

## ANNEXE D : LE PROGRAMME D'AIDE DE LA BELGIQUE À LA RDC

Ed. de l'OCDE | « *Revue de l'OCDE sur le développement* »

2005/4 n° 6 | pages 285 à 295

ISSN 1992-0490

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2005-4-page-285.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
« Annexe D : Le programme d'aide de la Belgique à la RDC », *Revue de l'OCDE sur le développement* 2005/4 (n° 6), p. 285-295.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Ed. de l'OCDE.

© Ed. de l'OCDE. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Annexe D : Le programme d'aide de la Belgique à la RDC

**Ed. de l'OCDE** | *Revue de l'OCDE sur le développement*

2005/4 - no 6

pages 285 à 295

ISSN 1563-3144

---

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2005-4-page-285.htm>

---

---

Pour citer cet article :

"Annexe D : Le programme d'aide de la Belgique à la RDC", *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2005/4 no 6, p. 285-295.

---

Distribution électronique Cairn.info pour Ed. de l'OCDE.

© Ed. de l'OCDE. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Annexe D

### Le programme d'aide de la Belgique à la RDC

#### Introduction

Dans le cadre de l'examen de l'aide de la Belgique, une équipe du Comité d'aide au développement (CAD) composée de représentants de l'Autriche, du Portugal et du Secrétariat s'est rendue en République Démocratique du Congo du 17 au 27 mars 2005. Elle a rencontré les responsables belges de la coopération au développement, des représentants du gouvernement et de la société civile de la RDC, ainsi que des représentants d'organismes d'aide bilatérale et multilatérale. Outre des discussions à Kinshasa, des visites ont été organisées dans le Bas-Congo ainsi que dans le Sud Kivu. Ce rapport rend compte des impressions retenues par l'équipe au sujet de l'aide apportée par la Belgique à la RDC.

Peuplée de 54 millions d'habitants répartis en plus de 200 ethnies et couvrant un vaste territoire (2.34 millions de km<sup>2</sup>) doté d'importantes ressources naturelles, la RDC est un État fragile, qui sort progressivement d'un conflit qui aura duré cinq ans, provoqué la partition du pays, et coûté de nombreuses vies. L'excès de mortalité liée aux conflits depuis 1998 est estimé à 3.8 millions de morts<sup>14</sup>. S'ajoutant aux 32 années de règne du Président Mobutu, marquées par une déliquescence de l'appareil de l'État et une mauvaise gestion économique, la guerre a conduit à un appauvrissement général du pays. La RDC occupait en 2004 la 168<sup>ème</sup> place sur 177 pays en terme de développement humain, avec un indice qui a constamment reculé depuis 1975. L'espérance de vie à la naissance est en net recul (41.8 ans en 2000-05 contre 45.8 ans sur la période 1970-75) et les taux de malnutrition augmentent (75 % de la population sur la période 1999-01, contre 31 % en 1990-92), ainsi que la séroprévalence du VIH/sida, estimée à 4.2 % en 2003 parmi la population adulte, et jusqu'à 8 % chez les femmes dans les zones en conflit. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que le PNB par habitant a chuté de 286 USD par habitant en 1960 à 99 USD en 2002. Ce n'est qu'à partir de 2002 que la RDC a retrouvé une croissance positive. Des institutions faibles et une mauvaise gouvernance entraînent de graves déficiences, au plan quantitatif comme qualitatif, des services publics. La fonction publique, dont l'effectif est mal maîtrisé, n'est pas en mesure de remplir ses fonctions, en raison notamment du très bas niveau des salaires. Une forte insécurité, d'origine militaire et criminelle, subsiste à l'est du pays (provinces du Nord et du Sud Kivu et District de l'Ituri), marqué par la présence de nombreuses factions en conflit et par une sur-militarisation, qui génère un très haut niveau de violence à l'encontre des populations civiles. Cette insécurité, qui impose la présence d'un programme d'aide humanitaire massif pour assister quelque 2.4 millions de personnes déplacées, fait obstacle aux efforts de développement et freine le processus de transition.

La RDC est entrée dans une phase de transition après la signature de l'accord global et inclusif de Prétoria en décembre 2002, qui faisait suite aux accords de paix de Lusaka (1999). Un gouvernement de transition a été nommé le 30 juin 2003. Alors qu'à partir de la crise des années 1990, l'aide internationale à la RDC avait connu une chute brutale, se restreignant jusqu'au début des années 2000

14. Sources statistiques : *Fourth International Rescue Committee mortality survey, DRC, July 2004*, et Rapport sur le développement humain 2004, PNUD.

à de l'aide humanitaire, le processus de transition est fortement appuyé tant diplomatiquement que financièrement par la communauté internationale. Ceci se traduit par le déploiement d'une force multinationale (MONUC) visant à contrôler le cessez-le-feu et à superviser le désarmement volontaire des combattants et le retrait des forces étrangères, par la mise en place d'un Comité international d'appui à la transition, et par le financement de programmes clés pour la transition, en particulier les élections et le processus de réforme du système de sécurité (SSR) et de désarmement, démobilisation et réintégration des anciens combattants (DDR). Le degré de dépendance de la RDC est très élevé : l'APD, dont le montant total s'est élevé à 1 094 milliard USD en 2004, représente 20 % du PNB national et près de 60 % du budget de l'État. Lors de la 3<sup>ème</sup> réunion du Groupe Consultatif en novembre 2004, les bailleurs se sont engagés à hauteur de 1.15 milliard USD pour 2005, ainsi qu'à financer la quasi-totalité du programme minimum de partenariat pour la transition et la relance (PMPTR), soit un montant d'environ 5.7 milliards de dollars sur trois à quatre ans. Ce programme sert de cadre stratégique de référence, en attendant la finalisation d'un DSRP, prévue pour août 2005. Un effort important concernant le désendettement de la RDC a par ailleurs été consenti par la communauté internationale<sup>15</sup>.

Toutefois des retards sont observés dans la mise en œuvre du programme de transition et de nombreux obstacles demeurent pour la réunification effective du pays sous une administration unique. Les élections initialement prévues au 30 juin 2005 ont été reportées, mais elles devront impérativement se tenir dans la période des deux termes de six mois de délai supplémentaire prévu par l'accord de Prétoria. Les dangers identifiés sont notamment: le manque d'autorité du gouvernement de transition, la mauvaise gouvernance et les défaillances opérationnelles dans le secteur de la sécurité, notamment concernant les structures de l'armée nationale et de la police, la force et le mandat insuffisants de la MONUC, qui ont cependant été renforcés depuis le début 2005, le trafic d'armes et parfois l'intrusion persistante d'armées étrangères à travers les frontières incontrôlées, l'inefficacité de la démobilisation et du désarmement des milices armées privées. Lors de la rencontre de Genève les 7-8 octobre 2004, les experts réunis par le CAD ont mis en avant les défis suivants : i) améliorer la sécurité pour créer les conditions nécessaires à la mise en place de la réforme politique et au développement socio-économique, en assurant la mise en œuvre effective et coordonnée des programmes SSR/DDR; ii) renforcer la gouvernance par un renforcement des pouvoirs construits à partir de la base ; iii) augmenter le niveau de bien-être par une augmentation des revenus des ménages et la fourniture d'infrastructures de base et de services bancaires ; iv) améliorer la gestion des ressources naturelles, sur une base décentralisée et avec des stratégies de développement appropriées au niveau local ; et v) renforcer l'intégration régionale et la coopération compte tenu de la dimension régionale des défis (OCDE/CAD, 2004b).

### **Orientations et canaux d'acheminement du programme belge de coopération en RDC**

La RDC est pour la Belgique un pays phare, auquel elle alloue le plus important volume d'aide, avec des montants en forte progression depuis 2002. Ayant fait le choix de poursuivre en le renforçant son appui à ce pays fragile, la Belgique cherche à s'y positionner en tant que chef de file parmi les donateurs bilatéraux, sur la base tant du volume de son aide que du niveau du dialogue politique engagé avec les autorités congolaises, qui se trouve conforté par les liens historiques existant entre les deux pays. Parmi les autres donateurs bilatéraux présents en RDC figurent les États-Unis, la France, le

---

15. La dette extérieure de la RDC s'élevait à 14 300 millions USD fin 2001. Une facilité a été signée en 2002 avec le FMI, permettant l'annulation de 4 640 millions USD de dette et le rééchelonnement de 4 340 millions USD. Un deuxième accord est intervenu en novembre 2003 (le point de décision dans le cadre de l'initiative PPTE ayant été atteint en juillet 2003), aux termes duquel 90 % des échéances du 1<sup>er</sup> juillet 2003 au 30 juin 2005 ont été annulées.

Canada, la Suède, les Pays-Bas, l'Allemagne, ainsi que le Royaume Uni, qui redémarre une coopération avec ce pays. La Banque mondiale et la Commission européenne sont deux bailleurs multilatéraux essentiels, de même que les Nations unies qui jouent un rôle clé dans le processus de transition comme au niveau de l'assistance humanitaire.

L'objectif de la politique de coopération de la Belgique en RDC est d'appuyer la stabilisation du pays, la consolidation de la paix et la lutte contre la pauvreté. Comme les autres donateurs, la Belgique a longtemps été contrainte de maintenir une double approche, selon qu'elle intervenait dans les zones sous contrôle gouvernemental, où la sécurité et les possibilités de développement étaient meilleures, ou à l'est du pays, marqué par l'absence de partenaires institutionnels et la situation de crise humanitaire. Même si l'approche projet demeure dominante, la Belgique cherche maintenant à s'orienter vers une approche plus structurelle qui privilégie le renforcement des institutions nationales. Aussi, face à une situation complexe, tous les instruments de l'aide de la Belgique sont représentés en RDC.

#### Encadré 14. Les axes de la coopération de la Belgique en RDC

« A court terme et dans le cadre du Partenariat vers la Paix, la stratégie de coopération belge envers la RDC s'articulera autour des axes suivants :

- La poursuite et l'élargissement du champ d'activités des actions humanitaires envers les populations les plus vulnérables victimes de la crise (tout spécialement les femmes et les enfants), et plus particulièrement dans les territoires victimes de la guerre, afin de faciliter l'accès aux zones de conflit et de symboliser l'intégrité territoriale de la RDC ; l'appui à la mise en œuvre des différents volets des Accords de paix de Lusaka, Luanda et Prétoria, et la consolidation de la paix, y compris via un appui spécifique à la société civile (...).
- La mise sur pied d'un appareil d'État performant, transparent et responsable, le respect des droits de l'homme, l'appui à la redynamisation économique, la génération d'emploi et l'assainissement des finances publiques
- Le renforcement de la coopération dans les secteurs sociaux et la lutte contre la pauvreté (santé, éducation, agriculture,...), surtout en ce qui concerne les défis sociaux tels que le DDRRR (et la problématique des enfants soldats), le déminage et la réinsertion sociale des sinistrés. La réhabilitation du système de santé, l'appui à la production agricole et au développement rural, la redynamisation du système d'éducation (...).
- Le soutien des initiatives locales ou communautaires de développement afin de stimuler des initiatives de revitalisation du tissu socio-économique de nature à contribuer à la réduction de la pauvreté.

Dans le cadre d'une stratégie de coopération dans la paix, et à long terme, la Belgique a la volonté de s'inscrire dans les programmes sectoriels proposés par la RDC et ceci dans les secteurs prioritaires de sa coopération. Ces axes seront également définis par l'I-PRSP ; ils visent prioritairement l'amélioration des conditions de vie des congolais, la lutte contre la pauvreté, la paix et la bonne gouvernance, la stabilisation et la croissance pro-pauvre et la dynamique communautaire ».

Source : Note stratégique, 2003.

En 2004, les quelque 72.5 millions EUR de la coopération belge en RDC<sup>16</sup> ont été acheminés selon quatre canaux principaux : i) la coopération bilatérale directe, qui progresse sensiblement depuis sa reprise en 1999 et représente en 2004 près de 30 % de l'enveloppe globale; ii) la coopération bilatérale indirecte, via le cofinancement de projets d'organisations non gouvernementales, qui représente 22 % du volume de l'aide belge ; iii) le financement de projets d'organisations internationales (dont plusieurs à vocation régionale), qui compte pour 18 % de l'aide ; et iv) les

16. Montant hors opérations d'allègement de la dette, qui ont atteint le montant exceptionnel de 616 millions USD en 2003-04.

interventions spéciales, qui représentent près du tiers du volume de l'aide et couvrent l'aide d'urgence et de réhabilitation, la prévention des conflits, la diplomatie préventive et l'aide alimentaire. S'y ajoutent des mécanismes d'allocations spécifiques, notamment le Fonds belge de survie (4 %) et le financement direct d'ONGs locales (1.16 %), ainsi que la coopération mise en œuvre par la Région Wallonne, qui compte pour 0.02 % du volume global de l'aide, et des jumelages réalisés par des communes de Belgique.

La **coopération bilatérale directe**, qui est basée sur des accords négociés entre les deux gouvernements, s'appuie sur : i) le cadre de lutte contre la pauvreté (DSRP intérimaire) ; ii) le plan d'action de la Belgique pour la paix et la stabilité en Afrique Centrale ; et iii) la note stratégique pour la RDC, qui a été soumise au Parlement en mars 2003. Seize projets sont soutenus dans ce cadre, et se situent dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures de base, de la sécurité alimentaire et de la consolidation de la société. Les projets sont exécutés par la CTB, qui dispose d'une représentation sur place, dotée d'un personnel composé de sept expatriés et 17 employés locaux, dont quatre à Kisangani, auquel s'ajoutent 21 assistants techniques affectés aux projets. Une nouvelle note de stratégie, sur laquelle s'appuiera un PIC, est en voie de formulation. Le choix fait de la finaliser après la parution du DSRP est important car il permettra d'assurer sa pleine intégration dans la stratégie nationale.

La **coopération indirecte** se réalise essentiellement à travers des projets d'ONG, qui sont cofinancés à hauteur de 85 % par l'État belge. Plus de 150 actions, émanant de 35 ONG, sont actuellement en cours au Congo, dans les secteurs de concentration cités précédemment. Ces projets entrent dans le cadre d'un programme quinquennal 2003-07, avec un plan d'action pour 2003 qui avoisinait 13 millions EUR. Dans le domaine de l'éducation, l'action indirecte de la Belgique s'opère essentiellement en partenariat avec le secteur universitaire, via ses organes de coordination, le VLIR et le CIUF ainsi qu'avec l'APEFE. L'Institut de médecine tropicale (IMT), engagé en RDC à hauteur de 324 000 EUR, collabore depuis 1998 avec l'Institut national de recherches biomédicales et avec le Laboratoire national de référence pour le sida, et contribue par la formation au renforcement des capacités en matière de santé.

La coopération belge soutient financièrement des projets de **partenaires multilatéraux** ayant une activité ciblée sur la RDC ou sur la Région des Grands Lacs. Cette coopération est particulièrement importante avec la FAO, au niveau national à travers le financement d'un Programme d'horticulture urbaine et péri-urbaine, mais également à travers un appui financier régulier au travail de cette agence dans la Région des Grands Lacs. La Belgique soutient également l'UNESCO et appuie un important programme conjoint de l'UNFPA, du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Office du Haut Commissariat pour les droits de l'homme (OHCHR) visant à combattre la violence sexuelle faite aux femmes et aux enfants.

Par ailleurs, la Belgique dispense une **aide humanitaire** importante, à travers les organisations multilatérales et les ONG. Ses contributions à l'appel global pour la RDC ont dépassé 9 millions USD en 2004, représentant 8 % du total des fonds versés. L'utilisation du canal multilatéral et des ONG donne à la Belgique une flexibilité dans l'action, favorisant le lien entre urgence et développement. La Belgique s'est portée volontaire avec les États-Unis pour organiser le suivi en RDC du *Good Humanitarian Donorship* dans les États fragiles. Une première rencontre des donateurs a été organisée sur ce sujet en mars 2005 (annexe C).

La Belgique appuie depuis 2003, aux côtés de la Banque mondiale, le processus d'élaboration du DSRP. Elle intervient également par le biais de contribution à des **fonds fiduciaires**. Elle participe ainsi au *trust fund* géré par le PNUD pour la préparation des élections, ainsi qu'au financement de son programme d'appui aux communautés et au programme d'eau et d'assainissement de la Banque

mondiale. Elle s'inscrit depuis décembre 2001 comme bailleur dans le Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion multilatéral (PDRM), qui couvre les sept pays affectés par les crises de la région d'Afrique Centrale et dont le fonds fiduciaire est géré par la Banque mondiale. Elle apporte également un financement important au programme de démobilisation des groupements armés (10 millions EUR et une équipe de deux experts qui appuie les programmes SSR en RDC et au Burundi) et au programme d'urgence au profit des populations congolaises (4 millions EUR) pilotés par les Nations unies. Par ailleurs, un programme de réinsertion communautaire et de lutte contre les armes légères dans l'est de la RDC est financé à travers le PNUD. Dans le cadre de la réduction de la dette des pays pauvres lourdement endettés, 3 millions EUR ont été versés par la Belgique afin de couvrir une partie des arriérés de la RDC.

Le **Fonds belge de survie** (FBS), dont la contribution totale est de 3 millions EUR par année, intervient en collaboration avec des agences des Nations unies, avec deux ONG belges et avec la CTB. Il soutient des projets tels que le Fonds social urbain (FSU) de Kinshasa exécuté par la CTB et le projet de Promotion du statut socio-économique des femmes mené par l'UNICEF dans la province du Katanga, le programme d'appui au développement des territoires d'Inongo exécuté par l'ONG TRIAS et le projet pour l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les environs de Kananga exécuté par l'ONG Caritas. Des programmes de co-financement avec le FIDA sont en préparation.

### **Éléments d'analyse des modalités de l'aide de la Belgique à la RDC**

#### ***Multiplicité des mécanismes d'acheminement de l'aide : atouts et contraintes***

La multiplicité des canaux d'acheminement de l'aide de la Belgique lui a permis de poursuivre son assistance dans des périodes et des régions difficiles. Elle donne une flexibilité au programme et permet des complémentarités entre l'aide bilatérale directe et indirecte. Il restera nécessaire, lorsque les conditions seront réunies, de chercher à aligner les stratégies d'intervention dans un but de renforcement des structures nationales.

Par ailleurs, la multiplicité des canaux d'intervention affaiblit la marge de manœuvre de la coopération belge à Kinshasa, et risque de nuire à la cohérence de l'aide, et ainsi à en affaiblir l'impact. La coopération bilatérale directe ne représente en effet que 30 % de l'APD de la Belgique en RDC. Le poids des interventions spéciales et de la coopération indirecte rendues nécessaires par le contexte politique<sup>17</sup> et la situation de crise humanitaire explique certes ce faible pourcentage, mais il sera nécessaire d'augmenter la capacité de maîtrise du bureau de coopération de l'ambassade de Belgique à Kinshasa sur les divers outils de la coopération.

En effet, le contrôle de la **coopération indirecte** échappe en grande partie au bureau de coopération de l'ambassade, la DGCD étant l'interlocuteur direct des acteurs de la coopération indirecte. Ainsi le Bureau de coopération ne dispose-t-il pas d'une information précise et complète sur l'ensemble des ONGs présentes en RDC. Depuis la reprise de la coopération officielle et l'installation de ce bureau de coopération à Kinshasa, les relations avec les ONG belges ont été peu fréquentes. Avec le renforcement de son équipe, ces relations devraient à l'avenir être plus soutenues. Une volonté dans ce sens est exprimée tant au niveau de la DGCD et du bureau de coopération de l'ambassade de Kinshasa qu'au niveau des ONG. Une rencontre est notamment prévue au printemps 2005 pour organiser la consultation des ONG belges dans le cadre de la préparation de la nouvelle Note Stratégique. La mise en place d'un cadre plus formel d'échanges avec les ONG à Kinshasa pourrait contribuer à un approfondissement des relations et de l'échange d'information avec les ONG, et également permettre une plus grande synergie entre projets et programmes. A terme, la

17. Les ONG belges sont restées durant les années 1990 les seuls acteurs de la coopération belge en RDC.

déconcentration pourrait permettre une approche plus stratégique de la coopération indirecte. Ceci est important compte tenu du poids des actions menées par les ONG en RDC, en particulier dans le domaine de la santé<sup>18</sup>, ainsi que par la coopération universitaire francophone belge, qui s'est révélée précieuse pour former les cadres nationaux. La **coopération multilatérale** échappe également largement au contrôle du bureau de coopération de l'ambassade, les projets étant négociés et suivis directement entre la DGCD et les sièges des organisations multilatérales. Il en est de même, pour des raisons institutionnelles, pour la coopération mise en œuvre par les **autorités fédérées**. Une délégation Wallonie-Bruxelles est présente à Kinshasa, et un accord de coopération avec les autorités de la RDC a été signé par la Communauté Française et la Région Wallonne. Même si le programme est actuellement de taille modeste, il serait opportun de développer davantage la concertation entre les représentations des instances fédérales et fédérées - à l'image de la coordination existant avec l'APEFE - en raison notamment du poids historique des relations entre la Wallonie et la RDC.

### *Une dispersion du programme préjudiciable à son impact*

Le programme d'aide de la Belgique est dispersé, en termes géographique – toutes les provinces bénéficient d'une contribution belge quelle qu'en soit la forme - comme sectoriel, avec cinq secteurs et trois axes transversaux couverts. Ceci lui permet certes d'être présente sur tous les terrains et selon des modalités variées (assistance humanitaire, développement communautaire, appui institutionnel), mais en diminue l'impact. Aussi, dans la mesure où la Belgique envisage d'augmenter les montants de son aide à la RDC, il conviendra d'envisager comment focaliser les montants additionnels sur deux ou trois secteurs clés, tels que la santé publique, où l'avantage comparatif de la Belgique est important. Cette approche stratégique doit également concerner l'aspect spatial.

### *Vers l'appropriation nationale et le renforcement des capacités nationales*

Une plus grande concentration géographique et sectorielle permettra de faciliter la transition vers l'approche programme, qui est nécessaire, même si l'isolement de la RDC dans les années 1990 et sa faiblesse institutionnelle actuelle favorisent la poursuite de l'approche projet. L'option prise par la Belgique de rechercher l'appropriation nationale et de davantage donner priorité à l'appui institutionnel et au renforcement des capacités, comme en témoignent l'appui à la Direction des études et de la planification (DEP) du ministère de la Santé et l'appui dispensé au ministère du Plan pour la formulation du DSRP, est à poursuivre et à renforcer. Les SMCL, qui réunissent à intervalles réguliers les partenaires nationaux d'un projet avec le bureau de coopération de l'ambassade et la CTB, favorisent cette appropriation et sont un bon outil de suivi et réajustement des projets. Il conviendra par contre d'éviter la création d'unités externes de gestion des projets, comme c'est le cas dans le cadre du Projet d'appui au programme national de lutte contre le sida (PNLS). Compte tenu du contexte national, la Belgique travaille en régie, et non en cogestion comme elle le fait dans la plupart des autres pays. Les procédures d'appel d'offre suivent donc la législation belge. Ceci entraîne parfois des délais importants et peut également faire obstacle à l'uniformisation des procédures, qui serait nécessaire par exemple pour renforcer le système de centrale d'achat de médicaments (FEDECAM), financé par des donateurs utilisant des procédures d'achat différentes. Dans la phase de transition actuelle, il convient de veiller, en lien avec les autres donateurs, au renforcement des capacités en matière de procédures d'achat public et de s'assurer que le recours au marché local est effectif dès lors que cela est possible.

18. Ainsi, la zone de santé de Katana, dans le Sud Kivu, qui dessert 300 000 personnes et dont l'hôpital de référence compte 400 lits et effectue 2000 accouchements par an, est *de facto* gérée par Louvain Développement.

La **durabilité de l'aide et la pérennité des projets** restent des questions importantes. Le versement de « motivations » ou « primes de performance », pratique partagée par tous les bailleurs, est rendu nécessaire pour assurer la présence effective du personnel dans les services, le niveau des salaires versés par l'État - lorsqu'il parviennent à leurs destinataires - ne permettant pas de subvenir aux besoins essentiels (le salaire mensuel moyen dans la fonction publique est de 15 USD). Ceci laisse entière la question de la durabilité et rend d'autant plus urgente une réflexion commune à la fois sur l'harmonisation des primes, qui est la réponse dans le court terme, et sur la réponse de long terme à travers le processus de réforme de la fonction publique. Compte tenu de la nécessité d'un soutien à long terme, il est souhaitable de renforcer la tendance à l'allongement de la durée des programmes (quatre à cinq ans au lieu de trois ans), afin de permettre une meilleure prévisibilité de l'aide, tout en restant dans une optique de renforcement des capacités. Ce travail sur le long terme suppose de résoudre la tension qui existe avec l'attente exprimée tant par la DGCD que par les partenaires nationaux de décaisser rapidement et d'avoir des résultats visibles à brève échéance.

Les **questions transversales**, qui figurent dans la note stratégique de pays (égalité homme-femme, VIH/sida, environnement) restent insuffisamment prises en compte. Certains projets fixent certes des objectifs dans le domaine du genre, mais, même lorsque c'est le cas, les moyens d'accompagnement sont insuffisants pour réellement mettre en œuvre cette dimension (absence de budget pour la formation en genre). Dans le cas du VIH/sida, l'approche reste axée sur la seule dimension sanitaire, et il manque une réflexion plus avancée pour intégrer la lutte contre le VIH dans les autres secteurs. D'autres thèmes, en particulier la prévention des conflits et les droits de l'homme qui sont particulièrement pertinents compte tenu de la situation de la RDC, pourraient également être davantage pris en considération à travers le programme.

### *Aller vers une plus grande déconcentration*

Une plus grande déconcentration permettrait de renforcer la position de la représentation de la DGCD dans le dialogue avec les autorités nationales et avec les partenaires au développement. En ce qui concerne la coopération bilatérale directe, le niveau de délégation d'autorité est très limité, pour des raisons de procédure budgétaire. De même, des consultations plus intenses devraient être instaurées entre la DGCD et le bureau de coopération de l'ambassade (attachés de la coopération). En même temps, un appui plus soutenu de la part de la DGCD serait utile, à travers notamment l'envoi d'experts techniques DGCD ou hors DGCD pour des missions de court terme, en particulier lors de la préparation de la note stratégique et du PIC. Ceci sera d'autant plus important que l'approche programme requiert plus de capacité d'analyse et d'expertise que l'aide projet.

Il n'y a pas non plus de concertation régionale au niveau des représentations des pays de la sous-région, chaque ambassade ne traitant qu'avec Bruxelles. Compte tenu du caractère essentiel de l'approche régionale, une telle concertation horizontale pourrait être appréciable.

### **Harmonisation et alignement dans le contexte d'un État fragile**

La Belgique investit une part importante de son aide en RDC. Néanmoins, elle dispose de moyens relativement limités, qu'elle a cherché à compenser en recherchant la complémentarité avec les autres donateurs et en jouant un rôle de **catalyseur**, d'autant plus important qu'il y a encore peu de bailleurs prêts à développer des programmes importants en RDC. Elle porte également le souci du partage des informations et de la **coordination**, et elle cherche plus largement à jouer un rôle stimulant dans la réflexion sur l'harmonisation et l'alignement dans un contexte fragile.

Ainsi la Belgique a-t-elle organisé en 2004, en concertation avec les partenaires nationaux, quatre tables rondes, portant respectivement sur : i) l'agriculture et la sécurité alimentaire ; ii) la santé ;

iii) l'éducation ; et iv) les infrastructures de base. L'ensemble des acteurs du développement ont participé à ces tables rondes, présidées par les ministères de tutelle. Chacune de ces tables rondes a abouti à une déclaration finale formulant les engagements concrets de toutes les parties et à la création d'un comité de suivi. Ainsi, en ce qui concerne l'agriculture, les recommandations ont-elles porté sur la définition de stratégies nationales agricoles, la réorganisation du secteur agricole et la fiscalité. La FAO coordonne les appuis dans ce secteur, la Belgique ayant mis deux experts à disposition, l'un auprès de la FAO, l'autre auprès du ministère de l'Agriculture, pour appuyer ces efforts. Des groupes de contacts composés des donateurs et des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Recherche scientifique ont été mis sur pied dans les trois secteurs des semences, de la pêche, et de la fiscalité et l'investissement agricoles. L'organisation de ces tables rondes a été jugée très utile par tous les partenaires. Elles constituent un premier pas vers une approche sectorielle (encadré 15).

#### Encadré 15. Harmonisation et alignement en RDC

L'**appropriation** est difficile dans le contexte de transition actuel et le leadership du gouvernement en matière de coordination reste faible. Le Comité international d'appui à la transition (CIAT), présidé par la MONUC, a établi un dialogue régulier entre donateurs et avec le gouvernement sur les points clés de la transition, telles que les élections à venir. D'autres supports pour ce dialogue incluent la conférence internationale des Grands Lacs (IC/GRL), appuyée par un groupe de donateurs conduits par le Canada, et le processus du Groupe Consultatif conduit par le ministère des Finances et la BM. Par ailleurs, le ministre du Plan a décidé, à la suite du dernier Groupe Consultatif, la création d'une cellule de suivi pour l'amélioration de l'absorption des ressources extérieures, en lien avec la BM.

Le DSRP, dont la publication est prévue pour août 2005, pourrait constituer un bon cadre pour l'**harmonisation** des donateurs. Il devrait permettre à chacun d'inscrire son programme dans ce cadre commun et de développer les nécessaires complémentarités entre donateurs, qui financent plus de 50 % du budget de l'État. Cependant l'absence d'une feuille de route commune ou d'un cadre stratégique national qui intègre les aspects de sécurité, de politique et de développement économique et social rend difficile le travail vers une vision commune. Dans un pays aussi vaste et complexe que la RDC avec de tels besoins, un outil stratégique et de programmation clair et des moyens efficaces de mise en œuvre est impératif pour promouvoir un développement de long terme. Il y a de plus un manque de coordination et de cohérence des politiques entre donateurs au niveau régional car la plupart des bailleurs sont organisés pour appréhender les problèmes pays par pays. Pour des raisons liées au manque de gouvernance, très peu de donateurs se sont engagés dans de l'**appui budgétaire** en RDC (BAfD, BM, FMI).

Au niveau des partenaires, une rencontre de **coordination**, copilotée par la BM et le PNUD, est organisée à échéance régulière (environ une fois par trimestre). Par ailleurs, douze **groupes thématiques** existent, dont le leadership est réparti entre les agences représentées. Ainsi la Belgique a-t-elle le leadership en coordination avec l'UNESCO du groupe thématique Éducation, le FMI celui sur le Cadrage budgétaire et le PNUD celui sur le Renforcement des capacités. Il existe également un mécanisme entre bailleurs permettant de recenser tous les flux d'aide dans une base de données commune, ce qui est important pour le cadrage budgétaire, compte tenu du poids de l'assistance extérieure dans le budget national.

Si tous les acteurs bilatéraux et multilatéraux jugent la coordination essentielle dans le contexte de la RDC, certains s'interrogent sur l'efficacité des mécanismes existants, lorsqu'il s'agit d'aller au-delà du partage d'information et de prendre des décisions. Ainsi, la nécessité de diminuer les coûts de transaction est admise par tous, mais il reste difficile d'harmoniser les procédures et modalités de travail, qu'il s'agisse des procédures de passation de marché ou du versement de sursalaires. De même une approche commune sur l'enjeu essentiel des modalités d'octroi de primes aux soldats démobilisés n'avait pu être adoptée en mars 2005.

La Belgique cherche également à développer la **complémentarité** avec les partenaires au développement, bilatéraux ou multilatéraux, comme l'illustre le travail mené sur le secteur clé de la réforme de la fonction publique, avec un partage des activités d'appui entre donateurs qui permet d'assurer la complémentarité et le bon séquençage des actions (la Belgique devant appuyer le recensement, la rationalisation des effectifs, la réforme elle-même de certains ministères clés et l'élaboration d'un plan de formation, la France le système de gestion de la paie et la BM la mise à la

retraite). Comme indiqué précédemment, la Belgique participe également à différents fonds fiduciaires et a joué un rôle catalyseur pour faire travailler ensemble plusieurs agences du SNU dans le domaine de la lutte contre les violences sexuelles. Par ailleurs, le fait que la CTB puisse mettre en oeuvre des projets pour le compte de bailleurs de fonds internationaux, tels que l'Union européenne et la BM, lui donne un levier supplémentaire pour renforcer l'impact de sa coopération et faciliter l'harmonisation. Ainsi, le projet Santé Bas Congo exécuté en totalité par la CTB, est-il financé pour une part par la coopération belge et pour l'autre part par la BM.

## **Le positionnement stratégique de la coopération belge dans un environnement complexe**

### ***De nombreux atouts pour une position de leadership***

L'environnement dans lequel opèrent les donateurs en RDC est particulièrement difficile. La stabilité n'est pas encore acquise, d'autant que la période de transition risque d'être prolongée du fait d'un report de la date des élections. La Belgique a incontestablement un rôle spécifique à jouer dans ce contexte, du fait des liens historiques et du réseau de relations tissées au fil des ans, qui lui est reconnu par la communauté internationale représentée à Kinshasa. Elle est un acteur important, notamment sur le plan diplomatique, mais également sur le plan de la coopération au développement.

La Belgique apparaît bien placée et bien équipée pour affronter son rôle. Elle bénéficie notamment d'une bonne connaissance du milieu et des personnes, et dispose au niveau du bureau de la coopération de l'ambassade à Kinshasa d'une équipe motivée et compétente, composée de six attachés de coopération et de quatre attachés-adjoints locaux. Le choix de maintenir en RDC une spécialisation sectorielle des attachés lui permet d'avoir les capacités analytiques et techniques pour intervenir. L'ambassade compte, outre une section consulaire, une section politique, une section économique, une section commerciale et une section militaire. Les ONG se sont par ailleurs avérées très utiles comme vecteurs d'intervention complémentaires, en particulier dans les zones difficiles et lorsque la coopération d'État à État s'avère impossible. Cette capacité de la Belgique est reconnue par les acteurs nationaux et internationaux, ce qui renforce la position privilégiée de la Belgique en tant qu'interlocuteur du gouvernement de la RDC. Elle est représentée au CIAT, est également active au niveau du Groupe consultatif, dans la réforme et l'intégration de l'armée, et développe une activité diplomatique bilatérale intense, se traduisant par de multiples visites au niveau ministériel. La Belgique est perçue comme un partenaire fiable de la RDC et est engagée dans tous les dossiers clés de la transition (élections, DDR, Réforme de la fonction publique...). Cette confiance est aussi une responsabilité, perçue comme telle.

### ***Vers une approche plus stratégique***

Sur le plan de la coopération au développement, la préparation de la future note stratégique 2006-09, dont la publication est prévue d'ici la fin 2005, est une opportunité pour renforcer la cohérence de l'approche. Elle gagnerait à resituer d'emblée l'ensemble des composantes diplomatiques, militaires et économiques de l'intervention de la Belgique en RDC pour davantage lier et assurer la cohérence entre celles-ci, ainsi qu'à davantage contextualiser sa réponse dans une vision sous-régionale. Se situant dans une perspective post-élections, elle pourrait proposer, sur la base des orientations du nouveau DSRP, un plus grand ciblage sectoriel et géographique et un renforcement de l'approche programme et de l'appui institutionnel, tout en prenant en compte l'effet négatif de la corruption et ses conséquences sur les modalités du programme d'aide de la Belgique. Pour toutes ces raisons, le recours à une expertise extérieure comme la consultation des ONG belges pour la préparation de la note stratégique et l'élaboration du programme indicatif de coopération seront bienvenues.

En ce qui concerne le **dialogue politique**, la Belgique pourrait renforcer son avantage comparatif en relayant à travers son action diplomatique à haut niveau les efforts de la communauté internationale en vue d'une pression diplomatique adéquate pour imposer le respect de l'État de droit et des obligations de la transition. Elle pourrait également renforcer sa position au sein du CIAT par une plus grande lisibilité de son message, passant notamment par une clarification de ses intérêts et un renforcement de la cohérence et du ciblage stratégique de ses interventions. Enfin la Belgique doit continuer à veiller à ce que sur la scène internationale (Club de Paris, Union Européenne...) ainsi que dans le débat national interne à la Belgique, la RDC soit en haut de l'agenda. La DGCD devrait également continuer à relayer la perspective de la RDC dans les Conseils d'administration des organisations multilatérales où elle est représentée.

### *La cohérence des différentes composantes de l'approche de la Belgique*

La situation particulière de la RDC impose une approche intégrée et une coordination étroite entre la diplomatie, la défense et la coopération. De fait, chacun de ces trois départements accompagnent la transition, selon des approches complémentaires. Ainsi, le CIAT et l'opération de maintien de la paix créent des circonstances particulières en RDC, qui ont des répercussions sur le travail diplomatique et intensifient le travail mené au niveau de l'ambassade de Belgique. Ils entraînent aussi un dépassement des clivages traditionnels entre défense, diplomatie et coopération. En particulier, la participation au programme DDR, qui doit se dérouler de façon parallèle au programme SSR, impose une cohérence dans le séquençage des opérations, et donc une coordination étroite entre les activités relevant de la coopération et celles relevant de la Défense. Cela suppose des ajustements entre des acteurs de culture institutionnelle différente. A cette fin, des mécanismes de coordination ont été mis en place. A Bruxelles, une réunion hebdomadaire des cabinets des ministres concernés veille à la coordination interne entre les approches diplomatiques, la coopération militaire et la coopération au développement. A Kinshasa, où la colocation facilite la coordination, une réunion quotidienne des départements a été instituée par l'ambassadeur.

Le dialogue entre le politique et la coopération est maintenant plus intense. Mais il reste nécessaire de renforcer l'intégration des dimensions sécurité /urgence/ développement. La sécurité est en effet essentielle à tout processus de stabilité et de développement. Or si la section militaire et la section politique travaillent de manière concertée, des cloisonnements demeurent au niveau de la collaboration avec le bureau de coopération. Cette intégration pourrait se faire sur la base d'une vision stratégique plus explicite de l'ensemble de l'intervention de la Belgique en RDC. Les rencontres quotidiennes pourraient alors devenir une véritable instance de coordination stratégique, au-delà de la gestion au quotidien des événements et de l'échange d'information.

Par ailleurs, les intérêts de la Belgique en RDC sont pluriels : ils tiennent d'abord aux liens historiques qui unissent les deux pays. Il s'agit également d'une exigence éthique d'intervenir lorsque la situation humanitaire l'exige. Un autre aspect tient au fait que le rôle de premier plan joué par la Belgique en RDC lui permet de se profiler sur la scène diplomatique internationale. Enfin, sur un plan économique, même si le poids de la Belgique en RDC a considérablement diminué suite au retrait de grands entrepreneurs belges à partir des années 1970, la Belgique reste un partenaire commercial clé de la RDC (elle en est le premier partenaire en ce qui concerne les exportations de la RDC) et de grandes firmes belges possèdent des filiales ou des participations dans des sociétés congolaises.

Ces aspects liés aux intérêts économiques de la Belgique pourraient être davantage clarifiés et intégrés dans l'approche globale. Ceci permettrait de renforcer la crédibilité de la Belgique vis-à-vis des autres donateurs. Cette clarification pourrait porter en premier lieu sur le lien entre les investissements privés belges et le développement économique de la RDC. La Belgique cherche en effet à promouvoir l'investissement étranger comme facteur du développement de la RDC, à travers

notamment l'organisation de visites d'entreprises belges pour les inciter à investir en RDC et la tenue d'une conférence à Bruxelles sur l'investissement en Afrique centrale. Il serait donc utile qu'elle explicite davantage la contribution de ces investissements au développement et à la lutte contre la pauvreté.

La Belgique devrait également renforcer son contrôle sur le comportement des sociétés belges ayant des intérêts en RDC et sur les importations en provenance de RDC, qui sont stratégiques puisque la Belgique est, du fait du diamant et du coltan, le premier client du Congo. Or, un lien est clairement établi entre l'exploitation et le commerce illégal des ressources et le trafic d'armes, et donc avec la poursuite des conflits en RDC. Les efforts menés par la Belgique pour limiter ces pratiques, qu'il s'agisse, en RDC, de la participation à l'action commune des bailleurs pour identifier les acteurs de la filière bois, vérifier leur comportement et appuyer l'élaboration d'un Code forestier, ou, en Belgique, de la mise en place du processus de Kimberley, qui permet une meilleure traçabilité des diamants, devront être poursuivis.