Le programme de coopération au développement du nouveau gouvernement fédéral belge, formé en 2025, passe-t-il à côté des transformations essentielles pour une alimentation juste et durable ? La réponse à cette question est nuancée, mais les inquiétudes persistent.

L'altruisme calculé du gouvernement belge

Un article de Pierre Coopman et de François Grenade. Illustrations de Philippe de Kemmeter

DANS CET ARTICLE :
Humundi analyse les intentions du nouveau gouvernement belge en matière de coopération au développement et de systèmes alimentaires durables.

Aux premières notes publiées par ce gouvernement, les ONG se sont étonnées de l'absence de soutien à l'agroécologie, du flou sur les régulations du commerce agricole et du manque d'actions concrètes pour les agriculteurs et agricultrices de petite taille face au changement climatique. Les échanges avec Maxime Prévot, le ministre en charge de la coopération au développement, permettent d'espérer quelques ouvertures et concessions sur les politiques agricoles.

Juin 2024 et après…

Pour les élections du 9 juin 2024, les revendications d'Humundi (anciennement SOS Faim Belgique) et de ses partenaires en Belgique, en Afrique et en Amérique latine se concentraient sur quatre priorités nécessaires pour transformer les systèmes alimentaires :

1. un soutien massif à l'agroécologie comme solution aux impasses des systèmes alimentaires ;
2. une régulation du commerce international assortie d'une protection accrue des agricultures locales face à la concurrence déloyale ;
3. l'arrêt de l'exportation européenne de pesticides interdits ;
4. un appui renforcé aux agricultures de petite surface pour s'adapter aux changements climatiques.

Après la formation du nouveau gouvernement belge, le 31 janvier 2025, les intentions du nouveau ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement, Maxime Prévot (du parti centriste francophone Les Engagés), sont apparues en trois temps : dans l'accord de gouvernement (31 janvier), dans l'exposé d'orientation politique du ministre (10 mars) et dans sa note de politique générale (23 avril).

« Bénéfices mutuels »

À la sortie de l'accord de gouvernement, l'agroécologie est aux abonnés absents. Cet accord s'en remet principalement à la technologie pour résoudre les problèmes des systèmes alimentaires. Au niveau international, Les budgets de la coopération au développement chutent de 25 %, la déductibilité fiscale des dons diminue et l'approche même de la coopération est redéfinie en

© Philippe de Kemmeter

voulant en faire un outil au service de la gestion des flux migratoires et des intérêts de la Belgique à l'étranger.

Cette évolution s'inscrit dans une tendance plus large à l'échelle européenne et mondiale, où la coopération internationale se transforme en un outil au service des intérêts géostratégiques nationaux. Les politiques d'aide sont désormais orientées vers des « partenariats mutuellement bénéfiques », qui répondent à des priorités telles que le contrôle des flux migratoires, l'accès aux ressources naturelles ou encore le soutien au développement économique des entreprises nationales.

Dans son exposé d'orientation politique[1], le 10 mars 2025, le ministre Prévot se concentre sur la santé, le climat, la paix et la stabilité. Si ces thématiques sont cruciales, la lutte contre la faim et l'investissement dans des systèmes alimentaires durables sont pratiquement absents. Les quelques références à ces enjeux n'apparaissent qu'à travers la priorité climatique, ce qui en limite la portée et la cohérence stratégique.

Ces enjeux sont pourtant essentiels pour relever les défis sanitaires, sociaux et environnementaux à l'échelle mondiale. Humundi et ses partenaires de la Coalition contre la faim (CCF), regroupant une vingtaine d'ONG belges, insistent pour que les financements soutiennent la transformation agroécologique des systèmes alimentaires. Les financements devraient favoriser la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et la santé, lutter contre le changement climatique, renforcer la stabilité sociale et contribuer aussi à la création d'emplois en milieu rural.

Les membres de la CCF estiment que les impacts de l'investissement des ONGs dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été positifs et demandent au gouvernement de maintenir l'engagement pris par les gouvernements précédents de consacrer 15 % de l'aide publique au développement à l'agriculture et à la sécurité alimentaire. Dans une réponse parlementaire, le ministre Prévot déclarera que les systèmes alimentaires durables (SAD) restent une priorité de la Belgique. Mais cette reconnaissance ne se sera malheureusement pas traduite dans sa note de politique générale.

« Davantage transactionnel »

La note de politique générale[2] publiée par le ministre Prévot le 23 avril confirme donc l'exposé d'orientation précédent. Quelques phrases de la note sont particulièrement éloquentes :

- *(…) assurer notre sécurité et notre prospérité, mais aussi pour œuvrer à celles des autres (…)* ;
- *(…) construire des partenariats mutuellement bénéfiques avec les pays riches en ressources (…)* ;

« Sécurité, prospérité… et intérêts nationaux ».

- *(…) la lucidité du monde changeant impose d'accepter de s'inscrire dans une approche davantage transactionnelle de notre coopération internationale. Il ne s'agit pas d'instrumentaliser à outrance celle-ci en occultant ses fondements de générosité et d'altruisme, mais de veiller à ce que nos actions se dédoublent d'une préoccupation accrue à l'égard de la défense de nos propres intérêts nationaux (…)* ;
- *(…) la cohérence des projets par rapport à la politique du gouvernement, notamment les questions de justice, de migration, de lutte contre l'insécurité et les bandes criminelles et de lutte contre la fraude sociale (…)* ;

1 Exposé d'orientation politique, Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement, Chambre des Représentants de Belgique, le 10 mars 2025 : https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2025-03/Beleidsverklaring-03-2025.pdf.

2 Note de politique générale, des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement, Chambre des Représentants de Belgique, 23 avril 2025.

C'est à se demander si la priorité devient le pays donateur ?

Une nouveauté apparait dans la note du 23 avril : l'approche 3 x 3 où 3 thèmes sont censés être multipliés par 3 accélérateurs. « *Les trois* Global Public Goods (bien publics mondiaux) *que sont le climat, la santé et la stabilité sont au cœur de ma politique* », affirme le ministre. « *Notre investissement dans ces biens garantit donc l****es intérêts belges et mondiaux*** *(…) afin d'accroître l'impact de nos activités dans ces trois domaines, nous nous concentrerons également sur trois accélérateurs : l'innovation, le développement des compétences, ainsi que la jeunesse et le genre. C'est ce que j'appelle l'approche "trois fois trois"* ».

L'occurrence des mots **« sécurité, prospérité, bénéfique, transactionnel, intérêts nationaux »** est frappante dans cette note du ministre. Tout aussi marquante est la **réduction du concept de cohérence à la politique du gouvernement**, là où c'est l'avenir de la planète tout entière que plus de cohérence devrait servir. La fameuse approche 3 X 3 ne se prive d'ailleurs pas de mettre **les intérêts belges avant les intérêts mondiaux**, alors que les ONG répètent depuis des années que c'est en premier lieu un intérêt pour la planète dans son ensemble qui aura ensuite de bonnes conséquences pour la Belgique.

Antoinette Van Haute, chargée de recherche au CNCD[3], doute que les principes de base de l'aide déliée soient encore parmi les préoccupations de ce gouvernement. En guise de rappel, Antoinette Van Haute cite la définition de l'aide publique au développement (APD) du Comité d'aide au développement de l'OCDE[4] : « *L'aide publique au développement est l'aide fournie par les États dans le but de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement.* » En outre la Belgique, s'est engagée à respecter les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) où il est clairement stipulé que « *l'aide n'est efficace que si elle est alignée sur les besoins et priorités des pays du Sud – et non pas sur ceux du pays donateur* ».

Antoinette Van Haute rappelle que les intérêts de la Belgique n'ont jamais été complètement absents de la politique de coopération belge par le passé, « *mais le risque actuel d'une approche de plus en plus transactionnelle serait de rendre les financements déjà réduits de la coopération moins efficaces, car détournés de leur objectif premier* ».

Aide aux entreprises ?

Global Gateway est le nouveau cadre stratégique des partenariats internationaux de l'Union européenne (UE) qui a pour objectif de mobiliser 300 milliards d'euros d'investissements publics et privés entre 2021 et 2027 pour une « reprise mondiale durable ». La moitié de l'objectif, 150 milliards d'euros, sont prévus pour l'Afrique en tenant compte des besoins des pays partenaires et… des intérêts propres de l'UE. *Global Gateaway* permet « l'altruisme calculé ».

3 Antoinette Van Haute, Coopération belge : entre coupes budgétaires et logique transactionnelle : https://www.cncd.be/Cooperation-belge-entre-coupes.

4 L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation intergouvernementale d'études économiques, dont les pays membres — des pays développés pour la plupart — ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.

En effet, une partie des financements de ce projet peut être comptabilisée dans l'APD des États membres de l'UE (la Belgique s'est engagée à y consacrer 0,7% de son Revenu national brut, mais en 2022, elle n'atteignait toujours que 0,45%). Le ministre Prévot pourrait donc lier des subsides, des prêts et des investissements du Global Gateaway aux intérêts d'entreprises belges actives dans les pays en voie de développement : « *Nous viserons à créer des opportunités pour les entreprises belges dans ce cadre, notamment en Afrique […]. Afin de renforcer la participation des entreprises belges, mon département organisera une série de tables rondes (…) Les tables rondes se concentreront sur les corridors qui sont importants pour nos secteurs stratégiques, y compris en termes d'approvisionnement en énergie et en matières premières critiques, contribuant ainsi à la sécurité économique de notre pays.* »

Les ONG rappellent l'importance de l'exception agricole.

Est-ce à se demander si l'aide au développement sera allouée en priorité aux entreprises du pays donateur ? Antoinette Van Haute remarque que « *ce risque existe dans le secteur de la santé où la Belgique dispose de grandes firmes pharmaceutiques* ». Certains commentateurs s'exprimant parfois « en roue libre » et à titre personnel semblent en tous les cas bien préparés au «*shift d'état d'esprit* ». À Kampala, en Ouganda, Tom Vanneste, le directeur du bureau local d'Enabel, l'agence belge de coopération internationale, s'est ainsi risqué à confier ses opinions personnelles[5] : « *Ce pays* (l'Ouganda) *possède dans son sol des matières premières critiques intéressantes* (cobalt, tungstène, etc.), *dont certaines ne sont qu'aux premiers pas de leur exploitation (…) Il faut regarder aussi quels sont nos propres intérêts* ».

Tom Vanneste ne voit pas d'un mauvais œil la réduction de budget que le gouvernement prévoit pour la coopération au développement. « *On peut devenir plus efficient. On a parfois besoin d'un choc, de se demander comment faire mieux avec le même budget (…) On ne doit pas rester dans le paternalisme. D'ailleurs si on n'investit pas, ce sont les Chinois qui le font. Les Ougandais veulent aussi un partenariat équitable, et le choc va peut-être aider à ça* ».

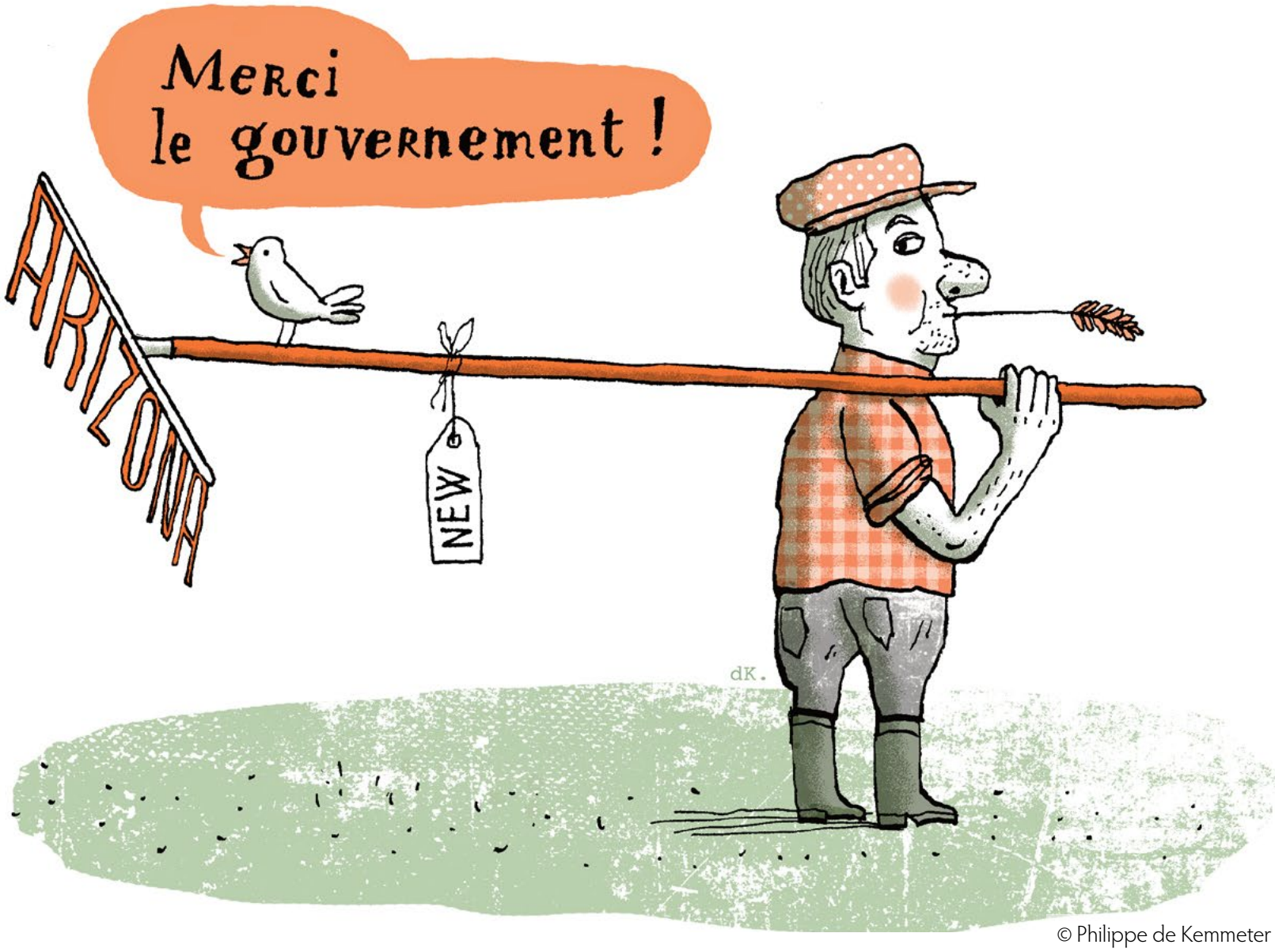
Vigilances commerciales

Début 2025, l'accord de gouvernement met en avant une « autonomie stratégique ouverte », favorisant le commerce international et les accords de libre-échange, tout en insistant sur la nécessité de règles équitables et de diversification des chaînes d'approvisionnement. L'accord rappelle le besoin d'un commerce équitable basé sur le multilatéralisme par le biais d'une réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin de mieux lutter contre la concurrence déloyale et d'intégrer des objectifs sociaux et environnementaux dans les accords commerciaux. La note de politique générale d'avril 2025 confirme cette approche.

La nécessité de respecter les droits humains et d'inclure des normes sociales et environnementales dans le libre échange suit les principes appliqués par la Commission européenne. François Grenade et Jonas Jaccard, les chargés plaidoyer chez Humundi, jugent cependant que « *ce passage de l'accord reste flou, car la Commission européenne n'applique pas de manière systématique les mêmes règles à chaque accord* ».

Les ONG rappellent au ministre Prévot que l'exception agricole - c'est-à-dire l'idée que les denrées agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres et doivent avoir des conditions de commerce particulières - était au cœur du programme des Engagés, le parti politique qu'il présidait avant sa nomination au poste de ministre du gouvernement.

5 Brussels Times / Belga : « Development cooperation : Enabel chief calls for a mentality shift - less charity, more win-win » https://www.brusselstimes.com/belgium/1551660/development-cooperation-enabel-chief-calls-for-a-mentality-shift-less-charity-more-win-win.



© Philippe de Kemmeter

Les ONG invitent donc le ministre à mieux mesurer l'impact de potentielles exportations européennes sur les agriculteurs et agricultrices des pays du Sud global. L'accord omet de mentionner le soutien nécessaire pour aider les producteurs des pays tiers à se conformer aux normes européennes[6]. En outre, l'accord Union européenne-Mercosur (Argentine, Bolivie, Brésil, Paraguay et Uruguay) cristallise de fortes tensions en Wallonie, là où se trouvent la base électorale des Engagés et les exploitations agricoles fortement impactés par la concurrence déloyale essentiellement en provenance de l'agro-industrie brésilienne.

Enfin, le gouvernement belge se dit déterminé à lutter plus fermement contre le dumping et les subventions étrangères, mais

La bataille n'est pas encore gagnée.

6 Miroir ô miroir, quelle mesure est la plus belle, DS 141, édition 2024, page 4.

il ne mentionne pas le dumping que l'Europe pratique elle-même, comme le dénoncent des organisations agricoles en Afrique à propos, par exemple, de la poudre de lait.

Les points positifs, la poursuite du dialogue

Un premier point répondant aux revendications d'Humundi avant les élections est l'arrêté royal entré en vigueur en Belgique le 28 mai 2025 pour interdire l'exportation vers des pays tiers de pesticides déjà interdits dans l'Union européenne. Mais la bataille n'est pas encore gagnée, car même si les exportations belges cessent, elles se poursuivent depuis d'autres pays européens.

Dans la note de politique générale on lit l'intitulé : « *La sécurité, c'est travailler à la résilience climatique* ». Les questions de l'adaptation des agricultures aux changements climatiques et de l'injustice climatique, qui fait payer le tribut aux pays du Sud les moins émetteurs de gaz à effet de serre, ne semblent être que des variables d'une préoccupation sécuritaire du nouveau gouvernement. Les ONG se félicitent néanmoins que le climat soit présenté comme l'angle d'approche des systèmes alimentaires durables.

Selon Antoinette Van Haute, « *il est positif que le climat, considéré comme un des trois biens publics mondiaux prioritaires auxquels contribuera la Coopération belge, inclue la biodiversité et les systèmes alimentaires durables. La note cite explicitement l'importance accordée à l'adaptation au dérèglement climatique, avec une attention aux pays les plus vulnérables.* »

La nouvelle politique de coopération au développement du nouveau gouvernement belge est un aussi compromis entre 5 formations politiques aux convictions idéologiques pas toujours concordantes. Ce gouvernement est composé par le Mouvement Réformateur (libéraux francophones), Vooruit (socialistes flamands), le CD&V (chrétiens-démocrates flamands), la N-VA (nationalistes flamands) et Les Engagés (centristes francophones), dont Maxime Prévot est issu.

En 2024, une analyse des programmes électoraux de ces partis, menée par Humundi, a montré que Les Engagés avaient de nombreux point de concordance avec le revendications d'Humundi en matière de systèmes alimentaires. Le fait que le ministère de la Coopération au développement revienne à un membre des Engagés laisse la porte ouverte au dialogue.

Dans sa réponse parlementaire aux questions posées par le député Christophe Lacroix (du PS, parti socialiste francophone, dans l'opposition), Maxime Prévot a en tout cas montré qu'il n'avait pas tout oublié du programme électoral de son parti : « *Vous avez aussi Monsieur Lacroix abordé les systèmes alimentaires durables (…) cette question forme aussi une des priorités de ma politique de coopération internationale. Les pays partenaires de la coopération sont pour une bonne partie des pays avec un secteur agricole important qui occupe souvent une grande partie de la population. Néanmoins, on doit constater deux choses, d'abord que ce secteur est vulnérable au changement climatique et deuxièmement que beaucoup de pays restent très dépendants de l'importation des aliments de base, notamment depuis le conflit en Ukraine.*

C'est ainsi que l'appui aux systèmes alimentaires durables est crucial, en tenant compte des aspects de durabilité climatique : la transition agroécologique, l'atténuation et l'adaptation, d'un côté, mais aussi, de l'autre côté, l'importance de la souveraineté alimentaire des pays pour réduire leur dépendance (…) Le récent sommet de l'Union africaine à Kampala a élaboré la feuille de route pour le développement agricole 2026- 2035 qui va clairement dans ce sens et qui pourra donc aussi servir d'inspiration » (…) À bon entendeur.

La porte reste ouverte au dialogue.

Rédaction : Pierre Coopman et François Grenade