

Concerne : **Audition à la Commission de la Défense nationale de la Chambre des représentants de Belgique**

Proposition de résolution visant à renforcer le partenariat entre la Coopération au développement et la Défense dans le cadre d'une approche globale

N° 985/1, 4 février 2020

Date : 3 février 2021

Prof. Emmanuel Klimis

CReSPo, centre de recherche en science politique, Université Saint-Louis - Bruxelles
Coordinateur du GRAPAX, groupe de recherches en appui aux politiques de paix

1. Remise en perspective sur l'expérience et la pratique belge en matière de partenariat entre Coopération au développement et Défense

L'expérience belge en matière d'approche globale ne date pas des initiatives ENABEL sous le nouveau contrat de gestion, ni des initiatives FAMIKI¹-FAMILO. Initiatives très largement concentrées sur l'Afrique des Grands lacs.

a. La contribution belge au MDRP et l'équipe conjointe

contribution belge à un trust fund de la Banque mondiale : MDRP : 500 millions USD (dont 360 pour RDC seule), 400.000 ex combattants, contribution BE 10 millions € (2 millions 2002, 8 millions 2003, et 2 millions additionnels en 2008 directement au PNDDR congolais).

équipe conjointe Coopération (D0) / Défense (ACOS Strat) de suivi-évaluation du MDRP (+ tâches additionnelles) : chacun payait sa part; les frais de mission MoD étaient comptabilisés ODA (25k€ en 2008).

conflict-sensitive approach dans le programme de coopération bilatérale avec le Burundi 2007-2009 : première mission de type « approche globale », juin 2006 : DGD, SPF AE, Enabel, MoD, universités/ GRAPAX (pilotage DGD ; chacun payait sa part)

b. Le détachement d'un officier supérieur au sein de la DGD, puis du SPF Affaires étrangères

2007-2010, lien avec le départ de l'EQS « sécurité et développement » de la DGD

conférence internationale sur le DDR et la stabilité en Afrique centrale (Kinshasa, 2007), financement conjoint BE (500k€) et ONU (OSAA : 500k€) + appui technique à la préparation avec implication du GRAPAX ;

appui à la RSS en République centrafricaine (mise à disposition expert détaché pour coordonner une équipe multidisciplinaire et internationale ; financement ONU (PBF), puis UE (instrument de stabilité), 2007-2009.

travaux du CAD de l'OCDE sur le lien entre sécurité et développement et l'aide aux États (puis aux contextes, puis aux situations) fragiles : forte implication

désengagement progressif de l'aide belge au développement en matière de sécurité comme prix d'une aide plus efficace après 2010 ? crise financière, besoin accru d'accountability et de prévisibilité des résultats attendus, changement de paradigme international (OCDE, etc.), etc. => après 2010, seules initiatives relèvent de la coopération bilatérale (CTB / Enabel : projets police Burundi, Burkina Faso, etc.).

¹ p.m. Kindu : 31k€ en 2011 (budget MoD) et 700k€, 900k€ et 1100k€ entre 2010 et 2012 (budget CTB)
Kananga : 81k€, 81k€, 1160k€, 130k€ entre 2008 et 2011 (budget CTB)

2. Remise en perspective sur l'approche globale

L'approche globale ne se limite pas à un partenariat mené au seul niveau de la formulation et de la mise en œuvre de projets de coopération bilatérale pilotés par Enabel ; en dehors de ce cadre, elle rencontre cependant des difficultés de mise en œuvre.

a. 3D et approche pangouvernementale en Belgique, perspective historique

L'OCDE a entamé une étude sur la pratique de l'approche pangouvernementale / whole-of-government approach au sein des États membres du CAD dès 2005-2006. La Belgique a pris part à ce travail, et une série de points avaient déjà été relevés. Le document final publié par l'OCDE n'a toutefois pas repris le détail des différents cas étudiés mais se présente sous la forme d'une synthèse². Parmi les difficultés relevées à l'époque de la rédaction de cette étude figuraient notamment la difficulté de concilier approche pangouvernementale et priorités spécifiques des différents ministres et partis politiques responsables respectivement des portefeuilles des affaires étrangères, de la coopération au développement, et de la défense, en l'absence de pilotage centralisé de la politique extérieure (p. ex. par le Premier ministre, comme dans d'autres pays).

La loi belge du 19 mars 2013 relative à la coopération internationale a créé le cadre d'une concertation renforcée en introduisant la notion de cohérence des politiques pour le développement. Ce cadre légal, dont l'approche globale n'est en quelque sorte qu'une concrétisation, est toujours d'application aujourd'hui, bien que la proposition de résolution n'y fasse guère référence.

La loi belge du 16 juin 2016 modifiant celle du 19 mars 2013 apporte une dimension très concrète à la cohérence des politiques pour le développement et à l'approche globale en imposant des analyses contextuelles communes et cadres stratégiques communs, par pays d'intervention, aux différents acteurs de la coopération indirecte.

Une étude plus récente, incluant une consultation des différents acteurs belges, a été menée en 2018³. Elle relève notamment les réalisations précédentes et les défis actuels pour une « comprehensive approach » dans la coopération belge au développement, et les compare avec d'autres bailleurs de fonds, en particulier dans le cadre du lien entre sécurité et développement ou d'une approche « 3D » (diplomatie, développement, défense).

b. L'approche globale par le bas

L'approche globale d'un pays en matière de politique extérieure se trouve de la manière la plus visible dans ses documents politiques et de programmation stratégique. De bonnes pratiques, parfois informelles, menées de facto sur le terrain, peuvent néanmoins montrer d'excellents résultats (exemples non exhaustifs des postes belges en RD Congo pendant la transition sous la houlette de l'ambassadeur Swinnen, et du Burundi sous le tandem Smets-Brems). Le rôle de la CTB / Enabel dans le pilotage des interventions intervient essentiellement à ce niveau (initiatives FAMIKI/FAMILO mentionnées dans la note, projets d'appui à la formation de la police nationale au Burundi et au Burkina Faso, port de Cotonou, etc.), et produits des résultats réels et appréciables en matière de concertation des acteurs.

c. L'approche globale par le haut

L'approche globale à l'échelle des projets n'est cependant pas tout. Ainsi, l'évaluation quinquennale par les pairs (peer review) de la coopération belge dans le cadre du CAD de l'OCDE, publiée fin 2020⁴, si elle salue à la fois l'existence d'initiatives singulières en matière d'approche globale, insiste en même temps sur la nécessité d'une coordination centralisée de ces initiatives, et de la mise en place de mécanisme d'apprentissage partagé, jusqu'ici largement inexistant en Belgique.

Des initiatives centralisées contribuant à une approche globale existent ; il s'agit essentiellement des réunions interdépartementales organisées par le SPF Affaires étrangères et invitant d'autres acteurs institutionnels belges, autour d'enjeux régionaux (« Black & White » pour l'Afrique centrale, « Bac à sable » pour le

² <<https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/37826256.pdf>>

³ <https://4d10d191-9f17-4bf2-a9e9-14ee866ee397.filesusr.com/ugd/886e27_0456011f6bb0449bb94c89851b5003d7.pdf>

⁴ <<http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/Belgique-2020-Les-Principales-Conclusions-et-Recommandations-du-CAD.pdf>>, v° pp. 2-3 ; pour le texte complet, voir <<http://www.oecd.org/fr/cad/examens-de-l-ocde-sur-la-cooperation-pour-le-developpement-belgique-2020-83a41ee9-fr.htm>>.

Sabel). Néanmoins, ces réunions permettent surtout l'échange d'information, une condition nécessaire mais non suffisante pour une approche globale en tant que telle.

d. Les mécanismes de pooled funding

le degré suprême de l'approche globale telle que présenté par certains travaux en la matière, et abordé par la proposition de résolution, est celui de la mise en commun de ressources budgétaires entre ministères ou départements. Si cette perspective semble séduisante, il convient toutefois de garder à l'esprit 1) les difficultés particulières qui existent à cet égard en Belgique (particulièrement en situation de crise économique), face à d'autres bailleurs qui la pratiquent (p. ex. le Royaume-Uni, mais avec un système politique majoritaire, et non proportionnel et un pilotage centralisé de la politique extérieure) ; 2) que même lorsque ces initiatives existent, elles ne produisent pas toujours les résultats escomptés (mirages de l'approche britannique dans les États fragiles ; déconvenues de l'approche néerlandaise en Afrique des Grands lacs), tant certaines conditions sont nécessaires pour que cela puisse fonctionner ; 3) enfin, que de tels mécanismes posent inévitablement la question, pourtant essentielle, de l'identité propre des fonds de l'aide au développement, et ne peuvent s'envisager qu'assortis de solides garanties relatives à l'inscription de ces dépenses dans la comptabilisation tenue par le CAD de l'OCDE.

3. Conclusions sur la proposition de résolution

La proposition de résolution fait référence à un enjeu essentiel dans le cadre de l'aide au développement en général, et elle est particulièrement cohérente avec l'implication de longue date de la Belgique d'un point de vue géographique (Afrique des Grands lacs, Sahel, etc.) et thématique (lien entre sécurité et développement).

Les *exemples concrets* qu'elle mentionne omettent toute une série d'initiatives pourtant importantes, mais dans lesquelles la CTB / Enabel n'était pas à la manœuvre. Ces autres initiatives sont néanmoins significatives en termes budgétaires autant qu'en termes d'impact.

Elle pourrait faire référence à des *documents additionnels* pour établir le contexte déjà existant, en particulier le Traité de Lisbonne (art. 208) et la loi belge du 19 mars 2013 relative à la coopération au développement (art. 8), qui font référence à la *cohérence des politiques en faveur du développement*. Une telle précision remettrait en outre l'accent sur l'*objectif* du partenariat visé par la résolution : une efficacité renforcée pour l'aide belge au développement, dans le cadre des engagements internationaux de la Belgique. Pour souligner ces engagements internationaux, une référence aux récentes conclusions de la *peer review* de la coopération belge dans le cadre du CAD de l'OCDE serait appréciable, et insisterait en outre sur la pertinence très actuelle de cet enjeu.

La mise en avant du rôle clé que peut jouer Enabel dans le pilotage, dans une approche globale, de projets de coopération au développement impliquant notamment la Défense, ne doit pas occulter les possibilités de partenariat renforcé, et d'approche globale renforcée, qui peuvent également exister à d'autres niveaux que ceux de la formulation et la mise en œuvre de projets de la coopération bilatérale directe de l'aide belge au développement. En particulier, l'existence d'un pilotage centralisé au niveau politique / stratégique, demeure un défi à relever pour la Belgique fédérale, sans même parler du rôle potentiel joué par les entités fédérées, compétentes en matière d'aide au développement et à peine mentionné par la proposition de résolution.

En ce qui concerne les enjeux budgétaires, il convient de garder à l'esprit, d'une part, que la création de budgets communs (p. ex. Coopération au développement – Défense), en plus de constituer une gageure dans le contexte politique belge, ne produit pas *ipso facto* d'effets positifs en termes d'approche globale dans les situations où ils existent déjà ; et, d'autre part, que le critère de comptabilisation —ou non— des dépenses engagées dans le cadre de l'aide publique au développement (APD-ODA) monitorée par le CAD de l'OCDE demeure essentiel

E. Klimis

03/02/2021