
CONSEIL FEDERAL DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Avis

- concernant *Annoncer la couleur. Plan d'avenir pour la coopération belge au développement* du Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, Réginald Moreels (9 octobre 1996, 31 p.);
- demandé par le Président de la Chambre des Représentants, Raymond Langendries, dans sa lettre du 4 mars 1997;
- préparé par le groupe de travail *Relations avec le tiers monde* du CFDD;
- approuvé par l'Assemblée Générale du CFDD, le 8 octobre 1997.

1 Introduction et résumé

1.1 Le Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD), ci-après également appelé le Conseil, remercie la Chambre des Représentants pour sa demande d'avis sur *Annoncer la couleur. Plan d'avenir pour la coopération belge au développement*. Le Conseil espère que cet avis sera utile au Parlement lors des débats sur l'avenir de la coopération belge au développement. Le Conseil attend du Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement qu'il tienne compte de cet avis dans la version revue et déjà annoncée de son *Plan d'avenir*. Le Conseil souhaite également être associée à l'avenir dans la formulation de la politique belge en matière de coopération au développement.

Le CFDD s'excuse de l'émission tardive de cet avis. Ce retard est dû, en grande partie, à la transition de l'ancien Conseil National du Développement Durable à l'actuel Conseil Fédéral du Développement Durable.

1.2 **L'avis général du Conseil sur *Annoncer la couleur* est positif.** Ce document politique montre en effet la ferme intention du Secrétaire d'Etat de **réformer en profondeur la coopération belge au développement**. Le Conseil apprécie particulièrement la volonté du Secrétaire d'Etat d'accorder un rôle important **au dialogue et à la participation**. En ce qui concerne les **objectifs propres** du *Plan d'avenir* de la coopération au développement, le Conseil émet également un jugement positif. D'autre part, le Conseil est convaincu que la **cohérence** est de grande importance et qu'il faut tendre à la cohésion, tant entre les diverses actions au sein de la Coopération au développement, qu'entre les actions de ce département et celles des autres départements concernés par la politique extérieure.

Le Conseil considère donc le *Plan d'avenir* comme un pas important dans la bonne direction du processus de réforme. Mais cette réforme exigera bien d'autres mesures. Dès lors, **le Conseil insiste pour qu'un nombre de principes** du *Plan d'avenir* **soient rapidement clarifiés et demande des mesures concrètes** pour que ces principes soient mis en pratique. Au niveau des définitions notamment, l'interprétation qui est donnée au développement durable en général et à la durabilité en particulier n'est pas claire et devrait être explicitée, en référence aux

textes de la *Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement* (CNUED, Rio de Janeiro 1992).

Le *Plan d'avenir* déclare que le *développement humain durable* doit occuper une place centrale dans la coopération belge au développement. Le Conseil constate toutefois que **le *Plan d'avenir* ne répond pas de manière explicite aux engagements pris par notre pays dans le cadre de la *Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement***. C'est une grave lacune du *Plan d'avenir*. Le Conseil demande dès lors qu'une nouvelle version du *Plan d'avenir* suive au plus près les recommandations de l'*Action 21* et des Conventions et Traités qui ont été ratifiés par la Belgique.

Le Conseil indique également qu'un grand nombre **d'autres accords internationaux** et de négociations en cours ont des conséquences pour la coopération belge au développement. Le *Plan d'avenir* devrait également répondre à ceux-ci. Enfin, le Conseil estime qu'il serait souhaitable qu'une nouvelle version du *Plan d'avenir* clarifie la manière dont la coopération au développement sera abordée dans le ***rapport fédéral de développement durable*** et dans le ***plan fédéral de développement durable***, tous deux institués par la *Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable* (Moniteur Belge du 18 juin 1997).

- 1.3** La structure de cet avis suit plus ou moins celle du *Plan d'avenir*. En effet, le point 2 de cet avis traite des deux premiers chapitres et de nombreux éléments du troisième chapitre de "*Annoncer la couleur*". Le point 3 de cet avis aborde les chapitres 3 et 4 de la note politique. Le point 4 comporte quatre annexes. L'avis se réfère, si nécessaire, aux points et pages du *Plan d'avenir*.

En ce qui concerne la structure de son avis, le Conseil a déplacé certains éléments du *Plan d'avenir* et utilise un nombre de titres et de termes adaptés. Le Conseil a procédé à ces modifications dans un souci de clarté. Le Conseil plaide par ailleurs en faveur de formulations méticuleuses, d'un langage accessible et d'une structure limpide. Ceci assure un bon point de départ pour l'échange d'idées et certainement aussi une meilleure politique, plus transparente.

- 1.4** Concernant la réforme de la coopération belge au développement, de très nombreux points de vue ont été exprimés et de très nombreux documents ont été publiés. Il va de soi qu'avec cet avis, l'objectif du Conseil n'a pas été de refaire tout ce travail. De plus, le terrain de la coopération belge au développement est actuellement en pleine évolution. Il faut donc constamment adapter les positions aux évolutions. Aussi, le Conseil a-t-il surtout voulu que cet avis reflète certains accents plutôt que des positions très concrètes.

2 Rôle et objectifs de la coopération belge au développement

2.1 Développement humain durable et accords internationaux

Le *Plan d'avenir* affirme que le *développement humain durable* doit occuper une place centrale dans la coopération belge au développement (p. 4). D'autre part, il y est question d'une *politique de coopération durable* (p. 8) et on y soutient que l'on veillera à la *pertinence pour le développement* et à la *durabilité* des actions financées par le département de la Coopération au Développement (p. 10). Le

Conseil constate et déplore toutefois que le *Plan d'avenir* ne réponde pas explicitement aux engagements pris par notre pays dans le cadre de la CNUED, en particulier en ce qui concerne les conventions sur le climat, sur la biodiversité, sur la désertification, et la Déclaration sur les forêts. Ceci est une lacune grave du *Plan d'avenir*. En effet, en matière de *développement durable*, des précisions et concrétisations sont nécessaires. Une impulsion dans ce sens se trouve dans les documents de la CNUED. Le Conseil demande dès lors qu'une nouvelle version du *Plan d'avenir* accorde une attention explicite aux accords découlant de la CNUED. Ainsi, il faut que la signification de l'*Action 21*- entre autres - pour la coopération belge au développement, soit abordée.

Le Conseil signale que bon nombre d'autres accords internationaux ont des conséquences pour la coopération belge au développement. Le Conseil pense entre autres aux grandes conférences des Nations Unies après la CNUED, au *Traité de l'Union européenne* et aux accords conclus dans le cadre du *Comité d'Aide au Développement (CAD)* de l'*Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE)*, ainsi qu'aux négociations en cours et à venir au niveau de l'*Organisation Mondiale du Commerce (OMC)*.

2.2 Objectifs propres de la coopération au développement et cohérence

Le Conseil considère le fait que le Secrétaire d'Etat accentue ses propres objectifs de coopération au développement dans son *Plan d'avenir* comme une chose positive (pp 4 et 18). Pour le Conseil, la décision annoncée de mettre un terme à l'aide liée dans la coopération bilatérale en est la suite logique (p. 7).

La coopération belge au développement souhaite contribuer au développement social et économique et à la consolidation de la société dans un certain nombre de pays en développement. Dans un monde où les différences sociales et économiques entre pays, et dans ces différents pays mêmes, augmentent (voir p.e. UNCTAD, *Trade and Development Report, 1997*), cette mission ne peut échoir uniquement à la coopération au développement. Les politiques en matière de commerce, d'investissement, d'environnement et d'affaires étrangères, ainsi que les modalités d'octroi de prêts ou d'allègement de la dette, ont bien plus de poids que la coopération au développement. On ne pourrait dès lors souligner suffisamment l'importance de la cohérence ou de la cohésion dans tous ces domaines politiques. En Belgique, le *Groupe de Travail interdépartemental pour la coopération au développement (GICD)* a été créé pour assurer la concertation entre les différents départements (p. 19). Le Conseil estime que la cohérence entre la Coopération au développement et les autres départements mérite de recevoir une place plus importante dans le *Plan d'avenir* (ce thème se trouve quelque peu perdu entre deux paragraphes à la fin du point 3.3.; il est également présent de manière implicite dans le point 2.1.2.1). Ceci vaut pour les départements qui gèrent des fonds considérés comme aide publique dans les statistiques OCDE/CAD, mais aussi pour les départements chargés de négociations avec l'OMC, la Banque Mondiale ou le FMI.

Un autre type de cohérence est celle au sein même de la coopération au développement. Le *Plan d'avenir* cite cette cohésion comme un argument en faveur de la concentration géographique (3.1.1, 5). Mais pour le Conseil, il n'est pas clair actuellement dans quelle mesure les options du *Plan d'avenir* – concernant les objectifs, la concentration géographique et sectorielle, et d'autres points importants – valent pour tous les acteurs concernés. Pour cette raison, le Conseil plaide – en accord avec le point 3.3.2.2 du *Plan d'avenir* – pour une

concertation entre les différents acteurs dans le but de créer plus de clarté et de se mettre d'accord dans ce domaine.

Le Conseil souhaite également attirer l'attention sur ce qu'on pourrait appeler la cohérence dans la durée, c'est-à-dire la continuité de la politique. Pour la coopération au développement, il est important qu'une politique se tienne à un nombre de choix, pour une période plus longue qu'une législature, par exemple en matière de concentration géographique. Le *Plan d'avenir* aborde ce problème pour ce qui concerne la concentration géographique (3.1), mais ne propose pas de réelle solution. Le Conseil est convaincu que le Parlement a un rôle important à jouer dans la détermination des choix politiques au-delà des limites des législatures (voir aussi paragraphe 1 du point 3.2 de cet avis). Le Conseil estime que la *Loi-cadre sur la Coopération au développement*, que le Secrétaire d'Etat Moreels espère voir votée cette année encore (conférence de presse sur la Coopération Technique Belge, 11 juillet 1997), doit garantir cette continuité.

Au niveau des objectifs généraux, le Conseil approuve le plan dans son orientation vers la lutte contre la pauvreté et contre une dualisation de la société. Mais il rappelle aussi que pour rendre cette mesure efficace, le département de la coopération au développement doit adopter ici, et appuyer au Sud des politiques qui préviennent cette dualisation. Oeuvrer pour un développement durable, c'est aussi combattre les injustices qui créent la pauvreté. Le Conseil souhaite donc que les objectifs de lutte contre la pauvreté soient étroitement associés à ceux de justice sociale.

2.3 Un plan élaboré pour la coopération belge au développement

Un plan élaboré doit contenir une analyse de la situation de la coopération belge au développement, de ses objectifs, des moyens et mesures, un calendrier d'exécution et des priorités. *Annoncer la couleur* présente clairement certains de ces éléments, mais il est tout aussi clair que le document n'est pas prêt à l'emploi en de nombreux points. Il faudra prendre toute une série de mesures pour que le *Plan d'avenir* devienne un plan opérationnel.

Le Conseil s'attend à ce que, finalement, une solution soit trouvée à un grand nombre des lacunes mentionnées dans cet avis et qu'une réponse sera apportée aux nombreuses questions concernant le *Plan d'avenir*, dans ce qui fera partie du premier plan fédéral de développement durable.

2.4 La participation comme élément clé du développement durable

Dans le plan d'avenir, un certain nombre de cadres ont été aménagés pour assurer la participation de la société civile notamment en ce qui concerne la rédaction des notes stratégiques par pays. Il importe de rappeler que le projet de développement durable se caractérise aussi par la promotion de la participation.

Cependant, la participation des populations, recommandée et intégrée aujourd'hui par une majorité de modèles de coopération, est trop souvent appliquée de façon "instrumentaliste". Les programmes et projets de coopération sont, au mieux, définis en faisant participer passivement les bénéficiaires à leur élaboration mais les promoteurs de projets évitent trop souvent de dialoguer et de se confronter avec les associations et mouvements

sociaux actifs dans la région. C'est pourquoi le Conseil trouve très positive l'attention spéciale qu'attachera dans le futur la coopération belge "à l'accompagnement des mouvements sociaux qui organisent la population et relayent ses besoins lors des différents processus de prise de décision". Cela mérite d'être encouragé et particulièrement suivi dans ses modalités d'application.

3 Concentration, thèmes à inclure, canaux et moyens financiers de la coopération belge au développement

3.1 Bien entendu, le Conseil approuve totalement le fait que la coopération belge au développement soit organisée de manière simple, transparente et efficace. Il s'agit maintenant de traduire en pratique ces beaux principes.

3.2 Concentration géographique et sectorielle

Le Conseil n'a pas d'opinion tranchée concernant le principe de la concentration de la coopération. Le Conseil constate que, dans le passé, les plans de concentration se sont suivis aussi vite que les ministres et les secrétaires d'états compétents en matière de coopération au développement. Dans la pratique, cela a mené à un morcellement maximum de la coopération belge au développement. Par conséquent, le Conseil se demande comment le *Plan d'avenir* pourra, quant à lui, mener à la concentration. Pour le Conseil, il faut en tous cas un cadre politique qui dépasse la durée d'une législature et qui repose sur un dialogue et un consensus avec toutes les parties concernées.

Le Conseil est d'avis qu'il est essentiel qu'une politique de concentration repose sur des critères clairs et objectifs. Le Conseil est néanmoins conscient que, sur base de tels critères, de nombreuses combinaisons de pays et de secteurs resteront possibles.

Le véritable choix exige donc un débat politique et social. Le Conseil est d'avis que le Parlement a un rôle important à jouer à ce sujet, entre autre pour veiller au respect et à la continuité des engagements pris.

En matière de concentration géographique, le Secrétaire d'Etat, R. Moreels, a déjà fait part de son choix concret. Le Conseil n'est pas convaincu que ce choix corresponde aux recommandations du paragraphe précédent. Ce que le Conseil trouve positif, par contre, c'est la large consultation qui aura lieu lors de la rédaction des notes stratégiques pour les pays à programme. Le Conseil souhaite être impliqué lui aussi dans cette consultation.

Le choix des secteurs du *Plan d'avenir* est intéressant pour le Conseil, bien qu'il faille encore compléter la concentration sectorielle de manière plus spécifique. Les cinq notes stratégiques sectorielles peuvent y contribuer. Le Conseil souhaite être associé également pour ce qui concerne ces notes sectorielles.

3.3 Thèmes à inclure dans la coopération au développement

Le Conseil remarque que le *Plan d'avenir* consacre quatre lignes à deux thèmes qui doivent être inclus dans la coopération belge au développement : le rôle de la femme et l'influence des projets sur l'environnement (tout en bas du point 3.2.). Le

Conseil estime que cette mention est totalement insuffisante et demande qu'à l'avenir les documents politiques traitent de ces deux thèmes de manière approfondie. Il faudra également indiquer comment la Belgique développera et améliorera une compétence dans ces domaines.

3.4 Les canaux de la coopération belge au développement

Le département Coopération au développement

Le Conseil a choisi de ne pas approfondir, dans cet avis, le chapitre 4 du *Plan d'avenir* sur le département Coopération au développement. Pour le Conseil, il est néanmoins certain que le fonctionnement du département représente un problème important au sein de la coopération belge au développement. Le Conseil souhaite également souligner que l'Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD) n'est pas à l'origine de tous les maux de la coopération belge au développement. D'autres départements et ministres détiennent, en effet, une responsabilité considérable.

Le Conseil des Ministres du 11, ainsi que celui du 26 juillet 1997, a approuvé un avant-projet de loi relative à la création de l'organisme *Coopération Technique Belge* (CTB). Le Conseil n'a pas encore étudié ni discuté des conséquences de cette décision pour la structure organisationnelle du département, mais relève cependant que cette appellation peut faire penser que la coopération est réduite à un problème technique. Le Conseil se limite aux remarques générales suivantes concernant le département.

Même si un nombre de tâches du département seront sous-traitées, une administration forte demeure importante. Le Conseil est d'avis que la place du département au sein de l'ensemble de la coopération belge au développement doit être clarifiée et renforcée. Ainsi, la coopération au développement doit obtenir un meilleur contrôle des instruments gérés actuellement par d'autres départements également (voir aussi le point 2.2. de cet avis). Le manque de personnel - tant le nombre que le niveau de formation - est un problème important pour le département. Pour le Conseil, il est urgent de remédier à ce goulot d'étranglement. Outre la formation des cadres à une approche du développement durable, la concertation et le décloisonnement de l'AGCD sont absolument nécessaires. Il faut que l'AGCD puisse tirer profit de l'expérience accumulée par d'autres acteurs de la coopération.

Le service évaluation a un rôle important à tenir notamment en matière de développement durable, en veillant à examiner les projets et les programmes quant à leur incidence sur l'environnement et leur durabilité et ce, tout le long du cycle du projet.

Revalorisation du rôle des coopérateurs

Le coopérateur joue un rôle dans le suivi et l'amélioration de la pertinence pour le développement des projets.

Le Conseil attire l'attention sur l'importance de la formation des coopérateurs en matière de développement durable. Le Conseil encourage la responsabilisation des coopérateurs dans le dialogue avec les communautés locales et les partenaires locaux mais insiste sur les nombreux risques liés à la substitution. Parmi ces risques, on peut relever celui de voir les coopérateurs imposer une orientation aux projets, qui ne corresponde pas aux dynamiques locales.

La coopération multilatérale

Le Conseil est convaincu qu'une plus grande concentration est souhaitable également en matière de coopération multilatérale. Le Conseil insiste pour obtenir un document politique plus élaboré concernant les aides belges au développement accordées aux organisations multilatérales. Pour augmenter la transparence de cette forme d'aide, le Conseil propose que le gouvernement fasse un rapport annuel au Parlement sur la participation et la position de la Belgique dans ces organisations.

En particulier, le Conseil demande que les actions menées grâce à la contribution belge au budget du *Fonds Mondial pour l'Environnement* (FME) fasse l'objet d'un tel rapport. Le Conseil souhaite recevoir copie de ces rapports.

Le Programme de Développement du Secteur Privé (PDSP)

Le Conseil reconnaît d'une part le rôle que pourra jouer le secteur privé dans le cadre d'un développement durable et d'autre part l'intérêt d'y associer les petites et moyennes entreprises.

Le PDSP n'est pas assez élaboré dans le *Plan d'avenir* et doit, par conséquent, être clarifié. Le Conseil souhaite également souligner le danger que le PDSP puisse devenir un nouveau type d'aide liée au commerce.

3.5 Les moyens financiers de la coopération belge au développement

Le Plan d'avenir réitère la promesse de la Belgique de consacrer 0,7% de son PNB à l'aide publique en l'an 2000 ou le plus rapidement possible après cette date et affirme qu'en 1999 un chiffre d'au moins 0,5% devrait être atteint. Le Conseil remarque qu'en 1996, notre pays a consacré 29 milliards de francs, soit 0,35% du PNB à l'aide publique. Ceci n'est toujours que la moitié des 0,7% promis de longue date et à peine plus que le minimum historique de 0,32%, en 1994. Le Conseil demande que le gouvernement rédige un scénario crédible comprenant entre autres un calendrier pour atteindre les 0,7%. Le Conseil recommande, enfin, que cette augmentation concerne en priorité le volet "aide structurelle au développement" et non l'aide d'urgence.

4 Annexes

4.1 Personnes qui ont participé au groupe de travail qui a préparé cet avis

- Mevr Katrin BILMEYER (Bond Beter Leefmilieu/Vita Vitalis)
- Dhr Jan DE SMEDT (Wereldsolidariteit)
- Mr Stéphane GILSON (Jeunes Alliances Paysannes)
- Mme Brigitte GLOIRE (Centre National pour la Coopération au Développement/Oxfam)
- Mevr Leen LAENENS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling)
- Dhr Johan PAUWELS (Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking)
- Dhr Marcel POPPE (Bond Beter Leefmilieu/Vita Vitalis)
- Mr Marek POZNANSKI (Collectif Stratégies Alimentaires)
- Dhr Luc TIMMERMANS (ABOS)
- Mr François VANDERCAM (S.O.S. - Faim)
- Mr Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOU (Université Catholique de Louvain)
- Mr Edwin ZACCAI (Inter-Environnement Wallonie)

4.2 Personnes qui ont été entendues par le groupe de travail qui a préparé cet avis

- Mr Pierre GREGA, Chef de Cabinet-adjoint du Secrétaire d'Etat R. Moreels
- Mme Liselotte ISAKSSON, Commission Européenne, DG 1B, responsable des études d'impact environnemental
- Dhr Kris PANNEELS, Conseiller, Directie "Evaluatie en beleidsondersteuning", ABOS