l'accent sur le rôle moteur de l'Union européenne dans ces domaines en s'assurant que les crises oubliées et les conflits en cours figurent à l'ordre du jour de l'Union, et en plaidant pour que les autres donateurs restent engagés dans les contextes de fragilité. En République démocratique du Congo comme dans d'autres pays et territoires partenaires, les délégations belges s'engagent activement dans le dialogue européen pour mettre en œuvre l'approche du Nexus et la programmation conjointe européenne (Royaume de Belgique, 2020^[1]) Au Burkina Faso, la Belgique s'implique aux côtés de l'Union européenne au sein de la « Troïka des bailleurs » et dans l'Equipe humanitaire pays, notamment sur la concrétisation

du Nexus. De manière similaire, au Mali, la Belgique a joué un rôle d'appui stratégique aux côtés de l'Union européenne pour revitaliser la coordination et la cohérence entre les partenaires techniques et financiers membres de l'Union européenne et de même sensibilité pour la période 2020-24.

L'action belge en faveur de la paix et de la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne se traduit également par un engagement programmatique conséquent dans le secteur de la sécurité. Ainsi, Enabel exécute des projets dans le domaine de la sécurité pour le compte de l'Union Européenne, parfois en collaboration avec la Police Fédérale belge.¹

En 2020, la Belgique est pour la sixième fois élue membre du Conseil de sécurité des Nations Unies au nom du Groupe des États d'Europe occidentale et autres (WEOG). Dans le contexte de son mandat actuel, la Belgique s'est fixé comme priorités thématiques la prévention des conflits, la protection des civils et la performance des missions onusiennes (Chapitre 1). Elle y fait également valoir sa connaissance du terrain, notamment en Afrique centrale, au Sahel et au Moyen-Orient, pour défendre des positions sensibles à la sécurité humaine, aux droits humains et au respect du droit international humanitaire (SPF Affaires étrangères, 2020^[2]).

La cohérence de l'engagement dans les contextes fragiles repose sur un cadre solide

Dans la continuité de la note stratégique et des orientations pour les situations de fragilités (DGD, 2013^[3]), la Belgique a développé une approche globale, visant à appuyer une politique étrangère cohérente et efficace pour répondre aux crises (Encadré 7.1). Reposant sur un mécanisme ad hoc de l'ensemble du gouvernement, elle est formalisée dans une note stratégique (SPF Affaires étrangères, 2017^[4]), dont le Conseil des ministres a fortement promu la mise en œuvre depuis 2017. L'approche s'appuie sur des efforts préexistants de coordination « 3D-LO »² au sein de l'administration belge entre cinq ministères et services publics fédéraux (Affaires étrangères, Développement international, Défense, Justice et Affaires intérieures), en étendant la coordination à des domaines complémentaires. Elle établit également un comité de pilotage et la possibilité de créer des taskforces de coordination autour de priorités géographiques ou thématiques d'intérêt commun (Chapitre 4).

De plus, la Belgique a poursuivi ses efforts pour concentrer son engagement bilatéral autour d'enjeux et de contextes géographiques liés à la fragilité (Chapitres 2 et 3), et s'est dotée d'un service dédié aux crises prolongées et à la fragilité. Ainsi, parmi les 14 pays et territoires partenaires actuels de la Belgique, 11 sont repris dans le Cadre 2018 de l'OCDE sur la fragilité.

Encadré 7.1. L'approche globale belge : renforcer la cohérence de l'action sur l'impulsion du terrain

Depuis l'adoption de la note stratégique sur l'approche globale, la Belgique a mis en place neuf taskforces qui s'y rapportent, notamment dédiées au Sahel, aux Grands-Lacs, et aux crises syrienne et irakienne. Ces taskforces sont généralement composées de responsables des services publics fédéraux et cabinets ministériels précédemment impliqués dans l'approche « 3D-LO ». Des représentants d'autres services publics sont invités à participer en fonction des questions traitées, telles que les préparatifs de missions économiques et commerciales.

Mobilisées sous l'impulsion des chefs de postes, ces taskforces offrent un cadre intégré pour la coordination de l'appui interdépartemental apporté par Bruxelles dans les pays concernés. Elles permettent par exemple d'apporter au terrain la position commune belge sur un sujet ou d'autres types d'orientations ou d'appui demandés. Certaines taskforces ont pour objet une thématique, comme la gestion des ressources naturelles, plutôt qu'une zone géographique.

Le Mali illustre pleinement le potentiel du mécanisme de l'approche globale. La coordination entre la taskforce Sahel et le poste à Bamako a permis de renforcer les synergies entre les volets diplomatie, défense et développement, notamment à travers la réorientation partielle du programme de développement en articulation avec des problématiques de stabilisation identifiées conjointement par l'attaché diplomatique et des représentants d'institutions partenaires.

À ce stade, l'exemple du Mali reste cependant une exception en termes d'impact sur les programmes : la plupart des autres taskforces répondent davantage à un besoin de coordination interdépartementale au niveau du Siège qu'aux enjeux stratégiques établis par le terrain. Le comité de pilotage mis en place pour chapeauter les taskforces semble encore peu intervenir pour centraliser et rediffuser l'information, et pour assurer l'apprentissage collectif entre les taskforces. Par ailleurs, les taskforces pourraient bénéficier d'une meilleure intégration des acteurs de la société civile dans les discussions.

Source : entretiens conduits dans le cadre de l'examen par les pairs.

Une prise en compte des phénomènes de migration et déplacements forcés cohérente avec l'attention portée à la fragilité

Avec la création d'une direction chargée des questions de migrations, la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD) s'est dotée d'une approche de plaidoyer et d'influence sur les liens entre développement et migrations fondée sur des données probantes. Cette nouvelle direction assure également des réunions de coordination des politiques belges en matière d'asile et de migration.

La Belgique s'est engagée à promouvoir et assurer sa propre mise en œuvre du Cadre global d'intervention pour les réfugiés et du Pacte mondial pour les réfugiés dans son dialogue avec les partenaires stratégiques, ainsi que dans tous les organes de gouvernance dont elle fait partie (Chapitre 1). Avec l'aide du Fonds européen d'asile, de migration et d'intégration, elle a également assuré l'augmentation du nombre de personnes prises en charge à travers son programme de réinstallation structurelle au cours de ces dernières années. Entre 2013 et fin 2019, elle a réinstallé près de 3 300 réfugiés vulnérables. La Belgique prévoit de poursuivre son engagement en la matière.

L'approche volontariste de la Belgique en matière des thématiques de migration et de déplacements forcés se reflète aussi à travers le choix de ses partenaires multilatéraux, comprenant notamment l'Organisation Internationale des migrations (OIM) et le Haut-commissariat aux réfugiés (HCR). Les programmes bilatéraux d'appui à des personnes en situation de déplacement forcé et leurs communautés d'accueil en Uganda et en Tanzanie illustrent également cette attention prioritaire.

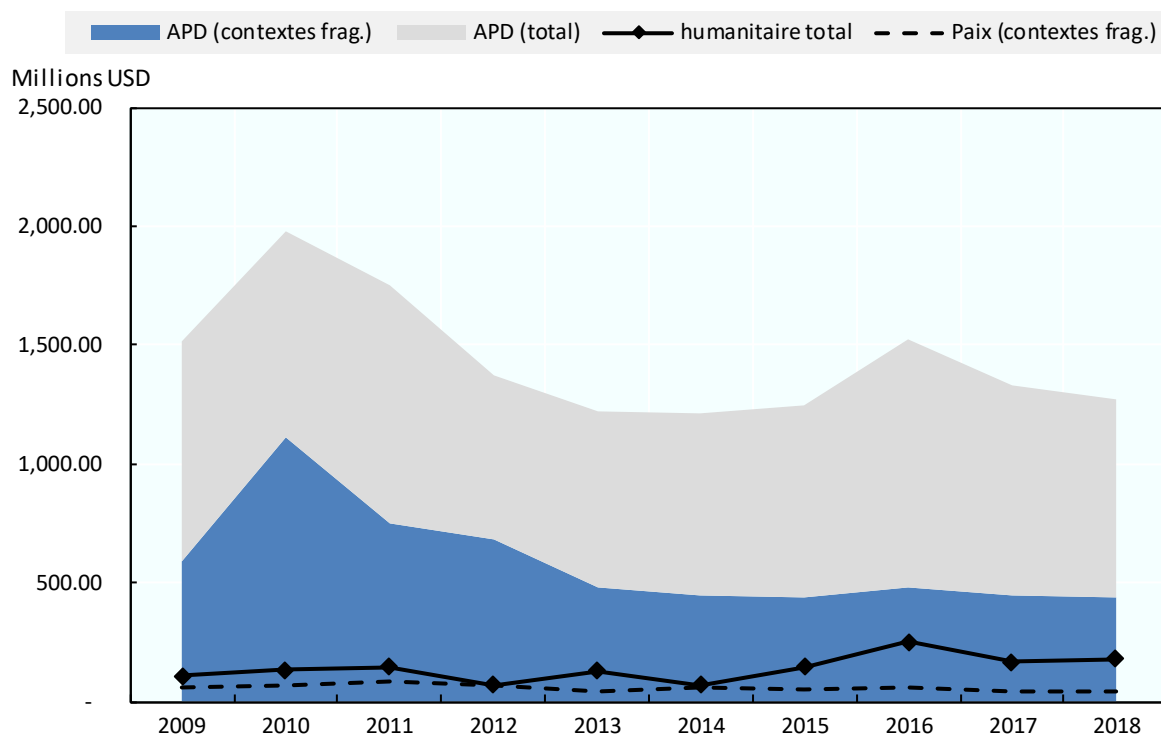
En se dotant d'orientations sur l'articulation conceptuelle et programmatique entre sa stratégie en matière de migrations et les notes stratégiques « fragilité » et « climat », la Belgique serait mieux à même d'articuler la prise en compte complémentaire de ces thématiques dans les principaux contextes fragiles où elle s'engage.

La part de l'aide allouée à la prévention est faible

Tout comme l'APD belge dans son ensemble, le financement de la part dédiée aux contextes fragiles est resté à un niveau relativement stable depuis les réductions budgétaires successives entre 2010 et 2015 (Graphique 7.1). La part de l'APD consacrée à l'assistance humanitaire a, quant à elle, fortement augmenté entre 2015 et 2018 (Section 7.B), suivant ainsi la tendance à la hausse des besoins humanitaires globaux. En revanche, malgré l'attention portée par la Belgique aux questions de consolidation de la paix et de prévention des crises, la part de l'APD réservée à ces efforts reste relativement faible. L'établissement d'un nouvel instrument d'appui au développement transitionnel est un pas vers une attention stratégique et financière accrue dans ce domaine. Cependant, à ce jour, l'instrument

n'a mené qu'à un appel à projets unique de 12 millions EUR en 2018. En effet, il ne dispose pas d'une ligne budgétaire propre, ce qui rend son exploitation dépendante d'affectations discrétionnaires. Si ce domaine d'intervention est une priorité pour la Belgique, il serait opportun qu'elle l'ancre dans une démarche stratégique et y associe un mode de financement plus pérenne.

Graphique 7.1. L'APD belge dans les contextes fragiles et d'urgence se maintient à un niveau relativement stable depuis 2013



Note : L'APD de la Belgique dans les contextes fragiles est basée sur le cadre de fragilité de l'OCDE. Tous les montants représentent le décaissement brut, à prix constant (2017). USD : dollars des États-Unis.

Source : Système de notification des pays créanciers (OCDE, 2020^[5]), <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1> ; Cadre de fragilité de l'OCDE <http://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/overview/0/> (consultés le 18 mai 2020).

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184643>

Efficacité de la conception des programmes et des instruments

L'approche globale, sensible à la fragilité, se reflète encore peu dans la programmation au niveau pays

Les portefeuilles d'intervention pays actuels restent concentrés sur la coopération au développement, en s'alignant dans une certaine mesure sur la stratégie de développement du pays ou territoire partenaire (Chapitre 5). En revanche, dans leur ensemble, les documents pays ne permettent pas d'identifier comment la Belgique entend mobiliser toutes les parties prenantes de son administration publique (notamment la diplomatie, le développement, la défense et l'action humanitaire) autour d'objectifs communs pour réduire les risques et les vulnérabilités dans les contextes de fragilité. En l'absence d'un tel cadre de résultats partagé dans la plupart des pays, la Belgique n'est pas non plus à même de mesurer la contribution et l'efficacité de son approche globale (Chapitre 5). L'établissement d'objectifs communs

de l'engagement de la Belgique dans les contextes fragiles devrait s'appuyer sur une théorie du changement et un choix réaliste d'indicateurs, adaptés au contexte (Chapitre 6).

FRAME, un outil prometteur pour renforcer les analyses de contexte conjointes

Consciente de l'importance de son ciblage des pays les moins avancés (PMA) et des contextes fragiles, la Belgique identifie la gestion des risques programmatiques et l'atteinte des résultats dans les contextes fragiles comme un enjeu clé de sa coopération bilatérale (Chapitre 6). Afin de renforcer son impact dans les contextes fragiles, la Belgique a développé un outil d'analyse multidimensionnelle et de gestion des risques et opportunités, intitulé FRAME (Fragility Resilience Assessment Management Exercise) (Encadré 7.2). Cet outil a été mobilisé au Mali afin que les principales parties prenantes belges s'accordent sur une compréhension commune du contexte dans la phase initiale de la planification. En maintenant et renforçant l'utilisation de cet outil dans le temps, la DGD pourra s'assurer de sa meilleure appropriation par tous les acteurs concernés. À cet égard, l'analyse des risques et des opportunités avec la méthode FRAME pourrait servir de porte d'entrée pour une identification plus systématique de solutions à ces défis durant les différentes phases du cycle de programmation³ notamment via des scénarios de contingence (voir section suivante).

Encadré 7.2. L'outil FRAME : vers une analyse commune du contexte

Une méthodologie d'analyse des risques et opportunités en contextes de fragilité

FRAME permet d'évaluer et de gérer les risques et les opportunités opérationnels dans des contextes fragiles. Cet outil développé à la demande de la DGD par le groupe de recherche ACROPOLIS, a notamment vocation à servir d'outil souple et adaptable pour le suivi du contexte et l'identification des priorités programmatiques. Le document s'appuie sur le cadre de fragilité multidimensionnel établi par le Comité d'aide au développement (CAD). Il propose quatre questions sur l'identification et la prise en compte des principaux risques et opportunités concernant l'atteinte des résultats des interventions.

Quels efforts pour renforcer l'ancrage institutionnel de l'outil FRAME ?

La Belgique a constaté le besoin d'harmoniser les analyses de risques en contextes de fragilité entre les parties prenantes belges. En effet, l'assistance technique belge dans des contextes fragiles implique des acteurs institutionnels variés, allant d'institutions académiques à la police fédérale, qui s'appuient sur des méthodologies d'analyse des risques différentes et opérant à différents niveaux : contextuel, fiduciaire, réputationnel, sectoriel et autres.

Pour ce faire, la Belgique a établi une taskforce « Analyse et gestion des risques » début 2019, dont les objectifs, le fonctionnement et l'ancrage institutionnel s'articulent autour de son « approche globale » afin d'harmoniser les approches à l'analyse des risques, en prenant comme base la méthodologie FRAME. Cette taskforce s'est donné comme objectif initial de mener un exercice pilote au Mali, comprenant l'appui par des chercheurs à l'application de FRAME au contexte malien, la formation du personnel, ainsi que l'établissement de leçons apprises.

Source : Vervisch (2017^[6]), Fragility Resilience Assessment Management Exercise (FRAME) – Analysing Risks and Opportunities.

La lutte contre les violences faites aux femmes, un thème important du plaidoyer belge

La prise en compte des questions de genre dans les contextes fragiles se reflète notamment par une attention à la lutte contre les violences faites aux femmes. En 2016, la Belgique a adopté son troisième plan d'action quadriennal « Femmes, Paix et Sécurité », qui stipule clairement comment elle entend

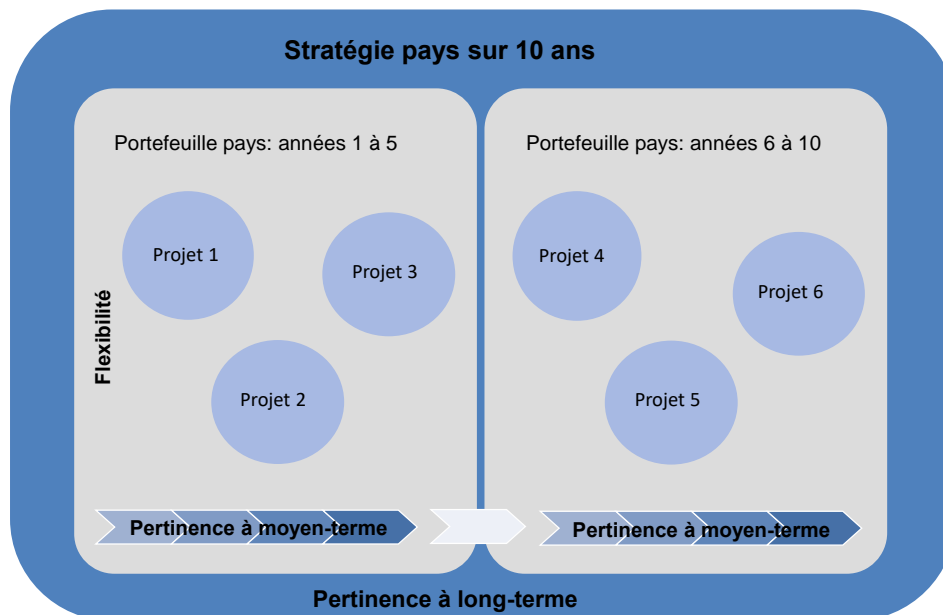
promouvoir cette question au niveau international et l'intégrer dans les actions belges en matière de conflits, paix et sécurité. Au Mali, par exemple, la Belgique a récemment financé un programme d'appui à la mise en œuvre de la résolution des Nations Unies 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité, qui s'inscrit dans la continuité d'autres projets financés au Burundi et en République démocratique du Congo. Malgré sa pertinence dans les contextes fragiles, l'objectif d'une intégration structurelle de la dimension genre se traduit cependant encore peu au niveau des outils analytiques qui orientent les stratégies, politiques et actions (Chapitre 2). Une prise en compte plus approfondie des aspects sexospécifiques et de diversité lors de l'analyse initiale du contexte favoriserait une approche programmatique plus ciblée dans ce domaine.

Efficacité des modalités de mise en œuvre et des partenariats

La flexibilité programmatique est peu exploitée dans les scénarios de contingence

Les récents changements dans le cadre institutionnel régissant la coopération au développement de la Belgique ont le potentiel de renforcer la cohérence entre la vision stratégique à long terme et les cycles de programmation à court et moyen terme dans les contextes fragiles. En effet, le nouveau cadre de programmation consiste en des projets inscrits dans les portefeuilles pays d'Enabel établis pour cinq ans, eux-mêmes articulés autour de stratégies de coopération valables pour une plus longue période. Ainsi, les portefeuilles pays apportent un cadre stratégique intermédiaire qui pourrait permettre d'inscrire des cycles de projets plus courts, donc plus flexibles, dans une vision de long terme (Graphique 7.2), ce qui garantit la pertinence stratégique de l'engagement belge dans chaque contexte fragile. De plus, les nouveaux portefeuilles pays d'Enabel comprennent une enveloppe flexible, permettant une certaine agilité pour apporter des modifications programmatiques en réponse aux imprévus durant leur période d'exécution quinquennale dans le respect des objectifs initialement fixés (Encadré 4.1). Cette flexibilité accrue s'est illustrée en 2020 à travers le financement rapide qu'Enabel a octroyé à divers acteurs impliqués dans l'appui institutionnel au système de santé nigérien pour la riposte à l'urgence COVID-19, dans le cadre de l'initiative « Team Europe » de l'Union européenne.

Graphique 7.2. Le cadre programmatique équilibre flexibilité et pertinence à long-terme



En revanche, les scénarios de contingence identifiés durant l'analyse initiale du contexte sont peu pris en compte lors de l'établissement des portefeuilles d'intervention. Le portefeuille pays d'Enabel au Burkina Faso 2019-23 (Enabel, 2018, p. 32^[7]) illustre ce constat : il anticipe avec pertinence la détérioration de la situation sécuritaire dans les zones rurales de la région Centre-Est, où Enabel prévoit de concentrer une partie importante de son intervention. Cependant, il ne fixe pas d'orientations concrètes permettant de réajuster la programmation lorsque les risques identifiés se matérialisent, empêchant ainsi le recours à des procédures administratives standard. En conséquence, la Belgique se prive d'une opportunité pour améliorer son agilité et sa réactivité face aux risques prévisibles.

Une sous-exploitation du potentiel des partenaires à double mandat

Les canaux de financement compliquent l'exploitation du potentiel des partenaires avec un double mandat d'assistance humanitaire et de développement en faveur du Nexus et de la résilience. Actuellement, l'approche belge en matière de résilience se traduit par des activités spécifiques de réduction des risques de catastrophe afin de protéger les moyens de subsistance en cas de choc et visant à rendre les systèmes de production alimentaire plus résistants et plus aptes à absorber l'impact des crises. Cependant, l'APD belge, organisée par canaux de financement et partenariats distincts⁴, laisse peu de possibilités pour financer d'autres types de projets de partenaires bilatéraux et multilatéraux se situant à la croisée entre les activités humanitaires, de développement et de protection de la paix. Les possibilités sont également réduites pour basculer d'une approche de développement vers une réponse d'urgence en cas de nouvelles crises.

Dans certains cas, ce fonctionnement en silos au sein de la DGD se traduit en une divergence interne d'approches concernant l'exploitation de l'approche du Nexus. Au Burkina Faso, par exemple, il a finalement été décidé de ne pas adapter la programmation de développement d'Enabel pour renforcer la résilience des personnes nouvellement déplacées dans les zones d'intervention de l'agence, mais plutôt de laisser cette tâche aux acteurs humanitaires. Cet exemple souligne la nécessité de renforcer la compréhension commune des avantages comparatifs des différentes modalités d'exécution et des

différents types d'intervention dans une logique de renforcement des liens entre humanitaire, paix et développement.

Les défis d'articulation programmatique à la jonction entre humanitaire et développement se manifestent également au niveau du financement d'organisations multilatérales actives dans les contextes d'urgences prolongées. Celles-ci se voient astreintes, pour des raisons propres aux canaux de financement belges, à un « label » d'agence humanitaire ou de développement, souvent perçu comme un carcan inadapté aux réalités complexes des contextes de crise et de fragilité. Plusieurs partenaires désireraient donc pouvoir plus souvent faire appel à un éventail plus large de canaux de financement belges selon les situations.

Renforcer le Nexus à travers le multilatéralisme

Le multilatéralisme est un instrument clé de la politique étrangère belge dans les contextes fragiles. La Belgique est notamment un important défenseur d'une action extérieure européenne commune et de la programmation conjointe (Chapitre 5). L'importance accordée au multilatéralisme se reflète également dans l'engagement du pays dans les instances de gouvernance et dans les ressources importantes qu'elle accorde aux institutions multilatérales : en 2018, elle a canalisé 33 % de son APD dans les contextes fragiles par le biais de contributions à différents fonds communs et du financement aux budgets centraux de ses partenaires multilatéraux. La Belgique considère que les fonds communs sont particulièrement utiles dans les États fragiles et pour le renforcement des institutions. Elle finance également de façon substantielle et régulière les fonds communs basés dans les pays, comme en République démocratique du Congo ou au Soudan du Sud, et veille à participer activement à leurs organes de gouvernance. En revanche, la Belgique contribue de manière irrégulière au Fonds de consolidation de la paix des Nations Unies et ne contribue pas au Fonds d'affectation spéciale du système des Coordonnateurs résidents, destiné à mieux coordonner les efforts onusiens sur le terrain, ainsi que l'ensemble des partenaires, dans une logique conforme à l'approche du Nexus. Par ailleurs, elle ne mobilise pas pleinement les acteurs multilatéraux à double mandat (section précédente).

Poursuivre l'attention portée aux ressources humaines pour mettre en œuvre le Nexus

Les acteurs de la coopération belge ont déployé d'importants efforts ces dernières années pour adapter leur fonctionnement et compétences aux spécificités opérationnelles des contextes de fragilité. Ainsi, afin de renforcer les liens entre diplomatie et développement, la Belgique a transformé en 2018 ses bureaux de développement au Mali, au Niger, au Bénin et en Guinée en ambassades à part entière. Cette présence accrue de la diplomatie belge dans de tels contextes facilite la prise en compte des facteurs de fragilité d'ordre politique et de gouvernance. En parallèle, la présence d'Enabel dans ces contextes garantit à la Belgique une capacité d'analyse d'autres dimensions de fragilité dans le cadre de sa programmation. Dans cette même logique, en 2017 et 2019, la DGD a organisé des ateliers de formation à l'utilisation de ses nouvelles approches et outils à l'usage des agents en poste et de ses partenaires sur le terrain.

Au siège, le service chargé des problématiques de prévention, de transition et de consolidation de la paix a rejoint l'équipe chargée de l'aide humanitaire au sein de l'unité D5 (Annexe C). Ce regroupement confère à D5 une place privilégiée pour mettre en lien les différentes approches, tout en assurant le respect des principes et modes opératoires de chacune.

En continuant d'établir une large base de compétences pour tous ses agents et ses partenaires opérationnels, le SPF Affaires étrangères et la DGD pourront capitaliser sur les efforts stratégiques entrepris ces dernières années dans ce domaine.

7.B. Aide humanitaire

Cadre stratégique d'aide humanitaire

Acteur important de l'aide humanitaire, la Belgique dispose d'un cadre stratégique clair

La Belgique assure une approche fondée sur les principes humanitaires. Elle en est devenue un porte-parole apprécié en tant que membre élu du Conseil de sécurité des Nations Unies (Chapitre 1). Elle a par ailleurs pris des engagements ambitieux dans le contexte du Grand Bargain (Grand Bargain, 23 mai 2016^[8]), qu'elle a traduits dans un plan d'action dédié dont elle assure un suivi régulier. Son engagement en faveur de l'agenda humanitaire s'exprime également dans les enceintes européennes (groupe de travail "Aide humanitaire et aide alimentaire", Comité de l'aide humanitaire) et au sein du Humanitarian Advisory Group.

La Belgique est un contributeur majeur aux Fonds communs humanitaires, lui permettant d'assurer des synergies et une flexibilité de son financement. Forte de cet engagement, et comme recommandé lors de l'examen par les pairs de 2015 (OCDE, 2015^[9]), la Belgique participe désormais activement aux organes décisionnels des agences, fonds et programmes qu'elle soutient, avec une attention particulière pour l'innovation, le rôle du secteur privé et l'assistance aux groupes les plus vulnérables. Ayant assumé la Présidence du Comité exécutif du HCR, elle veille notamment à son suivi des engagements du Forum mondial sur les réfugiés.

L'établissement d'un nouveau document de planification annuel, distribué à l'ensemble de ses postes diplomatiques, contribue à assurer des orientations stratégiques claires et la prévisibilité de ses allocations humanitaires. La Belgique pourrait encore accroître la prévisibilité de son financement humanitaire en optant pour une planification sur deux ou trois ans.

Efficacité des programmes humanitaires

Le financement humanitaire de la Belgique est en augmentation

L'aide humanitaire belge est acheminée au travers des agences spécialisées des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG). Ces organisations priorisent leurs activités sur la base d'évaluations solides des besoins et de plus en plus coordonnées par des appels communs. Entre 2015 et 2018, le déboursement brut d'aide humanitaire totale de la Belgique est passé de 145 millions de dollars des États-Unis (USD) à 179 millions USD (exprimés en prix constants 2017), à l'image de l'augmentation sans précédent des besoins humanitaires mondiaux (Graphique 7.1). L'augmentation d'année en année de la contribution belge au Fonds central d'intervention d'urgence des Nations Unies reflète la même tendance. Toutefois, l'écart croissant entre le budget humanitaire et les effectifs pose un sérieux risque de réputation (Chapitre 4).

Efficacité des modalités de mise en œuvre, des partenariats et des instruments en matière d'aide humanitaire

Un financement humanitaire prévisible et flexible

Conformément aux engagements belges dans le cadre du Sommet humanitaire mondial et du Grand Bargain, plus de la moitié des financements humanitaires est octroyée de manière non affectée et sur une période d'au moins deux ans. Cette flexibilité facilite une réponse plus immédiate aux crises soudaines.

Quant au financement dédié à des urgences spécifiques, la Belgique implique ses partenaires dans la sélection des contextes de crise afin d'assurer que ses choix soient au plus près des besoins effectifs.

La Belgique améliore sa localisation de l'aide

La Belgique a financé des interventions multi-annuelles visant à renforcer les capacités des acteurs humanitaires locaux. Plusieurs de ces programmes ont été refinancés en 2019. Cet appui continu permet aux acteurs humanitaires de développer des capacités d'intervention plus préventives et efficaces. La Belgique s'est engagée dans le cadre du Grand Bargain à attribuer 25 % de l'aide humanitaire à des acteurs locaux d'ici 2020. L'atteinte de cet objectif est principalement canalisée à travers son financement multilatéral – notamment les fonds communs par pays. De même, la Belgique s'est engagée à augmenter la part de son aide d'urgence acheminée selon des modalités d'assistance monétaire. Dans ce cadre, les connaissances et méthodes de travail du personnel humanitaire de la DGD ont été renforcées pour appuyer l'utilisation de l'assistance monétaire.

Des partenariats humanitaires solides, tirant parti des avantages comparatifs

La Belgique met en œuvre sa stratégie humanitaire à travers quatre mécanismes de financement, dont elle cherche à valoriser les avantages comparatifs. Son appui aux ressources générales non affectées lui permet d'appuyer des interventions d'urgence rapides et à grande échelle, et d'établir des partenariats durables. Son soutien aux fonds humanitaires internationaux lui offre un canal de financement quasi-immédiat pour des besoins prioritaires identifiés dans de nouvelles crises. Sa modalité des programmes sert de mécanisme pour un financement pluriannuel de priorités géographiques ou thématiques. Quant aux contrats de projets, ils permettent à la Belgique de répondre à court terme à des besoins d'urgence spécifiques, par exemple en réponse à des crises sous-financées ou oubliées.

Les organisations non gouvernementales belges apprécient généralement leur partenariat flexible avec la Belgique et soulignent les efforts de la DGD pour assurer un rapportage harmonisé, en conformité avec les recommandations formulées lors du dernier examen par les pairs du CAD (OCDE, 2015^[9]). Les partenaires multilatéraux sont très positifs sur la qualité de leur dialogue stratégique avec la Belgique, ainsi que la part importante des contributions belges allouées sur une base pluriannuelle non affectée et flexible. Parmi les traits distinctifs de l'approche belge durant ces dernières années, figure l'intérêt porté aux approches humanitaires innovantes ou en phase expérimentale – du lancement du premier « Humanitarian Impact Bond » (instrument financier pour encourager les investissements sociaux du secteur privé dans des contextes touchés par les conflits) à l'organisation d'un hackathon humanitaire impliquant de multiples acteurs du domaine des nouvelles technologies dans la recherche de solutions innovantes en réponse aux besoins humanitaires.

Références

- DGD (2013), *“Note stratégique pour les situations de fragilité”*, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_situations_de_fragilite.pdf. [3]
- Enabel (2018), *“Portefeuille Pays - Burkina Faso 2019-2023”*, Agence belge de développement, Bruxelles, http://www.diplomatie.be/oda/BKF_Portefeuille_pays_def_v.30-11-2018.pdf. [7]

- Grand Bargain (23 mai 2016), “*The Grand Bargain: A shared commitment to better serve people in need*”, *Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit*, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf. [8]
- OCDE (2020), *Système de notification des pays créanciers (base de données)*, OCDE, Paris, <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>. [5]
- OCDE (2015), *Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique 2015*, Examens de l’OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264242036-fr>. [9]
- Royaume de Belgique (2020), “*DAC Nexus Advisory Group Mapping: Belgium*”, Royaume de Belgique. [1]
- SPF Affaires étrangères (2020), *Belgium @ UNSC: Mandate of Belgium in the Security Council (2019-2020)*, Permanent Mission of Belgium to the UN, <https://newyorkun.diplomatie.belgium.be/belgium-unsc> (accessed on 20 April 2020). [2]
- SPF Affaires étrangères (2017), “*Note stratégique - Approche globale*”, SPF Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement, Bruxelles, https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/note_strategique_approche_globale.pdf. [4]
- Vervisch, T. (2017), “*Fragility Resilience Assessment Management Exercise (FRAME) - Analysing Risks and Opportunities*”, Acropolis, http://www.diplomatie.be/oda/frame_methodology.pdf. [6]

Notes

¹ Enabel actuellement 13 projets au niveau national dans huit pays d’Afrique et un projet régional en Afrique de l’Ouest et Afrique Centrale pour un montant total de plus de 63 millions d’euros.

² Défense, diplomacy, development, law and order.

³ Jusqu’à présent, l’outil a été testé sur le terrain dans trois pays : au Burkina Faso, en République démocratique du Congo et – de la façon la plus poussée – au Mali.

⁴ Humanitaire et développement, coopération gouvernementale et non gouvernementale.

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2015

Vers un effort global de la Belgique à l'appui du développement

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
Maintenant que la Belgique a mis en place l'assise nécessaire à des politiques plus cohérentes, elle devrait élaborer un plan d'action portant sur quelques questions d'importance stratégique sur lesquelles elle peut avoir une influence, et utiliser les mécanismes institutionnels de manière pragmatique.	Recommandation non mise en œuvre

Vision et politique en matière de coopération pour le développement

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
Afin de démontrer que son programme de coopération au développement vise les besoins des populations pauvres, selon la volonté qu'elle a exprimée à travers ses engagements, la Belgique devrait définir des orientations pratiques et promouvoir le suivi et l'évaluation des effets produits sur la pauvreté.	Recommandation partiellement mise en œuvre
La Belgique devrait concrétiser son engagement en faveur de l'intégration du principe de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes en mobilisant le leadership, les capacités et outils nécessaires.	Recommandation mise en œuvre

Volume et répartition de l'aide

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
Pour respecter ses engagements internationaux, la Belgique devrait mettre fin au déclin de son APD et commencer à planifier l'augmentation de ses dotations afin d'atteindre l'objectif auquel elle a souscrit visant à consacrer 0.7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD).	Recommandation partiellement mise en œuvre
La Belgique devrait veiller à ce que sa stratégie et les critères utilisés pour opérer les coupes budgétaires entre 2017 et 2019 lui permettent de respecter ses engagements en matière de répartition géographique et sectorielle de l'aide. Elle devrait s'entretenir activement de sa stratégie avec ses partenaires clés.	Recommandation mise en œuvre
La Belgique devrait se donner une date butoir pour réaliser ses objectifs en vue d'accroître son APD en faveur des pays les moins avancés (PMA) à travers les différents canaux d'acheminement de son programme d'aide.	Recommandation non mise en œuvre
La Belgique devrait renforcer plus encore l'impact des investissements de BIO sur le développement et s'assurer que les autres instruments publics de financement destinés à mobiliser les	Recommandation partiellement mise en œuvre

investissements privés au profit des pays en développement contribuent également au développement durable.

Organisation et gestion

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
Tirant parti des récentes réformes, la Belgique devrait faire en sorte que ses modèles d'activité pour la coopération au développement soient à même de s'adapter et de répondre à l'évolution des priorités et des besoins des pays en développement, en particulier ceux des PMA et des pays en situation de fragilité, comme à celle de l'environnement mondial.	Recommandation partiellement mise en œuvre
La Belgique devrait veiller à ce qu'il y ait adéquation entre ses approches de la gestion et de la mise en œuvre de la coopération au développement, et les ressources humaines disponibles dans l'ensemble du système de coopération au développement, afin de pouvoir disposer des capacités et du personnel requis là où il convient.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Mise en œuvre de la coopération pour le développement et partenariats

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
La Belgique devrait accélérer les procédures de programmation et accroître la flexibilité de manière à pouvoir utiliser et ajuster les instruments de l'aide en fonction du contexte.	Recommandation mise en œuvre
Une politique clairement définie devrait guider les partenariats avec les organisations de la société civile.	Recommandation partiellement mise en œuvre
Pour accroître l'efficacité des réponses apportées dans les situations de fragilité, la Belgique devrait définir une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration adaptée à chaque contexte, en précisant clairement les rôles et les responsabilités des différents secteurs de l'administration.	Recommandation partiellement mise en œuvre

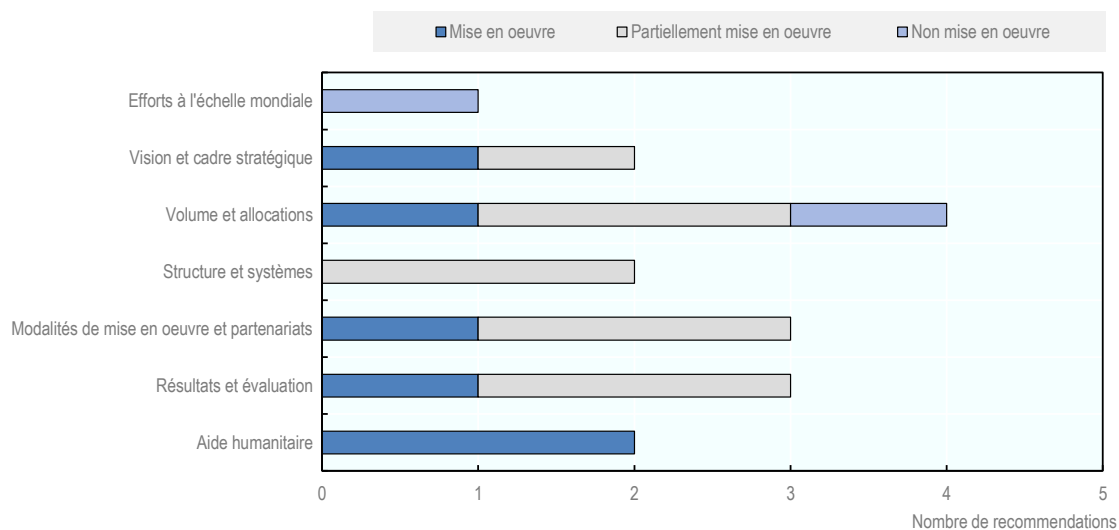
Résultats et redevabilité

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
La Belgique devrait veiller à ce que son nouveau système de gestion axée sur les résultats pour le développement consolide les données notifiées par ses partenaires afin de permettre l'évaluation des performances et rendre compte des effets directs sur le développement tout en éclairant la prise de décision.	Recommandation partiellement mise en œuvre
Le Service de l'Évaluation spéciale et la DGD devrait être équipé d'un mécanisme efficace pour assurer le suivi approprié et la mise en œuvre des conclusions des évaluations et des recommandations.	Recommandation mise en œuvre
La DGD devrait transformer son approche de la gestion de l'information en un système efficace de partage des connaissances qui tire des enseignements des résultats et des données probantes pour les mettre au service de la planification prospective	Recommandation partiellement mise en œuvre

Aide humanitaire

Recommandations formulées en 2015	Progrès réalisés depuis 2015
La Belgique devrait revoir sa stratégie de coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) dans le domaine de l'aide humanitaire, afin de s'assurer qu'elle tire le meilleur parti des partenariats qu'elle établit avec elles. À cette occasion, elle est encouragée à parachever les orientations destinées aux ONG désireuses d'obtenir des fonds pour leurs projets.	Recommandation mise en œuvre
La Belgique devrait préciser comment elle va apporter de la valeur ajoutée aux importants investissements qu'elle consacre aux mécanismes de financement communs, et peut-être devrait-elle, à cette fin, s'engager davantage dans les dispositifs de gouvernance de ces organismes, directement ou en s'appuyant sur d'autres donneurs.	Recommandation mise en œuvre

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2015, par thème



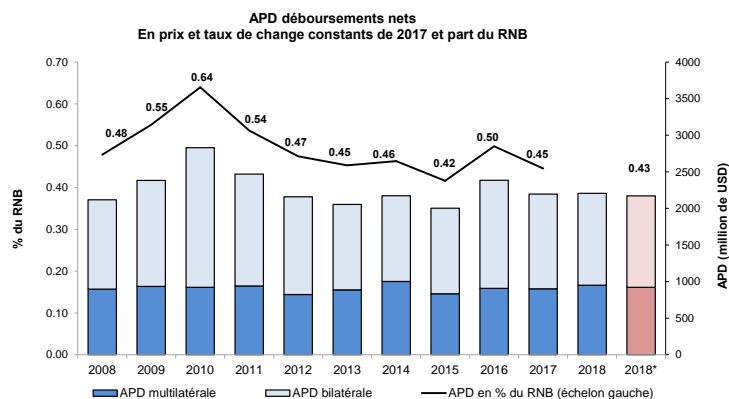
Annexe B. OCDE/CAD : Liste type de tableaux

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD, aux prix et taux de change courants

Belgique	2004-08	2009-13	2014	2015	2016	2017	2018
	<i>Equivalents dons</i>						
APD mesuré sur la base de l'équivalent-don	..	..	..	-	-	-	2 312
APD mesuré sur la base de l'équivalent-don (aux prix et taux de change constants de 2017, en millions de USD)	..	..	..	-	-	-	2 172
APD mesuré sur la base de l'équivalent-don (en % du RNB)	..	..	..	..	..	..	0.43
	<i>Versements nets</i>						
Apports totaux du secteur public	1 861	2 645	2 402	1 832	2 631	2 248	2 321
Aide publique au développement	1 948	2 607	2 446	1 904	2 300	2 196	2 348
Bilatérale	1 236	1 618	1 319	1 112	1 425	1 295	1 336
Dons	1 258	1 631	1 345	1 115	1 435	1 301	1 312
Autres que dons	- 22	- 13	- 26	- 4	- 10	- 6	24
Multilatérale	712	989	1 127	793	875	901	1 012
Autres apports du secteur public	- 87	38	- 44	- 72	331	52	- 27
Bilatéraux	- 87	38	- 44	- 72	331	52	- 27
Opérations liées aux investissements	-	38	- 5	- 42	69	122	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation bénéficiant de support public	- 214	201	187	249	- 105	- 390	- 134
Dons des ONG	277	387	464	388	260	-	-
Apports du secteur privé aux conditions du marché	1 578	1 811	5 671	1 166	-14 219	5 871	1 759
Bilatéraux : dont	1 578	1 811	5 671	1 166	-14 219	5 871	1 759
Investissements directs	1 578	1 811	5 671	1 166	-14 219	5 871	1 759
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Apports totaux	3 502	5 045	8 725	3 635	-11 432	7 728	3 946
<i>pour référence :</i>							
APD nette (en % du RNB)	0.47	0.53	0.46	0.42	0.50	0.45	..
APD nette (aux prix et taux de change constants de 2017, en millions de USD)	1 973	2 379	2 173	2 003	2 384	2 196	2 206
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	0.84	1.02	1.65	0.79	-2.48	1.57	0.73
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG							
- En millions de USD	210	320	311	263	278	272	303
APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral							
- En millions de USD	829	1 196	1 261	919	1 120	1 081	1 211

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



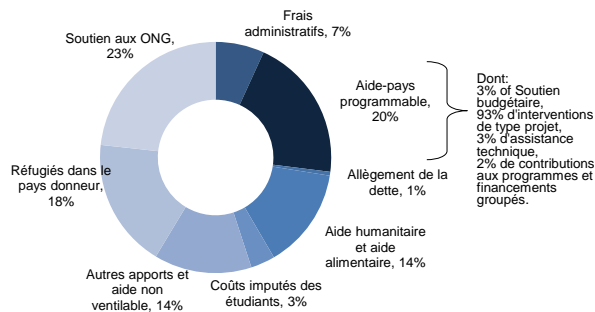
* APD en pourcentage du RNB sur la base des équivalents dons

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184681>

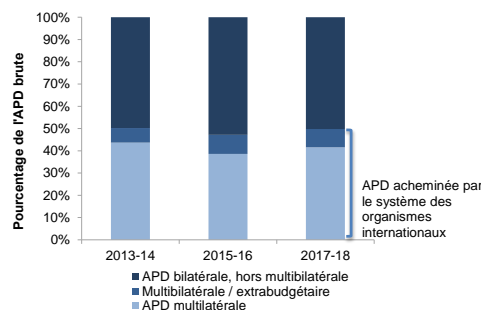
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Belgique	Millions de USD constants de 2017					Versements					Ensemble du CAD 2018 %
						Part en pourcentage des versements bruts					
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	
APD bilatérale brute	1 213	1 244	1 526	1 333	1 269	55	60	63	60	57	73
Soutien budgétaire	35	21	13	24	9	2	1	1	1	0	2
dont: Soutien budgétaire général	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Soutien bilatéral de caractère général aux organisations, programmes et financements groupés	386	353	474	427	421	17	17	19	19	19	15
dont: Soutien général aux ONG nationales	199	175	189	177	187	9	8	8	8	8	1
Soutien général aux ONG internationales	5	5	5	5	10	0	0	0	0	0	1
Soutien de caractère général aux PPP	61	47	46	57	0	3	2	2	3	0	0
Interventions de type projet	404	403	452	403	383	18	19	19	18	17	37
dont: Projets d'investissement	89	115	124	-	-	4	6	5	-	-	12
Experts et autres formes d'assistance technique	30	57	26	17	16	1	3	1	1	1	3
Bourses et autres frais d'étude dans les pays donneurs	86	84	80	47	46	4	4	3	2	2	2
dont: Coûts imputés des étudiants	51	49	48	43	43	2	2	2	2	2	2
Dons pour allègement de la dette	9	1	5	15	7	0	0	0	1	0	0
Frais administratifs	83	75	76	78	87	4	4	3	3	4	5
Autres dépenses dans le pays donneur	181	250	400	323	235	8	12	16	14	11	7
dont: aide aux réfugiés dans le pays donneur	166	240	390	316	230	7	12	16	14	10	7
APD multilatérale brute	1 001	834	907	901	951	45	40	37	40	43	27
Organismes des Nations Unies	221	154	138	130	119	10	7	6	6	5	4
Institutions de l'UE	454	487	577	633	581	21	23	24	28	26	9
Groupe de la Banque mondiale	175	27	34	63	174	8	1	1	3	8	7
Banques régionales de développement	52	52	50	11	17	2	3	2	1	1	3
Autres	98	114	107	65	60	4	5	4	3	3	5
Total des versements bruts d'APD	2 214	2 078	2 433	2 234	2 220	100	100	100	100	100	100
dont: Prêts d'APD bruts	4	23	17	20	111	0	1	1	1	5	13
Bilatéral	4	23	17	20	22	0	1	1	1	1	12
Multilatéral	-	-	-	-	89	-	-	-	-	4	2
Remboursements et annulations de dette	-42	-75	-49	-38	-14						
Total des versements nets d'APD	2 173	2 003	2 384	2 196	2 206						
<i>Pour référence :</i>											
Aide-pays programmable	394	304	300	283	-						
Coopération technique pure	430	403	284	63	62						
Allègement de dette nette	7	0	5	15	7						

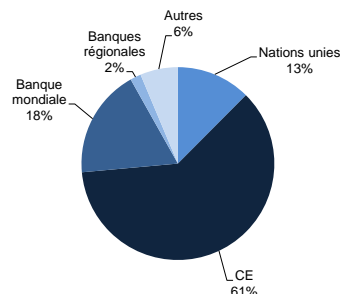
Composition de l'APD bilatérale, 2018, versements bruts



Part de l'APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral, moyennes sur deux ans



Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2018



StatLink <https://doi.org/10.1787/888934184700>

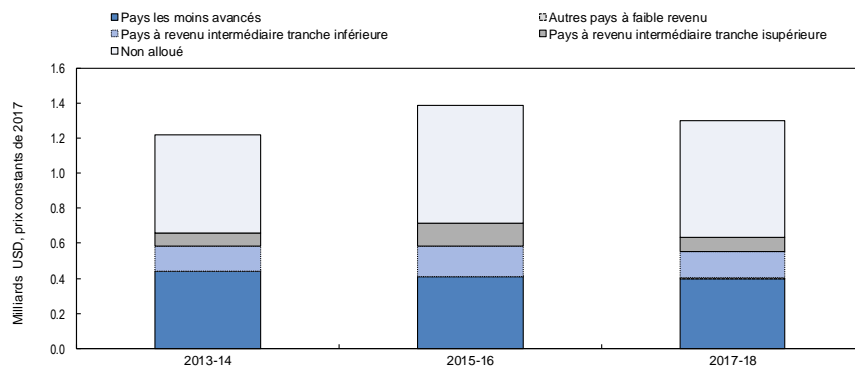
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Belgique	Versements bruts										Ensemble du CAD 2018 %
	Millions de USD constants de 2017					Part en pourcentage					
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018	
Afrique	484	453	495	468	445	73	69	62	72	69	41
Afrique subsaharienne	454	427	460	440	418	68	65	58	68	65	34
Afrique du Nord	27	21	28	23	22	4	3	4	4	3	4
Asie	62	40	44	34	52	9	6	6	5	8	29
Asie du Sud et Asie centrale	21	9	14	4	7	3	1	2	1	1	18
Extrême-Orient	38	30	30	29	45	6	5	4	5	7	11
Amérique	87	73	85	68	68	13	11	11	11	11	10
Amérique du Nord et Amérique centrale	23	20	28	26	32	3	3	4	4	5	4
Amérique du Sud	64	53	57	42	37	10	8	7	7	6	5
Moyen-Orient	29	85	97	66	68	4	13	12	10	11	13
Océanie	-	0	0	0	0	-	0	0	0	0	2
Europe	2	9	76	12	12	0	1	10	2	2	5
Versements bilatéraux ventilables par région	663	659	797	649	644	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	426	401	416	404	396	66	62	53	63	63	39
Autres pays à faible revenu	3	2	4	1	1	1	0	0	0	0	1
Pays à revenu intermédiaire											
(tranche inférieure)	133	158	193	153	146	21	25	25	24	23	41
(tranche supérieure)	79	84	169	80	85	12	13	22	12	13	19
Pays en développement plus avancés	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	642	646	781	638	628	100	100	100	100	100	100
Pour référence²:											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	1 213	1 244	1 526	1 333	1 269	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	550	585	730	684	625	45	47	48	51	49	32
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	571	598	745	694	641	47	48	49	52	51	39
<i>États fragiles et pays touchés par un conflit (tel que défini pour le rapport)</i>	443	437	482	449	438	37	35	32	34	35	35
<i>Petits états insulaires en développement (tels que définis par l'ONU)</i>	15	12	21	20	23	1	1	1	1	2	2
<i>Pays en développement sans littoral (tels que définis par l'ONU)</i>	206	207	226	197	192	17	17	15	15	15	13

1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

2. Le groupe des « États fragiles et Pays touchés par un conflit » (tel que défini pour le rapport) a des pays en commun avec les pays insulaires en développement et avec les pays en développement sans littoral. En conséquence, les trois groupes ne peuvent pas être agrégés entre eux ni avec les groupes de revenu.

APD bilatérale brute par groupe de revenu, 2013-18



StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184719>

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

Belgique	2013-2014				Memo: Moyenne CAD pour cent	2015-16				Memo: Moyenne CAD pour cent	Versements bruts, moyennes bisannuelles 2017-18				Memo: Moyenne CAD pour cent
	Millions de USD courants	Millions de USD 2017	%			Millions de USD courants	Millions de USD 2017	%			Millions de USD courants	Millions de USD 2017	%		
République démocratique du Congo	148	132	11		République démocratique du Congo	96	100	7		République démocratique du Congo	121	117	9		
Burundi	64	57	5		Burundi	51	53	4		Rwanda	41	40	3		
Rwanda	45	40	3		Turquie	37	38	3		Burundi	39	38	3		
Cisjordanie et bande de Gaza	27	24	2		Rwanda	31	33	2		Bénin	27	26	2		
Viet Nam	27	24	2		Cisjordanie et bande de Gaza	29	31	2		Cisjordanie et bande de Gaza	24	24	2		
5 principaux bénéficiaires	311	277	23	25	5 principaux bénéficiaires	244	255	18	21	5 principaux bénéficiaires	252	244	19	18	
Mozambique	26	23	2		Mali	23	24	2		Ouganda	24	23	2		
Mali	25	22	2		République arabe syrienne	22	24	2		Viet Nam	23	23	2		
Bénin	23	20	2		Bénin	20	21	1		Kenya	22	21	2		
Sénégal	22	19	2		Niger	20	20	1		Niger	21	21	2		
Pérou	21	19	2		Sénégal	19	20	1		Mozambique	16	15	1		
10 principaux bénéficiaires	428	381	31	39	10 principaux bénéficiaires	348	363	26	33	10 principaux bénéficiaires	359	347	27	29	
Niger	21	19	2		Maroc	19	20	1		Burkina Faso	15	15	1		
Ouganda	20	18	1		Mozambique	18	19	1		Maroc	15	14	1		
Afrique du Sud	19	17	1		Ouganda	18	18	1		Pérou	14	14	1		
Equateur	18	16	1		Bolivie	18	18	1		Mali	13	13	1		
Maroc	17	15	1		Kenya	16	17	1		Tanzanie	13	13	1		
15 principaux bénéficiaires	523	466	38	46	15 principaux bénéficiaires	436	455	33	41	15 principaux bénéficiaires	430	416	32	35	
Bolivie	16	14	1		Afrique du Sud	16	17	1		Sénégal	13	12	1		
Tanzanie	16	14	1		Pérou	16	17	1		Bolivie	13	12	1		
Kenya	15	13	1		Viet Nam	15	15	1		République arabe syrienne	12	12	1		
Burkina Faso	12	11	1		Tanzanie	13	14	1		Iraq	12	12	1		
République arabe syrienne	11	10	1		Iraq	13	13	1		Afrique du Sud	12	11	1		
20 principaux bénéficiaires	593	528	43	52	20 principaux bénéficiaires	509	531	38	47	20 principaux bénéficiaires	491	476	37	42	
Total (97 bénéficiaires)	743	662	54		Total (107 bénéficiaires)	684	714	52		Total (109 bénéficiaires)	653	633	49		
Aide non affectée	622	555	46	36	Aide non affectée	644	672	48	41	Aide non affectée	688	668	51	53	
Total des versements bilatéraux bruts	1 365	1 216	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	1 328	1 385	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	1 342	1 301	100	100	

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184738>

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

Belgique	Engagements - Moyennes bisannuelles							
	Moyenne 2013-14		Moyenne 2015-16		Moyenne 2017-18		Moyenne du CAD 2017-18	%
	Millions de USD 2017	%	Millions de USD 2017	%	Millions de USD 2017	%		
Infrastructures et services sociaux	427	36	381	28	294	24	36	
Éducation	98	8	89	7	85	7	7	
dont : Éducation de base	5	0	11	1	23	2	2	
Santé	140	12	116	9	85	7	5	
dont : Santé de base	82	7	44	3	46	4	3	
Politique en matière de population/Santé et fertilité	9	1	11	1	14	1	6	
Distribution d'eau et assainissement	39	3	68	5	27	2	4	
Bon gouvernement et société civile	104	9	80	6	64	5	11	
dont: Conflits, paix et sécurité	5	0	6	0	8	1	3	
<i>Mobilisation des ressources intérieures</i>	-	-	-	-	3	0	0	
Autres infrastructures et services sociaux	36	3	18	1	17	1	2	
Infrastructures et services économiques	87	7	85	6	93	7	17	
Transport et entreposage	23	2	6	0	11	1	9	
Communications	4	0	8	1	4	0	0	
Énergie	25	2	22	2	22	2	6	
Banque et services financiers	5	0	0	0	-	-	2	
Entreprises et autres services	31	3	48	4	55	4	1	
Production	126	10	105	8	91	7	7	
Agriculture, sylviculture et pêche	107	9	99	7	80	6	5	
Industries manufacturières, extractives, construction	4	0	5	0	4	0	1	
Commerce et tourisme	14	1	1	0	7	1	1	
Destination plurisectorielle	210	18	147	11	144	12	8	
Aide-programme et sous forme de produits	0	0	0	0	1	0	3	
Aide se rapportant à la dette	9	1	3	0	10	1	0	
Aide humanitaire	102	9	248	18	175	14	13	
Frais administratifs des donateurs	83	7	75	5	165	13	6	
Refugiés dans les pays donateurs	153	13	315	23	273	22	10	
APD bilatérale ventilable	1 197	100	1 358	100	1 246	100	100	
<i>Pour référence :</i>								
APD bilatérale	1 278	52	1 421	64	1 292	54	77	
dont : non affectée	82	3	63	3	46	2	1	
APD multilatérale	1 183	48	790	36	1 116	46	23	
APD totale	2 461	100	2 210	100	2 408	100	100	

	Engagements					
	2013-2014		2015-2016		2017-2018	
	Millions de USD 2017	% Bilatéral ventilable	Millions de USD 2017	% Bilatéral ventilable	Millions de USD 2017	% Bilatéral ventilable
Égalité Hommes-Femmes	658	64	626	61	466	59
Environnement	486	47	501	49	374	47
Marqueurs Rio						
Biodiversité	167	16	180	18	166	21
Désertification	102	10	118	12	110	13
Atténuation du changement climatique seulement	51	5	22	2	86	10
Adaptation au changement climatique seulement	99	10	150	15	106	13
Atténuation et adaptation au changement climatique ensemble	116	11	128	12	101	12


StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184757>

Tableau B.6. Panorama comparatif

Base	Équivalent don				Versements nets				Engagements	
	Aide publique au développement				Pourcentage d'aide multilatérale 2018 (engagements)				Élément don des engagements APD 2018 % (a)	Aide déliée % des engagements bilatéraux 2018 (d)
	2018		2018	Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2012-13 et 2017-18	% de l'APD		% du RNB			
Millions de USD	% du RNB	Millions de USD			% (a)	(b)	(c)	(b)		
Allemagne	24 977	0.61	25 670	14.2	24.2	11.3	0.15	0.07	86.9	85.1
Australie	3 149	0.23	3 149	-5.5	19.0		0.04		100.0	100.0
Autriche	1 170	0.26	1 167	2.0	58.6	26.2	0.15	0.07	100.0	48.5
Belgique	2 312	0.43	2 348	0.9	43.1	16.8	0.19	0.07	95.8	98.0
Canada	4 660	0.28	4 641	0.4	24.7		0.07		91.1	97.2
Corée	2 355	0.14	2 420	5.0	25.8		0.04		88.4	51.8
Danemark	2 590	0.72	2 577	-0.6	30.3	18.3	0.22	0.13	100.0	97.0
Espagne	2 841	0.20	2 540	5.2	74.1	23.7	0.13	0.04	99.8	87.2
États-Unis	34 152	0.16	33 787	0.5	11.4		0.02		100.0	60.2
Finlande	984	0.36	984	-4.5	51.6	27.3	0.19	0.10	99.6	95.4
France	12 136	0.43	12 840	2.5	42.6	22.0	0.19	0.10	79.5	98.1
Grèce	290	0.13	290	4.4	86.7	13.4	0.12	0.02	100.0	87.9
Hongrie	285	0.21	285	13.1	54.7	11.5	0.11	0.02	100.0	76.7
Irlande	934	0.31	934	2.4	43.2	18.5	0.14	0.06	100.0	100.0
Islande	74	0.28	74	12.2	17.6		0.05		100.0	8.8
Italie	5 190	0.25	5 098	14.0	58.0	20.4	0.14	0.05	99.6	92.2
Japon	14 164	0.28	10 064	3.3	39.4		0.08		78.5	67.2
Luxembourg	473	0.98	473	2.6	27.4	18.8	0.27	0.19	100.0	99.0
Norvège	4 258	0.94	4 258	1.8	24.2		0.23		100.0	100.0
Nouvelle-Zélande	556	0.28	556	3.2	16.8		0.05		100.0	80.6
Pays-Bas	5 659	0.62	5 617	0.9	33.3	21.9	0.20	0.13	100.0	96.8
Pologne	766	0.14	759	11.9	68.6	7.6	0.09	0.01	97.7	27.0
Portugal	411	0.18	388	-5.6	66.0	13.5	0.11	0.02	97.8	76.1
République slovaque	138	0.13	138	11.5	76.5	17.2	0.10	0.02	100.0	70.3
République tchèque	305	0.13	305	8.6	67.2	7.4	0.09	0.01	100.0	57.5
Royaume-Uni	19 410	0.70	19 462	5.6	36.6	27.1	0.26	0.19	99.2	100.0
Slovénie	84	0.16	84	7.2	64.9	9.8	0.10	0.02	100.0	51.2
Suède	5 848	1.04	5 847	4.1	34.4	26.8	0.36	0.28	100.0	91.4
Suisse	3 101	0.44	3 097	1.4	24.7		0.11		100.0	96.2
Ensemble du CAD	153 271	0.30	149 852	3.9	29.8	0.09			91.8	78.7

Notes:

- a. Hors réaménagements de dettes.
b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
d. Hors coûts administratifs et réfugiés dans le pays donneur.
.. Données non disponibles.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184776>

Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux PMA

	Versements nets						Engagements		
	APD bilatérale aux PMA			APD totale aux PMA (Apports bilatéraux et multilatéraux imputés)			Élément de libéralité des engagements ^a d'APD en faveur des PMA (deux normes alternatives)		
	2018	2017		2018			Annuel pour l'ensemble des PMA		Moyenne sur 3 ans pour chaque PMA
Millions de USD	% APD bilatérale	% du RNB	Millions de USD	% APD bilatérale	% du RNB	Norme: 90 %	2018	Norme : 86 % 2016-2018	
Allemagne	2 711	13.9	0.07	4 956	19.3	0.12	99.8	97.4	c
Australie	571	22.4	0.04	868	27.6	0.06	100.0	100.0	n
Autriche	57	11.9	0.01	319	27.3	0.07	100.0	100.0	c
Belgique	422	31.6	0.08	744	31.7	0.14	99.8	99.3	c
Canada	1 069	30.6	0.06	1 645	35.4	0.10	100.0	100.0	n
Corée	642	35.8	0.04	969	40.0	0.06	94.6	92.2	c
Danemark	452	25.1	0.13	726	28.2	0.20	100.0	100.0	c
Espagne	102	15.5	0.01	673	26.5	0.05	100.0	100.0	c
États-Unis	9 634	32.2	0.05	11 360	33.6	0.05	100.0	100.0	c
Finlande	133	27.9	0.05	3 390	31.9	0.11	100.0	100.0	c
France	1 244	16.9	0.04	3 390	26.4	0.12	75.1	77.0	c
Grèce	0	0.4	0.00	60	20.6	0.03	100.0	100.0	c
Hongrie	29	22.5	0.02	68	23.9	0.05	100.0	100.0	n
Irlande	253	47.7	0.09	386	41.3	0.13	100.0	100.0	c
Islande	26	42.6	0.10	32	43.6	0.12	100.0	100.0	c
Italie	367	17.2	0.02	1 318	25.8	0.06	97.5	97.0	c
Japon	3 279	53.8	0.06	5 370	53.4	0.10	87.8	84.8	c
Luxembourg	177	51.7	0.37	224	47.2	0.46	100.0	100.0	n
Norvège	769	23.8	0.17	1 242	29.2	0.27	100.0	100.0	c
Nouvelle-Zélande	104	22.5	0.05	132	23.7	0.07	100.0	100.0	c
Pays-Bas	608	16.2	0.07	1 352	24.1	0.15	100.0	100.0	c
Pologne	88	36.9	0.02	220	29.0	0.04	85.0	82.7	c
Portugal	54	41.2	0.02	129	33.1	0.06	94.4	93.9	n
République slovaque	1	3.2	0.00	25	18.3	0.02	100.0	100.0	n
République tchèque	16	15.9	0.01	65	21.2	0.03	100.0	100.0	c
Royaume-Uni	3 203	26.0	0.11	6 407	32.9	0.23	100.0	100.0	c
Slovénie	1	2.0	0.00	13	16.0	0.02	100.0	100.0	c
Suède	1 175	30.6	0.21	1 916	32.8	0.34	100.0	100.0	c
Suisse	591	25.3	0.08	951	30.7	0.13	100.0	100.0	c
Ensemble du CAD	27 779	26.4	0.06	45 873	30.6	0.09	96.2	95.5	..

Notes :

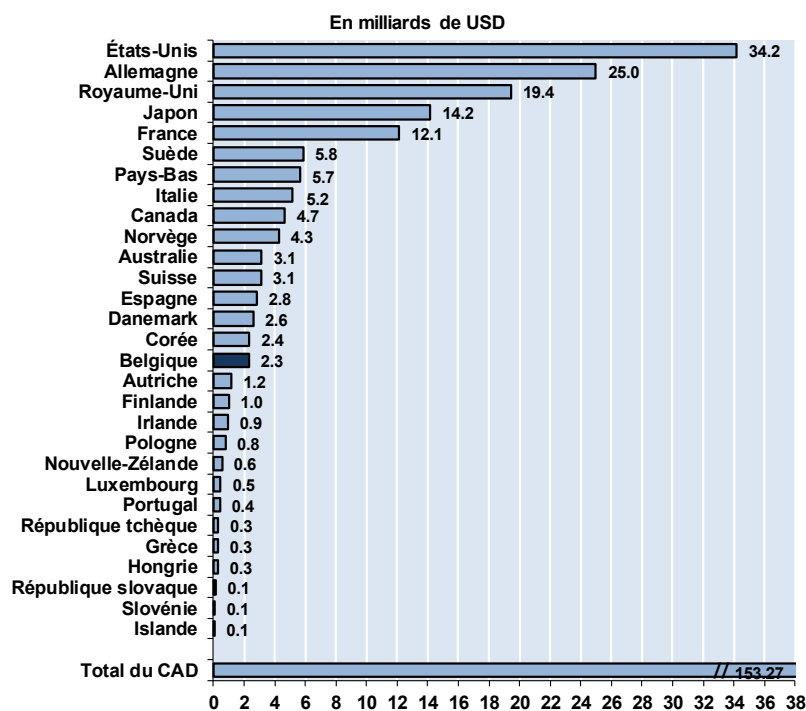
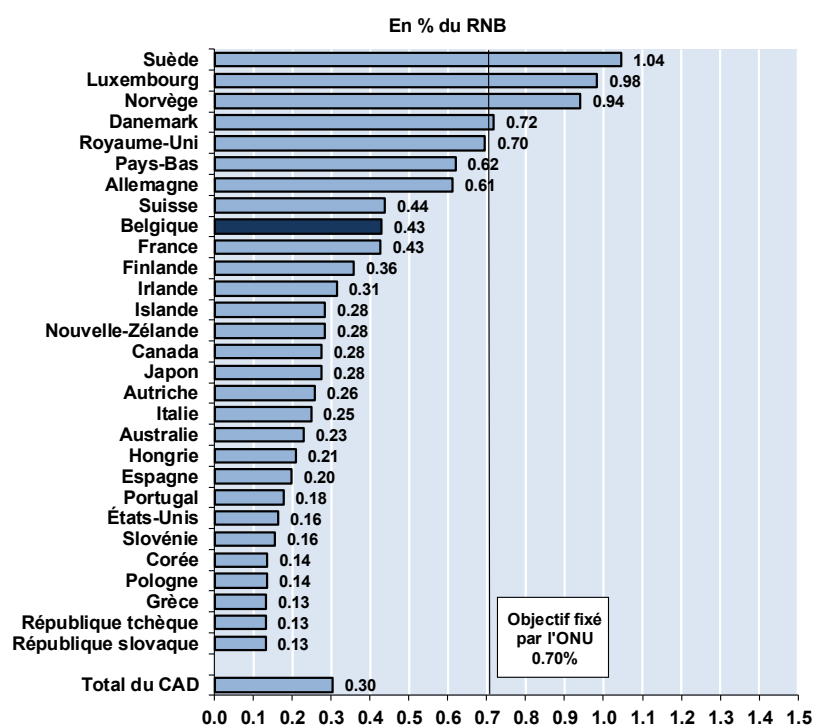
a. À l'exclusion des opérations de réaménagement de la dette. Les prises de participation sont considérées comme ayant un élément de libéralité de 100 % mais ne sont pas montrées comme des prêts.

b. c = conformité, n = non conformité.

.. Non disponible.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184795>

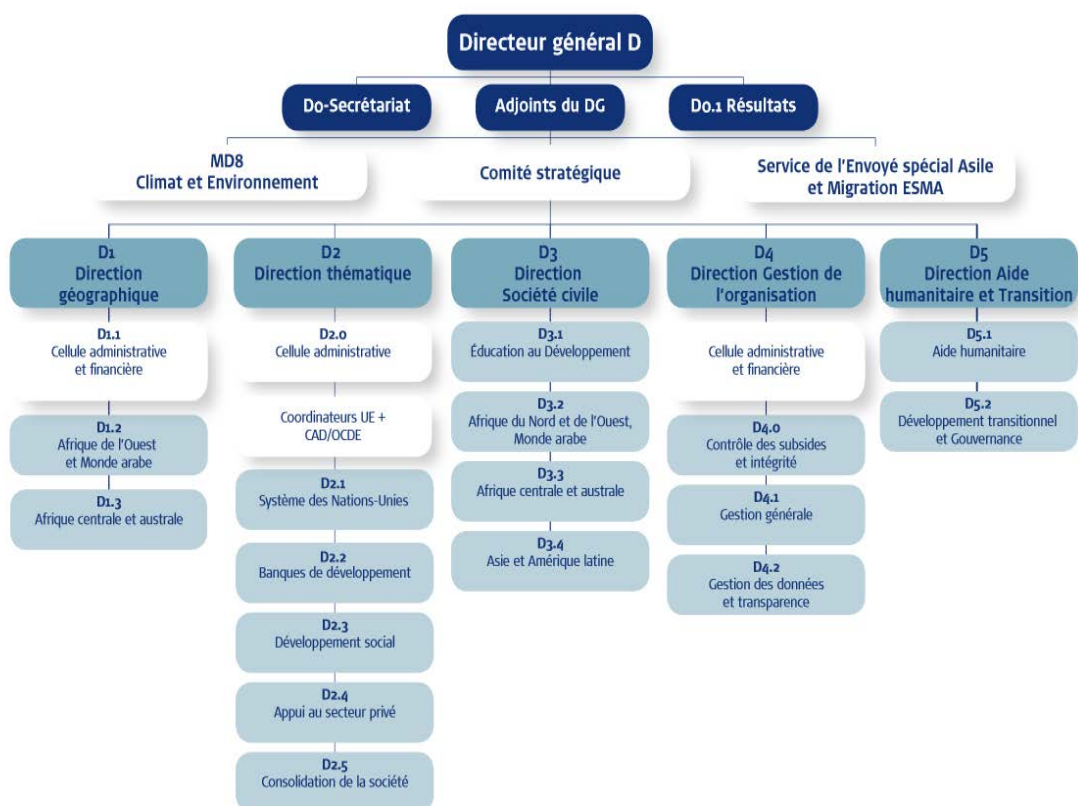
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2018



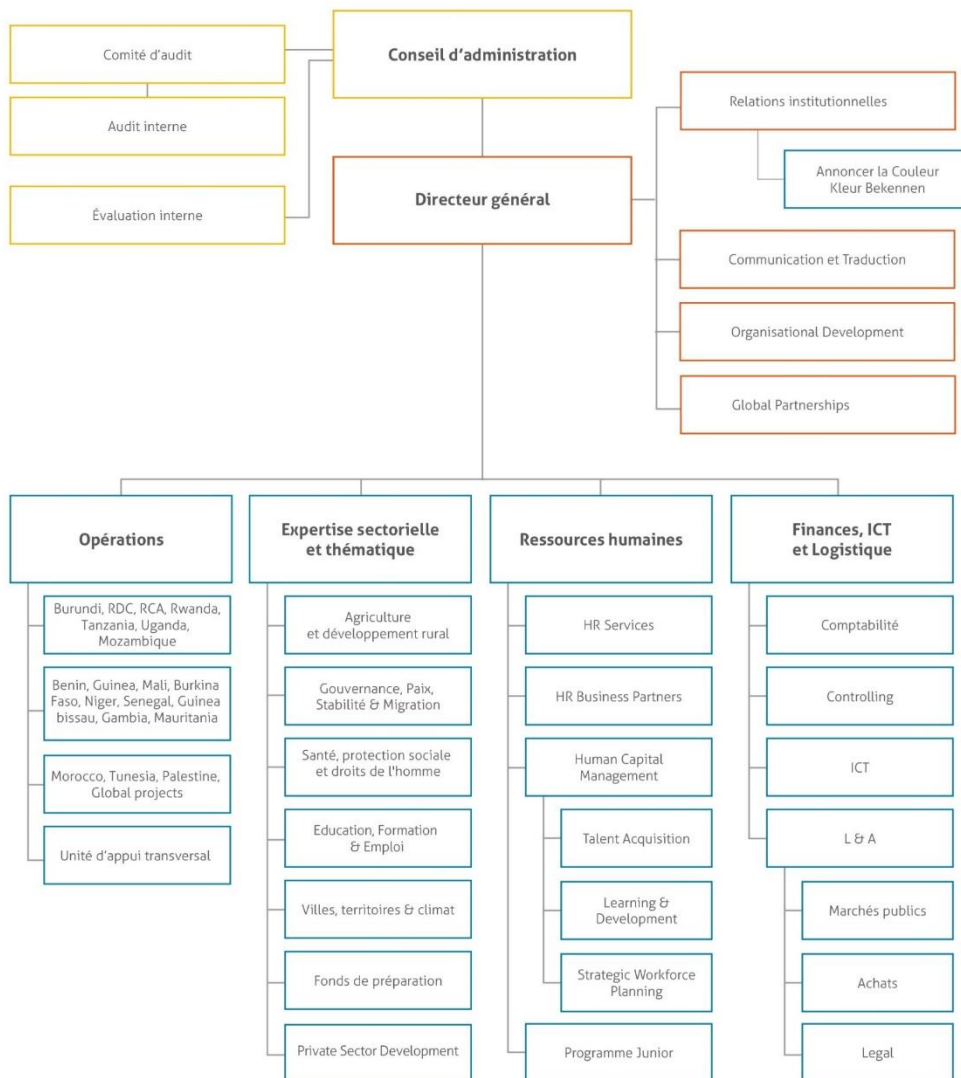
StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934184662>

Annexe C. Organigrammes

Graphique C.1. Organigramme de la Direction générale Coopération au développement et aide humanitaire du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement de la Belgique (DGD)



Graphique C.2. Organigramme d'Enabel



Graphique C.3. Organigramme de la Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement (BIO)



Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

BELGIQUE

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) examine les efforts individuels de coopération pour le développement de chacun de ses membres tous les cinq à six ans. Les examens par les pairs du CAD analysent la performance d'ensemble du membre considéré, et non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la politique, aux programmes et aux systèmes de coopération. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire, ainsi que les approches vis-à-vis de la fragilité et des crises du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

La Belgique est un avocat incontournable de la cause des pays les moins avancés ou en situation de fragilité, ainsi qu'un solide partenaire humanitaire. Attachée aux principes de partenariats, elle donne aux organisations multilatérales, de la société civile et du secteur privé les moyens de réaliser leur mandat. Alors que la Belgique sort d'une période de réforme institutionnelle, cet examen par les pairs donne des pistes pour renforcer le pilotage stratégique de sa coopération au développement, approfondir les synergies entre ses actions de développement, humanitaire et en faveur de la paix, et améliorer la gestion des ressources humaines.

