



Avis du Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur de la « Paix et sécurité »

1. Introduction

01. Le Conseil consultatif pour la cohérence des politiques en faveur du développement répond par le présent avis à la demande du ministre fédéral de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, visant à donner du contenu à l'approche du 3D-LO (développement, défense, diplomatie). Le Conseil consultatif met l'accent sur le rôle du gouvernement dans son ensemble (*whole-of-government*) dans les domaines de la coopération au développement, des affaires étrangères, de la défense, de la police et de la justice dans des contextes de fragilité.

Cet avis a été approuvé le 27 juin 2016 par voie électronique.

Langue de rédaction : néerlandais.

2. Exposé de la problématique

2.1. Qu'est-ce qu'une approche 3D-LO / Whole of government?

02. **Une approche 3D-LO vise à atteindre la cohésion dans l'organisation et l'intervention d'un pouvoir public en matière de défense, de diplomatie et de coopération au développement, la loi et l'ordre.** Plusieurs notions sont utilisées dans un même contexte : Outre (1) l'approche 3D¹, complétée le cas échéant par la loi et l'ordre, sont mises en avant (2) l'approche sécurité, gouvernance et développement², (3) l'approche globale (comme c'est le cas au niveau de l'Union européenne³), (4) l'approche "*whole of government*" (soit WoGA, p. ex. le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique⁴) et (5) l'approche intégrée (comme c'est le cas au Pays-Bas⁵). Dans le présent avis, le Conseil utilise la définition (4) du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (CAD-OCDE). Le CAD encourage la Belgique à développer une telle approche dans les contextes fragiles, à laquelle le ministre fait également référence dans sa demande d'avis. "*A WoGA is one where a government actively uses formal and/or informal networks across the different agencies within that government to coordinate the design and implementation of the range of interventions that the government's agencies will be making in order to increase the effectiveness of those interventions in achieving the desired objectives*"⁶. Les implications cruciales de cette définition sont : a) l'utilisation formelle et informelle des réseaux, b) les différentes agences, c) la coordination de la conception et mise en œuvre des interventions, d) l'amélioration de l'efficacité des interventions, e) les objectifs désirés. Selon l'étude réalisée par le CAD, le nœud développement – défense – diplomatie (3D) est le plus important dans les contextes fragiles. D'autres domaines politiques doivent être impliqués s'ils apportent un avantage comparatif⁷.

¹ Government of the Netherlands, [International peace and security](#).

² Matthijssen, [Van 3D naar geïntegreerde benadering](#), in: Militaire Spectator, jaargang 183 nummer 5, 2014, pp 228-239.

³ European Commission, [The EU's comprehensive approach to external conflicts and crisis](#), 2013.

⁴ OECD, [Whole of Government Approaches to Fragile States](#), Paris, 2006, p 14.

⁵ "[Leidraad geïntegreerde benadering](#)". De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden.

⁶ OECD, [Whole of Government Approaches to Fragile States](#), Paris, 2006, p 14.

⁷ OECD, [Whole of Government Approaches to Fragile States](#), Paris, 2006, p 9.



03. **Le terme *whole-of-government* ne signifie pas que les autres acteurs (instituts de recherche, ONG, monde des affaires, tant local qu'international) ne doivent pas être pris en compte.** Les organisations et les individus autres que les pouvoirs publics disposent de connaissances extrêmement pertinentes, une expertise et des années d'expérience. Ils sont susceptibles d'apporter une valeur ajoutée à un donateur occidental et, permettre à ce que le WoGA réponde aux besoins d'un pays.

2.2. Quels sont les arguments qui plaident en faveur d'une approche 3D-LO dans les contextes fragiles ?

04. **Étant donné que la Belgique a fait le choix, depuis quelques années, de se concentrer principalement sur les situations fragiles par le biais de sa coopération au développement, elle doit aussi adapter son approche à ces contextes.** Les causes sous-jacentes des conflits présentent plusieurs dimensions. Elles sont étroitement imbriquées, s'influencent mutuellement et ne peuvent être considérées séparément. Ces situations complexes ne peuvent se contenter de solutions simples. Elles requièrent une coordination et une collaboration intégrées. Les défis se situent tant sur le plan social, écologique, économique, politique que militaire. Cela revient à impliquer plusieurs domaines politiques dans la définition des solutions : coopération au développement, politique étrangère, défense, justice, mais par extension aussi la migration, les finances et le commerce (notamment au niveau des États fédérés, comme c'est le cas pour les exportations d'armes)⁸.

05. **Une efficacité accrue de la coopération au développement et, par extension, de notre politique étrangère est nécessaire.** Un 3D-LO peut contribuer à une politique étrangère plus efficace au profit du développement. Il doit être considéré comme un moyen de maximiser l'efficacité de toutes les interventions belges dans un pays déterminé suivant la finalité d'un développement durable et compte tenu des choix stratégiques du partenaire, des autres acteurs belges et des autres donateurs. Une telle approche ne peut de ce fait pas être considérée comme un substitut à la coopération au développement. Cela ne signifie pas davantage que chaque instrument politique doit toujours être utilisé de la même façon. Pour s'assurer que l'efficacité accrue soit bénéfique au développement, dans une approche 3D-LO, il est important (1) d'être plus proactifs et par conséquent d'investir dans le *conflict sensitivity*⁹, (2) d'être plus cohérent avec les autres acteurs / secteurs et entre les niveaux local, national et mondial, (3) de plancher sur une approche spécifique au contexte en plus des objectifs généraux et sur le long terme définis par les objectifs de développement durables (ODD) et (4) de réaliser que ce processus n'est pas de nature purement technique mais est intrinsèquement politique¹⁰.

06. **Les partenaires et les organisations internationales avec lesquels la Belgique collabore visent un WoGA.** Le besoin de coopération entre les divers domaines politiques a bénéficié ces dernières années, d'une traduction au niveau international (ODD 16 : Paix, sécurité et services publics forts¹¹), au sein du CAD de l'OCDE (le développement du WoGA¹² qui a également été repris comme principe dans les

⁸ Voir également la signification donnée par l'UE à la comprehensive approach : EC, [Joint Staff Working Document. Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflict and crises. Action plan 2015](#), Avril 2015.

⁹ Saferworld, [Promoting conflict sensitivity amongst donor agencies](#). Policy Brief, 2012. This means the ability of your organisation to: (1) understand the context in which you operate; (2) understand the interaction between your intervention and the context; and (3) act upon the understanding of this interaction, in order to avoid negative impacts and maximize positive impacts.

¹⁰ Saferworld, "[Addressing conflict and violence from 2015. Issue paper 2: What are the key challenges? What works in addressing them](#)", 2013.

¹¹ [Sustainable Development Goals](#)

¹² OCDE, [Whole of Government Approaches to Fragile States](#), Paris, 2006.



principes des États fragiles¹³) et au sein de l'Union européenne (Traité de Lisbonne¹⁴, « The EU's comprehensive approach to external conflicts and crisis¹⁵ », « Capacity Building for Security and Development »¹⁶). L'OTAN prend également conscience qu'une coopération plus intensive avec des partenaires civils, l'Union européenne et l'ONU est nécessaire au niveau politique.

2.3. Quelles remarques doivent être apportées à l'approche 3D-LO dans les États fragiles ?

- 07. Quels sont les intérêts les plus prioritaires ? Quel est l'objectif de certains choix et interventions stratégiques ?** Surtout depuis le 9 septembre 2011, leur agenda de sécurité joue pour de nombreux donateurs occidentaux un rôle dans le développement d'une intégration renforcée des domaines politiques tels que la diplomatie, la défense et la coopération au développement dans leurs relations avec les autres pays en développement. Dans le contexte de pareille *securitization of aid*, l'intérêt propre (souvent à court terme) prime sur les intérêts du groupe-cible (souvent sur le plus long terme)¹⁷. Ceci illustre l'importance de la transparence concernant les pondérations faites par le gouvernement entre les divers domaines politiques tout comme l'importance de se doter d'un objectif commun clairement défini¹⁸.
- 08. Les risques de *securitization of aid* se posent de façon plus aiguë dans le cadre des actions humanitaires sur le terrain si l'indépendance et l'impartialité de ces actions ne sont pas garanties.** De plus, le non-respect des principes humanitaires met en péril la sécurité du personnel humanitaire. Cela a mené à une augmentation significative du nombre de victimes depuis 2000¹⁹. Des abus peuvent mener à l'intervention des pays occidentaux dans des conflits locaux afin de les influencer. C'est pourquoi le Consensus de l'UE sur l'aide humanitaire entérine l'importance des principes humanitaires fondamentaux de l'humanité, de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance²⁰.
- 09. Une approche 3D-LO constitue un moyen et non pas un objectif en soi.** L'objectif doit dès lors être clair et correct. L'objectif général est de contribuer au développement humain durable. Trop souvent, des présomptions orientent la réflexion, par exemple la présomption selon laquelle l'insécurité survient où le développement est absent (le nœud sécurité - développement). L'interaction entre sécurité et

¹³ OCDE, [Principles for good international engagement in fragile states & situations](#), avril 2007.

¹⁴ Voir l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Traité de Lisbonne a également instauré un haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui est tenu de veiller à la cohérence.

¹⁵ European Commission, [The EU's comprehensive approach to external conflicts and crisis](#), 2013. Ce document établit pour la première fois dans le cadre de l'UE ce que cette dernière entend par « comprehensive approach » et la façon dont elle souhaite lui donner corps. Il contient les principes directeurs suivant lesquels l'UE souhaite diriger son action, principalement en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. Le [Conseil de l'Europe](#) a également confirmé, en 2013, l'importance d'une approche intégrée par laquelle l'UE et les États membres utilisent de façon cohérente les instruments disponibles en se fondant sur une analyse partagée. En mai 2014, le Conseil de l'Europe a décidé que la théorie devait être convertie dans la pratique dans une série de [conclusions ambitieuses](#). En avril 2015, la [Commission européenne](#) a également publié un plan d'action contenant une série d'actions concrètes et pratiques, tant à l'intention de l'UE que de ses États membres

¹⁶ European Commission, [Capacity building for Security and Development](#), 2015.

¹⁷ Brown, Grävingsholt, *The securitization of foreign aid*, Rethinking international Development Series, 2015

¹⁸ DIIS, ["Whole of Government Approaches to Fragile States and Situations"](#), 2013, p 6.

¹⁹ 474 victimes en 2013 contre 329 en 2014, dont 121 décès, 88 blessés et 120 enlèvements. Humanitarian Outcomes, [Aid workers security report 2015. Figures at a glance](#)

²⁰ "Humanitarians can best contribute to peoples protection, basic needs and their human security by remaining distinct and clearly distinguishable from the EU's political foreign policy interest. By respecting the complementarities of roles, mandates and expertise of instruments, their distinct objectives can be retained and attained" European Commission, [European Consensus on Humanitarian Aid](#).



développement est en effet bien plus complexe et il n'est pas rare que la compréhension de cette complexité soit insuffisante²¹.

10. **Les situations dans lesquelles une approche 3D-LO peut être appliquée sont très différentes et nécessitent, en fonction du contexte, une autre organisation et un autre leadership.** Il s'agit d'un vaste spectre de situations, avec à une extrémité les interventions militaires auxquelles un volet humanitaire et politique est associé. À l'autre extrémité se trouvent les situations de développement où une situation de conflit d'urgence requiert un renforcement de la collaboration avec la défense et la diplomatie. L'apport de la coopération au développement devrait être déterminant dans cette dernière situation.

2.4. État des lieux en Belgique

11. **La Belgique ne part pas de zéro. Notre pays dispose déjà d'engagements, de cadres et d'instruments qui forment un point de départ important pour le développement d'une approche 3D-LO.** Ils comprennent les engagements internationaux de la Belgique (dont le "New Deal" annoncé en 2011 à propos des Etats fragiles²², les activités de la Belgique au sein de l'INCAF) ainsi que le cadre que constitue la loi belge sur la coopération au développement (art. 2 §1)²³.
12. **Le CAD conseille à la Belgique, tant dans sa revue par les pairs de 2010 que dans celui de 2015, de développer un WoGA en relation avec les États fragiles partenaires de la Belgique.** Le CAD met l'accent sur l'importance de la coordination, de la cohérence et de la complémentarité, ainsi que l'investissement dans la gestion du risque, le partage de connaissances avec d'autres donateurs et l'accroissement des connaissances propres par la recherche et l'implication d'acteurs externes. Cette stratégie doit accroître la possibilité de synergie et l'efficacité, sans toutefois miner l'autonomie des différents acteurs²⁴.
13. **Dans le même temps, il existe en Belgique des obstacles à la mise en œuvre d'une approche 3D-LO.**
 - (1) Les tensions entre les différents ministères, au sein du Ministère des affaires étrangères (y compris le cabinet et la CTB) mais aussi entre les missions belges à l'étranger et l'administration centrale. Cette situation entraîne un étalement géographique et fonctionnel des actions et mène à un développement multipolaire de la vision stratégique : une politique belge à l'égard des contextes fragiles est pratiquement inexistante. En Belgique, à ce stade, le WoGA consiste principalement en une intégration de la coopération au développement et de programmes techniques consacrés à la sécurité, bien plus qu'en une coordination entre la coopération au développement et des actions diplomatiques. La Belgique utilise ainsi la coopération au développement comme levier de bonne gestion, mais il manque actuellement de stratégie claire, de coordination avec la politique étrangère et avec d'autres donateurs internationaux. Peu de choses sont prévues pour éviter l'impact social en cas de retrait de l'aide.
 - (2) Les différences de logique, stratégie, langue, objectifs, culture de travail entre les différents ministères ne favorisent pas la coordination. Les réunions de coordination comme celles qui sont consacrées aux Grands Lacs et au Sahel se limitent jusqu'à présent à des échanges d'informations.

²¹ Wild, Elhawary, "[The UK's Approach to Linking Development and Security: Assessing Policy and Practice](#)", in: S. Brown et al., *The Securitization of Foreign Aid*, 2015. Il est par exemple important que l'aide humanitaire puisse être apportée dans un contexte de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. En revanche, les activités de reconstruction doivent, lorsque cela s'avère possible, se raccorder correctement et en temps voulu à l'aide humanitaire, selon le point de vue de l'efficacité et pour prévenir une rechute éventuelle vers des situations de conflit. Voir : [Leidraad geïntegreerde benadering. De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden](#), 2014.

²² [A new deal for engagement in fragile states](#), 2011.

²³ [Loi belge relative à la coopération au développement](#), 2013

²⁴ OECD-DAC, [Belgium DAC Peer Review Main findings](#), 2010.



L'apport externe de la société civile ou du monde académique n'a pas de place formelle. Les analyses de contexte sont actuellement réactives, trop pauvres et elles ne sont que rarement communes ou ne mènent pas souvent à des avis communs. La coopération au développement ne dispose pas à l'heure actuelle de moyens et d'expertise suffisants pour peser assez lourd dans une telle coordination.

(3) Le système politique et institutionnel belge, son fédéralisme et ses gouvernements de coalition, peut conduire à ce qu'émergent diverses sensibilités selon les ministères concernés et selon l'intérêt que la visibilité politique revêt pour chacun.

3. Recommandations

14. La définition d'un WoGA du CAD souligne l'importance que revêt la clarification des objectifs souhaités (*desired objectives*). Les autres éléments de la définition concernent l'opérationnalisation de ces objectifs (*active use of formal and/or informal networks, across different agencies, coordinate design and implementations of interventions*). Les recommandations du présent avis portent dès lors autant sur la définition des objectifs politiques communs que sur leur opérationnalisation.

3.1. Vision et objectifs politiques communs

15. **Le Conseil consultatif recommande que le principe de l'approche 3D-LO dans les contextes fragiles soit formellement endossé par l'ensemble du gouvernement en vue de renforcer la légitimité politique de cette approche pour le développement et de favoriser l'opérationnalisation ultérieure d'une vision stratégique commune si des études ultérieures montrent que tel est bien la direction qu'il convient de suivre dans certains contextes.**
16. **Le Conseil consultatif recommande en outre le développement d'une vision stratégique commune et d'objectifs politiques spécifiques pour une approche 3D-LO dans les contextes fragiles**, prenant en compte le renforcement des capacités du pays partenaire pour contrer les chocs internes ou externes. Cette clarification devrait se faire tant sur le plan politique qu'économique, écologique ou social. Une référence explicite devrait être faite au Consensus de l'UE sur l'aide humanitaire et devrait s'intégrer dans le cadre européen de *Capacity building for Security and Development*²⁵. Le gouvernement devrait indiquer comment une approche 3D-LO s'intègre dans la politique commune générale à l'égard des contextes fragiles. L'accent devrait être mis avant tout sur les États fragiles partenaires de la coopération au développement.
17. **Le Conseil consultatif recommande que la définition des objectifs politiques d'une approche 3D-LO efficace permettent au gouvernement de donner forme, étape par étape, à une vision commune de ce que la politique étrangère belge veut réaliser dans son ensemble, dans un contexte spécifique par pays partenaire et par région fragiles.**
18. **Le Conseil consultatif recommande enfin la réalisation de la vision stratégique commune et les objectifs politiques nécessitent une augmentation substantielle des moyens et des capacités**

3.2. Entamer la concrétisation et de l'opérationnalisation des objectifs politiques

19. **Le Conseil consultatif recommande que les divers acteurs soient sensibilisés et que l'on investisse dans le renforcement réciproque des connaissances et de l'expertise. Les points d'action concrets peuvent être :**

²⁵ European Commission, [Capacity building for Security and Development](#), 2015.



- investir dans un usage linguistique unique en garantissant l'appropriation du Guidance Fragility à développer par Acropolis à la demande de la DGD ;
- recourir (de manière durable) au détachement de personnel vers d'autres domaines de politique et inversement ;
- investir dans la recherche de cas spécifiques, par exemple celui du Burundi, pour savoir où des opportunités ont été saisies ou manquées pour pouvoir en tirer des leçons pour l'avenir ;
- investir dans des programmes de formation communs, des missions ou reconnaissances *fact-finding*, des échanges de connaissances entre donateurs par l'intermédiaires de structures telles que l'INCAF, etc.
- d'autres acteurs, dont des instituts de recherche nationaux et internationaux, des ONG, des acteurs institutionnels et le monde des affaires, sont impliqués sans miner l'autonomie des divers acteurs.

20. Le Conseil consultatif recommande que la politique à l'égard des contextes fragiles bénéficie d'un ancrage institutionnel dans la politique étrangère belge.

- **Une cellule commune « Politique dans les contextes fragiles »** pourrait être constituée, au sein de laquelle les Affaires étrangères, la Coopération au développement, la Défense, complétée par la Police et la Justice seraient représentés. Cette cellule pourrait être intégrée au sein du département de la coopération au développement. Dans cette optique, les réformes en cours sont une opportunité.
- **Cette cellule commune pourrait être chargée de développer une vision commune d'une politique 3D-LO dans les contextes fragiles.** Cette vision est empreinte de réalisme: (1) la prise de conscience qu'une politique de fragilité, avec pour objectif final d'accroître la résilience des personnes ne peut être atteinte que par des engagements sur le long terme (20 ans et plus) et (2) la prise de conscience que l'on ne peut jamais faire la différence seul. Cette vision doit toujours être intégrée dans une politique internationale plus large. C'est pourquoi la Belgique doit jouer un rôle dans la facilitation et le renforcement de la coordination des donateurs.
- **Cette cellule commune devrait se voir dotée pour ce faire des moyens nécessaires**, financiers, humains et politiques.

21. Le Conseil consultatif recommande que la vision commune de la politique 3D-LO se traduise en objectifs politiques concrets par pays / région partenaire. Ces objectifs pourraient intégrer un plan d'action qui est suivi et évalué. Trois chantiers pourraient être envisagés sur le court et le moyen terme

- **des postes diplomatiques pourraient être systématiquement renforcés par un conseiller « analyse du contexte et des risques »**
 - o La création un tel mandat pourrait permettre d'investir dans des analyses communes précoces et approfondies par pays (ou région) régulièrement actualisées, de ce fait susceptibles de contribuer au *conflict sensitivity* des interventions belges, du planning à l'évaluation en passant par la mise en œuvre et le monitoring. Le *conflict sensitivity* devient un paramètre et une condition dans toutes les interventions.
 - o Ce conseiller, qui relèverait de la responsabilité de l'Ambassadeur en place ou du chef de mission diplomatique, joue un rôle transversal sur le terrain entre les différents acteurs de la diplomatie, du développement et de la défense, ainsi qu'avec la CTB, BIO. Il entretiendrait un contact étroit avec Bruxelles. L'expertise externe, notamment les ONG belges présentes sur place pourrait également être prise en compte.



- **Le Conseil consultatif recommande que des structures de coordination soient créées au niveau du pays / de la région partenaire, tant à Bruxelles que dans les missions diplomatiques à l'étranger.**
 - Structure
 - Au niveau des partenaires, la direction transversale de la Direction générale de la Coopération au développement D0, D1 et B1, D2, DM et la représentation de l'UE, ainsi que la CTB et le Cabinet, pourraient être représentées au travers d'une coordination assurée au sein des Affaires étrangères à Bruxelles. Selon le pays, BIO, la défense, la justice et la police peuvent y être adjoints et, par extension, aussi les finances (impliqués dans les espaces de décisions de la Banque mondiale).
 - Au niveau régional, il pourrait en aller de même, avec l'adjonction des directeurs des divers services.
 - Semblable coordination pourrait être assurée au niveau du pays partenaire, en fonction de la présence physique de la représentation, ainsi qu'à travers le rôle du conseiller présent « analyse du contexte et des risques ».
 - Un groupe d'experts externes pour chaque pays (ou région) prioritaire pourrait être constitué en vue d'un échange informel de connaissance.
 - Fonction
 - Sur le court terme, ces structures de coordination pourraient assumer le suivi de la situation et de l'adaptation éventuelle des interventions en cours.
 - Sur le plus long terme, ces structures pourraient se voir chargées d'accroître la *conflict sensitivity* des interventions belges et de rechercher des objectifs politiques communs. Elles accroîtraient la synergie et la complémentarité entre les divers acteurs tout en respectant leur autonomie.
 - Les structures de coordination disposeraient d'une ligne budgétaire permanente qui permet de faire réaliser des analyses complémentaires plus spécifiques, en plus de l'utilisation des analyses du conseiller « analyse du contexte et des risques ».
- **La vision commune pourrait être transposée dans la stratégie belge qui doit encore être élaborée pour la réalisation des ODD** (tout particulièrement l'ODD 16 relatif à la paix, à la sécurité et à la bonne gouvernance).

22. L'objectif final général d'une approche 3D-LO devrait être le développement humain durable. Pour le garantir, l'opérationnalisation doit prendre en compte :

- L'importance d'un budget autonome pour la coopération au développement ;
- L'importance d'une expertise de la coopération au développement dans la carrière diplomatique unifiée et, par conséquent, au sein de la représentation diplomatique au plus haut niveau dans les 14 pays partenaires ;
- L'importance du renforcement des capacités internes au sein de la DGD pour les domaines de la paix et de la sécurité, mais aussi dans les structures de coordination existantes et à créer ;
- Continuer d'investir, suivant la perspective de la coopération au développement, dans des secteurs sensibles tels que la police et la justice, en collaboration avec d'autres acteurs pertinents.

23. Sur le plan institutionnel, une bonne harmonisation et répartition des tâches entre les structures de concertation et de coordination existantes est souhaitée notamment dans le groupe de travail sur la Région des Grands Lacs et le Sahel, le groupe de travail Paix & Sécurité qui doit être constitué au sein de



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

la Commission interdépartementale pour la cohérence des politiques en faveur du développement et avec les structures proposées dans le présent avis.