

LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DE LA BELGIQUE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : UNE AIDE DIVERSE ET DIVERSIFIÉE

Peter Moors

Directeur général de la Coopération au développement
Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la
Coopération au développement

La République démocratique du Congo (RDC) est de loin le pays partenaire le plus important de la coopération au développement belge. L'aide publique au développement (APD¹) de la Belgique en RDC totalisait, en 2010, 493 millions d'euros, soit 21,8 % de l'APD belge totale². Ce résultat comprend une importante opération d'annulation de dettes, d'un montant de 365,5 millions d'euros. Toutefois, même sans cette annulation, l'aide publique belge totalisait 127,5 millions d'euros en 2010, à peu près le même chiffre qu'en 2009. En 2006 et 2007, également, des opérations de dette en faveur de la RDC ont eu lieu, portant respectivement sur 59 et 66 millions d'euros. Ces opérations expliquent les fluctuations importantes, d'une année à l'autre, de l'APD de la Belgique en RDC. Si on fait abstraction des opérations de dette, l'aide belge à la RDC, depuis 2005, oscille entre 120 et 130 millions d'euros. Les tensions dans la relation belgo-congolaise de 2008-2009 n'ont pas produit d'impact négatif sur les décaissements de la coopération belge en faveur de la RDC.

Selon les données de l'OCDE, la Belgique est le cinquième bailleur de la RDC, après la Banque mondiale, la Commission européenne, les États-Unis et le Royaume-Uni. La Belgique, troisième bailleur bilatéral, demeure ainsi l'un des principaux partenaires de la RDC, l'APD belge au Congo (hors remises de dette) ayant en effet quadruplé entre 2000 et 2010.

Au niveau fédéral, la coopération belge est présente en RDC à travers ses multiples canaux et instruments : coopération gouvernementale, coopération

¹ L'aide publique au développement (APD) comprend, selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les dons et les prêts préférentiels prévus au budget et transférés des pays développés vers les pays en voie de développement.

² L'APD belge en 2010 était de 2 265 millions d'euros. Les chiffres pour 2011 ne seront disponibles qu'en mai 2012.

non gouvernementale et universitaire, coopération multilatérale, aide humanitaire et alimentaire.

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Coopération gouvernementale	33 577 235	54 282 675	63 014 947	60 696 465
Coopération non gouvernementale	23 069 860	24 902 664	25 249 655	27 401 535
Aide humanitaire et alimentaire	4 239 697	9 606 280	11 037 250	18 714 511
Prévention de conflits, diplomatie préventive, consolidation de la société	5 956 058	8 585 794	4 897 517	6 710 560
Région wallonne et communauté française	4 054 568	3 528 438	3 578 366	3 211 127
Aide au secteur privé	715 611	1 233 652	1 287 102	3 042 943
Coopération multilatérale	6 825 183	8 352 259	4 451 772	2 574 458
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	4 533 176	5 789 164	6 671 695	2 073 606
Autres services publics décentralisés	757 650	944 898	1 085 123	1 068 796
Région et communauté flamande	276 113	374 000	398 321	215 172
Annulation de la dette (DuCroire)				365 500 000
Annulation de la dette (SPF Finances)	63 721 408			
TOTAL	156 930 736	123 326 888	128 272 285	493 215 400

1. La coopération bilatérale gouvernementale

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Coopération technique et bourses (via CTB)	24 475 328	32 937 930	32 760 119	46 232 870
Coopération déléguée	1 200 000	3 560 465	27 695 700	11 785 784
Frais de gestion CTB	1 993 255	1 539 644	2 101 171	1 811 890
Microprojets	485 019	1 244 636	457 957	865 921
Prêts d'État à État	423 633			
Aide d'urgence spéciale	5 000 000	15 000 000		
Total coopération gouvernementale	33 577 235	54 282 675	63 014 947	60 696 465

La coopération gouvernementale belgo-congolaise s'est fortement développée ces cinq dernières années, passant de 28 millions d'euros en 2006 à 63 millions d'euros en 2010. L'année 2010 a connu un léger tassement, dû au lancement d'un nouveau programme pluriannuel de coopération.

L'actuel Programme indicatif de coopération (PIC), adopté par la Commission mixte belgo-congolaise en décembre 2009, couvre la période 2010-2013. Il est doté d'un montant de 300 millions d'euros. Le PIC prévoit la possibilité d'une tranche supplémentaire de 100 millions d'euros pour les deux dernières années, si des avancées concrètes dans le domaine de la gouvernance démocratique et financière sont constatées. Le PIC 2010-2013 se concentre sur trois secteurs : le désenclavement rural (pistes, bacs et petites voies navigables), l'agriculture et l'éducation (focus sur l'enseignement technique et la formation professionnelle). La Belgique tient en effet à limiter le nombre de secteurs prioritaires à trois dans les pays d'Afrique centrale (RDC, Burundi, Rwanda) et à deux dans les quinze autres pays partenaires. Cette concentration sectorielle vise un double objectif : accroître l'impact de nos interventions et contribuer à la division du travail entre bailleurs. La Belgique s'inscrit ainsi à la fois dans le processus de Paris sur l'efficacité de l'aide et dans le code de conduite de l'Union européenne.

Le PIC comprend également une stratégie de sortie du secteur de la santé, à la demande du ministre de la Coopération internationale et régionale, Raymond Tshibanda, lors de la Commission mixte de décembre 2009. En RDC, le secteur de la santé est caractérisé par une présence importante des bailleurs de fonds. 400 millions de dollars avaient été décaissés en 2007-2008 dans ce secteur, nettement plus que dans le secteur des transports (300 millions de dollars). Pas moins de 20 bailleurs, dont la Commission européenne et plusieurs États membres européens, soutiennent le secteur de la santé.

Par ailleurs, ce secteur demeure de loin le secteur prioritaire de la coopération non gouvernementale belge en RDC. En effet, les deux tiers des activités des ONG en RDC se déroulent dans ce secteur, pour un montant total d'environ trente millions d'euros en 2008-2010. Les programmes de coopération universitaire, menés par le Conseil interuniversitaire de la Communauté française de Belgique et le Vlaamse Interuniversitaire Raad (le Conseil interuniversitaire flamand), comportent également un important volet de santé publique. À cela s'ajoutent les programmes d'institutions scientifiques comme l'Institut de médecine tropicale d'Anvers, qui a bénéficié d'un subside de 1,1 million d'euros en 2009 pour ses seules activités congolaises.

Enfin, la Belgique reste fort active dans le secteur de la santé en RDC par le biais de ses contributions à des organisations internationales, telles

qu'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé, ONUSIDA, le Fonds des Nations unies pour la population ou encore le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Par le biais de ses contributions aux budgets généraux de ces organisations, la Belgique participe à leurs interventions en matière de santé en RDC.

C'est dans ce contexte que la Belgique, à la demande des autorités congolaises, a accepté une sortie du secteur de la santé pour sa coopération gouvernementale en faveur de trois autres secteurs où les besoins d'investissement sont énormes. Toutefois, dans un souci de continuité, la coopération gouvernementale belge continuera, dans le cadre d'une stratégie d'exit, à financer des actions ciblées en matière de santé. Pour la période 2007-2013, la Belgique s'est engagée dans plusieurs projets de santé, pour un budget total de 31,9 millions d'euros : appui institutionnel au ministère de la Santé publique, appui au système de santé aux niveaux intermédiaire et périphérique, appui au programme national de lutte contre la trypanosomiase humaine africaine, appui aux centrales de distribution régionale de médicaments essentiels. Ainsi, un financement important restera assuré dans ce secteur pour les prochaines années.

À la demande expresse de la partie congolaise, le PIC 2010-2013 cible certaines zones géographiques. Pour le désenclavement rural et l'agriculture, les zones ciblées sont les districts du Kwilu et du Kwango (Bandundu), le district de Tshopo (Province-Orientale), le Sud de la province du Maniema et les districts de Kabinda, du Sankuru et de Tshilenge (Kasaï-Oriental). Pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, les zones ciblées sont Lubumbashi et le district du Haut-Katanga (Katanga), Mbuji-Mayi (Kasaï-Oriental), Kisangani et le district de Tshopo (Province-Orientale) et les districts de la Mongala et du Sud-Ubangi (Équateur).

La mise en œuvre du PIC 2010-2013 accuse cependant certains retards. 72 millions d'euros ont été engagés jusqu'à présent. Des prestations pour un total de 129 millions d'euros sont en préparation. Ces retards sont dus principalement aux études préalables relatives à la gouvernance des trois secteurs de concentration et aux demandes des autorités congolaises de changer les modalités de gestion de la coopération belgo-congolaise.

Ainsi, la Belgique a souhaité mieux ancrer ses programmes dans les institutions publiques congolaises, en lançant des études préalables relatives à la gouvernance des secteurs prioritaires. Ces études sont en effet essentielles pour assurer la pertinence et la durabilité des investissements très importants prévus dans le PIC. Il s'agit, par exemple, du financement de l'entretien des pistes rurales afin d'éviter que la moitié des pistes réhabilitées ne soit à nouveau inutilisable deux ans après l'intervention. Dans ce secteur, comme dans d'autres, des engagements de la partie congolaise pour une meilleure

gouvernance sont nécessaires pour assurer la durabilité des interventions. Les études ont été finalisées en 2011. Elles concluent à la nécessité de renforcer l'ancrage local et provincial des interventions d'une part et de renforcer la gouvernance des trois secteurs d'autre part. Des recommandations concrètes ont été faites en ce sens. Lors d'une réunion du comité spécial des partenaires à Kinshasa, en octobre 2011, une feuille de route a été approuvée sur le calendrier de l'exécution du PIC et le partage des responsabilités entre les parties belge et congolaise. Le suivi des recommandations en vue de renforcer la durabilité et l'efficacité de la coopération sera présenté lors de chaque réunion du comité des partenaires. La Belgique reste ainsi pleinement engagée dans la mise en œuvre du programme convenu.

Lors de la même réunion, trois conventions spécifiques ont été signées, portant sur la création d'unités conjointes d'appui à la gestion pour les trois secteurs de concentration, pour un montant total de 19,5 millions d'euros. Il s'agit d'un pas important pour accélérer la mise en œuvre du PIC. La coopération belge a ainsi répondu au souhait de la partie congolaise de mettre sur pied des structures de gestion conjointes de la coopération belgo-congolaise. Ceci n'avait pas été prévu dans le PIC conclu en décembre 2009.

Enfin, l'état de la sécurité aérienne en RDC constitue un handicap à la circulation des agents de la coopération gouvernementale et non gouvernementale au niveau des zones d'intervention à l'intérieur du pays. L'exécution du PIC est freinée par cette situation de fait. À titre d'exemple, le personnel de la CTB utilise chaque année 1 300 vols à l'intérieur du pays.

Par ailleurs, il est prévu que 20 % de l'enveloppe financière du PIC soient exécutés par le mécanisme dit de « coopération déléguée » par lequel la Belgique délègue sa coopération à un autre bailleur bilatéral ou multilatéral. Cela correspond à un montant de 60 millions d'euros pour la période 2010-2013. Ainsi, un certain nombre d'activités dans des secteurs qui ne sont pas retenus comme des secteurs prioritaires pourront être appuyées par une coopération déléguée et ceci à la demande explicite de la partie congolaise. En plus, ces fonds délégués pourront être utilisés pour le renforcement de certaines activités où d'autres bailleurs ont des avantages comparatifs et qui entrent dans les priorités belges ou, encore, en échange de fonds délégués à la Belgique par certains bailleurs dans les secteurs prioritaires de ce PIC. L'amélioration de la bonne gouvernance et du climat des affaires fera l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de cette coopération déléguée, tout comme la lutte contre l'insécurité et l'impunité, notamment dans le domaine des violences sexuelles.

Trois financements ont déjà été accordés pour un total de 12 millions d'euros, parmi lequel une contribution au Programme des Nations unies pour le développement pour le financement des élections. Quatre projets

de coopération déléguée sont actuellement en préparation, pour un montant total de 11,4 millions d'euros. Il s'agit, entre autres, d'un appui au processus FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) de la Commission européenne et d'un programme d'activités du Bureau international du travail pour l'emploi des jeunes au Katanga.

Dans le cadre d'une coopération régionale, un montant de 750 000 d'euros a été confié au World Wildlife Fund pour faciliter le développement d'un modèle participatif d'exploitation durable autour de trois réserves de biosphère de l'UNESCO, dont deux en RDC (Luki et Yangambi) et une en République du Congo.

Enfin, un programme de bourses bilatérales sera développé, visant à renforcer les capacités humaines de la RDC. Un budget initial de 12 millions d'euros était prévu. Le programme cible en priorité les besoins en formations et en expertise du personnel exprimés par les structures et institutions congolaises relevant des secteurs et thèmes prioritaires du PIC 2010-2013 dans les zones de concentration retenues. Il n'est donc plus uniquement axé sur des demandes exprimées par des individus. En juin 2011, la partie congolaise a exprimé le souhait de voir le budget de ce programme augmenté de 12 à 20 millions d'euros. Cette demande a été approuvée par le ministre belge de la Coopération au développement.

Un appui d'aide budgétaire n'est pas prévu pour la RDC, vu que le pays ne répond pas aux critères d'octroi d'aide budgétaire, notamment en matière de bonne gestion des finances publiques. Aucun bailleur bilatéral n'octroie de l'aide budgétaire à la RDC.

2. La coopération non gouvernementale

La coopération non gouvernementale belge opère par plusieurs canaux : les ONG, la coopération universitaire et scientifique, les syndicats, l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE), la Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand (VVOB), les provinces, les villes et communes, etc.

Ainsi, une quarantaine d'ONG belges reçoivent un financement de la Direction générale de la Coopération au développement pour des interventions en RDC. Ces ONG sont surtout actives dans les provinces de Kinshasa, de l'Équateur, du Sud-Kivu, du Bandundu et du Bas-Congo, principalement dans les secteurs de la santé (65 %), du renforcement institutionnel, de l'agriculture et de l'éducation.

APD en euros	2007	2008	2009	2010
ONG	15 280 949	15 267 290	16 573 625	16 405 341
CIUF/CUD - Centre interuniversitaire Communauté française	2 506 969	2 977 718	2 518 995	2 695 280
APEFE / VVOB	1 612 314	1 900 466	2 016 927	2 445 656
VLIR - Conseil interuniversitaire flamand	70 406	1 281 377	1 305 869	2 115 363
Institutions scientifiques	1 006 792	654 612	1 058 208	971 075
Société civile locale	1 785 620	1 261 363	66 418	558 371
Cap Santé			399 995	319 625
Benelux Afro Center (BAC)	402 935	349 142	303 526	288 180
Syndicat IIAV (chrétien)		466 225	296 460	308 537
Africalia	150 239	289 247	181 377	226 325
Syndicat IFSI (socialiste)	14 975	216 396	126 214	111 148
Autres	238 661	238 828	402 041	956 634
Total coopération non gouvernementale	23 069 860	24 902 664	25 249 655	27 401 535

La coopération universitaire en RDC, menée par le CIUF et le VLIR, se concentre sur sept universités congolaises : l'Université de Kinshasa, l'Université de Lubumbashi, l'Université de Kisangani, l'Université catholique du Congo, l'Université catholique de Bukavu, l'Institut supérieur des technologies appliquées et l'Université pédagogique nationale.

En plus, trois institutions scientifiques sont actives en RDC : l'Institut de médecine tropicale d'Anvers en matière de santé, le Musée royal de l'Afrique centrale en matière de coopération avec des musées et des centres de recherche congolais, et l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique en matière de biodiversité.

L'APEFE et la VVOB aident les autorités congolaises à renforcer les capacités des institutions du secteur de l'enseignement et plus particulièrement celui de l'enseignement technique et professionnel.

La coopération syndicale vise à appuyer institutionnellement des organisations syndicales congolaises et à organiser des formations syndicales au bénéfice des syndicalistes congolais en vue d'améliorer les conditions de travail et de vie des travailleurs congolais.

Benelux Afro Center (BAC) et Cap Santé, deux associations de migrants congolais, œuvrent dans le domaine de la santé. Les actions de l'association BAC ont pour objectif le renforcement des capacités institutionnelles du Conseil national des organisations non gouvernementales de santé en RDC, tandis que celles de Cap Santé visent le renforcement des capacités

d'organisation et de gestion de l'équipe cadre de la zone de santé de Kabinda en vue d'améliorer les soins de santé primaires et leur plus grande accessibilité.

À travers son programme d'actions en RDC, Africalia vise à contribuer au renforcement des capacités institutionnelles et de gestion d'organisations culturelles partenaires, avec comme priorité le soutien tant sur le plan managérial que sur celui de la mise en réseaux et de la création de plateformes de rencontres et d'échanges de bonnes pratiques.

En outre, l'association des Écoles à programme belge en Afrique centrale (EBAC) bénéficie d'un subside lui permettant d'alléger la charge salariale du personnel enseignant dans les quatre écoles à programme belge se situant à Kinshasa (deux écoles), à Kolwezi et à Lubumbashi.

Enfin, la Direction générale de la Coopération au développement finance, depuis 2002, plusieurs ONG locales congolaises.

3. Les régions, communautés, provinces, villes et communes

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Région wallonne et Communauté française	4 054 568	3 528 438	3 578 366	3 211 127
Autres services publics décentralisés	757 650	944 898	1 085 123	1 068 796
Région et communauté flamandes	276 113	374 000	398 321	215 172

La Coopération Wallonie/Bruxelles (Régions wallonne et bruxelloise + Communauté française de Belgique) cherche à accroître son rôle de partenaire sur le plan de l'expertise et du renforcement des capacités locales. Des synergies seront intensifiées avec l'APEFE, et avec les opérateurs privés et publics (CIUF, universités, hautes écoles, ONG, villes et communes). Ses secteurs prioritaires de coopération sont l'éducation et la formation, l'agro-alimentaire et le développement économique, la gouvernance et la décentralisation, ainsi que la culture.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, un certain nombre de provinces, de villes et de communes belges ont entrepris de renforcer les capacités de leurs consœurs congolaises en vue d'améliorer la qualité des services administratifs et techniques communaux.

La RDC ne constitue pas un pays prioritaire pour la coopération flamande. Celle-ci se limite à un prêt à une institution de microcrédits.

4. La coopération multilatérale

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Coopération multilatérale	6 825 183	8 352 259	4 451 772	2 574 458

En raison du choix de la politique dite « *full core* » de la Direction générale de la Coopération au développement, les contributions affectées de la coopération multilatérale en faveur d'une région ou d'un pays précis ont tendance à décroître fortement depuis début 2009. Cette stratégie financière, qui privilégie des contributions aux budgets généraux des organisations multilatérales, vise à améliorer l'efficacité et la prévisibilité des contributions aux organisations internationales et à augmenter l'impact de la Belgique sur la stratégie de coopération des organisations concernées.

De 2008 à 2011, la coopération multilatérale a octroyé 26 contributions financières directement en faveur de la RDC, en plus des programmes régionaux mis en œuvre, entre autres en RDC.

5. L'aide humanitaire et alimentaire

APD en euros	2007	2008	2009	2010
Aide humanitaire et alimentaire	4 239 697	9 606 280	11 037 250	18 714 511
Fonds belge pour la sécurité alimentaire	4 533 176	5 789 164	6 671 695	2 073 606

L'aide humanitaire et alimentaire de la Belgique en faveur de la RDC a fortement augmenté ces dernières années. Elle est canalisée à travers des organisations humanitaires internationales et des ONG. Plus de la moitié de cette aide est acheminée vers l'Est du Congo. Il s'agit essentiellement d'aide alimentaire, d'aide d'urgence aux victimes de la violence et d'un appui aux personnes déplacées qui rentrent chez elles.

Le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA) a été créé par la loi du 19 janvier 2010 en tant que prolongement du Fonds belge de survie (créé en 1999) et du Fonds de survie pour le tiers monde (créé en 1983). Ce fonds cible l'Afrique subsaharienne et prioritairement les pays partenaires de la coopération au développement belge. Il est destiné à améliorer la sécurité alimentaire de la population vivant dans les zones présentant un grand risque d'insécurité alimentaire et adopte une approche intégrée multidimensionnelle.

Le programme du FBSA en RDC a été lancé en 2001 et connaît une forte expansion depuis 2005. Le FBSA y (co)finance actuellement neuf projets.

Six d'entre eux sont exécutés par des ONG belges, deux par le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et un par la CTB.

6. L'aide au secteur privé

APD en euros	2007	2008	2009	2010
BIO	515 611	943 652	1 007 102	2 802 943
Entreprendre pour le développement	200 000	290 000	280 000	240 000

Dans le cadre des actions de la coopération au développement belge en faveur du secteur privé dans les pays en développement, les interventions en RDC sont devenues plus importantes.

La Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO) a été créée en 2001. BIO a pour mission de favoriser la mise en place d'un secteur privé fort dans les pays en développement et/ou émergents pour leur permettre d'accéder à un développement et une prospérité sociale durables et donc de réduire la pauvreté.

BIO a commencé depuis 2007 à prendre des participations dans le secteur privé en RDC (microfinance, communication, agro-alimentaire). Fin 2010, BIO y avait 16 interventions, pour un investissement total de presque trois millions d'euros. Un bureau de BIO a été ouvert à Kinshasa en novembre 2010.

En outre, le programme « Entreprendre pour le développement », créé en 2005 par la Direction générale de la Coopération au développement, a pour objectif de renforcer les capacités des entreprises dans les pays en développement. Ce programme finance actuellement un projet de renforcement des capacités des entreprises en RDC, en collaboration avec le Centre pour le développement de l'entreprise (CDE).

7. Conclusion

La Belgique privilégie une coopération de proximité et de terrain. Cela explique qu'elle s'est dotée d'une agence d'exécution et que l'assistance technique reste un aspect caractéristique de cette coopération. En plus, dans son approche portefeuille, la Belgique continue à accorder une place importante à l'instrument projet. Vu le statut de la RDC comme premier partenaire de la coopération belge, celle-ci tient à développer un large éventail de types d'intervention en RDC : projets de pure prestation de services, assistance technique, renforcement de capacités, bourses, etc. Et, enfin, la

Belgique canalise une part importante de son APD par le biais d'ONG, ce qui est un choix politique délibéré.

La RDC est sans aucun doute le pays partenaire par excellence de cette coopération de proximité. En effet, en plus d'être le pays partenaire le plus important de la coopération au développement belge, la RDC est également le pays partenaire où la panoplie des différents canaux et instruments de notre coopération est la plus étendue et où la grande majorité des projets se situent dans les provinces. Parfois, cela rend la coopération belgo-congolaise fort complexe et pas suffisamment cohérente. Mais cela rend en même temps plus riche et plus diversifiée cette coopération qui, depuis plus de cinq décennies, constitue un élément fondamental et fondateur des relations complexes et parfois compliquées entre la Belgique et la République démocratique du Congo.