

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2018-2019

19 FEBRUARI 2019

Voorstel van resolutie met het oog op een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelstaten over het groeipad van de 0,7 % van het BNI voor ontwikkelingssamenwerking

(Ingediend door Sabine de Bethune c.s.)

TOELICHTING

Sinds begin de jaren '70 streven landen wereldwijd er naar om 0,7 % van hun bruto nationaal inkomen (BNI) aan ontwikkelingssamenwerking te besteden. Slechts enkele landen hebben de doelstelling van dit internationaal engagement bereikt : in 2017 waren dit Denemarken, Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Deze internationale belofte werd in 2015 hernieuwd met de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) en meer bepaald met subdoelstelling 17.2 die het volgende stelt : « Ontwikkelde landen dienen ten volle hun verbintenissen aangaande officiële ontwikkelingshulp te implementeren, waardoor ook de verbintenis van vele ontwikkelde landen om de 0,7 % van het bruto nationaal inkomen te besteden aan officiële ontwikkelingshulp voor ontwikkelingslanden en 0,15 % tot 0,20 % aan de minst ontwikkelde landen. »

België had in het verlengde van de Millenniumdoelstellingen van de Verenigde Naties en van de Conferentie van Monterrey aangekondigd om de 0,7 %-norm uiterlijk tegen 2010 te halen en dit door een gelijkmatige jaarlijkse stijging van de aanrekenbare uitgaven voor *Official Development Assistance* (ODA, officiële ontwikkelingshulp), het zogenaamde groeipad dat werd vastgelegd in de programmawet van december 2002. Tot 2010 kenden onze ODA-aanrekenbare uitgaven

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

19 FÉVRIER 2019

Proposition de résolution relative à la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées au sujet de la norme de 0,7 % du RNB en faveur de la coopération au développement

(Déposée par Sabine de Bethune et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Depuis le début des années 70, des pays s'efforcent, dans le monde entier, de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à la coopération au développement. Quelques pays seulement ont pu atteindre l'objectif de cet engagement international : en 2017, c'était le cas du Danemark, du Luxembourg, du Royaume-Uni et de la Suède. Cette promesse internationale a été renouvelée en 2015 avec les Objectifs de Développement durable (ODD) et, en particulier, avec le sous-objectif n° 17.2, qui prévoit ce qui suit : « Faire en sorte que les pays développés honorent tous les engagements pris en matière d'aide publique au développement, notamment celui pris par nombre d'entre eux de consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide aux pays en développement, et d'en consacrer entre 0,15 % et 0,20 % à l'aide aux pays les moins avancés. »

Dans le prolongement des Objectifs du Millénaire des Nations unies et de la Conférence de Monterrey, la Belgique avait annoncé qu'elle atteindrait la norme de 0,7 % en 2010 au plus tard, et ce par le biais d'une hausse annuelle régulière des dépenses comptabilisables dans l'Aide publique au développement (APD), à savoir la norme qui avait été fixée dans la loi-programme de décembre 2002. Jusqu'en 2010, nos dépenses comptabilisables APD ont enregistré une croissance. Toutefois,

voor ontwikkelingssamenwerking een groei. Vanaf 2011 werd er echter bespaard op het budget van ontwikkelingssamenwerking. Hierdoor is ons land verder dan ooit verwijderd van zijn engagement.

Uit de laatste *peer review* van het *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling (OESO) (2015) bleek andermaal dat het niet behalen van de 0,7 %-norm een heikel punt is. Nochtans had voormalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Michel in de regering Leterme de begroting op goede weg naar de 0,7 % gezet. Ondanks het feit dat de regering Leterme te lijden had onder de bankencrisis, slaagde ze er toch in om de begroting voor ontwikkelingssamenwerking op het hoogste peil ooit te brengen. Na de regering Leterme zette zich een duidelijke kentering in. De besparingen op het budget ontwikkelingssamenwerking die sinds 2011 ingezet werden zouden volgens voornoemde *peer review* tot gevolg hebben dat in 2019 nog slechts 0,38 % van het BNI aan ODA besteed zou worden. Hierdoor zullen de geleverde inspanningen vanaf 2000 die vooral vanaf 2005 op kruissnelheid kwamen, volledig tenietgedaan worden. Erik Solheim (DAC) heeft België duidelijk met de vinger gewezen door te stellen dat andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk er wel in geslaagd zijn om de middelen aanzienlijk te verhogen en dat ons land onder druk moet gezet worden.

Indien men een onderscheid maakt tussen de bijdrage van het federale niveau en van de niet-federale entiteiten aan de totale ODA-aanrekenbare uitgaven, dan blijkt dat het leeuwendeel van ODA-aanrekenbare uitgaven door de federale overheid gedragen wordt (1) :

	Federale entiteiten (Entiteit I)	Niet-federale entiteiten (Entiteit II)
2014	1,76 miljard euro of 95,1 %	90,41 miljoen euro of 4,9 %
2015	1,63 miljard euro of 95 %	85,89 miljoen euro of 5 %
2016	1,99 miljard euro of 95,8 %	88,14 miljoen euro of 4,2 %
2017	1,88 miljard euro of 95,9 %	80,51 miljoen euro of 4,1 %

Nochtans is ontwikkelingssamenwerking een parallelle bevoegdheid, met andere woorden het behalen van de 0,7 %-norm is een bevoegdheid van de federale overheid en van de Gemeenschappen en Gewesten voor wat betreft de aangelegenheden die tot hun materiële bevoegdheid behoren.

(1) Kamer van volksvertegenwoordigers, schriftelijke vraag Nr. 1294 van 25 september 2018 van mevrouw Els Van Hoof aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking over de 0,7 %-norm.

des économies ont été faites sur le budget de la coopération au développement à partir de 2011, si bien que notre pays est aujourd'hui plus éloigné que jamais de son engagement.

La dernière *peer review* du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2015) a montré une fois de plus à quel point le non-respect de la norme de 0,7 % est un problème délicat. Pourtant, M. Michel, ministre de la Coopération au développement au sein du gouvernement Leterme, avait mis le budget sur les bons rails dans la perspective de la norme de 0,7 %. Malgré la crise bancaire à laquelle le gouvernement Leterme devait faire face, il était parvenu à porter le budget de la coopération au développement au niveau le plus élevé jamais atteint. Après le gouvernement Leterme, on a assisté à un changement de cap évident. Selon la *peer review* précitée, les économies réalisées depuis 2011 sur le budget de la coopération au développement auraient pour effet de ramener la part du RNB consacrée à l'aide publique au développement (APD) à 0,38 % seulement en 2019, anéantissant ainsi les efforts qui avaient été déployés depuis 2000 et avaient atteint leur vitesse de croisière à partir de 2005. Erik Solheim (CAD) a clairement montré la Belgique du doigt en affirmant que d'autres pays, comme le Royaume-Uni, étaient parvenus à accroître considérablement les moyens alloués à la coopération au développement et qu'il fallait mettre notre pays sous pression.

Si l'on établit une distinction entre la contribution du niveau fédéral au total des dépenses comptabilisables dans l'APD et la contribution des entités non fédérales, on constate que la grande majorité des dépenses comptabilisables en APD sont supportées par l'autorité fédérale (1) :

	Entités fédérales (Entité I)	Entités non fédérales (Entité II)
2014	1,76 milliard d'euros ou 95,1 %	90,41 millions d'euros ou 4,9 %
2015	1,63 milliard d'euros ou 95 %	85,89 millions d'euros ou 5 %
2016	1,99 milliard d'euros ou 95,8 %	88,14 millions d'euros ou 4,2 %
2017	1,88 milliard d'euros ou 95,9 %	80,51 millions d'euros ou 4,1 %

Or, la coopération au développement est une compétence parallèle, ce qui veut dire que l'objectif consistant à atteindre la norme de 0,7 % est de la compétence de l'autorité fédérale et des Communautés et Régions pour ce qui concerne les matières relevant de leur compétence matérielle.

(1) Chambre des représentants, question écrite n° 1294 du 25 septembre 2018 de Mme Els Van Hoof au ministre de la Coopération au développement au sujet de la norme de 0,7 %.

Tot op heden zijn hierover geen beleidsafspraken gemaakt (1).

Naar de toekomst toe is het noodzakelijk dat alle overheden in het licht van een groeipad naar de 0,7 %-norm hun verantwoordelijkheid nemen waarbij het principe van een evenredige verdeling van de budgettaire inspanningen voor de ODA-aanrekenbare uitgaven naar voren geschoven wordt. Daarom is het belangrijk om de samenwerking op het vlak van de te leveren inspanningen inzake de 0,7 %-norm te coördineren tussen de federale overheid en de andere overheden met inbegrip van de provincies en gemeenten. Elk beleidsniveau moet een proportioneel aandeel in de inspanningen leveren tenzij in afwijking hiervan een onderling akkoord gemaakt wordt. Tevens moet dit op de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) geagendeerd worden teneinde afspraken te maken tussen de verschillende regeringen en teneinde dit te verankeren in een samenwerkingsakkoord overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Er kan ook verwezen worden naar andere beleidsdomeinen waar een door de Europese Unie (EU) geïnduceerd streefdoel de leidraad vormt van ons beleid. In het beleidsdomein O&O (onderzoek en ontwikkeling) bijvoorbeeld stelt de Europa2020-strategie een streefdoel van 3 % van het BBP in het vooruitzicht tegen 2020. Binnen dit 3 %-streefdoel wordt gemikt op 1 % (van het BBP) aan publieke investeringen. Zowel de federale overheid als de andere entiteiten (Entiteit 2) hebben zich geëngageerd om deze doelstelling te behalen tegen 2020. In de praktijk zien we dat alle beleidsniveaus hun eigen inspanningen in O&O ook actief afmeten tegen deze (overkoepelende) 3 %-lat. Hier moet wel aan worden toegevoegd dat er ook hier weinig sprake is van budgettaire coördinatie tussen de verschillende entiteiten over de te leveren inspanningen.

Algemeen slagen we er binnen België onvoldoende in om onze begrotingen te coördineren en af te stemmen. Ook de Hoge Raad van Financiën – en in navolging het Rekenhof – heeft zich daarover al kritisch uitgelaten (2), niettegenstaande een bestaand samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten dat een omzetting beoogt van het EU-begrotingskader naar een Belgische context met verschillende entiteiten. Met andere woorden :

(1) Zie Vlaams Parlement, schriftelijke vraag Nr. 149 van 21 januari 2019 van mevrouw Sabine de Bethune aan de minister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid.

(2) Hoge Raad van Financiën, afdeling Financieringsbehoeften van de overheid, *Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en analyse van de recente budgettaire evoluties*, juli 2017, blz. 17.

Jusqu'à présent aucun accord politique n'a été conclu à ce sujet (1).

À l'avenir, il faudra que l'ensemble des autorités concernées assument leurs responsabilités découlant de l'application de cette norme de croissance de 0,7 %, en partant du principe d'une répartition proportionnelle des efforts budgétaires pour les dépenses comptabilisables dans l'APD. C'est pourquoi il est important de veiller à ce que l'autorité fédérale et les autres autorités, y compris les provinces et les communes, collaborent de manière optimale dans l'accomplissement de leurs efforts pour atteindre la norme de 0,7 %. Chaque niveau de pouvoir doit assumer une part des efforts, dans une mesure proportionnelle, à moins qu'il ne soit dérogé à ce partage d'un commun accord. Cette question doit être abordée aussi lors de la Conférence interministérielle de politique étrangère (CIPE) de manière à ce que les différents gouvernements concernés puissent conclure un accord et en fixer les modalités dans un accord de coopération, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Il y a aussi d'autres domaines politiques où un objectif préconisé par l'Union européenne sert de fil conducteur à la politique de notre pays. Ainsi, dans le cadre de la stratégie Europe 2020, la Belgique est priée d'affecter, d'ici 2020, 3 % de son PIB à la R&D (recherche et développement), à raison d'1 % (du PIB) en investissements publics. Tant l'autorité fédérale que les autres entités (Entité 2) se sont engagées à atteindre cet objectif d'ici 2020. On constate d'ailleurs dans la pratique que tous les niveaux de pouvoir utilisent ce seuil (global) de 3 % comme référence pour mesurer activement leurs propres efforts en matière de R&D. On notera toutefois qu'ici aussi, il y a un manque de coordination budgétaire entre les différentes entités en ce qui concerne les efforts à consentir.

D'une manière générale, nous ne parvenons pas suffisamment, en Belgique, à coordonner et ajuster nos budgets. Le Conseil supérieur des Finances – emboîtant le pas à la Cour des comptes – a déjà critiqué le manque de collaboration en la matière (2), et ce en dépit de l'accord de coopération conclu le 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions en vue de transposer le cadre budgétaire de l'UE dans le contexte belge en tenant compte des différentes entités.

(1) Voir Parlement flamand, question écrite n° 149 du 21 janvier 2019 de Mme Sabine de Bethune au ministre-président du gouvernement flamand et ministre de la Politique extérieure.

(2) Conseil supérieur des Finances, section Besoins de financement des pouvoirs publics, *Évaluation de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 et analyse des réalisations budgétaires récentes*, juillet 2017, p. 17.

zelfs als het om de EU-begrotingsdoelstellingen gaat – die voor België bij niet-naleving tot een geldelijke sanctie kunnen leiden en die dus niet louter streefcijfers zijn – slagen we er veelal niet in om een akkoord over de verdeling van de budgettaire inspanningen tussen de entiteiten te vinden. Dit illustreert de nood aan goede afspraken tussen de bevoegde overheden.

Sabine de BETHUNE.

En d'autres termes : même s'il s'agit des objectifs budgétaires fixés par l'UE – qui ne sont pas de simples chiffres car leur non-respect peut entraîner une sanction financière pour la Belgique –, nous ne parvenons généralement pas à nous entendre sur la répartition des efforts budgétaires entre les différentes entités. Cela prouve la nécessité de parvenir à de bons accords entre les autorités compétentes.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. overwegende dat in 1970 de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) een norm van 0,7 % van het BNI heeft vastgelegd voor de middelen die moeten worden besteed aan ODA en dat deze norm als een inspanningsverplichting werd vastgelegd in OESO/DAC-verband ;

B. overwegende dat de officiële ontwikkelingshulp een essentieel instrument blijft bij de financiering van ontwikkeling, aangezien het gaat om een niet-volatiele, vrij voorspelbare financiële steun in de strijd tegen armoede en ongelijkheid en voor het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) ;

C. gelet op de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN, die België ondertekend heeft en er zich dus toe verbonden heeft deze te behalen tegen 2030 ;

D. verwijzende naar de beslissing van de Europese Ministerraad van 26 mei 2015 waardoor alle lidstaten in het kader van de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) tegen uiterlijk 2030 de 0,7 %-norm moeten behalen ;

E. overwegende dat de SDG's een dusdanige financiële uitdaging zijn dat een krachtig partnerschap noodzakelijk is waarbij gebruik wordt gemaakt van alle vormen van financiering, inclusief overheidsfinanciering ;

F. vaststellende dat de middelen voor ontwikkelings-samenwerking in België sinds 2011 gedaald zijn en dat ODA-aanrekenbare middelen zich momenteel situeren rond 0,45 % van het BNI ;

G. gelet op het feit dat ondanks de parallelle bevoegdheden inzake ontwikkelingssamenwerking er tot op heden geen afspraken bestaan tussen de federale overheid en de andere entiteiten over de verdeling van de bijdragen in ODA-uitgaven, en dat in het kader van onze internationale engagementen er nood is aan een in gezamenlijk overleg uitgebouwd groeipad om deze 0,7 %-norm tegen uiterlijk 2030 te halen,

Vraagt de regeringen van dit land :

1) in gezamenlijk overleg een groeipad uit te tekenen voor de komende jaren zodat de beoogde doelstelling van 0,7 % van het BNI uiterlijk tegen 2030 kan worden gerealiseerd ;

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant qu'en 1970, l'Assemblée générale des Nations unies (ONU) a fixé une norme de 0,7 % du RNB pour les fonds destinés à l'APD et que cette norme a été fixée en tant qu'obligation d'effort dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ;

B. considérant que l'aide publique au développement reste un outil essentiel pour le financement du développement, étant donné qu'il s'agit d'un soutien financier non volatil, relativement prévisible, dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités et pour la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) ;

C. vu les Objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU que la Belgique a signés et s'est donc engagée à réaliser d'ici 2030 ;

D. se référant à la décision du Conseil des ministres européen du 26 mai 2015 selon laquelle tous les États membres doivent atteindre la norme de 0,7 % d'ici 2030 au plus tard dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD) ;

E. considérant que les ODD constituent un tel défi financier qu'il est nécessaire d'établir un partenariat solide, utilisant toutes les formes de financement, y compris les fonds publics ;

F. constatant que les moyens affectés, en Belgique, à la coopération au développement ont diminué depuis 2011 et que les moyens comptabilisables ans l'APD représentent actuellement environ 0,45 % du RNB ;

G. considérant que, malgré les compétences parallèles en matière de coopération au développement, aucun accord n'a encore été conclu entre le gouvernement fédéral et les autres entités concernant la répartition des contributions à l'APD et que, dans le cadre de nos engagements internationaux, une stratégie de croissance développée d'un commun accord est nécessaire pour atteindre cette norme de 0,7 % d'ici 2030 au plus tard,

Demande aux gouvernements de ce pays :

1) de définir d'un commun accord une stratégie de croissance pour les années à venir, de manière à atteindre l'objectif prévu de 0,7 % du RNB d'ici 2030 au plus tard ;

2) de 0,7%-norm op de agenda van het Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid (ICBB) te zetten met het oog op afspraken over de verdeling van de middelen in het te voorziene groeipad ;

3) het bereikte akkoord binnen de ICBB om te zetten in een vrijwillig samenwerkingsakkoord waarin een groeipad wordt uitgetekend zodat de beoogde doelstelling van de 0,7 % van het BNI uiterlijk tegen 2030 kan worden gerealiseerd, en waarin vastgelegd wordt op welke wijze elke entiteit hiertoe zal bijdragen ;

4) bij ontstentenis van een akkoord binnen het ICBB of van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelstaten binnen de eigen begroting te streven naar de 0,7 %- norm en dit uiterlijk tegen 2030.

25 januari 2019.

Sabine de BETHUNE.
Benjamin DALLE.
Brigitte GROUWELS.
Joris POSCHET.
Orry VAN DE WAUWER.
Anne BARZIN.
Philippe DODRIMONT.

2) d'inscrire la norme de 0,7 % à l'ordre du jour de la Conférence interministérielle de Politique étrangère (CIPE) en vue de conclure des accords sur la répartition des moyens dans le cadre de la stratégie de croissance à développer ;

3) de traduire l'accord conclu au sein de la CIPE en un accord volontaire de coopération définissant une stratégie de croissance afin que l'objectif visé de 0,7 % du RNB puisse être atteint d'ici 2030 au plus tard, et indiquant la manière dont chaque entité y contribuera ;

4) de viser la norme de 0,7 % dans leur propre budget, et ce, d'ici 2030 au plus tard, en l'absence d'un accord au sein de la CIPE ou d'un accord de coopération entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées.

Le 25 janvier 2019.